

AH 2694
2022Z02006

Antwoord van minister Van der Wal-Zeggelink (Natuur en Stikstof)
(ontvangen 10 mei 2022)

Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021-2022, nr. 1840

1

Bent u bekend met de berichten 'Vrijhavens voor stikstofuitstoot? Die bestaan niet, zegt de minister' en 'Afstandsgrens stikstofdepositie'? Zo ja, hoe beoordeelt u de kritiek uit deze artikelen?^{1 2}

Antwoord

Ja, daarmee ben ik bekend. Ik ga in de beantwoording op deze Kamervragen nader in op argumenten uit deze artikelen.

2

Erkent u dat uw antwoord op eerdere Kamervragen enkel kan worden gelezen als een bevestiging dat voor het onderdeel stikstof in die gevallen inderdaad geen vergunningplicht geldt, en dat enkel voor andere aspecten van het project een vergunningplicht is en dat dit niks wijzigt aan het onderdeel stikstof?³

Antwoord

Er zijn op dit moment vier gebieden in Nederland waar binnen 25 kilometer afstand geen (naderend) overbelaste stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden liggen. Als er geen stikstofaspecten zijn, kan een natuurvergunning alsnog aan de orde zijn vanwege andere aspecten zoals bijvoorbeeld verstoring. Ook gelden andere eisen: een activiteit moet bijvoorbeeld planologisch passen en voldoen aan de van toepassing zijnde milieu-eisen zoals vastgelegd in het Activiteitenbesluit milieubeheer.

¹ De Correspondent, 27 januari 2022, «Vrijhavens voor stikstofuitstoot? Die bestaan niet, zegt de Minister» (<https://decorrespondent.nl/13081/vrijhavens-voor-stikstofuitstoot-die-bestaan-niet-zegt-de-minister/1048041609780-94bb3df4>)

² Website Raoul Beunen, geraadpleegd 3 februari 2022, «Afstandsgrens stikstofdepositie» (<https://www.raoulbeunen.nl/?p=1182>)

³ Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021-2022, nr. 1250

3

Kunt u nader toelichten wat u bedoelt met 'Het kabinet onderzoekt tevens de mogelijkheid om in de individuele vergunningverlening een bijdrage te vragen als passende maatregel voor effecten voor extra emissiereductie'? Wat betekent dit concreet? 4)

Antwoord

De juridische mogelijkheden worden in beeld gebracht om aan initiatiefnemers een bijdrage te vragen als passende maatregel en de beleidsmatige wenselijkheid wordt getoetst. Gedacht kan worden aan onder meer extra emissiereducerende technieken om bestaande of nieuwe stikstofemissies van activiteiten verder te beperken, een financiële bijdrage voor het treffen van bron- of natuurmaatregelen en/of het beperken van ongewenste ingebruikname van latente ruimte in vergunningen.

4

Erkent u dat de afkapgrens vooral gericht is op het gemakkelijker maken van vergunningverlening voor infrastructurele projecten? Zo ja, bent u van mening dat de afstandsgrens voorbijgaat aan de bewijslast zoals vastgelegd in de Wet natuurbescherming?

Antwoord

Nee. De maximale rekenafstand is niet gericht op het gemakkelijker maken van vergunningverlening van infrastructurele projecten. Het is de uitkomst van een traject waarin tegemoet is gekomen aan de bevindingen van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof (commissie Hordijk).

5

Klopt het dat bij het hanteren van de afkapgrens vaak meer dan 75% van de stikstof die wordt uitgestoten buiten beeld blijft? Zo nee, van welk percentage is dan sprake?

Antwoord

Nee dit klopt niet. De maximale rekenafstand geldt niet voor emissies. Initiatiefnemers moeten alle stikstofemissie die toerekenbaar is aan het te beoordelen project, meenemen in berekening van de depositiebijdrage.

