
Vergaderjaar 2023-2024

35 334 Problematiek rondom stikstof en PFAS

33 576 Natuurbeleid

BP¹ **VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG**
Vastgesteld 31 mei 2024

De leden van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit² hebben kennisgenomen van de brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat van 5 februari 2024³ met antwoorden (mede namens de minister van Rechtsbescherming) op de nadere vragen naar aanleiding van het mondeling overleg van 18 april 2023 over rechtsbescherming, rechtsgelijkheid, en het bewaken van de rechtsstaat in relatie tot de uitwerking van natuur- en milieuwetgeving in Nederland.

Naar aanleiding hiervan is op 27 maart 2024 een brief gestuurd aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat.

De minister heeft op 26 april 2024 een uitstelbericht gestuurd en op 30 mei 2024 inhoudelijk gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde nader schriftelijk overleg.

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

¹ De letter BP hebben alleen betrekking op 35 334.

² Samenstelling:

Oplaat (BBB) (*voorzitter*), Kemperman (BBB), Jaspers (BBB), Van Knapen (BBB), Kluit (GroenLinks-PvdA), Janssen-van Helvoort (GroenLinks-PvdA), Fiers (GroenLinks-PvdA), Thijssen (GroenLinks-PvdA), Van Gorp (GroenLinks-PvdA) (*ondervoorzitter*), Van Ballekom (VVD), Meijer (VVD), Klip-Martin (VVD), Rietkerk (CDA), Prins (CDA), Aerdts (D66), Van Meenen (D66), Van Kesteren (PVV), Visseren-Hamakers (PvdD), Baumgarten (JA21), Van Aelst-Den Uijl (SP), Holterhues (CU), Dessing (FVD), De Vries (SGP), Perin-Gopie (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

³ *Kamerstukken I 2023/24 35334/33576, BN.*

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Den Haag, 27 maart 2024

De leden van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 5 februari 2024⁴ met antwoorden (mede namens de minister van Rechtsbescherming) op de nadere vragen naar aanleiding van het mondeling overleg van 18 april 2023 over rechtsbescherming, rechtsgelijkheid, en het bewaken van de rechtsstaat in relatie tot de uitwerking van natuur- en milieuwetgeving in Nederland. De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben naar aanleiding hiervan een aantal nadere vragen en opmerkingen. De leden van de fractie van de fractie van de SP sluiten zich aan bij deze vragen. Een afschrift van deze brief is aan de minister voor Rechtsbescherming gestuurd.

Vragen en opmerkingen van de fractie van GroenLinks-PvdA

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie danken u voor de beantwoording van de eerder gestelde vragen. Zij hebben een aantal vervolgvragen, mede omdat volgens hen de oorspronkelijke vragen niet of alleen in algemene bewoordingen zijn beantwoord.

In de eerste plaats willen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie een fundamenteel punt maken. Zij stellen dat u een aantal vragen niet wilt beantwoorden vanwege lopende procedures en merken op dat het niet zo kan zijn dat wanneer het kabinet welbewust juridisch kwetsbare besluiten neemt, zoals in dit geval, de Tweede Kamer en de Eerste Kamer in hun controlerende taken beperkt worden doordat het kabinet zich achter juridische procedures gaat verschuilen. Ook wanneer er lopende procedures zijn, heeft een kamerlid recht op zorgvuldige antwoorden op vragen over procesvoering en de juridische keuzes die daar aan ten grondslag liggen. Vanzelfsprekend zijn er beperkingen om het landsbelang niet onnodig in gevaar te brengen, maar het past niet binnen de normen van goed bestuur en het algemeen belang om informatie over juridische onderbouwingen en gevolgde procedures achter te houden, aldus de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA. Beide kamers kunnen immers alleen tot een goed oordeel over het gevolgde beleid komen wanneer zij zich een volledig beeld hiervan hebben kunnen vormen. Dit geldt te meer wanneer vragen reeds zijn gesteld voorafgaand aan genoemde lopende procedures. Zij vragen of u dat met hen eens bent.

Daarnaast vragen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA om alle gestelde vragen apart te beantwoorden en niet te volstaan met verwijzingen naar elkaar, naar enorme dossiers van de Tweede Kamer en/of beantwoording van eerdere vragen. Het is immers niet de bedoeling dat Kamerleden als een soort Inspecteur Clouseau hun werk gaan/moeten uitvoeren.

