
Vergaderjaar 2022 – 2023

35 334 Problematiek rondom stikstof en PFAS

33 576 Natuurbeleid

BI¹ **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**
Vastgesteld 27 juni 2023

De leden van de toenmalige vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit hebben deelgenomen aan het mondeling overleg over Rechtsbescherming, rechtsgelijkheid, en het bewaken van de rechtsstaat in relatie tot de uitwerking van natuur- en milieuwetgeving in Nederland² dat op 18 april 2023 is gehouden in het Eerste Kamergebouw. De leden van de fracties van **GroenLinks** en **PvdA** gezamenlijk hebben naar aanleiding hiervan nog een aantal vragen en opmerkingen.

Naar aanleiding hiervan is op 17 mei 2023 een brief gestuurd aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat. Een inhoudelijk identieke brief is aan de minister voor Rechtsbescherming gestuurd.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft op 8 juni 2023 een uitstelbericht gestuurd en op 26 juni 2023 inhoudelijk gereageerd, mede namens de minister voor Rechtsbescherming.

De leden van de huidige commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit³ brengen bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
De Boer

¹ De letters BI hebben alleen betrekking op 35 334.

² Het woordelijk verslag van het mondeling overleg is nog niet gepubliceerd. Het videoverslag is hier te raadplegen: https://www.eerstekamer.nl/vod_debat_gemist?id=vm0ujteltoly

³ Samenstelling:

Kroon (BBB), Oplaat (BBB) (*voorzitter*), Kemperman (BBB), Jaspers (BBB), Van Knapen (BBB), Kluit (GroenLinks-PvdA), Janssen-van Helvoort (GroenLinks-PvdA), Fiers (GL+PvdA), Thijssen (GroenLinks-PvdA), Crone (GroenLinks-PvdA), Van Ballekom (VVD), Meijer (VVD), Klip-Martin (VVD), Rietkerk (CDA), Prins (CDA), Aerdts (D66), Van Meenen (D66), Faber-Van de Klashorst (PVV), Visseren-Hamakers (PvdD), Baumgarten (Ja21), Janssen (SP), Holterhues (CU), Dessing (FVD), Schalk (SGP), Perin-Gopie (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT / LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwalITEIT

Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat

Den Haag, 17 mei 2023

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (EZK/LNV) hebben met belangstelling deelgenomen aan het mondeling overleg over Rechtsbescherming, rechtsgelijkheid, en het bewaken van de rechtsstaat in relatie tot de uitwerking van natuur- en milieuwetgeving in Nederland⁴ dat op 18 april 2023 is gehouden in het Eerste Kamergebouw. De leden van de fracties van **GroenLinks** en **PvdA** gezamenlijk hebben naar aanleiding hiervan nog een aantal vragen en opmerkingen. Een inhoudelijk identieke brief is aan de minister voor Rechtsbescherming gestuurd.