De maximale rekenafstand van 25 km geldt alleen voor depositieberekeningen van projecten in het kader van de toestemmingverlening. Voor de berekening van de totale stikstofdepositie geldt de maximale rekenafstand niet. De maximale rekenafstand heeft daarom geen invloed op de bepaling van de totale depositie. Een maximale rekenafstand is daarmee dus nadrukkelijk niet aan de orde bij de berekening van de (ontwikkeling in) totale landelijke deposities, bijvoorbeeld in het kader van de monitoring van de stikstofaanpak.

Het is niet zo dat alle emissies van Nederlandse bronnen, die buiten de 25 km van die emissiebronnen neerslaat, in Nederland terecht komt. Gemiddeld slaat ongeveer twee derde van de totale stikstofemissies (NH₃ en NO_x) van Nederlandse bronnen buiten Nederland neer (Bron: RIVM-briefrapport 2021-0200). Voor de ammoniakemissies (NH₃) geldt dat ongeveer 47% van de Nederlandse ammoniakemissies buiten Nederland neerslaat. Voor stikstofoxiden (NO_x) is dit ongeveer 88%.

Voor het deel dat neerslaat in Nederland geldt dat gemiddeld 50% van de stikstofemissie van een bron binnen 25 kilometer deponeert en 50% daarbuiten. Deze fracties geven een gemiddelde inschatting voor een groot aantal bronnen. Met de brief van 9 juli 2021 en de daarbij behorende bijlagen is uw kamer hierover uitgebreid geïnformeerd (Kamerstuk 35334, nr. 158). De hoogste depositie per hectare treedt op nabij de bron. Voor relatief lage bronnen zoals wegverkeer en stallen geldt bijvoorbeeld dat een groter deel binnen 25 kilometer neerslaat dan voor hogere (industriële) bronnen. De hoeveelheid depositie buiten de 25 kilometer van een bron is veelal lager dan 0,005 mol per hectare per jaar. Dit is de rekenkundige ondergrens bij depositieberekeningen in kader van de toestemmingverlening. Voor een individuele bron geldt dat het percentage van de emissies NO_x en NH₃ dat zich verder verspreidt dan 25 km onder meer afhankelijk is van de locatie, de stof en de emissiekenmerken zoals schoorsteenhoogte en warmte-inhoud.

6

Kunt u toelichten wat de precieze gevolgen zijn van de implementatie van de afkapgrens van 25 kilometer voor de stikstofdeken die zich uitstrekt over Nederland?

Antwoord

Zoals bij het antwoord op vraag 5 aangegeven en om misverstanden te voorkomen: bij het berekenen van de totale stikstofdeposities van alle bronnen (achtergronddepositie) speelt de maximale rekenafstand geen rol.

De depositiebijdrage van alle activiteiten wordt meegenomen in het bepalen van de totale stikstofdepositie in Nederland, de 'stikstofdeken'. Nieuwe activiteiten en wijzigingen in bestaande activiteiten kunnen depositie veroorzaken buiten de maximale rekenafstand van 25 km. Hoe groot de depositiebijdrage van toekomstige nieuwe projecten zal zijn als onderdeel van de totale 'stikstofdeken', is niet precies te zeggen. Naar schatting van RIVM bedraagt deze bijdrage hooguit enkele molen/ha/jaar en mogelijk zelfs minder.

Bij het vaststellen van de totale deposities op basis waarvan het huidige pakket aan maatregelen van de structurele aanpak stikstof is bepaald, is rekening gehouden met de depositie van nog te vergunnen activiteiten: de bijdrages van toekomstige activiteiten (projecten) zijn verdisconteerd in de emissieramingen van het PBL die gebruikt zijn voor berekening van de totale deposities.

