

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

## 901

Vragen van het lid **Hertzberger** (Nieuw Sociaal Contract) aan de Minister voor Natuur en Stikstof over *de brief van de landsadvocaat RR/RR/11020410 en de brief van de Minister (Kamerstuk 35 334, nr. 287) over het toepassen van een rekenkundige ondergrens in Aerius Calculator* (ingezonden 23 januari 2024).

Antwoord van Minister **Van der Wal-Zeggelik** (Natuur en Stikstof) (ontvangen 30 januari 2024).

### Vraag 1

Klopt het dat de 25 kilometer afstandsgrens met name ten goede komt aan infrastructurele en industriële projecten die vooral stikstofoxiden uitstoten en niet of nauwelijks aan de veehouderij?

### Antwoord 1

De maximale rekenafstand van 25 km bij depositieberekeningen in het kader van toestemmingverlening geldt voor alle emissiebronnen. Op deze manier is meer balans aangebracht tussen het gewenste detailniveau van berekenen en de onzekerheid van het rekenmodel en draagt het bij aan een gelijkwaardige behandeling van alle type emissiebronnen bij toestemmingverlening.

De wetenschappelijke argumenten die ten grondslag liggen aan de maximale rekenafstand zijn onafhankelijk van de kenmerken van de bron zoals de omvang en de hoogte van de emissies, en de stof ( $\text{NH}_3$ ,  $\text{NO}_x$ ). De maximale rekenafstand is daarom gelijk voor alle bronnen. Dat leidt voor specifieke projecten tot verschillen ten opzichte van de oude werkwijze zonder maximale rekenafstand. Bovendien zijn de projectbijdragen na 25 kilometer zeer klein, zodat deze niet leiden tot een impliciete bevoordeling van sectoren.

Door de maximale rekenafstand is in het algemeen het onderzoeksgebied waarin stikstofdeposities passend beoordeeld moeten worden kleiner zijn ten opzichte van de situatie zonder maximale rekenafstand. Voor projecten met wegverkeer (zoals woningbouw, wegprojecten, industrie, bedrijventerreinen) is het onderzoeksgebied juist groter, omdat wegverkeer voorheen tot maximaal 5 kilometer werd berekend.

### Vraag 2 en 3

Hoe lang heeft het geduurd om tot de 25 kilometer afstandsgrens te komen? Kunt u een tijdlijn geven vanaf wanneer er een afstandsgrens nodig was, de tijd die er nodig was om deze wetenschappelijk en beleidsmatig in te vullen en de uitspraak in de Via15, waarin die juridisch stand bleek te houden?<sup>1</sup> Waarom heeft u ervoor gekozen om wel een afstandsgrens te laten onderbouwen op basis van technisch modelmatige beperkingen en geen ondergrens, terwijl die volgens de rapporten van de commissie Hordijk en TNO dezelfde beperking heeft?<sup>2, 3</sup>

### Antwoord 2 en 3

Het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof heeft in zijn eindrapport in juni 2020 aangegeven dat bij het gebruik van AERIUS Calculator voor toestemmingverlening sprake is van schijnzekerheid door onbalans tussen het gewenste detailniveau van berekenen en onzekerheid van het rekenmodel. In reactie hierop is in samenwerking met het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) onderzocht of aan de hand van eenduidige criteria een wetenschappelijk onderbouwde afstandsgrens dan wel minimale depositiewaarde (ondergrens) voor verschillende emissiebronnen vast te stellen is en welke implicaties dit met zich meebrengt<sup>4</sup>. Uit dit verkennende onderzoek van RIVM volgde dat er op dat moment geen onderzoeksrichting in beeld was om tot wetenschappelijke onderbouwing te komen voor een vaste depositiegrens. Het onderzoek bood wel aanknopingspunten om te komen tot een specifieke afstandsgrens voor emissiebronnen. TNO heeft op verzoek van het Ministerie van LNV, 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. Dit onderzoek is in twee fases opgeknipt. Fase 1 is in juli 2021 afgerond en de resultaten daarvan zijn met het parlement gedeeld.<sup>5</sup> De resultaten geven technisch-modelmatige argumenten voor de onderbouwing van de maximale rekenafstand van 25 km.