⁴ *Kamerstukken I 2023/24 35334/33576, BN.*

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben eerder vragen gesteld over de invulling van de kabinetsnota 'Grenzen aan gedogen'⁵ bij het gedogen van het Nieuw Normen- en Handhavingstelsel Schiphol (NNHS). Meer in het bijzonder hebben zij gevraagd of u kunt aangeven hoe de verschillende specifieke criteria die in deze nota worden genoemd op Schiphol zijn nageleefd. Ook is verzocht bij de beantwoording daarvan in te gaan op elk criterium en de specifieke invulling daarvan. Die vraag is niet specifiek beantwoord en bij nadere vragen hierover wederom niet omdat dit volgens de minister van Rechtsbescherming de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is. De leden van de fractie GroenLinks-PvdA hechten echter aan inzicht in het proces dat ertoe heeft geleid dat zo lang kon worden gedoogd rond Schiphol en vragen u voornoemde vraag alsnog te beantwoorden.

U kent ongetwijfeld de visie van prof. mr. H.E. Bröring en prof. dr. A.R. Neerhof op de juridische houdbaarheid van gedogen in deze situatie.⁶ De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of u kunt aangeven hoe u in de huidige situatie, waarin Schiphol niet mag krimpen, NNHS niet rechtsgeldig is en zelfs tot 480 vluchten mogelijk zijn, om gaat met het feit dat tegelijkertijd de burgerrechten van burgers (bijvoorbeeld het recht op een goede gezondheid en op een gezonde leefomgeving) worden geschaad en de rechter heeft geoordeeld dat de mensenrechten hier in het geding zijn. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen waarom u zich in dit verband niet juridisch vrijer voelt om de kant van de burgers te kiezen en de rechten van burgers te laten prevaleren boven de rechten van het kapitaal.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of u kunt aangeven of er zonder het nieuwe Luchthavenverkeersbesluit (LVB) en een gemankeerde (en aangevochten) natuurvergunning op dit moment sprake is van een legale operatie op Schiphol, of dat van legaliteit pas kan worden gesproken als er een nieuw LVB is (en dus een onherroepelijk vastgestelde natuurvergunning).

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA menen dat u vragen over de mogelijkheid van gedogen hebt beantwoord alsof Schiphol tijdelijk nog niet aan de vigerende wetgeving voldeed. De situatie is volgens hen echter anders: Schiphol voldeed (en voldoet) niet (meer) aan de vigerende wetgeving. Het gedogen heeft plaatsgevonden in anticipatie op toekomstige wetgeving; wetgeving waarvan het de vraag was of deze er ooit zou komen. Zij vragen u waar in de kabinetsnota 'Grenzen aan gedogen' staat vermeld dat gedogen ook 'richting toekomstige wetgeving' kan betekenen.

Als dat niet in de nota staat vermeld menen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie dat 'Grenzen aan gedogen' nooit de basis voor de gedoogsituatie kon en mocht zijn. Zij vragen of u dat met hen eens bent.

⁵ Zie Kamerstukken II 1996/97, 25085 waarin de kabinetsnota 'Grenzen aan gedogen' aan de Kamer is aangeboden.

⁶ ANTICIPEREND HANDHAVEN VAN HET NIEUWE NORMEN- EN HANDHAVINGSTELSEL SCHIPHOL, Groningen / Oranjestad (AW) - Amsterdam, 20 februari 2020 prof. mr. H.E. Bröring & prof. dr. A.R. Neerhof.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat het kabinet heeft besloten om het maximum aantal toegestane vliegtuigbewegingen van en naar Schiphol te reduceren tot 440.000 per jaar, inclusief het nieuw in te voeren Luchthavenverkeersbesluit.⁷ Dat betekent volgens de leden dat er per definitie geen zicht meer is op legalisatie van alles boven die 440.000 vliegtuigbewegingen en dat er zeker geen concreet zicht op is. Daarmee vervalt de grond (als die er al was) om te gedogen. Toch bent u van plan circa 480.000 vluchtbewegingen toe te staan in het huidige 'gebruiksjaar', terwijl dat niet kan onder de geldende milieuregels, aldus de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie. Zij ontvangen graag van u een reactie op het voorgaande. Verder menen zij dat dit tevens onverenigbaar is met de uitgangspunten van de eigen regels voor gedogen. Zij vragen of u het met hen eens bent en zo niet, of u juridisch kunt onderbouwen waarom niet.

Waarom heeft u, wellicht in tweede instantie, niet geregeld dat NNHS werd gemaximeerd op 400.000 vluchten, zo vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie. Dan was immers zowel het leefbaarheidsprobleem een stuk kleiner als de juridisch onzekere situatie voor Schiphol, zo stellen zij.

Meer in het bijzonder vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie of u kunt aangeven hoe het onderdeel tijdelijkheid van de gedoogsituatie op voorhand is gewogen en waarom u van mening bent dat de illegale onvergunde operatie van Schiphol een acceptabele looptijd zou hebben.

Ook vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie of u kunt aangeven of dit standpunt in de loop der jaren aan heroverwegingen is onderworpen toen bleek dat de NNHS steeds op nieuwe hobbels bleef hangen. Als u die vraag positief beantwoordt willen de leden graag weten wanneer die heroverweging heeft plaatsgevonden en welke conclusies toen zijn getrokken met betrekking tot de criteria 'terughoudend, zorgvuldig en verantwoord'.