Bij de bepaling van de landelijke deposities in het kader van de stikstofaanpak is uitgegaan van emissieramingen van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het PBL heeft in de emissieramingen de meest plausibel geachte ontwikkeling van de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen opgenomen, gegeven de veronderstelde economische groei, de prijzen en het meegenomen beleid. In de ramingen zijn ook de verwachte economische en maatschappelijke activiteiten meegenomen, inclusief activiteiten (projecten) waarover nog een toestemmingsbesluit moet worden genomen. In de ramingen is geen rekening gehouden met een afname van de totale emissies als gevolg van projectspecifieke emissie-reducerende mitigerende maatregelen.

Omdat de som van de bijdragen van projecten buiten 25 km onderdeel is van de totale achtergronddepositie, heeft de maximale rekenafstand van 25 kilometer geen consequenties voor de totale depositie op basis waarvan het pakket aan bron- en natuurmaatregelen wordt ingericht.

7

Heeft inmiddels al definitieve besluitvorming plaatsgevonden omtrent het pakket te nemen mitigerende maatregelen? Zo ja, welke maatregelen gaat u nemen?

Antwoord

Het aanvullende pakket bronmaatregelen is niet bedoeld om mogelijke effecten van stikstofneerslag buiten 25 km te mitigeren, maar vormt een versterking van het pakket aan passende maatregelen die rijk en provincies nemen als extra waarborg om te voorkomen dat het totaal aan (achtergrond)deposities, inclusief de projectbijdragen buiten de maximale rekenafstand, leidt tot verslechtering van natuurwaarden in Natura 2000-gebieden.

De verdere besluitvorming over de verdeling van de gereserveerde middelen vindt plaats in aanloop naar de Voorjaarsnota. Een ophoging van de Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden en/of Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties, een ophoging van de Tijdelijke subsidieregeling walstroom zeeschepen en subsidie voor verduurzaming van binnenvaartschepen zijn maatregelen die in beeld zijn voor het aanvullende pakket.

8

Worden de mitigerende maatregelen genomen op dezelfde locatie als nieuwe projecten, zodat de negatieve effecten op de specifieke natuurgebieden dichtbij die projecten ook daadwerkelijk worden gemitigeerd?

Antwoord

Zoals in het antwoord op vraag 7 is aangegeven, is het aanvullend pakket niet bedoeld om mogelijke effecten van stikstofdepositie buiten de maximale rekenafstand van 25 km te mitigeren. De maximale rekenafstand van 25 kilometer voor projectspecifieke berekeningen betekent dat de depositiebijdragen van een nieuwe activiteit of vanuit aanpassing van een bestaande activiteit binnen 25 kilometer worden betrokken in de toestemmingverlening in het kader van de Wet natuurbescherming (voortoets en passende beoordeling). Dit betreft niet alleen de natuurgebieden binnen 25 km van het project zelf, maar bijvoorbeeld ook alle natuurgebieden binnen 25 km van de (vaar)wegen waar projecten tot verkeersaantrekkende werking leiden. Een initiatiefnemer zal veelal mitigerende maatregelen moeten treffen voor de depositie die zijn project veroorzaakt op Natura 2000-gebieden binnen die 25 kilometer. Dit is het geval als sprake is van een berekende depositiebijdrage op (bijna) overbelaste stikstofgevoelige habitats waarvan niet kan worden uitgesloten dat die bijdrage een significant negatief ecologisch effect heeft. Mogelijke significant negatieve effecten op alle stikstofgevoelige habitats binnen de maximale rekenafstand worden daarmee voorkomen. Dus ook die in de specifieke Natura 2000-gebieden dichtbij de projecten. Voor deze projectspecifieke mitigerende maatregelen geldt ook de maximale rekenafstand van 25 km. Dat betekent dat de depositiereductie van mitigerende bronmaatregelen in de toestemmingsverlening betrokken wordt tot een afstand van maximaal 25 km van de emissiebron(nen) van die maatregelen. De positieve effecten van mitigerende maatregelen moeten optreden op dezelfde plek als die waar de mogelijk significant negatieve effecten van het project zich zouden kunnen voordoen. Projectspectifieke mitigerende maatregelen zullen dan ook moeten worden getroffen relatief dicht bij de natuurgebieden waar significante effecten niet kunnen worden uitgesloten, om voldoende effect te hebben. Bij projecten met relatief grote stikstofuitstoot zullen in beginsel meer mitigerende maatregelen vereist zijn dan bij projecten met relatief kleine stikstofuitstoot. De bronmaatregelen die de overheid treft als passende maatregelen en instandhoudingsmaatregelen zien op het verkleinen van de totale stikstofdeken, het