In fase 2 heeft TNO nadere kwantitatieve analyses uitgevoerd. In juli 2022 is dit onderzoek afgerond en met het parlement gedeeld.<sup>6</sup> De bevindingen uit dit onderzoek ondersteunen de technisch modelmatige argumenten voor het hanteren van een maximale rekenafstand van 25 km. Ook is in fase 2 een verkenning uitgevoerd naar een ondergrens. Fase 2 biedt aangrijpingspunten voor een rekenkundige ondergrens, maar levert geen eenduidige rekenkundige ondergrens voor depositieberekeningen. Fase 2 is daarmee een eerste stap in het onderzoek naar wat een ondergrens zou kunnen zijn, gebaseerd op fysische en model-technische overwegingen.

De maximale rekenafstand van 25 km voor de berekening van individuele projecten (inclusief mitigerende maatregelen) is met de kabinetsreactie op deze onderzoeken vervolgens op 9 juli 2021 ingevoerd.<sup>7</sup> De maximale rekenafstand is in januari 2022 verwerkt in AERIUS Calculator. In de tweede tussenuitspraak over de Via15 van 5 april 2023 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat de maximale rekenafstand van 25 kilometer voor stikstofberekeningen ook aanvaardbaar is.<sup>8</sup>

De interbestuurlijke verkenning naar een wetenschappelijk onderbouwde ondergrens getrokken door het IPO is in december 2023 gestart. Deze verkenning is de volgende stap in het onderzoek naar de mogelijkheden voor een wetenschappelijk onderbouwde ondergrens in berekeningen met AERIUS Calculator voor individuele projecten en mitigerende maatregelen. De

<sup>1</sup> Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1299

<sup>2</sup> Rijksoverheid, 15 juni 2020, «Meer meten, robuuster rekenen – Eindrapport van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof» (Meer meten, robuuster rekenen | Rapport | Rijksoverheid.nl)

<sup>3</sup> Rijksoverheid, 26 april 2022, «Afbakening in de modellering van de depositiebijdragen van individuele projectbijdragen (Fase 2)» (Afbakening in de modellering van de depositiebijdragen van individuele projectbijdragen (Fase 2) | Rapport | Rijksoverheid.nl)

<sup>4</sup> Kamerstuk 35 334, nr. 132

<sup>5</sup> Kamerstuk 35 334, nr. 158

<sup>6</sup> Kamerstuk 35 334, nr. 192

<sup>7</sup> Kamerstuk 35 334, nr. 158

<sup>8</sup> Kamerstuk 35 334, nr. 249

bevindingen van het Adviescollege Meten en Berekenen en de resultaten van het TNO-onderzoek vormen het startpunt waar de verkenning op voortborduurdt.

#### Vraag 4

Klopt het dat het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) in haar rapport over toepassingsbereik Aerius Calculator schreef dat «er geen wetenschappelijke argumenten die tot een maximale afstandsgrens leiden en het een beleidsmatige keuze is na welke afstand de overheid wil stoppen met rekenen»? Waarom is het niet mogelijk om een beleidsmatige keuze te maken voor een ondergrens binnen de reikwijdte die in de rapporten van TNO al is aangegeven?<sup>9</sup>

#### Antwoord 4

Om berekende stikstofdeposities met voldoende wetenschappelijke zekerheid aan een project of mitigerende maatregel te kunnen toerekenen dient een model aan de volgende eisen te voldoen:

- De modeltheorie moet geldig zijn voor de beoogde toepassing
- De modelresultaten moeten zijn getoetst aan experimentele gegevens (validatie)
- De onzekerheid in de modelresultaten blijft binnen wetenschappelijk acceptabele grenzen.