In welke bestuurlijke vergaderingen is besloten dat het belang van rechtszekerheid voor omwonenden achtergesteld kon worden op het belang van rechtszekerheid voor de operatie van Schiphol, zo vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie. Anders gezegd: in welk overleg is besloten dat de gedoogsituatie langer kon duren ondanks het feit dat deze situatie voor vele tienduizenden mensen een enorme toename van overlast betekende.

In aansluiting hierop vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie of in dit overleg een nieuwe afweging in het kader van 'Grenzen aan gedogen' is gemaakt of dat men simpelweg is voortgegaan op de ingeslagen weg. Mocht het laatste het geval zijn dan vragen de leden of u kunt uitleggen welk recht omwonenden dan aan deze nota zouden kunnen ontnemen.

Waarom is toen niet alsnog gekozen voor krimp van Schiphol om de (extra) overlast te verminderen voor deze groep burgers? U gaat bij de beantwoording steeds uit van de

⁷ Hoofdlijnenbrief Schiphol, 24 juni 2022.

situatie met of zonder NSSH, terwijl er juridisch gezien redelijkerwijs nog een optie op tafel had moeten liggen toen het nieuwe stelsel steeds langer op zich liet wachten, te weten verdere krimp van Schiphol.

In uw brief⁸ heeft u de Kamer gewezen op een wijziging van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht waarmee de uitsluiting van beroep bij de bestuursrechter voor besluiten van de minister van Infrastructuur en Waterstaat c.q. de minister van Defensie met betrekking tot een viertal luchthavens wordt opgeheven. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen u of deze wijziging reeds is ingegaan of dat burgers zich nog steeds niet goed kunnen verweren wanneer het om betreffende luchthavens gaat. Mocht dat laatste het geval zijn dan willen zij graag weten wanneer wordt verwacht dat deze regels alsnog gaan gelden.

Ten slotte stellen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA dat de antwoorden die u heeft gegeven op de vragen 4, 5 en 32 van het Tweede Kamer lid Van Raan (PvdD)⁹ in tegenspraak lijken te zijn met de inhoud van uw brief aan deze Kamer. Kunt u deze verschillen duiden, zo vragen zij.

De leden van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 23 april 2024.

G.J. Oplaat

Voorzitter van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

⁸ *Kamerstukken I 2023/24 35334/33576*, BN, p. 9.

⁹ *Kamerstukken II 2023/24*, Aangangsel van de Handelingen – Antwoord op vragen van het lid Van Raan (PvdD) aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat over breken belofte krimp Schiphol.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2024

Op 27 maart 2024 heeft de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit nadere vragen gesteld naar aanleiding van het mondeling overleg van 18 april 2023 over rechtsbescherming, rechtsgelijkheid en het bewaken van de rechtsstaat in relatie tot de uitwerking van natuur- en milieuwetgeving in Nederland. Op dit moment wordt gewerkt aan de beantwoording van deze vragen. In verband met de benodigde interdepartementale afstemming is het helaas niet gelukt deze te beantwoorden binnen de door de Kamer genoemde termijn.

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, 30 mei 2024

Op 27 maart 2024 heeft de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit nadere vragen gesteld naar aanleiding van het mondeling overleg van 18 april 2023 over rechtsbescherming, rechtsgelijkheid en het bewaken van de rechtsstaat in relatie tot de uitwerking van natuur- en milieuwetgeving in Nederland. Hierbij doe ik u de antwoorden op de gestelde vragen toekomen.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat,

Mark Harbers

In de eerste plaats willen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie een fundamenteel punt maken. Zij stellen dat u een aantal vragen niet wilt beantwoorden vanwege lopende procedures en merken op dat het niet zo kan zijn dat wanneer het kabinet welbewust juridisch kwetsbare besluiten neemt, zoals in dit geval, de Tweede Kamer en de Eerste Kamer in hun controlerende taken beperkt worden doordat het kabinet zich achter juridische procedures gaat verschuilen. Ook wanneer er lopende procedures zijn, heeft een kamerlid recht op zorgvuldige antwoorden op vragen over procesvoering en de juridische keuzes die daar aan ten grondslag liggen. Vanzelfsprekend zijn er beperkingen om het landsbelang niet onnodig in gevaar te brengen, maar het past niet binnen de normen van goed bestuur en het algemeen belang om informatie over juridische onderbouwingen en gevolgde procedures achter te houden, aldus de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA. Beide kamers kunnen immers alleen tot een goed oordeel over het gevolgde beleid komen wanneer zij zich een volledig beeld hiervan hebben kunnen vormen. Dit geldt te meer wanneer vragen reeds zijn gesteld voorafgaand aan genoemde lopende procedures. Zij vragen of u dat met hen eens bent.

