

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1715

Vragen van de leden **Hertzberger** en **Olger van Dijk** (beiden Nieuw Sociaal Contract) aan de Ministers voor Natuur en Stikstof en van Infrastructuur en Waterstaat over *het bericht «Kabinet versoepelde exclusief voor Schiphol de bestaande stikstofregels»* (ingezonden 2 mei 2024).

Antwoord van Minister **Van der Wal-Zeggelik** (Natuur en Stikstof) (ontvangen 13 mei 2024).

Vraag 1

Bent u bekend met het artikel «Kabinet versoepelde exclusief voor Schiphol de bestaande stikstofregels»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

In het commissiedebat Stikstof NPLG en Natuur van woensdag 17 april jl. kwam het extern salderen van Schiphol aan bod en stelde u dat de vergunning voor Schiphol is verleend op basis van een technische beoordeling, wat behelste deze beoordeling?

Antwoord 2

Een technische beoordeling is geen politiek-bestuurlijke keuze, maar een toetsing aan de Vogel- en Habitatrichtlijn zoals vastgelegd in de Wet Natuurbescherming (thans in de Omgevingswet). Mijn rol als bevoegd gezag voor de afgifte van natuurvergunningen dient te worden onderscheiden van de beleidsverantwoordelijkheid die ik heb voor de stikstofproblematiek en voor natuurherstel en natuurbehoud.

Vraag 3

In welke mate wordt de kritische depositiewaarde (KDW) in de natuurgebieden waar Schiphol stikstof op deponeert overschreden in mol/hectare/jaar in 2023 voordat de natuurvergunning van Schiphol van kracht werd? Hoeveel stikstof deponeert Schiphol op deze gebieden en hoe zou de verleende

¹ NRC, 29 april 2024, «Kabinet versoepelde exclusief voor Schiphol de bestaande stikstofregels», (<https://www.nrc.nl/nieuws/2024/04/29/ministerie-zwakte-stikstofregels-voor-schiphol-af-4197404#/krant/2024/04/30/#101>)

natuurvergunning van Schiphol deze overschrijding vergroten? Kunt u het antwoord op voorgaande vragen uitsplitsen per natuurgebied?

Antwoord 3

Vooropgesteld: Schiphol heeft voor het grootste deel bestaande rechten, die reeds golden in de referentiesituatie, dat is het moment dat de Natura 2000-gebieden werden aangewezen. Daarnaast is er bij extern salderen geen toename van stikstofdepositie, maar een afname, omdat 30% van de uitgewisselde stikstofruimte niet mag worden ingezet door degene die de ruimte aankoopt (afromen). Uit navolgende tabel blijkt dat er zeer beperkt verschil is tussen de referentiesituatie en de voorgenomen activiteit. Dat verschil is vervolgens middels interne en externe maatregelen gemitigeerd. Bijvoorbeeld: depositie van Schiphol op een habitattypen met een zeer lage KDW bedraagt zonder salderen circa 9 mol/ha/jaar (H7140B met een KDW van 500 mol/ha/jaar – IJperveld, Varkensland, Oostzanerveld & Twiske).

Tabel 1: De stikstofdepositie in de referentie (AB2000 of LVB2008) en Voorgenomen Activiteit (VA) voor de Natura