borgen van behoud van de natuur en het op termijn bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in Natura 2000-gebieden. Deze zijn niet gekoppeld aan specifieke projecten. Dit geldt ook voor het aanvullende pakket passende maatregelen.

9

Bent u van mening dat u met het invoeren van de afstandsgrens voordat bijbehorende mitigerende maatregelen zijn getroffen, een voorschot neemt op verwachte positieve gevolgen van maatregelen voor beschermde natuurgebieden? Zo nee, waarom niet?

10

Klopt het dat zonder het nemen van mitigerende maatregelen, niet voldaan wordt aan artikel 6.2 van de Vogel- en Habitatrichtlijn (het verslechtingsverbod)?

Antwoord 9 en 10

Met het invoeren van de maximale rekenafstand wordt geen voorschot genomen op de verwachte positieve gevolgen van maatregelen voor beschermde natuurgebieden. Het aanvullende pakket bronmaatregelen zoals beschreven in het antwoord op vraag 7 is ook niet bedoeld om mogelijke effecten van projecten te mitigeren. Dit pakket vormt een versterking van het pakket aan passende maatregelen die rijk en provincies nemen in het kader van de structurele aanpak stikstof waarmee onder meer invulling wordt gegeven aan de generieke verantwoordelijkheid tot het treffen van passende maatregelen ter voorkoming van verslechtering van de kwaliteit van habitattypen en leefgebieden van soorten (artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn). In de berekeningen van de benodigde depositiereductie die ten grondslag ligt aan de structurele aanpak zijn de deposities op grotere afstand dan 25 kilometer van de bron – ook van nieuwe initiatieven – meegenomen. Het aanvullend pakket dient als extra waarborg om te voorkomen dat het totaal aan (achtergrond)deposities, inclusief de projectbijdragen buiten de maximale rekenafstand, leidt tot verslechtering van natuurwaarden in Natura 2000-gebieden, zoals dat is vereist op grond van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Daarmee geeft het kabinet invulling aan de verplichtingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn.

De maximale rekenafstand van 25 kilometer voor projectspecifieke berekeningen in het kader van de toestemmingverlening betekent dat de depositiebijdragen van een nieuwe activiteit of aanpassing van een bestaande activiteit binnen 25 kilometer worden betrokken in de toestemmingverlening van de Wet natuurbescherming (voortoets en passende beoordeling).

Met de maximale rekenafstand van 25 kilometer voor alle bronnen is vanuit technisch modelmatige overwegingen een balans gevonden tussen de volledigheid en de precisie van de berekende stikstofdepositie die wordt betrokken in een passende beoordeling.

11

Bent u van mening dat de implementatie van de afkapgrens ten goede komt aan het herstel en de bescherming van de natuur?

Antwoord

De maximale rekenafstand heeft niet als doel het herstel en de bescherming van de natuur te verbeteren. Daarvoor worden onder andere bron- en natuurmaatregelen in het kader van de structurele aanpak stikstof uitgevoerd.

12

Hoeveel projecten verwacht u dat op basis van deze afkapgrens zullen worden vergund?

Antwoord

Het valt niet te zeggen hoeveel projecten vergund zullen worden. De staat van de natuur is bepalend voor de mate waarin nieuwe activiteiten ontplooid kunnen worden. In zijn algemeenheid kan worden gezegd dat er op dit moment beperkte mogelijkheden zijn voor toestemmingverlening. De maximale rekenafstand van 25 kilometer verandert dit beeld niet.