De Kamer dient te allen tijde zorgvuldige antwoorden te krijgen op gestelde vragen. Het kabinet geeft dan ook zorgvuldig antwoorden op gestelde vragen. Het is staande praktijk dat in openbare stukken, waaronder schriftelijke vragen van Kamerleden, geen informatie openbaar wordt gemaakt die het belang van de Staat kan schenden als sprake is van nog lopende procedures. Dat is ook in de onderhavige situatie het geval. Het antwoord dat u is gegeven op 5 februari jl. is overeenkomstig deze praktijk aan u toegezonden, zonder dat sprake is van het achterhouden van informatie over juridische onderbouwingen en gevolgde procedures. Van het bewust nemen van juridisch kwetsbare besluiten is geen sprake. Uiteraard geldt daarbij dat belanghebbenden zich tot de rechter kunnen wenden en dat de rechter tot een ander oordeel over het besluit kan komen.

Daarnaast vragen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA om alle gestelde vragen apart te beantwoorden en niet te volstaan met verwijzingen naar elkaar, naar enorme dossiers van de Tweede Kamer en/of beantwoording van eerdere vragen. Het is immers niet de bedoeling dat Kamerleden als een soort Inspecteur Clouseau hun werk gaan/moeten uitvoeren.

Aan dit verzoek wordt zo goed mogelijk voldaan.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben eerder vragen gesteld over de invulling van de kabinetsnota 'Grenzen aan gedogen' bij het gedogen van het Nieuw Normen- en Handhavingstelsel Schiphol (NNHS). Meer in het bijzonder hebben zij gevraagd of u kunt aangeven hoe de verschillende specifieke criteria die in deze nota worden genoemd op Schiphol zijn nageleefd. Ook is verzocht bij de beantwoording daarvan in te gaan op elk criterium en de specifieke invulling daarvan. Die vraag is niet specifiek beantwoord en bij nadere vragen hierover wederom niet omdat dit volgens de minister van

Rechtsbescherming de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is. De leden van de fractie GroenLinks-PvdA hechten echter aan inzicht in het proces dat ertoe heeft geleid dat zo lang kon worden gedoogd rond Schiphol en vragen u voornoemde vraag alsnog te beantwoorden.

De Tweede Kamer is op 25 september 2015 geïnformeerd over het besluit om over te gaan tot anticiperend handhaven, waarmee openbaar verantwoording is afgelegd over de gemaakte keuzes.

De partijen in de ORS (voorheen de Alderstafel) hebben destijds afgesproken dat het wenselijk is om, vooruitlopend op de definitieve verankering van het nieuwe normen- en handavingsstelsel (NNHS) in wet- en regelgeving, de verkeersafhandeling te blijven uitvoeren volgens de regels voor het strikt preferentieel baangebruik. In de genoemde brief is aangegeven dat tot het moment waarop het NNHS op grond van de Wet luchtvaart en onderliggende regelgeving definitief van kracht is, bij overschrijding van de grenswaarden in de handavingspunten anticiperend zal worden gehandhaafd. Uitgaande van een voorspoedige wetsbehandeling was de verwachting dat het anticiperend handhaven van korte duur zou zijn. Daarnaast was het uitgangspunt dat de voorgenomen stelselwijziging naar het NNHS per saldo een reductie van geluidsoverlast voor omwonenden zou realiseren.¹⁰

In antwoord op schriftelijke vragen van de Tweede Kamer is op 22 januari 2024 toegelicht dat, in het licht van lopende of mogelijk toekomstige procedures, het belang van de Staat geschaad kan worden door de gevraagde informatie openbaar te maken.¹¹ Die situatie is sindsdien niet gewijzigd, zodat geen verdere stukken openbaar gemaakt kunnen worden. Het gedogen heeft plaatsgevonden in anticipatie op de vaststelling en inwerkingtreding van toekomstige wetgeving en spoedige verankering van die wetgeving in een te wijzigen Luchthavenverkeerbesluit. De basis was de verwachte komst van nieuwe regelgeving en de overeenstemming van de partijen uit de ORS. Het anticiperend handhaven werd destijds passend geacht binnen de kaders van de kabinetsnota 'Grenzen aan gedogen'. Inmiddels is in 2022 door het huidige kabinet geoordeeld dat die situatie beëindigd moet worden, zoals toegelicht in de Hoofdlijnenbrief Schiphol van 24 juni 2022.¹² Om uiteenlopende redenen is dit tot dusver nog niet mogelijk gebleken. Hiervoor wordt onder meer verwezen naar de brief aan de Tweede Kamer van 28 maart 2024, waarin het kabinet heeft aangegeven na de uitspraak van de Hoge Raad een nieuwe afweging te zullen maken. Eerder had het kabinet al besloten tot opschorting van de aanwijzing tot beëindiging van het anticiperend handhaven totdat de Hoge Raad uitspraak heeft gedaan over dit vraagstuk. De opschorting is bekend gemaakt in de Staatscourant¹³ en op 14 november 2023 is de Tweede Kamer daarover geïnformeerd.¹⁴ In de civiele procedure van de stichting Recht op Bescherming tegen Vliegtuighinder (RBV) oordeelde de rechtbank in

¹⁰ Kamerstukken II, 2015-2016, nr. 296.