Natura 2000-gebied inclusief afstand tot Schiphol	Referentie	Referentie mol/ha/jaar (max)	VA mol/ha/jaar (max)	Maximale toename op overbelaste hexagonen (excl. salderen)
Eilandspolder (~29 km)	AB2000	0,26	0,50	0,23
IJperveld, Varkensland, Oostzanerveld & Twiske (~17 km)	AB2000	8,73	8,94	0,50
Naardermeer (~22 km)	AB2000	5,80	5,24	0,32
Nieuwkoopse Plassen & De Haeck (~16 km)	AB2000	5,80	5,61	-0,10
Oostelijke Vechtplassen (~20 km)	AB2000	7,12	6,34	0,27
Wormer- en Jisperveld & Kalverpolder (~19 km)	AB2000	7,37	7,87	0,51
Zouweboezem (~42 km)	AB2000	0,01	0,01	0,00
Zwanenwater & Pettemerduinen (~52 km)	AB2000	0,00	0,01	0,01
Botshol (~12 km)	LVB2008	10,00	9,99	0,06
Coepelduynen (~24 km)	LVB2008	3,22	2,99	0,03
Kennemerland-Zuid (~11 km)	LVB2008	13,22	12,89	0,02
Meijndel & Berkheide (~27 km)	LVB2008	0,29	0,32	0,03
Noordhollands Duinreservaat (~23 km)	LVB2008	6,06	5,97	0,31
Polder Westzaan (~15 km)	LVB2008	9,94	9,99	0,07
Schoorlse Duinen (~42 km)	LVB2008	0,06	0,08	0,02
Solleveld & Kapittelduinen (~45 km)	LVB2008	0,01	0,00	0,00
Uiterwaarden Lek (~40 km)	LVB2008	0,02	0,02	0,00
Westduinpark & Wapendal (~41 km)	LVB2008	0,02	0,01	0,00

2000-gebieden van meer dan 0,00 mol/ha/jaar in de referentie en/of VA (inclusief baanonderhoud). Gegeven is de maximale depositie op de (bijna) overbelaste hectare met de grootste depositie in het gebied. De depositieberekeningen zijn uitgevoerd met het voorgeschreven model AERIUS, versie 2022 van 26 januari 2023. De gegeven deposities kunnen voor de VA en referentie op verschillende hexagonen in een gebied optreden. De tabel is samengesteld op basis van het excel-bestand 20230705 Overzicht depositieresultaten incl salderen Vergunningaanvraag voor Amsterdam Airport Schiphol (rvo.nl), dit document maakt onderdeel uit van de vergunningaanvraag tevens onderliggend aan het definitieve besluit.

Vraag 4

Met welke ordegrrootte verschilt deze totale depositie ten opzichte van een gemiddelde Programma Aanpak Stikstof (PAS)-melder of garnalenvisser in dit gebied?

Antwoord 4

De locatie van de depositie is sterk afhankelijk van de locatie van de emissie. Bij vergunningverlening wordt de AERIUS-module toegepast om volgens vaste normen de depositie vast te stellen van een individueel bedrijf. Het feit dat Schiphol negen agrarische bedrijven heeft uitgekocht om extern mee te salderen geeft een beeld van de verhouding in grootte. Zoals in de brief van 21 juni 2023 (Kamerstuk 31 936, nr. 1086) aangegeven, is het vliegverkeer op Nederlandse luchthavens verantwoordelijk voor 0,1% van de totale gemiddelde depositie in Nederlandse Natura 2000-gebieden. Vliegverkeer boven de 3000 voet draagt ook bij aan de stikstofdepositie. Naar schatting is de totale bijdrage van vliegverkeer hierdoor 15–20 mol N/ha/jaar. Dat is 1,1% aan de totale stikstofdepositie in Nederland (aldus het RIVM). Mobiliteit in totaal is verantwoordelijk voor 11%, de agrarische sector voor iets minder dan de helft van de depositie. In AERIUS Monitor is voor eenieder per Natura 2000-gebied te zien welk deel van de opbouw van depositie van een bepaald gebied veroorzaakt wordt door «vervoer en overig verkeer» en welk deel daarvan luchtvaart is.

Vraag 5

Klopt het dat er geen zorgvuldig onderzoek is verricht naar de overbelasting van de nabijgelegen natuurgebieden en of de beschikbaar gekomen stikstofruimte noodzakelijk is om de depositie op die gebieden te verlagen? Zo ja, waarom niet?

