



> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk
IENW/BSK-2023/292056

Uw kenmerk
172778.05U

Bijlage(n)
1

Datum 26 oktober 2023
Betreft Beantwoording nadere vragen mondeling overleg
rechtsbescherming, rechtsgelijkheid en het bewaken van
de rechtsstaat in relatie tot de uitwerking van natuur- en
milieuwetgeving in Nederland

Geachte voorzitter,

Op 20 september 2023 heeft de Eerste Kamer nadere 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, gehouden op 18 april 2023. Hierbij ontvangt u de
antwoorden.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

Mark Harbers

Beantwoording van de vervolgvragen en opmerkingen van de fracties van GroenLinks-PvdA naar aanleiding van het verslag van een schriftelijk overleg, op de vragen naar aanleiding van het mondeling overleg over rechtsbescherming, rechtsgelijkheid, en het bewaken van de rechtsstaat in relatie tot de uitwerking van natuur- en milieuwetgeving in Nederland.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons kenmerk
IE NW/BSK-2023/292056

Vragen aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat

Bij vraag 1 stelt u bij de beantwoording dat omwonenden gecompenseerd worden bij overtreding van de normen voor geluidsmmeetpunten wanneer er via de gedoogconstructie voor Nieuw Normen- en Handhaving-stelsel Schiphol (NNHS) gevlogen wordt, en dat zij zich tevens kunnen beroepen op gederfd woongenot via de nadeelcompensatieregeling bij het luchthavenverkeerbesluit (LVB). De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of het punt hierbij echter niet is dat er op dit moment geen juridisch geldend LVB is op basis waarvan het NNHS kan gelden. Het NNHS is immers een gedoogconstructie op basis van een concept LVB terwijl er wel al via het NNHS gevlogen wordt, aldus deze leden.

Het ontbreken van een juridisch geldend Luchthavenverkeerbesluit (LVB) waarin het NNHS is verankerd, laat onverlet dat belanghebbenden die van mening zijn in het algemeen schade te leiden een verzoek om nadeelcompensatie kunnen indienen op grond van de Beleidsregel nadeelcompensatie Infrastructuur en Waterstaat 2019. Bij de behandeling van deze verzoeken zal worden beoordeeld of de schade redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste van de benadeelde behoort te blijven en of de vergoeding niet of niet voldoende anderszins is verzekerd. Om de rechtspositie van omwonenden te herstellen heeft het kabinet besloten het anticiperend handhaven per 31 maart 2024 te beëindigen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie blijven dus nieuwsgierig hoe het in dit geval met de rechtsbescherming van omwonenden gesteld is. U schrijft in uw beantwoording: 'Omwonenden kunnen zich hierdoor al geruime tijd niet beroepen op de geluidsnormen...die gelden volgens het vigerend stelsel'. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen op welke juridische en planologische gronden benadeelde omwonenden zich dan wel konden beroepen wanneer ze schade ervoeren als gevolg van een toename van gedoogde geluidsoverlast. En op welke wijze konden omwonenden zich beroepen op planschade als gevolg van het nog te nemen LVB waarin het NNHS gelegaliseerd zou worden? Deze leden wijzen er, om misverstanden te voorkomen, op dat planschade echt een andere vorm van compensatie is dan vergoeden van schade als gevolg van overtredingen van (gedoogde) milieunormen.

Zoals de leden terecht opmerken is planschade een andere vorm van compensatie dan nadeelcompensatie. In de regel gaat het bij planschade om het vergoeden van permanente schade die optreedt als gevolg van ruimtelijke plannen. De ruimtelijke beperkingen rond Schiphol die voortvloeien uit het gebruik van de luchthaven, zijn separaat van het LVB vastgelegd in het Luchthavenindelingbesluit (LIB). Er kan een beroep gedaan worden op planschade als bijvoorbeeld plannen voor het ontwikkelen van nieuwe woningen door wijziging van de ruimtelijke beperkingen in het LIB geen doorgang meer kunnen vinden. Planschade heeft uitsluitend betrekking op de schade die wordt veroorzaakt door het LIB en staat daarmee los van compensatie als gevolg van overtredingen van gedoognormen en van het LVB.