TNO concludeert dat uit deze wetenschappelijke eisen een wetenschappelijke noodzaak volgt voor een begrenzing in rekenafstand bij individuele bronberekeningen met het rekenmodel OPS dat in AERIUS Calculator wordt toegepast. Uit de wetenschappelijke eisen waaraan modellen moeten voldoen volgt niet een eenduidige afstand (zoals ook het RIVM concludeert), maar wel een orde van grootte. Daarbij genereert een maximale rekenafstand van 25 km modeluitkomsten die volgens TNO nog wetenschappelijk te verantwoorden zijn en daarmee voldoen aan alle eisen en dus aan het criterium «fit for purpose». Binnen dit toepassingsbereik kunnen volgens TNO stikstofdepositieberekeningen worden uitgevoerd voor een individueel project of voor een individuele mitigerende bronmaatregel en kan de causale relatie, betrouwbaar worden vastgesteld. Deze afstand sluit bovendien aan bij het toepassingsbereik van het Nieuw Nationaal Model (NNM) waarmee de verspreiding van emissies in de lucht wordt berekend in het kader van de luchtkwaliteit. Het toepassingsbereik van het NNM is het resultaat van consensus van wetenschappers van onder meer TNO, KEMA, KNMI en RIVM.

Op basis van de resultaten van het Fase 1 onderzoek van TNO (zie het antwoord op vraag 3) kon er een onderbouwde keuze gemaakt worden voor de maximale rekenafstand van 25 km. Het Fase 2 onderzoek van TNO biedt aangrijpingspunten voor een ondergrens, maar nader onderzoek is noodzakelijk om een onderbouwde keuze te kunnen maken voor een juridisch houdbare technisch-modelmatige ondergrens.

Dit nadere onderzoek wordt nu opgepakt in een onafhankelijk wetenschappelijk deeltraject binnen de verkenning die onder leiding van het IPO is gestart. Hierbij worden (model)wetenschappers van diverse kennisinstututen (TNO, WUR, UvA, UU, KNMI en RIVM), inclusief instituten/wetenschappers uit omliggende landen betrokken. Hoofdvraag binnen dit onderzoek is of er een toereikende en gedragen wetenschappelijke en modelmatige onderbouwning voor een rekenkundige ondergrens kan worden opgesteld.

Wanneer een dergelijke onderbouwning er ligt zal vervolgens ook getoetst moeten worden of deze juridisch houdbaar is. Binnen de interbestuurlijke verkenning van de ondergrens is ook juridische toetsing een onderdeel. Daarnaast heb ik naar aanleiding van de Motie Holman c.s.<sup>10</sup> toegezegd de Afdeling advisering van de Raad van State te verzoeken om voorlichting te geven zodra de interbestuurlijke verkenning is afgerond. De Afdeling kan dan de uitkomsten van de verkenning betrekken bij haar voorlichting. Op deze manier is gegarandeerd dat alle aspecten van het invoeren een rekenkundige ondergrens hierin worden meegewogen, zowel wat betreft de (model)weten-

<sup>9</sup> Rijksoverheid, 9 juli 2021, «Verkenning afstandsgrens projectspecifieke depositieberekeningen» (Verkenning afstandsgrens projectspecifieke depositieberekeningen | Rapport | Rijksoverheid.nl)

<sup>10</sup> Kamerstuk 30 252, nr. 133.