Antwoord 5

Binnen LNV werd in het kader van vergunningverlening tot voor kort het uitgangspunt gehanteerd dat bij extern salderen tussen private partijen werd aangenomen dat additionaliteit geborgd was. Dit omdat naar het oordeel van LNV van private partijen niet kan worden verwacht dat zij bij de aanvraag van een natuurvergunning maatregelen nemen ten behoeve van natuurherstel en omdat de afoming bij extern salderen ook bijdraagt aan natuurherstel en natuurbehoud. Dit is bij alle vergunningenprocedures waarvoor LNV bevoegd gezag was de bestendige gedragslijn geweest. Dit was mede gebaseerd op het feit dat extern salderen als transactie tussen particulieren naar zijn aard niet kan worden ingezet als instandhoudings- of passende maatregel, omdat alleen de overheid dergelijke maatregelen kan treffen. Bij de (in die zin «willekeurige») transacties tussen particulieren is er geen relatie met een samenhangende aanpak vanuit de overheid voor stikstofreductie; dat kan anders zijn als de saldogever behoort tot een inmiddels door de overheid gedefinieerde groep waarvoor dwingende maatregelen worden ingezet, maar daarvan is nog geen sprake.

Vraag 6

Op basis waarvan heeft u geoordeeld dat hier stikstofruimte kon worden gekocht zonder dat het additionaliteitsvereiste gold?

Antwoord 6

Zie het antwoord op vraag 5.

Provincies zijn vanaf 2022 verschillend omgegaan met extern salderen. De provincie Overijssel is bijvoorbeeld gestopt met vergunningverlening. Ik ben doorgeslagen met vergunningverlening vanwege de hiervoor onder 5. genoemde overwegingen. Daarbij speelt het belang om vergunningverlening waarbij negatieve effecten op de natuur kunnen worden uitgesloten in enige mate mogelijk te houden. Hiermee zou, als deze lijn bevestigd zou zijn door de Raad van State, ook voor andere initiatiefnemers zoals PAS-melders en woningbouw meer ruimte bestaan.

Vraag 7

Is bij de aankoop van stikstofrechten voor Rotterdam The Hague Airport en voor Eindhoven Airport ook van deze werkwijze gebruik gemaakt? Geldt hier wel het additionaliteitsvereiste en zo ja, hoe is hiermee om gegaan?

Antwoord 7

Op besluitvorming over deze luchthavens kan ik niet vooruitlopen. Het is wel duidelijk dat vanaf de uitspraak van de hoogste bestuursrechter van 28 februari jl. (ECLI:NL:RVS:2024:831), bij extern salderen tussen private partijen de additionaliteitstoets uitgevoerd moet worden.

Vraag 8

Waarom is er voor de vergunningverlening aan Schiphol geen beroep gedaan op het «groot maatschappelijk belang» waarvoor ruimte is in de Vogel- en Habitatrichtlijn?

Antwoord 8

Aan een adc-toets, waar u op doelt, wordt pas toegekomen als het niet mogelijk is door mitigerende maatregelen (waaronder extern salderen) significante negatieve effecten op instandhoudingsdoelen op voorhand uit te sluiten. In die gevallen is het soms mogelijk om toch projecten te vergunnen, maar dan met de verplichting compensatienatuur aan te leggen. Adc staat voor: geen alternatief, dwingende redenen van groot openbaar belang, compensatie.

Vraag 9

Hoe gaan andere Europese lidstaten om met het vergunnen van hun luchthavens en de Europese natuurrichtlijnen?

Antwoord 9

De Vogel- en habitatrichtlijn geldt in de landen van de Europese Unie. Iedere lidstaat is zelf verantwoordelijk om te toetsen op mogelijke effecten van projecten. In Nederland en bijvoorbeeld Vlaanderen is specifiek stikstof een van de voornaamste punten voor de toetsing aan de instandhoudingsdoelen van de Natura 2000-gebieden.

Vraag 10

Wat was het ambtelijk advies van het Ministerie van LNV aan u voor de referentiesituatie (jaar, aantal banen en vluchtbewegingen) van Schiphol?