Gezamenlijke vragen en opmerkingen van de fracties van GroenLinks en PvdA

Vragen minister van Infrastructuur en Waterstaat

U gaf in het mondeling overleg het volgende aan: "Per saldo ging de omgeving er overigens op vooruit. Dat wil niet zeggen dat dat op individueel niveau altijd zo was. Met name in de zuidoosthoek rond Schiphol waren er individuele mensen die erop achteruitgingen. Zij hebben zich ook gemeld. Zij zijn erop achteruitgegaan en ondervinden daar nadeel van. Om hun tegemoet te komen is er uiteindelijk een adviescommissie ingesteld, de commissie Te Rijdt, die advies heeft gegeven over nadeelcompensatie voor deze bewoners. Op zeer korte termijn willen we dat traject ook tot een eind brengen door een nadeelcompensatieregeling aan te bieden." De bijhorende nadeelcompensatieregeling is ondertussen aan de Eerste Kamer toegezonden⁵, waarvoor dank. Deze regeling richt zich volgens de leden van de fracties van GroenLinks en PvdA echter op iets anders dan in het mondeling overleg bedoeld was, namelijk het compenseren van schade als gevolg van overtredingen van het geluidsregime. In het mondeling overleg was de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie erop gericht dat bewoners, door het gedogen, geen schade kunnen verhalen die het gevolg is van veranderende planvorming en wet- en regelgeving voor Schiphol. Er is immers geen plan of beleid vastgesteld waarop zij zich kunnen beroepen, zo constateren deze leden. Zij bemerken dat het goed voorstelbaar is dat de woningen ten zuidoosten van Schiphol minder goed te verkopen zijn en wellicht zelfs (relatief) in waarde gedaald door de toename van geluidsoverlast. Dit wordt volgens de leden van de fracties van GroenLinks en PvdA niet opgelost met de toegezonden compensatieregeling. Deze leden vragen daarom of u alsnog kunt reflecteren op de vraag of de rechten van omwonenden van Schiphol door de staat voldoende beschermd en actief nageleefd worden wanneer de staat een bedrijf illegaal (zijnde een bedrijf zonder legaal juridisch geldende vergunning) laat opereren en actief gedoogd. Hoe gaat u om met het gegeven dat mensen schade aan goederen ervaren, schade aan hun gezondheid oplopen en enorme schade aan hun woongenot ervaren? Komt daar ook een redelijke compensatie voor?

U gaf in het mondeling overleg aan dat er onder de experimenteerregeling actief gehandhaafd gaat worden en dat daardoor de rechtsbescherming van omwonenden ook toeneemt. De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA vragen of u kunt aangegeven welke extra middelen en menskracht hiervoor beschikbaar zijn gesteld. Indien er geen extra budget voor is gekomen vragen

⁴ Het woordelijk verslag van het mondeling overleg is nog niet gepubliceerd. Het videoverslag is hier te raadplegen: https://www.eerstekamer.nl/vod_debat_gemist?id=vm0ujteltoly

⁵ Nadeelcompensatie overschrijding grenswaarden geluid Schiphol, d.d. 20 april 2023. Kenmerk: IENW/BSK-2023/102256

deze leden welke activiteiten er dan door betreffende instanties minder of niet meer uitgevoerd worden om de handhaving rond Schiphol vorm te geven. Graag ontvangen zij een specifiek overzicht met menskracht en budgetten per organisatie.

U wilt dat in november 2024 de vergunningverlening rond Schiphol rond is. De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA vragen of u, wellicht in samenspraak met de minister voor Rechtsbescherming, juridische criteria kunt noemen die nu (en in de toekomst) voor de staat rechtvaardigen operationele acties van een bedrijf zonder vergunning te gedogen. Kan daarbij worden ingegaan op de termijn die deze illegale operatie redelijkerwijs maximaal kan voortduren? In geval van Schiphol is de periode van legalisering in 2024, de beoogde legaliseringsdatum, een periode van meer dan 10 jaar. Deze leden vragen of u kunt reflecteren op het gegeven dat een decennium opereren zonder vergunning een zeer wezenlijke termijn is. Dit roept bij de leden van de fracties van GroenLinks en PvdA de vraag op bij welke periode de regering zelf zou spreken van feitelijke 'wetteloosheid' in deze. Immers, de wet is slechts zo effectief als dat zij nageleefd wordt, en dat geldt ook voor de rechtsstaat als geheel, aldus deze leden. Zij vragen u wanneer een wet voor een bedrijf al meer dan 10 jaar door de staat niet nageleefd wordt, er dan voor burgers eigenlijk nog sprake is van een geldend rechtsregime in dezen.

