

AH 3998
2021Z13947

Antwoord van minister Schouten (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit)
(ontvangen 13 september 2021)

1

Klopt het dat het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) in zijn rapport omtrent de afstandsgrens erop wijst dat zowel de uitgebreide modelanalyse als de data-analyses geen reden geven om een projectbijdrage na een bepaalde afstand vanaf de bron niet meer aan het project te relateren? Zo ja, wat is de reden dat toch wordt gekozen voor een afstandsgrens van 25 kilometer?

Antwoord

Het RIVM concludeert in zijn eindrapport dat er geen eenduidige modelmatige overgang is, dat wil zeggen geen eenduidige afstand of waarde waarbij een berekende depositie niet meer te relateren is aan een bron.

Voor de gemaakte afweging over de maximale rekenafstand van 25 kilometer in het kader van toestemmingsverlening is van belang bij welke afstand een berekende projectbijdrage niet meer *redelijkerwijs toerekenbaar* is aan een project. Het RIVM-rapport biedt wel aanknopingspunten die in een beleidsmatige en juridische context gebruikt kunnen worden om tot een begrenzing te komen waarbuiten een berekende waarde niet meer redelijkerwijs toerekenbaar is aan een project in het kader van toestemmingsverlening.

TNO heeft op verzoek van mijn ministerie, in samenwerking met externe deskundigen, op basis van de aanknopingspunten uit het RIVM-onderzoek en de wetenschappelijke praktijk inzicht geboden om een keuze voor een afbakening te kunnen maken.¹

Op basis van de resultaten van deze onderzoeken naar de modeleigenschappen ziet het kabinet aanleiding om te komen tot een onderbouwde keuze voor een maximale rekenafstand van 25 kilometer voor depositieberekeningen met AERIUS Calculator voor alle projecten in het kader van toestemmingsverlening Wet natuurbescherming.

¹ TNO. Notitie: Afbakening in de modellering van depositiebijdragen van individuele projectbijdragen (Fase 1). 6 juli 2021. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/07/09/bijlage-2-tno-rapport-afbakening-in-de-modellering-van-depositiebijdragen-van-individuele-projectbijdragen>

Met deze maximale rekenafstand wordt de onbalans tussen het gewenste detailniveau van berekenen en onzekerheid van het rekenmodel op grote afstand verkleind en ook de gelijke behandeling van verschillende typen emissiebronnen geborgd. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de aanbeveling van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof en wordt eveneens invulling gegeven aan de kabinetsreactie op het eindadvies van het Adviescollege Stikstofproblematiek.

2

Deelt u de mening dat, ondanks dat deposities in de berekeningen worden afgekapt op 25 kilometer, de daadwerkelijke emissie groter zal zijn en buiten de afstandsgrens daadwerkelijke stikstof zal neervallen die een negatief effect kan hebben op de omgeving?

Antwoord

De emissie kan, als deze voldoende sterk is, ook nog na 25 kilometer deposities veroorzaken. Er zijn echter geen gevalideerde modellen voorhanden op basis waarvan een berekende depositie buiten 25 kilometer met zekerheid is toe te schrijven aan een individuele bron. Om verslechtingen van de natuur als gevolg van de som van de projectbijdragen op afstanden groter dan 25 kilometer te voorkomen worden passende maatregelen getroffen, onder meer in het kader van de structurele aanpak stikstof die per 1 juli 2021 verankerd is in de Wet natuurbescherming. Als extra waarborg heeft het kabinet besloten om het pakket aan bronmaatregelen verder te versterken door extra passende maatregelen te nemen (Kamerstuk 35 334, nr. 158). Zie verder het antwoord op vraag 5.

3

Kan worden toegelicht wat de reden is om niet de rekenkundige ondergrens aan te passen en juist ook voor wegverkeer een ondergrens te hanteren?

Antwoord

Uit de onderzoeken van RIVM en TNO volgen geen aanknopingspunten voor een hogere rekenkundige depositiegrens dan de huidige ondergrens van 0,005 mol/ha/jaar. Deze rekenkundige ondergrens blijft daarom gelden.

4

Welke maximale afstand wordt tot op heden gehanteerd voor de beoordeling van luchtkwaliteit van de effecten van projecten op concentraties zoals fijnstof?

Antwoord

In de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 zijn standaardrekenmethoden vastgelegd die toegepast moeten worden bij beoordeling van de effecten van projecten op de luchtkwaliteit. Voor de berekening van concentratiebijdragen door wegverkeer binnen de bebouwde kom geldt als maximale rekenafstand de afstand tot de gevel (standaardrekenmethode 1). Voor wegverkeer buiten de bebouwde kom wordt een maximale rekenafstand van 5 kilometer gehanteerd (standaardrekenmethode 2). Voor puntbronnen, zoals schoorstenen, is het Nieuw Nationaal Model (NNM) voorgeschreven (standaardrekenmethode 3) en daarvoor geldt een maximale rekenafstand van 25 kilometer. Het NNM is ook een Gaussische pluimmodel. De maximale rekenafstand van 25 kilometer is afgeleid van het toepassingsbereik van Gaussische pluimmodellen.