Antwoord 10

Mij is ambtelijk geadviseerd in te stemmen met het verlenen van de vergunning, waarin is opgenomen dat in de aangepaste passende beoordeling (en daarmee in de vergunning) wordt uitgegaan van twee referentiesituaties:

Voor Natura 2000-gebieden met een referentiedatum van vóór 2003 wordt uitgegaan van het Aanwijzingsbesluit 2000 met in 2002 maximaal 460.000 vliegtuigbewegingen (referentiejaar 2002). Dit is een situatie voor de ingebruikname van de Polderbaan;

Voor Natura 2000-gebieden met een referentiedatum na 2003 wordt uitgegaan van het LVB 2008 en behoort het gebruik van de Polderbaan tot de referentiesituatie (referentiejaar 2008). Daarbij geldt dat het gebruik is beperkt tot 480.000 vliegtuigbewegingen.

Vraag 11

Is er afgeweken van deze referentiesituatie in de uiteindelijke vergunning? Indien ja, hoeveel en hoe is dit gerechtvaardigd?

Antwoord 11

Nee, er is niet afgeweken van de referentiesituatie, zoals hiervoor beschreven. Voorts verwijs ik naar mijn brief van 26 september jl.²

Naar aanleiding van de Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022 is Schiphol verzocht rekening te houden met het kabinetsbesluit om het aantal vliegtuigbewegingen (hierna: vtb) te beperken tot 440.000.

Schiphol heeft maatregelen getroffen waardoor alle effecten bij 500.000 vtb, inclusief de transitie naar 440.000 vtb, zijn gemitigeerd. Overeenkomstig het Hoofdlijnenbesluit Schiphol d.d. 24 juni 2022 heb ik vergunning verleend voor een jaarlijks aantal van 440.000 vliegtuigbewegingen. Daarnaast verleen ik tijdelijk, dat wil zeggen tot het moment waarop het Luchthavenverkeerbesluit (LVB) is gewijzigd, vergunning voor een jaarlijks aantal van 500.000 vtb.

Mocht in het LVB een hoger aantal dan 440.000 vtb worden vastgelegd dan is dat hogere aantal toegestaan, uiteraard met een maximum van 500.000 vtb.

Vraag 12

Klopt het dat in het ambtelijk advies alleen een natuurvergunning op basis van 440.000 vluchten haalbaar werd geacht en dat Schiphol uiteindelijk een natuurvergunning werd verleend voor 500.000 vluchten? Zo ja, welke bestuurlijke en juridische risico's waren bij dit besluit in beeld en hoe zijn die gewogen?

Antwoord 12

Naar aanleiding van de Hoofdlijnenbrief Schiphol d.d. 24 juni 2022 is aan Schiphol op 14 juli 2022 verzocht om rekening te houden met het kabinetsbesluit om het aantal vliegtuigbewegingen te beperken tot 440.000. In de brief die de aanvulling van Schiphol van 29 augustus 2022 begeleidt, geeft Schiphol aan dat een vergunning wordt gevraagd voor maximaal 440.000 vtb op het moment dat dit aantal wettelijk is verankerd en van kracht is (dan wel voor zover aan de orde, het aantal vliegtuigbewegingen dat volgt uit de

² Kamerstuk 29 665, nr. 485

Balanced Approach of juridische procedures), in combinatie met een toestemming – voor de periode tot van kracht worden van een nieuw maximum – voor de huidige situatie met maximaal 500.000 vliegtuigbewegingen.

Uiteraard is er ruimte voor tegenspraak en ambtelijk overleg, ik hecht daar zeer aan. Mij is ambtelijk geadviseerd om het besluit te nemen, zoals ik dat in september 2023 genomen heb. Zie de antwoorden bij vraag 10 en 11.

Vraag 13

In de onderliggende Wet open overheid (Woo-)documenten opgevraagd door MOB wordt gesproken over een «1 mol maatregel», wat wordt hiermee bedoeld?

Antwoord 13

Deze term wordt niet breed gebruikt. Mogelijk wordt bedoeld op een verkenning van maatregelen die een daling van emissie en depositie tot doel hadden, zoals elektrificeren van het platformverkeer.

Vraag 14

Kunt u bovenstaande vragen één voor één beantwoorden binnen 2 weken?

Antwoord 14

Ja.