Vragen minister voor Rechtsbescherming

De minister antwoordde in reactie op vragen van het lid Nicolai (PvdD) over handhaving: "Kan daarvan worden afgezien? Ja. Dat kan bijvoorbeeld wanneer concreet zicht is op legalisatie of wanneer handhaving onevenredig uitpakt." De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA vragen of de minister kan aangeven hoe er gehandeld dient te worden wanneer er geen zicht is op legalisatie of deze pas rond 2030 in zicht zou komen. Is de minister van mening dat een periode van 17 jaar (definitie omwonenden) of meer dan 10 jaar (uw definitie) nog valt onder de terminologie 'zicht op legalisatie'? Zo ja, kan de minister ingaan op de implicatie van een dergelijke invulling van deze definitie op (het aanzien van) de rechtsstaat? Wat zou het gevolg kunnen zijn voor de juridische (en werkelijke) natuur- en milieubescherming in Nederland wanneer bedrijven meer dan 10 jaar mogen doen over het verkrijgen van een milieuvergunning, en onderwijl de betreffende activiteiten reeds uitvoeren? Welke criteria zou de minister, vanuit het perspectief van het rechtstelsel, willen hanteren bij het bepalen of er in een specifieke casus nog sprake is van 'zicht op legalisatie' of 'wanneer handhaving onevenredig uitpakt'? Welke algemeen geldende criteria zou de minister redelijk vinden om te hanteren bij het bepalen van de vraag of in een specifieke casus nog sprake is van een, door de staat gehanteerde, redelijke invulling van deze begrippen? In het mondeling overleg werd er verwezen naar het gegeven dat de burgers altijd naar de rechter kunnen. Deze leden constateren echter dat uit de enquête Groningen, onderzoek naar Tata Steel, Chemours en anderen nadrukkelijk naar voren komt dat burgers van de staat verwachten dat zij ook een zelfstandige positie inneemt wanneer het de bescherming van burgers tegenover het bedrijfsleven betreft.

Deze vragen zijn volgens de leden van de fracties van GroenLinks en PvdA verder van belang omdat uit openbare documenten naar voren lijkt te komen dat er zeker tot 2030 geen concreet zicht op legalisatie van Schiphol kan zijn als gevolg van de staat van de natuur in de omgeving van Schiphol. Zie daarover een Twitterbericht⁶. Deze leden vragen of de minister inhoudelijk kan reageren op de 3 vragen die in deze tweet gesteld zijn. Kan de minister reageren op de stelling dat het tot 2030 kan duren voordat er überhaupt ruimte voor Schiphol komt. Kiest de regering dan voor verder gedogen of voor voldoen aan de zekere juridische uitgangspunten voor Schiphol?

⁶ <https://twitter.com/SchipholWatch/status/1655193965983834116?s=20>

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zien uw gezamenlijke reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 14 juni 2023.

L.P. van der Linden

Voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juni 2023

Op 18 april jl. heeft er een mondeling overleg inzake rechtsbescherming, rechtsgelijkheid en het bewaken van de rechtstaat in relatie tot de uitwerking van natuur- en milieuwetgeving in Nederland plaatsgevonden. Naar aanleiding hiervan zijn op 17 mei jl. schriftelijke vragen ingediend met het verzoek om deze uiterlijk 14 juni a.s. te beantwoorden.

Op dit moment wordt gewerkt aan het opstellen van de beantwoording. In verband met de benodigde interdepartementale afstemming tussen het ministerie van IenW en het ministerie van JenV gaat het helaas niet lukken om de vragen binnen de gestelde termijn te beantwoorden. De Kamer ontvangt de beantwoording zo spoedig mogelijk.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat,

Mark Harbers

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2023

Op 17 mei 2023 zijn er door de leden van de fracties van GroenLinks en PvdA vragen gesteld naar aanleiding van het mondeling overleg rechtsbescherming, rechtsgelijkheid en het bewaken van de rechtstaat in relatie tot de uitwerking van natuur- en milieuwetgeving in Nederland van 18 april jl. Hierbij ontvangt de Kamer de beantwoording van deze vragen, *mede namens de Minister voor Rechtsbescherming*.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat,