De overheid neemt binnen haar taakuitoefening veel maatregelen en besluiten die in het algemeen belang en rechtmatig genomen zijn. Burgers en bedrijven kunnen nadeel ondervinden door dit optreden. In sommige situaties hebben zij recht op een tegemoetkoming in de schade. Dit wordt ook wel aangeduid als nadeelcompensatie. Zoals in eerdere beantwoording¹ is aangegeven is er een Beleidsregel nadeelcompensatie overschrijding grenswaarden geluid luchthaven Schiphol vastgesteld. Omwonenden die in de periode november 2017 tot en met oktober 2019 hoofdbewoner waren van een woning in de buurt van een handhavingspunt waarvan de grenswaarde voor geluid is overschreden, komen in aanmerking voor compensatie wegens geluidsoverlast. Deze vergoeding is bedoeld als tegemoetkoming voor gederfd woongenot als gevolg van geluidsoverschrijding van luchthaven Schiphol.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen hoeveel mensen zich afgelopen jaren succesvol hebben beroepen op planschade als gevolg van het gedoogde NNHS. Hoeveel planschadecompensatie is er uitgekeerd aan omwonenden op basis van een beroep op planschade als gevolg van NNHS? Kunt u reflecteren op het beeld dat hieruit naar voren komt?

Er zijn geen belanghebbenden die op basis van een beroep op planschade als gevolg van het NNHS schadevergoeding hebben gekregen. Zoals in bovenstaand antwoord is aangegeven, heeft planschade uitsluitend betrekking op de schade die wordt veroorzaakt door het LIB en een daarmee verband houdende ruimtelijke wijziging. Daarmee staat het los van compensatie als gevolg van overtredingen van gedoognormen. Op grond van artikel 6.1 e.v. van de Wro kunnen belanghebbenden een aanvraag om tegemoetkoming in inkomensderving of waardevermindering van een onroerende zaak indienen voor onder meer de bepalingen van een bestemmingsplan. Zo'n aanvraag om tegemoetkoming in planschade heeft dus altijd betrekking op een ruimtelijke wijziging en daar is bij de overschrijding van geluidnormen geen sprake.

Ten aanzien van vraag 2 vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie of u kunt uitleggen waarom er bij een andere, meer actieve invulling van de toezicht en de handhaving van geluidsoverlast geen extra middelen nodig zijn.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) houdt momenteel – nu het anticiperend handhaven nog geldt – ook toezicht en treedt handhavend op. Om die reden zijn vooralsnog geen extra middelen nodig. De monitoring van de geluidbelasting bij de handhavingspunten vindt nu ook al plaats. Bij een overschrijding van de grenswaarde in een handhavingspunt beoordeelt de ILT momenteel bovendien de naleving van de baanregels van het NNHS. Bij het opheffen van het anticiperend handhaven is deze laatste stap niet meer nodig en kan bij overschrijding van een grenswaarde bij een handhavingspunt worden overgegaan tot handhavend optreden. Door het beëindigen van het anticiperend handhaven verandert er niets aan de rol en taak van de ILT. Er verandert wel iets in de regels waarop toezicht en handhaving moet plaatsvinden.

Op bladzijde 8 van de beantwoording beroept u zich op de criteria in de kabinetsnota 'Grenzen aan gedogen' wat betreft maximale termijnen voor het gedogen van bedrijfsactiviteiten zonder vergunning. Deze leden vragen in hoeverre deze kabinetsnota kenbaar wordt geacht voor de

¹ Kamerstukken I 2022/23 35334/33576, BI

gewone burger in Nederland. Zeker daar een kabinetsnota niet wordt gepubliceerd in de Staatscourant, noch kan deze burger deze nota terugvinden in het wetboek. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben geconstateerd dat omwonenden tussen de 7 en 10+ jaar leven met een gedoogconstructie, waarin hun rechtspositie op zijn best zwak te noemen is. Nu de Inspectie Leefomgeving en Transport heeft aangegeven te moeten gaan handhaven, heeft u een experimenteerregeling ingeroepen. Deze leden vragen of u kunt toezeggen dat de experimenteerregeling, die voor 2 jaar ingaat, niet verlengd wordt, mocht het nieuwe LVB langer dan deze periode op zich laten wachten. Zij vragen of u kunt uitsluiten dat ingezet gaat worden op een serie van opeenvolgende experimenteerregelingen.

Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat

Ons kenmerk
IE NW/BSK-2023/292056

De experimenteerregeling waaraan gerefereerd wordt, geldt voor het zomerseizoen van het gebruiksjaar 2024, dat loopt van 31 maart 2024 tot en met 31 oktober 2024. Volgens de Wet Luchtvaart kan het experiment met maximaal een jaar worden verlengd.