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, Aangangsel nr. 838.

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 29 665, nr. 432.

¹³ Stcrt. 2023 nr. 33196.

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 29 665, nr. 488.

het vonnis van 20 maart 2024 dat het niet nodig is om de balanced approach-procedure te volgen voor het stoppen met anticiperend handhaven. Op 5 april 2024 heeft de Advocaat-Generaal (A-G) een advies uitgebracht in het cassatieberoep en geconcludeerd dat de balanced approach-procedure uit de Geluidsverordening van toepassing is op het stoppen met anticiperend handhaven.¹⁵

U kent ongetwijfeld de visie van prof. mr. H.E. Bröring en prof. dr. A.R. Neerhof op de juridische houdbaarheid van gedogen in deze situatie. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of u kunt aangeven hoe u in de huidige situatie, waarin Schiphol niet mag krimpen, NNHS niet rechtsgeldig is en zelfs tot 480 vluchten mogelijk zijn, om gaat met het feit dat tegelijkertijd de burgerrechten van burgers (bijvoorbeeld het recht op een goede gezondheid en op een gezonde leefomgeving) worden geschaad en de rechter heeft geoordeeld dat de mensenrechten hier in het geding zijn. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen waarom u zich in dit verband niet juridisch vrijer voelt om de kant van de burgers te kiezen en de rechten van burgers te laten prevaleren boven de rechten van het kapitaal.

Zoals in antwoord op de bovenstaande derde vraag is aangegeven, heeft het kabinet in de Hoofdlijnenbrief Schiphol aangegeven het anticiperend handhaven te willen beëindigen. Dit omdat het zicht op legalisatie van een spoedige verankering van een te wijzigen Luchthavenverkeerbesluit uitgaande van 500.000 vliegtuigbewegingen NNHS is komen te ontvallen. Tevens is in antwoord op die vraag aangegeven dat dit om uiteenlopende redenen nog niet mogelijk is gebleken. In antwoord op de vraag over de keuze om 'de rechten van burgers te laten prevaleren boven de rechten van het kapitaal' is de Tweede Kamer op van 14 november 2023 geïnformeerd dat het kabinet heeft besloten spoor 1 van het Hoofdlijnenbesluit Schiphol op te schorten, in ieder geval totdat de Hoge Raad uitspraak heeft gedaan in de cassatieprocedure.¹⁶ In de Kamerbrief van 28 maart 2024 heeft het kabinet aangegeven na de uitspraak van de Hoge Raad een nieuwe afweging te zullen maken.¹⁷

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of u kunt aangeven of er zonder het nieuwe Lucht-havenverkeersbesluit (LVB) en een gemankeerde (en aangevochten) natuurvergunning op dit moment sprake is van een legale operatie op Schiphol, of dat van legaliteit pas kan worden gesproken als er een nieuw LVB is (en dus een onherroepelijk vastgestelde natuurvergunning).

Op dit moment is sprake van legale operaties die op Schiphol worden uitgevoerd. Het is juist dat er tegen de natuurvergunning een beroepsprocedure loopt, maar daarmee is de operatie niet illegaal. Voorts is er een vigerend Luchthavenverkeerbesluit en wordt anticiperend gehandhaafd. In de Kamerbrief van 28 maart 2024 heeft het kabinet aangegeven over beëindiging van het anticiperend handhaven na de uitspraak van de

¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 29 665, nr. 496.

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 29 665, nr. 488.

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 29 665, nr. 496.