Mark Harbers

Gezamenlijke vragen en opmerkingen van de fracties van GroenLinks en PvdA

Vragen minister van Infrastructuur en Waterstaat

(1) U gaf in het mondeling overleg het volgende aan: "Per saldo ging de omgeving er overigens op vooruit. Dat wil niet zeggen dat dat op individueel niveau altijd zo was. Met name in de zuidoosthoek rond Schiphol waren er individuele mensen die erop achteruitgingen. Zij hebben zich ook gemeld. Zij zijn erop achteruitgegaan en ondervinden daar nadeel van. Om hun tegemoet te komen is er uiteindelijk een adviescommissie ingesteld, de commissie Te Rijdt, die advies heeft gegeven over nadeel-compensatie voor deze bewoners. Op zeer korte termijn willen we dat traject ook tot een eind brengen door een nadeelcompensatieregeling aan te bieden." De bijhorende nadeelcompensatieregeling is ondertussen aan de Eerste Kamer toegezonden, waarvoor dank. Deze regeling richt zich volgens de leden van de fracties van GroenLinks en PvdA echter op iets anders dan in het mondeling overleg bedoeld was, namelijk het compenseren van schade als gevolg van overtredingen van het geluidsregime. In het mondeling overleg was de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie erop gericht dat bewoners, door het gedogen, geen schade kunnen verhalen die het gevolg is van veranderende planvorming en wet- en regelgeving voor Schiphol. Er is immers geen plan of beleid vastgesteld waarop zij zich kunnen beroepen, zo constateren deze leden. Zij bemerken dat het goed voorstelbaar is dat de woningen ten zuidoosten van Schiphol minder goed te verkopen zijn en wellicht zelfs (relatief) in waarde gedaald door de toename van geluidsoverlast. Dit wordt volgens de leden van de fracties van GroenLinks en PvdA niet opgelost met de toegezonden compensatieregeling. Deze leden vragen daarom of u alsnog kunt reflecteren op de vraag of de rechten van omwonenden van Schiphol door de staat voldoende beschermd en actief nageleefd worden wanneer de staat een bedrijf illegaal (zijnde een bedrijf zonder legaal juridisch geldende vergunning) laat opereren en actief gedoogd. Hoe gaat u om met het gegeven dat mensen schade aan goederen ervaren, schade aan hun gezondheid oplopen en enorme schade aan hun woongenot ervaren? Komt daar ook een redelijke compensatie voor?

Zoals in het mondeling overleg in de Kamer toegelicht, levert het beleid van anticiperend handhaven per saldo de minste hinder op voor de omwonenden van Schiphol. Vastgesteld is dat er ook omwonenden zijn die een overschrijding van de grenswaarden te dulden hebben gehad waar zij redelijkerwijs geen rekening mee hebben kunnen houden. De overheid komt hen tegemoet door de schade welke zij hebben geleden als gevolg van gederfd woongenot te compenseren. In het bijzonder betreft dit omwonenden woonachtig in de gemeenten Uithoorn, Haarlemmermeer, Aalsmeer en Amstelveen. Het gaat in dat geval om mensen die in de periode van november 2017 tot en met oktober 2019 in de buurt van een handhavingspunt woonden waarvan de grenswaarde voor geluid is overschreden. De overheid komt die mensen tegemoet door de onevenredig ondervonden overlast in brede zin te compenseren. Dit geschiedt middels de criteria en voorwaarden die zijn opgenomen in de 'Beleidsregel nadeelcompensatie overschrijding grenswaarden geluid Schiphol'. In het kader van die regeling wordt het gederfd woongenot als gevolg van de extra geluidbelasting op woningen in voornoemde gemeenten die boven de verwachtingswaarde uitstijgt gecompenseerd. Belanghebbenden die menen schade te leiden als gevolg van het Luchthavenverkeerbesluit in het algemeen kunnen een verzoek om nadeelcompensatie indienen op grond van de Beleidsregel nadeelcompensatie Infrastructuur en Waterstaat 2019. Voorts vragen de leden te reflecteren op de rechtspositie van omwonenden van Schiphol. In onderstaande vragen, specifiek vraag 3, wordt hier nader op ingegaan.