Vragen aan de minister voor Rechtsbescherming

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of u de aspecten 'terughoudend, zorgvuldig en verantwoord gebruik' kunt inkleuren voor de gedoogsituatie rond Schiphol. In het bijzonder ten aanzien van het gezondheidsbelang van omwonenden, en in het bijzonder die omwonenden die door NNHS (en de aangekondigde experimenteerregeling) benadeeld worden. Kunt u laten zien hoe zij 'terughoudend, zorgvuldig en verantwoord gebruik' hebben ingevuld ten aanzien van de stikstofdoelstellingen en het belang van een snelle afbouw van klimaat ontwrichtende activiteiten, zoals de luchtvaart?

De gestelde vraag raakt aan meerdere situaties die elk op hun eigen merites beoordeeld moeten worden. Voor zover sprake is, of is geweest van een gedoogsituatie door anticiperend handhaven van het NNHS, wordt opgemerkt dat de Kamer in brieven en antwoorden op schriftelijke vragen steeds is geïnformeerd over de overwegingen die daaraan ten grondslag hebben gelegen. In meerdere rechtszaken tot en met 2019 heeft de rechter het anticiperend handhaven toegestaan omdat de verwachting was dat eind 2019 een gewijzigd Luchthavenverkeerbesluit (LVB) Schiphol van kracht zou worden. Conform de Hoofdlijnenbrief Schiphol van 24 juni 2022² is besloten om het anticiperend handhaven te beëindigen en overschrijding van de grenswaarden op de bestaande handhavingspunten niet langer te gedogen. De Kamer is in die brief geïnformeerd dat het in het belang wordt geacht van de rechtspositie van omwonenden van Schiphol om het anticiperend handhaven te beëindigen³ en terug te vallen op het vigerende Luchthavenverkeerbesluit. Ondanks de beëindiging van het anticiperend handhaven is het wel de bedoeling dat de regels voor het strikt preferentieel baangebruik toegepast blijven worden. Dit om extra geluidhinder voor omwonenden te voorkomen. Vanaf 31 maart 2024 zal de vigerende regelgeving onverkort worden toegepast als sprake is van een overschrijding van de wettelijk vastgelegde normen. Het doel van de inmiddels gepubliceerde experimenteerregeling⁴ is om mogelijk te maken dat het strikt preferentieel

² Kamerstukken II 2021/22, 29665, nr. 432

³ Staatscourant 2023, nr. 24546

⁴ Staatscourant 2023, nr. 24537

baangebruik ook na het beëindigen van het anticiperend handhaven kan worden voortgezet.

Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat

De rechtvaardiging alsmede de duur van een gedoogsituatie is casus-specifiek en kan bovendien door de rechter getoetst worden, bijvoorbeeld naar aanleiding van een besluit op een handhavingsverzoek. Voor wat betreft de stikstofdoelstellingen in relatie tot de luchtvaart en meer specifiek Schiphol is evenzeer invulling gegeven aan de kabinetsnota Grenzen aan Gedogen⁵. Inmiddels beschikt Schiphol over een natuurvergunning.⁶ Daarover is de Kamer op 26 september 2023 door het bevoegd gezag geïnformeerd, evenals eerder over besluiten van het bevoegd gezag op ingediende handhavingsverzoeken.

Voor wat betreft sectordoelstellingen met betrekking tot stikstof wordt kortheidshalve verwezen naar de reactie van de Minister voor Natuur en Stikstof daarover aan de Tweede Kamer van 30 juni jl.⁷

Volgens de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie is vraag 6 niet beantwoord: Bent u 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'. Om de vraag te verduidelijken: bij welke termijn vindt u dat 'zicht op legalisatie' over gaat in langdurig niet voldoen aan de vergunningsplicht en handhaving terecht is? U scheidt met Schiphol immers een precedent voor het langjarig niet voldoen aan de vergunningsplicht, aldus de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie.