Hoge Raad een nieuwe afweging te zullen maken. De brief licht de voorliggende dilemma's toe en in de brief is toegezegd de Kamer na het mei-reces nader te informeren over de vervolgstappen.¹⁸ Dat is gebeurd in de Kamerbrief van 24 mei 2024 waarin is toegelicht dat de rechtbank in de RBV-zaak beveelt dat de Staat binnen 12 maanden de wet- en regelgeving moet handhaven. Dit betekent dat binnen deze periode het anticiperend handhaven moet worden beëindigd. Tevens is daarin een dilemma toegelicht. De advocaat-generaal bij de Hoge Raad concludeert in het cassatieberoep dat KLM c.s./IATA e.a. hebben aangespannen, dat de balanced approach-procedure moet worden gevolgd om te kunnen stoppen met anticiperend handhaven. Dit komt niet overeen met overwegingen van de rechtbank in de RBV-zaak, die juist het uitgangspunt hanteert dat het niet nodig is om de balanced approach-procedure te volgen om te stoppen met gedogen. De uitspraak van de Hoge Raad in het cassatieberoep wordt rond de zomer van 2024 verwacht. Als de Hoge Raad het advies van de advocaat-generaal volgt, is er sprake van tegenstrijdige rechterlijke uitspraken, waardoor de Staat klem kan komen te zitten.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA menen dat u vragen over de mogelijkheid van gedogen hebt beantwoord alsof Schiphol tijdelijk nog niet aan de vigerende wetgeving voldeed. De situatie is volgens hen echter anders: Schiphol voldeed (en voldoet) niet (meer) aan de vigerende wetgeving. Het gedogen heeft plaatsgevonden in anticipatie op toekomstige wetgeving; wetgeving waarvan het de vraag was of deze er ooit zou komen. Zij vragen u waar in de kabinetsnota 'Grenzen aan gedogen' staat vermeld dat gedogen ook 'richting toekomstige wetgeving' kan betekenen. Als dat niet in de nota staat vermeld menen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie dat 'Grenzen aan gedogen' nooit de basis voor de gedoogsituatie kon en mocht zijn. Zij vragen of u dat met hen eens bent.

Het gedogen heeft plaatsgevonden in anticipatie op de vaststelling en inwerkingtreding van toekomstige wetgeving en spoedige verankering van die wetgeving in een te wijzigen Luchthavenverkeerbesluit. De basis was de verwachte komst van nieuwe regelgeving en de overeenstemming van de partijen uit de ORS. Het anticiperend handhaven werd destijds passend geacht binnen de kaders van de kabinetsnota 'Grenzen aan gedogen'. Inmiddels is door het kabinet geoordeeld dat die situatie beëindigd moet worden, zoals toegelicht in de Hoofdlijnenbrief Schiphol.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat het kabinet heeft besloten om het maximum aantal toegestane vliegtuigbewegingen van en naar Schiphol te reduceren tot 440.000 per jaar, inclusief het nieuw in te voeren Luchthavenverkeersbesluit. Dat betekent volgens de leden dat er per definitie geen zicht meer is op legalisatie van alles boven die 440.000 vliegtuigbewegingen en dat er zeker geen concreet zicht op is. Daarmee vervalt de grond (als die er al was) om te gedogen. Toch bent u van plan circa 480.000 vluchtbewegingen toe te staan in het huidige 'gebruiksjaar', terwijl dat niet kan onder de geldende milieuregels, aldus de leden van de

¹⁸ Ibidem.

GroenLinks-PvdA-fractie. Zij ontvangen graag van u een reactie op het voorgaande. Verder menen zij dat dit tevens onverenigbaar is met de uitgangspunten van de eigen regels voor gedogen. Zij vragen of u het met hen eens bent en zo niet, of u juridisch kunt onderbouwen waarom niet.

In antwoord op de derde vraag hierboven is aangegeven dat het kabinet in afwachting van het arrest van de Hoge Raad besloten heeft de inwerkingtreding van de experimenteerregeling op te schorten, evenals het beëindigen van het anticiperend handhaven. De uitspraak van de Hoge Raad in het cassatieberoep wordt rond de zomer van 2024 verwacht. Als de Hoge Raad het advies van de advocaat-generaal volgt, is er sprake van tegenstrijdige rechterlijke uitspraken, omdat de rechtbank in de RBV-zaak het uitgangspunt hanteert dat het niet nodig is om de balanced approach-procedure te volgen om te stoppen met anticiperend handhaven. Voor het huidige gebruiksjaar betekent dit dat het toegestane aantal vliegtuigbewegingen is afgestemd op het hetgeen binnen de geldende milieu wet- en regelgeving en de operationele beperkingen van de luchthaven Schiphol mogelijk is.

Waarom heeft u, wellicht in tweede instantie, niet geregeld dat NNHS werd gemaximeerd op 400.000 vluchten, zo vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie. Dan was immers zowel het leefbaarheidsprobleem een stuk kleiner als de juridisch onzekere situatie voor Schiphol, zo stellen zij.

Een beperking van het aantal vliegtuigbewegingen vereist altijd dat een balanced-approach-procedure moet worden doorlopen ingevolge Verordening (EU) 598/2014 inzake de vaststelling van regels en procedures voor de invoering van geluidsgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Unie binnen het kader van een evenwichtige aanpak, en tot intrekking van Richtlijn 2002/30/EG.