schappelijke en juridische onderbouwing als wat betreft de impact op de diverse beleidsvlakken zoals ecologie en toestemmingverlening. Het is een beleidsmatige afweging om te bepalen of de onderbouwing van een ondergrens voldoende is. Uiteindelijk is het de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State die oordeelt over de juridische houdbaarheid van de toepassing van een rekenkundige ondergrens bij toestemmingverle-ning. De staat van de natuur in Nederland is niet goed en we weten dat stikstofdepositie een van de drukfactoren is. Uit de provinciale natuurdoelana-lyses volgt dat op dit moment sprake is van (dreigende) verslechtering van Natura 2000-gebieden. Een hogere rekenkundige ondergrens betekent niet dat de depositie hiermee verdwijnt; de stikstofemissie van projecten daalt op dezelfde manier neer op de natuur. Om deze reden is er flankerend beleid nodig. Als met flankerend beleid niet kan worden voorkomen dat er depositiestijgingen plaatsvinden waardoor de instandhoudingsdoelen in gevaar komen, zijn aanvullende (bron)maatregelen nodig bovenop het al benodigde maatregelenpakket. Een eventuele hogere ondergrens zorgt daarmee voor verzwaring van de opgave.

#### Vraag 5

Hoeveel extra stikstofdepositie wordt er extra uitgestort vanwege de 25 kilometer afstandsgrens en hoeveel stikstofdepositie zou er jaarlijks extra worden veroorzaakt door projecten vanwege een ondergrens van één mol/hectare per jaar? Welk deel is dit voor beide begrenzings van de totale stikstofuitstoot in Nederland?

#### Antwoord 5

De depositie buiten de rekenafstand van 25 km is niet meer met voldoende wetenschappelijke zekerheid toerekenbaar aan individuele projecten, maar onderdeel van de totale depositie. Bij het vaststellen van de totale depositie op basis waarvan het pakket aan maatregelen van de Structurele Aanpak Stikstof is bepaald, is al rekening gehouden met nieuwe activiteiten: de effecten van toekomstige activiteiten (projecten) zijn immers verdisconteerd in de emissieramingen van PBL die gebruikt zijn voor berekening van de totale deposities.

In 2021 is door het RIVM ingeschat dat de som van de depositiebijdragen op grotere afstanden dan 25 km van projecten naar schatting hooguit enkele molen/ha/jaar bedraagt en mogelijk zelfs minder.

De vraag wat een hogere rekenkundige ondergrens aan mogelijk aan extra depositie kan opleveren is een van de deelvragen die beantwoord moeten worden in de verkenning die nu wordt gestart. De eerste inschatting is dat een hogere ondergrens zonder aanvullend flankerend beleid naar verwachting tot een hogere depositie zal leiden dan de situatie zonder hogere ondergrens. Dit effect zal groter zijn dan de depositiebijdragen op grotere afstanden door de 25 km maximale rekenafstand.

Zoals hierboven is aangegeven is die stijging beperkt. Dit komt doordat vrijwel elke locatie in Nederland binnen 25 km van een stikstofgevoelig habitat ligt en de depositie van een project, inclusief eventuele mitigerende maatregelen, niet mag leiden tot significante negatieve effecten binnen deze rekenafstand. Buiten deze rekenafstand is de depositie niet meer aan het individuele project toe te rekenen, maar omdat binnen er de rekenafstand geen negatieve effecten zijn, is het onwaarschijnlijk dat eventuele depositie daarbuiten dit wel veroorzaakt. Ook omdat eventuele mitigerende maatregelen binnen de 25 km tevens een effect hebben op de depositie buiten de maximale rekenafstand. Bij een hogere ondergrens is er geen sprake van vergelijkbare factoren die de depositiestijging beperken.

#### Vraag 6

Stond er destijds een pakket aan generieke maatregelen tegenover de afkapping en hoeveel stikstofdepositie werd hiermee gereduceerd?

#### Antwoord 6

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 5 is depositie buiten de rekenafstand van 25 km niet meer met voldoende wetenschappelijke zekerheid toerekenbaar aan individuele projecten, maar onderdeel van de totale depositie. De lidstaat is verantwoordelijk om verslechtering van de

totale depositie tegen te gaan met maatregelen (rekening houdend met depositie buiten 25 km door projecten).