Zoals in antwoord op eerdere vragen is gesteld, is de rechtvaardiging alsmede de duur van een gedoogsituatie casus-specifiek en deze kan bovendien door de rechter getoetst worden. Daarom kan niet in algemene zin een termijn worden gesteld die toepasselijk is. Evenmin kan worden gesteld dat daarmee een precedent is ontstaan voor het gedurende langere tijd niet voldoen aan wettelijke voorschriften, zoals bijvoorbeeld een vergunningplicht op grond van de Wet natuurbescherming. Overigens is de gedoogsituatie voor wat betreft de Wet natuurbescherming als gevolg van de op 26 september jl. aan Schiphol verleende natuurvergunning inmiddels beëindigd en is besloten per 31 maart 2024 het anticiperend handhaven op Schiphol te beëindigen.⁸

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of u de onderliggende documenten kunt delen waaruit blijkt hoe de aspecten rechtsbescherming, omwonenden en natuur bij het opstellen van de nota 'grenzen aan gedogen' een rol hebben gespeeld en op welke wijze dit belang is afgewogen tegen andere belangen. Voorts vragen de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie of u dezelfde informatie kunt delen ten aanzien van de afweging van het behalen van (internationale) milieunormen als gevolg van niet-handhaven in een gedoogconstructie.

De kabinetsnota Grenzen aan Gedogen beschrijft de randvoorwaarden voor het begrip gedogen.⁹ In deze nota wordt beschreven in welke situaties gedogen aanvaardbaar kan zijn. Ook wordt beschreven welke middelen kunnen worden gebruikt om de oorzaken van gedoogpraktijken te voorkomen. Een bestuursorgaan met een handhavingstaak heeft niet de vrijheid om naar eigen inzicht te beslissen of het wel of niet zal handhaven. Het hebben van een bevoegdheid geeft ook een plicht, namelijk de plicht om die bevoegdheid

⁵ Kamerstukken II 1996/97, 25085, nr. 2.

⁶ Staatscourant 2023, 26631

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 31936, nr. 1086

⁸ Staatscourant 2023, nr. 24546

⁹ Kamerstukken II 1996/97, 25085, nr. 2

zorgvuldig te gebruiken. Deze plicht vereist dat bij elke beslissing over handhaving een zorgvuldige belangenafweging moet worden gemaakt. Daarbij moeten doel en strekking van de overtreden norm het uitgangspunt zijn. Ook de genoemde belangen van rechtsbescherming, omwonenden en het milieu in brede zin met inbegrip van het natuurbelang, moeten in die afweging betrokken worden. Het nakomen of behalen van internationale afspraken en verplichtingen moet worden onderscheiden van het behalen van milieunormen. Het eerste is een rechtsstatelijk uitgangspunt waaraan niet wordt getornd. Het tweede kan er in de praktijk toe leiden dat in geval er wordt gedoogd, een afweging gemaakt wordt in individuele handhavings- of gedoogbeslissingen. Die wordt gemotiveerd en met de daaraan ten grondslag liggende beslisdocumenten gedocumenteerd. Ten aanzien van die motivering en de daaraan ten grondslag liggende documenten wordt korthedshalve verwezen naar de betreffende beslissingen.

Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat

Ons kenmerk
IE NW/BSK-2023/292056

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen tot slot of u kunt aangeven hoe het criterium 'beperkt in omvang en/of tijd' bij NNHS vooraf is bepaald en ingevuld. Wat waren de grenzen van de 'beperkte omvang en wat was de tijdsperiode die werd gekoppeld aan 'beperkt in tijd'?

In de brief van de staatsecretaris van Infrastructuur en Milieu van 26 oktober 2015 over het anticiperend handhaven is aangegeven dat uitgaande van een voorspoedige wettelijke vastlegging van het nieuwe normen- en handhavingstelsel (NNHS) in de Wet luchtvaart en onderliggende regelgeving, bij overschrijding van de grenswaarden in de handhavingpunten anticiperend gehandhaafd zal worden.¹⁰ Het desbetreffende wetsvoorstel was op dat moment reeds aangeboden aan de Kamer, waarmee de verwachting was dat het anticiperend handhaven beperkt in tijd zou zijn. Het uitgangspunt van de voorgenomen stelselwijziging was dat per saldo een reductie van de geluidsoverlast zou worden gerealiseerd. Doordat de wijziging van het LVB lang op zich liet wachten leidde het anticiperend handhaven er echter toe dat de rechtspositie van omwonenden op het gebied van geluidshinder al geruime tijd niet goed is gereguleerd. Om deze reden heeft het kabinet besloten het anticiperend handhaven te beëindigen.

¹⁰ Kamerstukken II 2015/16, 29665, nr. 220