Voor de gemaakte keuzes verwijs ik u korthedshalve naar de inhoud van en de toelichting op de ontwerpwijziging Luchthavenverkeerbesluit (LVB) Schiphol, zoals die op 1 maart 2021 is gepubliceerd en voorafgaand op 16 februari 2021 aan de Tweede Kamer is gezonden.¹⁹ In de Hoofdlijnenbrief Schiphol van 24 juni 2022 heeft het kabinet het beleid ten aanzien van Schiphol uiteen gezet.²⁰ Kort gezegd wil het kabinet een nieuwe balans vinden tussen enerzijds de belangen van omwonenden op het gebied van geluidshinder en anderzijds de economische functie van de luchthaven Schiphol. Voor de uitvoering van dit besluit moet de balanced approach-procedure worden doorlopen. Hiertoe loopt momenteel een notificatie bij de Europese Commissie met een pakket van maatregelen, waaronder een verlaging van het maximumaantal vliegtuigbewegingen. De resultaten van deze procedure zullen in het LVB verankerd worden.

Meer in het bijzonder vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie of u kunt aangeven hoe het onderdeel tijdelijkheid van de gedoogsituatie op voorhand is gewogen en waarom u van mening bent dat de illegale onvergunde operatie van Schiphol een acceptabele looptijd zou hebben. Ook vragen de

¹⁹ Staatscourant 2021, nr. 9062.

²⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 29665, nr. 432.

leden van de GroenLinks-PvdA-fractie of u kunt aangeven of dit standpunt in de loop der jaren aan heroverwegingen is onderworpen toen bleek dat de NNHS steeds op nieuwe hobbels bleef hangen. Als u die vraag positief beantwoordt willen de leden graag weten wanneer die heroverweging heeft plaatsgevonden en welke conclusies toen zijn getrokken met betrekking tot de criteria 'terughoudend, zorgvuldig en verantwoord'.

In 2015 werd verondersteld dat het anticiperend handhaven van tijdelijke aard zou zijn. Die tijdelijkheid was afhankelijk van de voortgang in het wetgevingsproces om het LVB te wijzigen. Daarmee werd voldaan aan het criterium zicht op legalisatie. De destijds verwachte tijd die benodigd was voor de LVB-wijziging werd als een acceptabele periode beschouwd. Echter in de loop der tijd zijn de omstandigheden gewijzigd, zoals in bovenstaande antwoorden is toegelicht, waardoor het kabinet die periode niet meer als acceptabel beschouwt.

Op 10 december 2021 is de Tweede Kamer geïnformeerd over het signaal van de ILT inzake anticiperend handhaven.²¹ Het kabinet heeft vervolgens de ontstane situatie heroverwogen en besloten om het anticiperend handhaven te beëindigen. In de Hoofdlijnenbrief Schiphol van 24 juni 2022 is dat besluit verwoord en aan de Kamer kenbaar gemaakt.²²

In de gestelde vraag wordt een illegale en onvergunde operatie van Schiphol verondersteld. Daar is geen sprake van. Schiphol heeft een natuurvergunning aangevraagd toen na de PAS-uitspraak vaststond dat die benodigd was. Gedurende de behandeling van de aanvraag is het ontbreken van die vergunning door het bevoegd gezag (de minister van LNV) gedoogd en de Kamer is over de motivering daartoe bij herhaling geïnformeerd. Evenmin is sprake van een illegale situatie omdat gedogen – dat wil zeggen het tijdelijk afzien van handhaving – de operaties op Schiphol niet illegaal maken.

Inmiddels heeft de rechtbank in de RBV-zaak vonnis gewezen en wordt thans gewerkt aan het uitvoering geven van het vonnis in die zaak, zoals aan de Tweede Kamer op 9 april jl. is bericht.²³

In welke bestuurlijke vergaderingen is besloten dat het belang van rechtszekerheid voor omwonenden achtergesteld kon worden op het belang van rechtszekerheid voor de operatie van Schiphol, zo vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie. Anders gezegd: in welk overleg is besloten dat de gedoogsituatie langer kon duren ondanks het feit dat deze situatie voor vele tienduizenden mensen een enorme toename van overlast betekende. In aansluiting hierop vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie of in dit overleg een nieuwe afweging in het kader van 'Grenzen aan gedogen' is gemaakt of dat men simpelweg is voortgegaan op de ingeslagen weg. Mocht het laatste het geval zijn dan vragen de leden of u kunt uitleggen welk recht omwonenden dan aan deze nota zouden kunnen ontleenen.

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 29 665, nr. 418.

²² Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 29 665, nr. 432.

²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 29665, nr. 498.

Waarom is toen niet alsnog gekozen voor krimp van Schiphol om de (extra) overlast te verminderen voor deze groep burgers? U gaat bij de beantwoording steeds uit van de situatie met of zonder NSSH, terwijl er juridisch gezien redelijkerwijs nog een optie op tafel had moeten liggen toen het nieuwe stelsel steeds langer op zich liet wachten, te weten verdere krimp van Schiphol.