5

Hoeveel stikstofdepositie in Nederland wordt door het veranderen van de rekenmethoden straks niet meer meegenomen en hoe staat dit in verhouding tot het daadwerkelijk overschrijden van de kritische depositiewaarden in Natura 2000-gebieden?

Antwoord

De maximale rekenafstand van 25 kilometer geldt enkel voor de berekening van het projecteffect in termen van stikstofdepositie bij toestemmingsverlening in het kader van de Wet natuurbescherming. Voor het bepalen van de totale stikstofdepositie door alle bronnen in Nederland tezamen, bijvoorbeeld in het kader van de monitoring van de structurele aanpak stikstof, wordt landsdekkend en zonder rekenkundige ondergrens gerekend.² Dat is mogelijk, omdat de bijdragen bij landsdekkende doorrekeningen niet herleidbaar hoeven te zijn tot een specifiek project of individuele emissiebron. Bovendien worden de berekeningen elk jaar gekalibreerd met metingen. De gegevens worden gebruikt voor de bepaling van de noodzakelijke beleidsmaatregelen en voor de monitoring van de stikstofbelasting van voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden in Natura 2000-gebieden. Op die manier wordt zicht gehouden op de totale depositie, waaronder de depositie die het gevolg is van nieuwe projecten.

² Landsdekkend rekenen gebeurt bijvoorbeeld ook bij de berekeningen van RIVM ten behoeve van de jaarlijkse kaarten met grootschalige deposities in Nederland (GDN kaarten). <https://www.rivm.nl/gcn-gdn-kaarten>

De structurele aanpak van het kabinet vormt de basis om de stikstofdepositie in Nederland omlaag te brengen en omvat een pakket aan bronmaatregelen gericht op het behalen van de omgevingswaarden. De omvang van het pakket is mede bepaald door de toekomstige ontwikkeling van de totale depositie in ogenschouw te nemen, vastgesteld door berekeningen op basis van de emissieramingen van het PBL. In de emissieramingen zijn ook de nieuwe, toekomstige activiteiten (projecten) verdisconteerd, zonder daarbij rekening te houden met mitigatie op projectniveau.

Omdat er in de ramingen van het PBL geen rekening is gehouden met mitigatie op projectniveau, heeft het invoeren van de afstandsgrens geen invloed op de benodigde omvang van het pakket bronmaatregelen. Ondanks dat door de afstandsgrens initiatiefnemers nu niet langer projectbijdragen op grotere afstand dan 25 kilometer van de projectbronnen hoeven te mitigeren.

Aan alle ramingen zitten echter inherent onzekerheden. Het kabinet heeft daarom besloten om, als extra waarborg, het pakket aan bronmaatregelen verder te versterken door extra passende maatregelen te nemen (Kamerstuk 35334, nr. 158).

6

Welke mitigerende maatregelen moeten extra genomen worden om dit gat op te vullen in Nederland?

Antwoord

De depositiebijdrage buiten 25 kilometer van een individueel project per hectare is relatief klein. Het toerekenen van dusdanig kleine depositieveranderingen op een dergelijke afstand aan een individueel project is om technisch modelmatige redenen bezwaarlijk. Het is evenwel niet uitgesloten dat het individuele project buiten 25 kilometer leidt tot een geringe bijdrage op een reeds overbelast habitatype. Die bestaande overbelasting is het gevolg van de som van veel verschillende activiteiten (bronnen) waardoor de totale (achtergrond)depositie de kritische depositiewaarde overstijgt. Voorkomen moet worden dat het totaal aan (achtergrond)deposities leidt tot verslechtering van natuurwaarden in Natura 2000-gebieden. Hiertoe is de lidstaat (de rijksoverheid en provincies) verantwoordelijk om maatregelen te treffen die nodig zijn voor de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen (art 6, eerste lid, Habitatrichtlijn) en passende maatregelen (preventief) ter voorkoming van verslechtering van de kwaliteit van habitattypen en leefgebieden van soorten (art 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn).

Aan deze generieke verantwoordelijkheid van de lidstaat wordt onder meer invulling gegeven met de structurele aanpak stikstof die is verankerd in de Wet natuurbescherming (en later de Omgevingswet) en de volgende elementen omvat:

- resultaatsverplichtende omgevingswaarden voor het verminderen van de totale depositie van stikstof op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden;
- een programma stikstofreductie en natuurverbetering met passende bron- en natuurmaatregelen om te voldoen aan de omgevingswaarde en om de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden te verwezenlijken
- periodieke monitoring en bijsturing van de maatregelen en het programma in zijn integraliteit en rapportage daarover.

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 voor nieuwe initiatieven – meegenomen. Zoals gezegd heeft het kabinet besloten om, als extra waarborg, het pakket aan bronmaatregelen verder te versterken door extra passende maatregelen te nemen (Kamerstuk 35334, nr. 158).