(2) U gaf in het mondeling overleg aan dat er onder de experimenteerregeling actief gehandhaafd gaat worden en dat daardoor de rechtsbescherming van omwonenden ook toeneemt. De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA vragen of u kunt aangegeven welke extra middelen en menskracht hiervoor beschikbaar zijn gesteld. Indien er geen extra budget voor is gekomen vragen deze leden welke activiteiten er dan door betreffende instanties minder of niet meer uitgevoerd worden om de handhaving rond Schiphol vorm te geven. Graag ontvangen zij een specifiek overzicht met menskracht en budgetten per organisatie.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is de toezichthouder voor de geluidsnormen bij Schiphol. Er zijn geen extra middelen en menskracht voorzien voor de ILT op dit punt. Momenteel, ten tijde van het 'anticiperend handhaven', houdt de ILT immers ook al toezicht en treedt handhavend op, weliswaar alleen als een overschrijding niet verklaard kan worden uit het NNHS. In de toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid die de ILT heeft uitgevoerd op de concept experimenteerregeling heeft de inspectie aangegeven dat er geen extra FTE en financiële middelen benodigd zijn voor de monitoring van de geluidbelasting bij de handhavingspunten en de handhaving ervan in het kader van de experimenteerregeling.

(3) U wilt dat in november 2024 de vergunningverlening rond Schiphol rond is. De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA vragen of u, wellicht in samenspraak met de minister voor Rechtsbescherming, juridische criteria kunt noemen die nu (en in de toekomst) voor de staat rechtvaardigen operationele acties van een bedrijf zonder vergunning te gedogen. Kan daarbij worden ingegaan op de termijn die deze illegale operatie redelijkerwijs maximaal kan voortduren?

(4) In geval van Schiphol is de periode van legalisering in 2024, de beoogde legaliseringsdatum, een periode van meer dan 10 jaar. Deze leden vragen of u kunt reflecteren op het gegeven dat een decennium opereren zonder vergunning een zeer wezenlijke termijn is. Dit roept bij de leden van de fracties van GroenLinks en PvdA de vraag op bij welke periode de regering zelf zou spreken van feitelijke 'wetteloosheid' in deze. Immers, de wet is slechts zo effectief als dat zij nageleefd wordt, en dat geldt ook voor de rechtsstaat als geheel, aldus deze leden. (5) Zij vragen u wanneer een wet voor een bedrijf al meer dan 10 jaar door de staat niet nageleefd wordt, er dan voor burgers eigenlijk nog sprake is van een geldend rechtsregime in dezen.

In algemene zin geldt voor wat betreft de naleving van geldende wet- en regelgeving de beginselplicht tot handhaving. De beginselplicht tot handhaving houdt in dat de overheid een overtreding moet handhaven, tenzij er sprake is van buitengewone omstandigheden. Deze buitengewone omstandigheden hebben destijds ten grondslag gelegen aan het beleid van anticiperend handhaven. Sinds het Aldersakkoord van 2008 wordt er gewerkt aan het vastleggen van het Nieuwe Normen en Handhavingstelsel voor Schiphol (NNHS) in het Luchthavenverkeerbesluit Schiphol (LVB). Vooruitlopend hierop wordt al sinds 2010 gevlogen volgens de baanregels van het NNHS en wordt er sinds 2015 door de ILT anticiperend gehandhaafd. Dit laatste betekent dat de ILT geen maatregel aan de sector oplegt bij een overschrijding van de grenswaarde in een handhavingspunt voor geluid als dit het gevolg is van het strikt preferentieel baangebruik. Omwonenden kunnen zich hierdoor al geruime tijd niet beroepen op de geluidsnormen in de handhavingspunten die gelden volgens het vigerende stelsel, indien de overschrijding van deze geluidsnormen het gevolg is van het vliegen volgens de regels van strikt preferentieel baangebruik.