Bij het vaststellen van de totale deposities op basis waarvan het pakket aan maatregelen van de Structurele Aanpak Stikstof is bepaald, is al rekening gehouden met nieuwe activiteiten: de effecten van toekomstige activiteiten (projecten) zijn immers verdisconteerd in de emissieramingen van PBL die gebruikt zijn voor berekening van de totale deposities. Hoewel de emissieramingen een plausibele inschatting beogen te geven van de ontwikkeling, zijn daar onzekerheden aan verbonden. Daarom achtte het voormalige kabinet het noodzakelijk om als extra waarborg om (lokale) verslechtingen te voorkomen, op korte termijn extra passende maatregelen te treffen in de vorm van extra bronmaatregelen. Dit heeft geresulteerd in de volgende aanvulling/intensivering van het bronmaatregelenpakket van de Structurele Aanpak Stikstof.

Maatregel	overheidsuitgaven cumulatief (mln euro)	(q) depositiereductie (mol N/ha/jaar)	(p) overheidsuitgaven (mln euro/mol N /ha /jaar)
MGO/Lbv	92	2,0	46
Walstroom zeevaart	32	0,4 <sup>1</sup>	80
Motorvervanging binnenvaart	26	0,7	37
<b>totaal</b>	<b>150</b>	<b>3,1</b>	<b>48</b>

<sup>1</sup> Rekening houdend met de mogelijkheid dat de initiatiefnemer het eigen gefinancierde deel van de depositiereductie kan inzetten voor extern salderen (waarvan conform kabinetsbeleid 30% wordt afgeroomd ten gunste van de natuur)

#### Vraag 7

Waarom bent u ervan overtuigd dat de Raad van State (RvS) de afstandsgrens alleen kon accepteren op voorwaarde van een compensatiepakket? Op welke informatie is dit gebaseerd? Waar stelt de Afdeling bestuursrecht van de RvS in de uitspraak over ViA15 dat de introductie van de afstandsgrens afhankelijk is van een pakket van maatregelen?

#### Antwoord 7

Zoals ook aangegeven in het antwoord op vraag 6 is er geen pakket aan maatregelen vastgesteld om de depositiebijdragen buiten 25 km te «compenseren». Depositie buiten de rekenafstand van 25 km is niet meer met voldoende wetenschappelijke zekerheid toerekenbaar aan individuele projecten, maar onderdeel van de totale depositie.

De lidstaat is verantwoordelijk om verslechting van de totale depositie tegen te gaan met maatregelen (rekening houdend met depositie buiten 25 km door projecten). Dit volgt onder meer uit artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn en de tussenuitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over het Tracébesluit A15/A12 Ressen-Oudbroeken (ViA15).

In deze tussenuitspraak geeft de Afdeling aan dat de toepassing van de maximale rekenafstand niet afhankelijk is van een pakket van maatregelen. De Afdeling geeft aan dat de deposities buiten 25 km door de rekenafstand niet worden betrokken in een voortoets of passende beoordeling van een plan of project en ook niet op een andere wijze bij de verlening van een toestemming voor een plan of project worden betrokken. De vraag of de bevoegde bestuursorganen met de juiste maatregelen en tijdig invulling geven aan de verplichting om instandhoudings- en passende maatregelen te treffen in relatie tot de totale depositiebijdrage in een Natura 2000-gebied is naar het oordeel van de Afdeling bij een besluit waarbij toestemming wordt verleend voor een plan of project niet aan de orde.

#### Vraag 8 en 9

Stel dat er wel een pakket van maatregelen ten gevolge van de toepassing van een ondergrens van 1 mol/hectare per jaar moet komen, hoeveel stikstofreductie zou dit pakket dan moeten realiseren?

Kunt u schetsen waar zo'n pakket uit zou kunnen bestaan met bijbehorende financiële benadering? Kunnen de klimaatmaatregelen, of de DeNOX installatie van Tata Steel, hiervoor worden ingezet als zowel generiek CO<sub>2</sub> reducerend als stikstofreducerend?

