

Vergaderjaar 2022–2023

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

33 576

Natuurbeleid

Nr. 249

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR NATUUR EN STIKSTOF

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 mei 2023

Op 5 april jl. heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) de tweede tussenuitspraak in de zaak over het Tracébesluit «ViA15» gepubliceerd.¹ Tijdens het debat over de uitslag van de verkiezingen voor Provinciale Staten op diezelfde dag heeft het lid Van der Plas het kabinet verzocht om de Tweede Kamer te informeren over de betekenis van deze uitspraak (Handelingen II 2022/23, nr. 70, debat over de uitslag van de verkiezingen voor de Provinciale Staten). In deze brief ga ik – mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: lenW) – achtereenvolgens in op de voorgeschiedenis, de belangrijkste onderdelen van de uitspraak, wat dit voor de huidige praktijk betekent en tot slot het vervolg.

Voorgeschiedenis

Op 20 januari 2021 oordeelde de Afdeling in een eerste tussenuitspraak over het Tracébesluit A12/A15 Ressen – Oudbroeken (verder: ViA15) dat de Minister van lenW de gehanteerde 5 km-rekengrens voor de berekening van de stikstofdepositie op natuurwaarden in Natura 2000-gebieden door wegverkeer beter moest motiveren.² De Afdeling vond onduidelijk waarom niet, zoals voor andere bronnen van stikstof, op veel grotere afstand naar de gevolgen voor de natuur werd gekeken. Naar aanleiding van deze tussenuitspraak en naar aanleiding van de bevindingen van het Adviescollege Meten en Berekenen onder voorzitterschap van de heer Hordijk, heeft het kabinet door onder meer het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en TNO laten onderzoeken wat redelijkerwijs de maximale rekenafstand is voor alle bronnen van stikstof. Omdat uit die onderzoeken is geconcludeerd dat depositie op grotere afstand dan 25 km in redelijkheid niet meer is toe te rekenen aan een specifieke bron, heeft het kabinet op 9 juli 2021 besloten om voor alle emissiebronnen een maximale rekenafstand van 25 km te

¹ ECLI:NL:RVS:2023:1299.

² ECLI:NL:RVS:2021:105.

hanteren. Deze rekenafstand is sinds begin 2022 ook in AERIUS Calculator opgenomen.

Op 7 september 2021 is het wijzigingsbesluit Tracébesluit A12/A15 Ressen – Oudbroeken (2021) vastgesteld waarin deze maximale rekenafstand is gehanteerd bij de stikstofdepositieberekeningen. Een aantal appellanten waarvoor de tussenuitspraak van januari 2021 nog geen definitief uitsluitel gaf, heeft de Afdeling een zienswijze daarop gegeven. De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft op verzoek van de Afdeling vervolgens een deskundigenbericht uitgebracht. Ook daarop hebben verschillende appellanten en ook de Minister van IenW hun zienswijze gegeven.

Uitspraak 5 april 2023

De Afdeling heeft vanwege het grote maatschappelijke belang ervoor gekozen om op 5 april jl. in een tweede tussenuitspraak alvast een oordeel te geven over de rekenafstand van 25 kilometer en het gebruik van het rekenmodel SRM2+ voor wegverkeer. Deze tweede tussenuitspraak is voor deze onderdelen een eindoordeel.

De Afdeling heeft nog geen definitief oordeel gegeven over het Tracébesluit ViA15. Over een aantal aspecten die specifiek zien op de ViA15, namelijk de passende beoordeling van de effecten van de ViA15 en de externe saldering voor het project, zal de Afdeling in een aparte uitspraak oordelen.

Ik ben blij dat de Afdeling in het kader van het maatschappelijke belang heeft besloten om met deze tussenuitspraak zo snel mogelijk duidelijkheid te geven over de maximale rekenafstand van 25 km, ondanks dat het eindoordeel over andere aspecten van het Tracébesluit nog niet kan worden gegeven. Deze uitspraak geeft zekerheid over de toegepaste rekenmethodiek voor initiatiefnemers van plannen of projecten, bevoegde gezagen, en andere belanghebbenden.

Belangrijkste onderdelen uitspraak en betekenis voor de praktijk

De belangrijkste onderdelen van de uitspraak zijn niet alleen voor het Tracébesluit ViA15 van belang, maar voor toestemmingverlening in het algemeen. Hieronder zijn deze onderdelen uitgelicht.

