

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De vicepresident van de Raad van State
mr. Th.C. de Graaf
Postbus 20019
2500 EA DEN HAAG

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/lvvn

Behandeld door

Datum 18 maart 2025
Betreft rekenkundige ondergrens stikstof: verzoek om voorlichting

Geachte heer De Graaf,

Onder verwijzing naar artikel 21a van de Wet op de Raad van State verzoek ik u om mij voorlichting te geven over mogelijkheden tot de introductie van een – op het expert-oordeel van Arthur Petersen gebaseerde – wetenschappelijk onderbouwde rekenkundige ondergrens voor stikstofdepositie van 1 mol per hectare per jaar en daarbij te betrekken de mogelijkheden om de rekenkundige ondergrens niet alleen in de voortoets toe te passen, maar ook in de passende beoordeling.

1. Inleiding

De directe aanleiding voor dit verzoek om voorlichting is het voornemen van het kabinet om te komen tot een juridisch houdbare en wetenschappelijk verantwoorde ondergrens voor een berekening met AERIUS Calculator in het kader van toestemmingverlening aan een project. De Tweede Kamer heeft in de motie-Holman c.s. van eind december 2023, de regering verzocht om bij de vraag of voor een project vanwege de stikstofdepositie van dat project een natuurvergunning en dus een passende beoordeling nodig is, voortaan een rekenkundige ondergrens van 1 mol per hectare per jaar te hanteren, onder voorbehoud van een positief advies van de Raad van State.¹

De motie was gekoppeld aan de verkenning van een rekenkundige ondergrens door het IPO (zie paragraaf 4). In die verkenning werd er nog geen ondergrens gevonden. Daarom kon de Afdeling advisering van de Raad van State op dat moment nog niet om voorlichting worden gevraagd. Het expertoordeel van Petersen is een vervolg op die verkenning. In zijn expertoordeel onderbouwt Petersen dat volgens de wetenschap een rekenkundige ondergrens van 1 mol/ha/jaar gehanteerd dient te worden.

Onlangs heeft de Tweede Kamer in de motie-Flach aan de regering gevraagd om in dit verzoek om voorlichting ook te vragen naar de mogelijkheden om de rekenkundige ondergrens niet alleen in de voortoets toe te passen, maar ook in de passende beoordeling.² Deze motie wordt hierna besproken in paragraaf 8.

¹ Zie de motie van 21 december 2023, Kamerstuk 30252, nr. 133.

² Zie de motie van 4 maart 2025, Kamerstuk 35334, nr. 353.

Ons kenmerk
WJZ / 97640462

Uw kenmerk

Bijlage(n)

2. Huidige ondergrens

De huidige ondergrens is 0,01 mol/ha/jaar. De huidige ondergrens is niet wetenschappelijk onderbouwd. Ze is tot stand gekomen na het vervallen van het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Alle PAS-elementen zijn toen uit AERIUS verwijderd en vanwege de PAS-uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak is toen gekozen voor een nieuwe drempel van 0. Het rekenen tot 0 gaf technische problemen in AERIUS Calculator (de rekentijd die het programma nodig had liep te veel op en er zou niet langer sprake zijn van een stabiele werkomgeving voor gebruikers). Op voorstel van het RIVM is in augustus 2019 besloten om een berekening van de depositiebijdrage af te ronden op twee decimalen: 0,01 mol/ha/jaar. Hierbij worden alle waarden onder de 0,005 afgerond op 0 en daarboven op 0,01.

Over de huidige ondergrens is in verschillende belangrijke wetenschappelijke publicaties (zie paragraaf 3) geconstateerd dat deze leidt tot schijnzekerheid: berekende waarden in deze orde van grootte kunnen niet meer met voldoende wetenschappelijke zekerheid worden toegerekend aan een individueel project (of mitigerende maatregel).

3. Wetenschappelijke adviezen en onderzoek over de ondergrens

Relevant voor de discussie over de schijnzekerheid en een rekenkundige ondergrens zijn onder andere de volgende adviezen en onderzoeksrapporten.