7

Erkent u dat op grond van de Habitatrichtlijn alle effecten van activiteiten moeten worden beoordeeld en dat deze bovendien in samenhang met effecten van andere activiteiten moeten worden beoordeeld?

Antwoord

Dat klopt. Het moet dan wel gaan om effecten die daadwerkelijk aan die activiteiten zijn toe te rekenen. Op basis van de in het antwoord op vraag 1 aangegeven argumenten, moet geconcludeerd worden dat de effecten van de berekende stikstofdepositie overeenkomstig de bestaande modellen na 25 kilometer niet meer redelijkerwijs toerekenbaar zijn aan een project.

8

Ziet u dat een van de gevolgen van deze rekenmethode zal zijn dat de grote bronnen van stikstof, de zogenoemde piekbelasters, een groot voordeel ondervinden ten opzichte van kleine bronnen? Zo ja, welke grote projecten zouden hier op korte termijn een voordeel van kunnen hebben?

Antwoord

De meeste depositie per ha/jaar van een bron vindt plaats binnen 25 kilometer ongeacht de grootte van de bron. Piekbelastingen doen zich alleen voor op korte afstand van een bron. Piekbelasters leiden dus binnen 25 kilometer van de bron tot hogere deposities dan projecten met relatief kleine emissies of projecten op grotere afstand van Natura 2000-gebieden. Om een vergunning te kunnen krijgen voor een nieuwe activiteit of wijziging van een bestaande activiteit, zal iedere initiatiefnemer voldoende mitigerende maatregelen moeten treffen. Dat is ook het geval indien deze tot een piekbelasting leidt in een door stikstof overbelaste situatie. Deze mitigerende maatregelen zullen ook een effect hebben buiten de 25 kilometer.

Voor veel projecten met stikstofemissies, groot en klein, betekent de maximale rekenafstand van 25 kilometer een beperking van de onderzoekslast. Voor projecten met een verkeersaantrekkende werking, zoals grote woningbouwprojecten en rijks- en provinciale infrastructuurprojecten, leidt een maximale rekenafstand van 25 kilometer daarentegen tot een grotere onderzoekslast.

9

Wat zijn de gevolgen van deze aanpak voor gebiedsgericht beleid gericht op het wegnemen van piekbelasters?

Antwoord

Binnen de gebiedsgerichte aanpak werken Rijk en provincies gezamenlijk toe naar gebiedsplannen die in 2023 worden opgeleverd naar aanleiding van het amendement Futselaar (Artikel 1.12fa). Binnen de gebiedsplannen wordt ook beleid omtrent piekbelasters meegenomen, onder andere via het bestaande pakket met bronmaatregelen. Momenteel heeft de invoering van afstandsgrenzen niet direct impact op gebiedsgericht beleid rondom stikstofreductie middels het wegnemen van piekbelasters, vooral gezien het feit dat piekbelastingen zich enkel op korte afstand van de bron voordoen. De gebiedsgerichte aanpak in samenwerking met provincies is nog volop in ontwikkeling. Een volgend ijkmoment van de precieze impact van afstandsgrenzen op de gebiedsgerichte aanpak zal plaatsvinden bij oplevering van de bovengenoemde gebiedsplannen.

10

Klopt het dat met deze aanpak in feite een drempelwaarde wordt ingevoerd?

Antwoord

Nee, dat klopt niet. Er is een duidelijk onderscheid tussen de verplichtingen uit artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn en de verplichtingen uit artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Binnen 25 kilometer zullen alle berekende depositiebijdragen (tot de rekenkundige ondergrens van 0,005 mol/ha/jaar) in een voortoets of passende beoordeling betrokken worden. 25 kilometer is de maximale afstand tot waar berekende depositiebijdragen *redelijkerwijs toerekenbaar* zijn aan een project. Dat houdt in dat er geen causaal verband bestaat tussen een specifiek voorliggend project en Natura 2000-gebieden op grotere afstand dan 25 kilometer met een te hoge stikstofbelasting. Voor die gebieden zullen op grond van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn door de overheid wel passende maatregelen moeten worden getroffen om verslechtering te voorkomen. Verwezen wordt verder naar het antwoord op vraag 5.

11

Erkent u dat het invoeren van een drempelwaarde juridisch niet houdbaar is, zeker zolang er geen generiek pakket met bewezen effectieve reductiemaatregelen tegenover staat, zoals de Raad van State aangeeft?

Antwoord

Zoals bij vraag 10 toegelicht, is er geen sprake van de invoering van een drempelwaarde.

12

Bent u bereid de Raad van State om voorlichting te vragen over het gemaakte voorstel? Zo ja, wanneer wordt dit gedaan? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

De begrenzing van de berekening van de depositie op een afstand van 25 kilometer volgt op een traject waarbij deskundige partijen als het RIVM, TNO en andere onderzoeksinstituten de thans gebruikte rekenmodellen tegen het licht hebben gehouden. De begrenzing berust op een technisch-modelmatige onderbouwing, die door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zal worden beoordeeld in lopende en toekomstige beroepszaken. Afzonderlijke voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State ligt derhalve niet in de rede.