In 2015, zoals blijkt uit de brief daarover aan de Tweede Kamer van 25 september 2015, werd verondersteld dat de situatie van anticiperend handhaven van tijdelijke aard zou zijn. Het beeld van alle betrokken partijen was dat met het anticiperend handhaven de geluidsoverlast zou worden beperkt doordat strikt preferentieel baangebruik per saldo de minste geluidsoverlast oplevert. Daarna werd het tot stand brengen van een gewijzigd LVB door diverse oorzaken vertraagd. Dat proces heeft zich afgespeeld tussen 2015 en 2022. Bij elk bestuurlijk overleg waar over die ontwikkelingen is gesproken, is de noodzaak tot het zo spoedig mogelijk tot stand brengen van een gewijzigd LVB en het zo spoedig mogelijk beëindigen van het anticiperend handhaven leidend geweest.

Benadrukt wordt overigens dat tijdens geen enkel bestuurlijk overleg is besloten dat het belang van rechtszekerheid voor omwonenden achtergesteld kan worden ten opzichte van het belang van rechtszekerheid voor de operaties op Schiphol. Evenmin heeft besluitvorming plaatsgevonden over het verlengen van de gedoogsituatie. De gedoogsituatie was immers een gegeven, zodat uitsluitend werd gesproken over mogelijkheden om het LVB zo spoedig mogelijk te wijzigen, zodat het anticiperend handhaven zo spoedig mogelijk beëindigd kon worden.

Een nieuwe afweging is gemaakt na het signaal van de ILT, waarover de Tweede Kamer op 10 december 2021 is geïnformeerd.²⁴ Voorts is de beëindiging van het anticiperend handhaven een uitdrukkelijk onderdeel geweest van de voorbereiding en besluitvorming omtrent de Hoofdlijnenbrief Schiphol, waarin het kabinet haar besluit tot beëindiging kenbaar heeft gemaakt. Daarbij is tevens gekozen voor een vermindering van het aantal vliegtuigbewegingen op Schiphol om een betere balans in leefomgeving rondom Schiphol te realiseren.

De redenen die nadien tot (verdere) vertraging hebben geleid in de uitvoering van de Hoofdlijnenbrief, zijn de Kamer toegelicht in de voortgangsbrieven inzake de uitvoering van het Programma Omgeving Luchthaven Schiphol en laatstelijk in de Kamerbrief van 28 maart 2024.²⁵

In uw brief heeft u de Kamer gewezen op een wijziging van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht waarmee de uitsluiting van beroep bij de bestuursrechter voor besluiten van de minister van Infrastructuur en Waterstaat c.q. de minister van Defensie met betrekking tot een viertal luchthavens wordt opgeheven. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen u of deze wijziging reeds is ingegaan of dat burgers zich nog steeds niet goed kunnen verweren wanneer het om betreffende luchthavens gaat. Mocht

²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 29 665, nr. 418.

²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 29 665, nr. 496.

dat laatste het geval zijn dan willen zij graag weten wanneer wordt verwacht dat deze regels alsnog gaan gelden.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA verwijzen naar de brief van 5 februari 2024, waarin de Kamer is gewezen op een wijziging van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht waarmee de uitsluiting van beroep bij de bestuursrechter voor besluiten van de minister van Infrastructuur en Waterstaat c.q. de minister van Defensie met betrekking tot een viertal luchthavens wordt opgeheven.²⁶ Op dit moment sluit bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht de mogelijkheid uit om beroep bij de bestuursrechter in te stellen tegen de (wijziging van) een luchthavenverkeer- en een luchthavenindelingbesluit voor de luchthaven Schiphol, tegen de (wijziging van) een luchthavenbesluit voor de luchthavens Lelystad, Rotterdam en Eindhoven en tegen een vergunning voor burgermedegebruik voor de luchthaven Eindhoven. Over een wetsvoorstel waarmee het voor omwonenden mogelijk wordt om bij de bestuursrechter in beroep te gaan tegen een wijziging van het luchthavenverkeer- en luchthavenindelingbesluit is recent advies ontvangen van de Raad van State. Het wetsvoorstel wordt zo spoedig mogelijk ingediend bij de Tweede Kamer. Indien het wetsvoorstel door de Tweede en Eerste Kamer wordt aangenomen, treedt de wet zo snel als mogelijk in werking, namelijk op de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Ten slotte stellen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA dat de antwoorden die u heeft gegeven op de vragen 4, 5 en 32 van het Tweede Kamer lid Van Raan (PvdD) in tegenspraak lijken te zijn met de inhoud van uw brief aan deze Kamer. Kunt u deze verschillen duiden, zo vragen zij.

De antwoorden die zijn gegeven op de vragen 4, 5 en 32 van het Tweede Kamer lid Van Raan (PvdD)²⁷ zijn niet in tegenspraak met de inhoud van de brief aan de Eerste Kamer van 5 februari jl. zodat er geen verschillen zijn te duiden.

²⁶ Eerste Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 35334/33576, BN, p. 9.

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, Aankhangsel nr. 838.