13

Kunt u bevestigen dat er een enorm groot rekenverschil bestaat in het geval van de 25 kilometer afkapgrens bij enerzijds een kleine bron ammoniakemissies nabij een groot Natura 2000-gebied zoals de Veluwe en anderzijds een zeer grote bron NOx op grote afstand van een Natura 2000-gebied?

Antwoord

Bij toestemmingverlening gaat het om emissies en deposities van *nieuwe* projecten, of om *wijzigingen* in emissies en deposities van bestaande projecten. Zoals u o.a. ook kunt lezen in de antwoorden op uw vragen van 29 oktober 2021, is de depositie per hectare per jaar het hoogst nabij de bron (Aanhangsel Handelingen II,

2020/2021, nr. 1250). Dit geldt zowel voor ammoniakemissies als voor NOx. Naarmate de afstand tot bron toeneemt, neemt ook de hoogte van de depositie per hectare per jaar af. De emissie waaiert uit. Emissies uit een hoge bron verdunnen sneller dan emissies uit een lage bron. Ammoniakemissies deponeren sneller dan NOx-emissies bij gelijke bronkenmerken. Ongeveer 53% van de Nederlandse ammoniakemissies slaat binnen Nederland neer. Voor stikstofdioxiden (NOx) is dit ongeveer 12%.

Van de totale ammoniakemissie uit een relatief lage bron, deponeert een groter deel binnen 25km dan van de totale NOx-emissies uit een relatief hoge bron. Omgekeerd geldt hetzelfde: van de totale NOx-emissie uit een relatief lage bron, deponeert een groter deel binnen 25km dan van de totale NH3-emissies uit een relatief hoge bron.

14

Kunt u daarmee dus bevestigen dat het percentage deposities dat binnen de 25 kilometer neerslaat tussen beide scenario's enorm groot zal zijn? Zo ja, waarom beoordeelt u de afkapgrens als verdedigbaar?

Antwoord

Hierbij verwijs ik naar het antwoord op vraag 13.

De maximale rekenafstand van 25 km is verdedigbaar omdat om technisch modelmatige redenen een berekende projectbijdrage voorbij deze rekenafstand niet meer redelijkerwijs toerekenbaar is aan dat project.

15

Deelt u de mening dat het zeer onwenselijk is om deze afkapgrens toe te passen bij alle nieuwe projecten, om vervolgens het gevaar te lopen dat deze afkapgrens geen stand houdt bij de rechter?

Antwoord

Op basis van de resultaten van de onderzoeken van RIVM en TNO naar de modeleigenschappen van AERIUS heeft het vorige kabinet aanleiding gezien om tot een onderbouwde keuze te komen voor een maximale rekenafstand van 25 kilometer in het kader van toestemmingsverlening. Hierbij is rekening gehouden met de op basis van de meest recente jurisprudentie geldende cumulatieve randvoorwaarden voor het vaststellen van een afbakening voor stikstofdepositie van verschillende emissiebronnen:

- Er is technisch modelmatig onderbouwd (balans tussen volledigheid en precisie van stikstofberekeningen) dat een berekende projectbijdrage voorbij een afbakening niet meer redelijkerwijs toerekenbaar is aan een project, en
- Binnen die afbakening treft de initiatiefnemer van een project voor zover nodig maatregelen ten behoeve van de mitigatie van de stikstofdepositie, en
- Er is verzekerd dat, waar nodig, passende maatregelen getroffen worden om een verslechtering van stikstofgevoelige habitats (in Natura 2000-gebieden) als gevolg van de totale stikstofdepositie, dat wil zeggen inclusief die buiten de gehanteerde projectafbakening, te voorkomen.

Het kabinet heeft dan ook vertrouwen in de onderbouwing van de maximale rekenafstand. Het is uiteindelijk aan de rechter om hierover een oordeel te geven.