Maximale rekenafstand

In de tweede tussenuitspraak van 5 april 2023 heeft de Afdeling geoordeeld dat de maximale rekenafstand van 25 kilometer voor stikstofberekeningen aanvaardbaar is. De Minister van IenW heeft, onder verwijzing naar rapporten van het RIVM, TNO en een expertoordeel, deugdelijk gemotiveerd dat 25 km de grens is waarbinnen met het rekenmodel OPS – dat ook in AERIUS Calculator wordt gebruikt – nog wetenschappelijk betrouwbare uitspraken kunnen worden gedaan over de depositie van een individuele bron. De rekenafstand is volgens de Afdeling gebaseerd op de beste wetenschappelijke kennis ter zake en zij acht deze in overeenstemming met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.

Dit betekent dat de huidige afbakening van berekeningen met AERIUS Calculator de toets van de hoogste bestuursrechter doorstaan. De maximale rekenafstand van 25 km geldt bij toestemmingverlening voor alle emissiebronnen, of het nu om landbouw, woningbouw, industrie of verkeer gaat.

SRM2+

Een tweede onderdeel van de uitspraak is dat de Afdeling bevestigt dat het rekenmodel SRM2+ voor wegverkeer mag worden gehanteerd.

Volgens de Afdeling is deugdelijk gemotiveerd dat de gehanteerde versie van SRM2+ (voor berekeningen tot 5 km) is gebaseerd op de beste wetenschappelijke kennis ter zake en daarom aanvaardbaar is. Voor berekeningen van wegverkeer tussen 5 en 25 km kan gebruik worden gemaakt van het rekenmodel OPS.

Deze uitspraak bevestigt dat in de modellen gebruik wordt gemaakt van de beste beschikbare wetenschappelijke kennis.

De wetenschappelijk onderbouwde rekenafstand en toepassing van modellen dragen bij aan de zorgvuldige inzet van modelberekeningen via AERIUS Calculator. Dit acht ik ook van belang in het licht van de door de Tweede Kamer aangenomen motie van het lid Omtzigt die ziet op de juridische borging van AERIUS Calculator.³

Stikstofdepositie buiten 25 km

Ook buiten 25 km kan stikstofdepositie plaatsvinden. De Afdeling concludeert dat de depositiebijdrage buiten 25 km onderdeel is van de totale depositie in Nederland. De overheid is verantwoordelijk voor het treffen van instandhoudings- of passende maatregelen voor het behoud of het voorkomen van verslechtering van de kwaliteit van habitattypen en leefgebieden van soorten als gevolg van de totale deposities.⁴ De overheid moet daar invulling aan geven. Volgens de Afdeling biedt de Wet natuurbescherming daarvoor verschillende instrumenten, zoals de bevoegdheid om bij besluit of verordening verplichtingen op te leggen, het beheerplan en de structurele aanpak stikstof.

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.

Verwerking en gebruik nieuwe ontwikkelingen

De Afdeling heeft zich in de uitspraak ook uitgesproken over de juridische betekenis van nieuwe ontwikkelingen, specifiek op basis van het op 25 november 2022 genomen *Wijzigingsbesluit Habitatrichtlijngebieden vanwege aanwezige waarden*.⁵ Volgens de Afdeling hoefde bij de stikstofberekeningen voor het Tracébesluit ViA15 niet uit te worden gegaan van deze gegevens, omdat er bij de vaststelling van het Tracébesluit nog geen definitief besluit was.

In het stikstof- en natuurdossier is voortdurend sprake van nieuwe ontwikkelingen. Bij besluitvorming moet in beginsel worden uitgegaan van de meest recente informatie. De uitspraak maakt wel duidelijk dat bij toestemmingverlening geen rekening hoeft te worden gehouden met op het moment van het toestemmingsbesluit nog niet definitieve ontwikkelingen.

Vervolg

De Afdeling heeft geoordeeld dat de huidige afbakening en het gebruik van de huidige rekenmodellen aanvaardbaar is. AERIUS Calculator kan hierdoor onverminderd worden gebruikt. Wel wordt de continue doorontwikkeling van het instrument doorgezet.

³ Kamerstuk 34 682, nr. 144.

⁴ Dit vloeit voort uit artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

⁵ Stcrt. 2022, nr. 29279.

Zoals gezegd heeft de Afdeling nog geen definitief oordeel gegeven over het Tracébesluit ViA15. Over een aantal aspecten die specifiek zien op de ViA15 zal het oordeel later volgen. Hiervoor is nog geen datum bekend. Dit betekent dat er nog geen zekerheid is of en wanneer het Tracébesluit ViA15 onherroepelijk wordt. Ik zie die definitieve uitspraak met interesse tegemoet.

De Minister voor Natuur en Stikstof,
Ch. van der Wal-Zeggelink