Het Kabinet heeft - om de rechtspositie van omwonenden te herstellen alsmede omdat het zicht op legalisatie van het NNHS in het LVB is komen te ontvallen - het voornemen het anticiperend handhaven te beëindigen. Om de regels voor strikt preferentieel baangebruik voort te zetten is de intentie om gelijktijdig met het beëindigen van het anticiperend handhaven een experimenteerregeling in werking te laten treden. In deze experimenteerregeling zijn grenswaarden in de handhavingspunten voor de geluidsbelasting opgenomen waar de ILT op kan handhaven.

Op 5 april 2023 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Holland echter vonnis gewezen in het kort geding dat door IATA c.s. en KLM c.s. was aangespannen tegen de Staat en Schiphol. Onder verwijzing naar Europese regels oordeelde de rechter dat de Staat het (doen) beëindigen van anticiperend handhaven en de voorgenomen experimenteerregeling alleen kan doorvoeren na het doorlopen van de balanced approach-procedure op grond van de EU-Verordening 598/2014 over geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens. Het beoogde herstel van de rechtspositie van omwonenden kan door dit vonnis nog niet worden gerealiseerd. Het kabinet acht het beëindigen van het anticiperend handhaven echter onverminderd van belang en heeft om die reden dan ook besloten hoger beroep aan te tekenen tegen het vonnis van de voorzieningenrechter.

Voor zover wordt gevraagd naar de criteria om in zogenaamde buitengewone omstandigheden af te wijken van de beginselplicht tot handhaving, geldt dat het kader hiervoor is vastgelegd in de kabinetsnota Grenzen aan Gedogen.⁷ Op grond van dit kabinetsbeleid dient gewaarborgd te zijn, dat van de bevoegdheid tot gedogen een terughoudend, zorgvuldig en verantwoord gebruik wordt gemaakt en dat gedogen daadwerkelijk beperkt blijft tot uitzonderingsgevallen.

De rechtvaardiging alsmede de duur van een gedoogsituatie kan casus-specifiek door de rechter worden getoetst nadat bijvoorbeeld een handhavingsverzoek is ingediend.

Vragen minister voor Rechtsbescherming

⁷ Kamerstukken II, 1996-1997, 25085, nr. 2.

(6) De minister antwoordde in reactie op vragen van het lid Nicolai (PvdD) over handhaving: "Kan daarvan worden afgezien? Ja. Dat kan bijvoorbeeld wanneer concreet zicht is op legalisatie of wanneer handhaving onevenredig uitpakt." De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA vragen of de minister kan aangeven hoe er gehandeld dient te worden wanneer er geen zicht is op legalisatie of deze pas rond 2030 in zicht zou komen. Is de minister van mening dat een periode van 17 jaar (definitie omwonenden) of meer dan 10 jaar (uw definitie) nog valt onder de terminologie 'zicht op legalisatie'? Zo ja, kan de minister ingaan op de implicatie van een dergelijke invulling van deze definitie op (het aanzien van) de rechtsstaat?

Naast de plicht voor de burger normen na te leven, staat de plicht voor de overheid bij niet-naleving van wettelijke normen handhavingsmiddelen in te zetten. Met het anticiperend handhaven (gedogen) door de ILT op basis van het NNHS is sprake van een rechtsstatelijk dilemma. De beginselen van onze rechtsstaat vereisen dat de ILT actief toeziet op de naleving van de wet en bij overtreding passende en effectieve handhavingmaatregelen treft. De ILT moet die taak uitoefenen in overeenstemming met de algemene rechtsbeginselen. Die beginselen kunnen evenwel rechtvaardigen en er zelfs toe nopen, dat in bepaalde gevallen niet wordt opgetreden.