#### Antwoord 8 en 9

De vraag wat een hogere rekenkundige ondergrens mogelijk aan extra depositie kan opleveren is een van de deelvragen die beantwoord moet worden in de verkenning (zie ook het antwoord bij vraag 5). Ook onderzoek naar mogelijke beheersmaatregelen is onderdeel van de verkenning. Er is om die reden nog niets te zeggen over welk flankerend beleid of aanvullende maatregelen benodigd zijn om de gevolgen van een rekenkundige ondergrens op te vangen. Ook een kosteninschatting is daarom nog niet te maken. We moeten hiervoor de uitkomsten van de verkenning afwachten. Klimaat- en milieumaatregelen zijn en worden, voor zover ze vaststaand beleid zijn, meegenomen in de emissieramingen die het PBL doet in het kader van de Klimaat- en Energieverkenning. Deze ramingen zijn gebruikt om de prognose van de stikstofdepositie te berekenen. Klimaat- en milieumaatregelen kunnen wel een vorm van flankerend beleid zijn wanneer deze stikstofemissies in sectoren beperken. Op welke wijze bijvoorbeeld wetgeving of maatregelen uit andere sporen, zoals milieu en klimaat, kunnen worden ingezet als flankerend beleid is ook onderdeel van de interbestuurlijke verkenning.

#### Vraag 10

Kunt u opnames, notulen, presentaties, notities en/of andere verslaglegging van de rondetafelgesprekken die het Interprovinciaal Overleg (IPO) met het RIVM en/of TNO heeft uitgevoerd in december 2023 naar de Kamer sturen?

#### Antwoord 10

Het verslag van het rondetafelgesprek van 14 december 2023 met modelwetenschappers en -deskundigen over het hanteren van een op modelwetenschappelijke argumenten gebaseerde rekenkundige ondergrens bij stikstofdepositieberekeningen is als bijlage bij deze beantwoording bijgevoegd. Dit betrof een eerste, verkennend gesprek tussen modelwetenschappers en -deskundigen, waarin eerste denkrichtingen en ideeën zijn gedeeld. Ik vind het belangrijk hierbij op te merken dat deze denkrichtingen en ideeën een discussie vormen die nog in ontwikkeling is en dat hier nog geen conclusies aan kunnen worden verbonden. Het rondetafelgesprek heeft geleid tot het onafhankelijke wetenschappelijk deelproject binnen de interbestuurlijke verkenning van een rekenkundige ondergrens. Dit deelproject wordt uitgevoerd in de periode februari t/m mei 2024. De resultaten van deze integrale interbestuurlijke verkenning zijn voorzien voor juni/juli 2024.

#### Vraag 11

Kan de Kamer voor de begrotingsbehandeling LNV 2024 nog worden geïnformeerd over de verkenning met organisaties als MOB en Agractie naar een alternatief voor de kritische depositiewaarde (KDW) in de wet als omgevingswaarde?

#### Antwoord 11

We volgen het proces dat is afgesproken met de betrokken partijen uit de werkgroep. Dat betekent dat ik op 15 februari met de verschillende organisaties om tafel ga om de voortgang te bespreken. Ik verwacht de Kamer eind februari/begin maart het eindverslag van de werkgroep toe te zenden.

#### Vraag 12

Kunt u deze vragen voor de behandeling van de begrotingsbehandeling LNV 2024 beantwoorden?

#### Antwoord 12

Ja dat kan ik, en ik wil hierbij nogmaals aangeven dat we de verkenning naar een rekenkundige ondergrens goed moeten doen. Ik heb het volste vertrouwen dat de interbestuurlijke verkenning die nu start een zorgvuldig en gedegen onderzoek oplevert. We moeten de verkenning nu de tijd geven en ik zal uw Kamer informeren zodra de resultaten beschikbaar zijn.