- Commissie-Hordijk (2020): Concludeerde dat het beleid een detailniveau vraagt dat de wetenschap niet kan bieden. En dat de huidige (lage) ondergrens een van de factoren is die leiden tot schijnzekerheid.³
- TNO Fase 1 en Fase 2 (2022): Deze twee onderzoeken vormden een vervolg op de adviezen van de commissie-Hordijk. Fase 2 biedt aangrijpingspunten voor een rekenkundige ondergrens, maar levert geen eenduidige rekenkundige ondergrens voor depositieberekeningen.
- Verkenning IPO, onderzoek TNO/UvA (2024): In het onderzoek van TNO/UvA werd nog geen ondergrens gevonden. In het discussiehoofdstuk geven zij 3 sporen om mogelijk alsnog tot een wetenschappelijk onderbouwde ondergrens te komen, waaronder het baseren op de meetdetectielimiet.

4. Verkenning van het IPO

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) is eind 2023 een verkenning gestart naar een wetenschappelijk onderbouwde ondergrens. Deze verkenning is gecoördineerd door een interbestuurlijk projectteam onder leiding van IPO en met deelnemers van IPO, provincies en de ministeries van LNV en IenW. De verkenning is opgesplitst in drie deelprojecten:

- Wetenschappelijke onderbouwing;
- Impactanalyse en beheersmaatregelen;

³ Om de schijnzekerheid te verkleinen adviseerde de commissie-Hordijk daarnaast om te rekenen op een cluster van hexagonen en een gelijke behandeling van verschillende sectoren. De maximale rekenafstand – die net als de rekenkundige ondergrens tot doel heeft om schijnzekerheid tegen te gaan – leidde ook tot een gelijkwaardige behandeling van verschillende sectoren: voor alle typen emissiebronnen geldt dezelfde maximale rekenafstand.

- Juridische analyse.

De resultaten van de volledige verkenning heeft het IPO via zijn website gepubliceerd.⁴ Samen met de oplevering van de verkenning doet het IPO ook aanbevelingen om mogelijk alsnog tot een wetenschappelijk onderbouwde ondergrens te komen. De nu uitgevoerde peerreview op het expertoordeel over een ondergrens van 1 mol/ha/jaar van professor Arthur Petersen, en de daaropvolgende aanscherping van dit expertoordeel, zijn een uitvloeisel van deze aanbevelingen.

4.1 Wetenschappelijke onderbouwing

In het deelproject wetenschappelijke onderbouwing vormen de bevindingen van de commissie-Hordijk en de resultaten van het TNO-fase 2-onderzoek het startpunt waarop is voortgeborduurd.

- In het deelproject wetenschappelijke onderbouwing is vanuit de atmosfeerwetenschappen geen onderbouwing voor een specifieke ondergrens gevonden.
- Het onderzoek bevestigt dat de stikstofmodellering voldoet aan de internationale wetenschappelijke standaard. Het wetenschappelijke onderzoek stelt dat het onontkoombaar is om met modellen te werken omdat er in het fysieke domein veel variabelen zijn en niet alles te meten is. Deze modellen kennen echter verschillende beperkingen, die ook in het onderzoek worden genoemd.
- In het discussiehoofdstuk geven zij 3 sporen om mogelijk alsnog tot een wetenschappelijk onderbouwde ondergrens te komen.
- Het rapport doet daarnaast een aantal aanbevelingen om de toegepaste modelberekening te verbeteren en het gebruik ervan aan te scherpen.

4.2 Impactanalyse en beheersmaatregelen

In de impactanalyse die het IPO heeft gedaan naar de gevolgen van een rekenkundige ondergrens staat dat de invoering naar verwachting zal leiden tot:

- Het is de verwachting dat de totale depositie in 2030 en 2040 als gevolg van een rekenkundige ondergrens niet groter wordt dan de PBL-prognoses. Dat komt doordat de groei van sectoren door andere regelgeving wordt beperkt en stikstof niet de enige beperkende factor is. Mogelijk gaat de daling van emissie en deposities wel minder snel.
- Regionaal of lokaal kunnen vergunningvrije projecten wel leiden tot extra of hogere regionale of lokale depositiebijdragen die betekenisvol kunnen zijn voor de natuur, zeker opgeteld en dicht bij een (al overbelast) stikstofgevoelig(e) Natura 2000-gebied of habitat. Daarom zal flankerend beleid noodzakelijk zijn. Dit kan in de vorm van beheersmaatregelen om op regionale of lokale schaal die emissies en depositie zoveel mogelijk te voorkomen.
- Het effect van een rekenkundige ondergrens kan niet losstaand gemonitord worden. De ontwikkeling van de totale stikstofemissie en -depositie wordt via de landelijke monitoring in de gaten gehouden. Hieruit kan blijken dat er aanvullende maatregelen nodig zijn, bovenop de al benodigde maatregelen

⁴ <https://www.ipo.nl/5541>

om te voldoen aan de vereisten van de Vogel- en Habitatrichtlijn.⁵ Dit is vooraf niet te kwantificeren.