Hiervoor is al uiteengezet dat de criteria om in bijzondere omstandigheden af te wijken van de beginselplicht tot handhaving, is vastgelegd in de kabinetsnota Grenzen aan Gedogen. Van bijzondere omstandigheden kan sprake zijn als 'concreet zicht op legalisatie/legalisering' bestaat. Ook overwegingen van evenredigheid kunnen tot de conclusie leiden dat van handhaving moet worden afgezien. Het uitgangspunt van een plicht tot handhaving geldt derhalve niet wanneer er een realistisch perspectief bestaat op opheffing van de onrechtmatigheid, of wanneer handhaving onevenredig uitpakt. Indien hiervan geen sprake is, geldt de beginselplicht tot handhaving.

De rechtvaardiging alsmede de duur van een gedoogsituatie kan casus-specifiek verschillen en zowel door de regering – bij de te maken keuze – als door de rechter worden getoetst. Bij de te maken keuze is van belang dat van de bevoegdheid tot gedogen, terughoudend, zorgvuldig en verantwoord gebruik wordt gemaakt en dat het daadwerkelijk beperkt blijft tot uitzonderingsgevallen. Hiervoor is uiteengezet hoe in de loop van de jaren invulling is gegeven aan genoemde gronden en wat de redenen zijn voor de keuze om op korte termijn te stoppen met het anticiperend handhaven.

(7) Wat zou het gevolg kunnen zijn voor de juridische (en werkelijke) natuur- en milieubescherming in Nederland wanneer bedrijven meer dan 10 jaar mogen doen over het verkrijgen van een milieuvergunning, en onderwijl de betreffende activiteiten reeds uitvoeren?

Hiervoor is aangegeven dat er bepaalde redenen kunnen zijn om af te wijken van de beginselplicht tot handhaving, dat dit in uitzonderlijke gevallen is toegestaan, en waarom deze redenen in het geval van de luchthaven Schiphol aanwezig waren. In de hoofdlijnenbrief van 24 juni 2022 is de Tweede Kamer geïnformeerd over het besluit van het kabinet om het aantal vliegtuigbewegingen op de luchthaven Schiphol te reduceren van 500.000 naar 440.000 per jaar en om te stoppen met anticiperend handhaven. Het kabinet heeft aangegeven ernaar te streven het anticiperend handhaven te stoppen met ingang van het IATA-winterseizoen 2023/2024.⁸ In dat kader heeft de ILT eerder gewaarschuwd dat zij twijfelt aan de houdbaarheid van het anticiperend handhaven nu dit regime nog niet in regelgeving is verankerd.⁹

Hiervoor was altijd de verwachting dat de NNHS-systematiek, met inbegrip van het oorspronkelijk beoogde doel om hierin 500.000 vliegtuigbewegingen vast te leggen, met als onderliggend belang dat het luchtverkeer wordt afgehandeld op de manier die tot de minste geluidshinder voor de omgeving leidt, wettelijk verankerd zou worden in het LVB, waarmee er zicht op legalisatie was. De argumenten en belangenafwegingen hiervoor zijn in de loop der jaren uitdrukkelijk ter kennis gebracht van beide Kamers alsmede voorgelegd aan de rechter op grond van handhavingsverzoeken.¹⁰ Het ontbreken van een natuurvergunning is pas duidelijk geworden na de PAS-jurisprudentie. Het anticiperend handhaven is altijd steeds duidelijk geclausuleerd: het anticiperend handhaven kan slechts voortduren, zolang er concreet zicht is op een LVB NNHS waarin de gedoogde overtredingen worden gelegaliseerd. Vast staat dat het beoogde LVB NNHS er niet komt. Om die reden heeft het kabinet aangekondigd om te stoppen met het anticiperend

⁸ Kamerstukken II 2021/22, 29665, nr. 432.

⁹ Inspectie Leefomgeving en Transport, 5 november 2021, «Nota ter informatie: signaal duur anticiperend handhaven Schiphol», <https://www.ilent.nl/binaries/ilt/documenten/publicaties/2021/12/10/nota-sigtaal-anticiperend-handhaven-schiphol-2021/Nota+signaal+anticiperend+handhaven+Schiphol+2021.pdf>

¹⁰ Rechtbank Noord-Holland 22-10-2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:9181.

handhaven met het oog op herstel van de rechtspositie van omwonende burgers. Hiervoor is aangegeven dat dit beleidsvoornemen – in hoger beroep – voorligt bij de rechter.

(8) Welke criteria zou de minister, vanuit het perspectief van het rechtsstelsel, willen hanteren bij het bepalen of er in een specifieke casus nog sprake is van 'zicht op legalisatie' of 'wanneer handhaving onevenredig uitpakt'? (9) Welke algemeen geldende criteria zou de minister redelijk vinden om te hanteren bij het bepalen van de vraag of in een specifieke casus nog sprake is van een, door de staat gehanteerde, redelijke invulling van deze begrippen?

Het bestaande kabinetsbeleid over de vraag of gedogen in een specifieke situatie gerechtvaardigd is, vindt zijn neerslag in de Kabinetsnota Grenzen aan Gedogen. In deze nota worden een aantal concrete grenzen gesteld voor de toepassing van gedogen die onverkort gelden. Gedogen is op basis van dit beleid slechts aanvaardbaar:

- a) In uitzonderingsgevallen;
- b) Mits beperkt in omvang en/of in tijd.
- c) Slechts expliciet en nadat een zorgvuldige kenbare belangenafweging heeft plaatsgevonden, en
- d) Indien aan controle onderworpen.

De door de leden genoemde begrippen 'zicht op legalisatie' en/of 'onevenredige handhaving' als bijzondere omstandigheden voor een uitzondering op de beginselplicht tot handhaving, zullen bij gedoogsituaties moeten worden getoetst aan de criteria uit de kabinetsnota Grenzen aan Gedogen. Tenslotte is de rechtvaardiging van een gedoogsituatie casus-specifiek. Van geval tot geval zal dit moeten worden afgewogen door het bevoegd gezag op basis van de kabinetsnota en voorliggende jurisprudentie, en worden getoetst door de rechter, nadat een handhavingsverzoek is ingediend.

(10) In het mondeling overleg werd er verwezen naar het gegeven dat de burgers altijd naar de rechter kunnen. Deze leden constateren echter dat uit de enquête Groningen, onderzoek naar Tata Steel, Chemours en anderen nadrukkelijk naar voren komt dat burgers van de staat verwachten dat zij ook een zelfstandige positie inneemt wanneer het de bescherming van burgers tegenover het bedrijfsleven betreft. Deze vragen zijn volgens de leden van de fracties van GroenLinks en PvdA verder van belang omdat uit openbare documenten naar voren lijkt te komen dat er zeker tot 2030 geen concreet zicht op legalisatie van Schiphol kan zijn als gevolg van de staat van de natuur in de omgeving van Schiphol. Zie daarover een Twitterbericht.¹¹ Deze leden vragen of de minister inhoudelijk kan reageren op de 3 vragen die in deze tweet gesteld zijn. Kan de minister reageren op de stelling dat het tot 2030 kan duren voordat er überhaupt ruimte voor Schiphol komt. Kiest de regering dan voor verder gedogen of voor voldoen aan de zekere juridische uitgangspunten voor Schiphol?

Over bovengenoemde stelling kunnen geen uitspraken worden gedaan. Het betreft een Twitterbericht met een aantal vragen die lijken te suggereren dat Schiphol pas per 2030 een natuurvergunning zou kunnen verkrijgen. Deze vergunningprocedure loopt en is onder behandeling bij het bevoegd gezag. Daarnaast heeft het kabinet aangekondigd te willen stoppen met het anticiperend handhaven in de Hoofdlijnenbrief van 24 juni 2022.¹²

¹¹ <https://twitter.com/SchipholWatch/status/1655193965983834116?s=20>

¹² Kamerstukken II 2021/22, 29665, nr. 432