Het IPO identificeerde ook twee risico's bij een hogere ondergrens:

- Het risico van gedwongen sluiting van willekeurige bedrijven boven de ondergrens wordt groter, als het bevoegd gezag geen andere bronmaatregelen neemt. Intrekkingsverzoeken voor bedrijven boven de ondergrens zijn dan niet of nauwelijks af te wijzen, oftewel: intrekking is dan de (door de rechter afgedwongen) noodzakelijke passende maatregel.
- Het risico van een langdurig slot op Nederland voor beoogde nieuwe activiteiten met depositie boven de ondergrens wordt groter. Ook dit kan alleen met bronmaatregelen worden voorkomen.

4.3 Juridische analyse – vergelijking met de maximale rekenafstand

De resultaten uit het bovengenoemde TNO Fase 1- en Fase 2-onderzoek geven technisch-modelmatige argumenten voor het hanteren van een maximale rekenafstand van 25 km. De maximale rekenafstand voor de berekening van individuele projecten (inclusief mitigerende maatregelen) is met de kabinetsreactie op deze onderzoeken vervolgens op 9 juli 2021 ingevoerd.⁶ In de tweede tussenuitspraak over de ViA15 van 5 april 2023 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat een maximale rekenafstand van 25 kilometer voor stikstofberekeningen aanvaardbaar is.⁷ Deze tussenuitspraak vormt de jurisprudentie waarlangs ook de rekenkundige ondergrens wordt onderbouwd. In het kort:

- De Afdeling bestuursrechtspraak acht niet uitgesloten dat om technisch-wetenschappelijke redenen een balans moet worden gevonden tussen het streven naar volledigheid van stikstofberekeningen en de precisie van stikstofberekeningen in een passende beoordeling. Daar mag bij toestemmingverlening rekening mee gehouden worden, ook als niet kan worden uitgesloten dat bepaalde depositie daardoor buiten beeld blijft in de toetsing van projecteffecten.
- Net als bij de maximale rekenafstand zou bij een rekenkundige ondergrens gelden dat deposities onder die grens niet in het kader van de beoordeling van een individueel project meegewogen worden, maar wel deel uitmaken van de totale stikstofneerslag in Nederland.
- Dit betekent niet dat de depositiebijdrage van een project onder een rekenkundige ondergrens niet relevant is. Deze maakt deel uit van de totale stikstofneerslag in Nederland. De overheid is verantwoordelijk om maatregelen te treffen om behoud van de natuur te borgen en op termijn verdergaande instandhoudingsdoelstellingen te bereiken. Deze maatregelen zijn vereist op grond van artikel 6 lid 1 en 2 van de Habitatrichtlijn.

5. Expertoordeel van prof. Petersen

⁵ Deze maatregelen zijn ook nodig om te voldoen aan de wettelijke termijnen en de eisen uit het vonnis van de rechtbank Den Haag in de Greenpeace-zaak (22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578).

⁶ Kamerstuk 35334, nr. 158.

⁷ ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1299.

Petersen heeft de eerste versie van zijn expertoordeel over de rekenkundige ondergrens geschreven in juli 2023 in opdracht van De Nieuwe Denktank. Sindsdien is het expertoordeel aangescherpt naar aanleiding van zijn deelname in de klankbordgroep van het TNO/UvA-onderzoek (2024). En recent nogmaals op verzoek van het ministerie van LNV; hierbij vormde een wetenschappelijke peerreview op het expertoordeel input voor de finale versie.⁸

- Petersen heeft voortgebouwd op de eerdere onderzoeken (zie paragraaf 3). In het verlengde van het spoor van de meetdetectielimiet stelt Petersen dat er een rekenkundige ondergrens van 1 mol/ha/jaar ingevoerd zou moeten worden op basis van de beste beschikbare wetenschappelijke kennis, rekening houdend met de meetdetectielimiet.
- Onder 1 mol/ha/jaar is een depositie niet voldoende zeker van nul te onderscheiden en kan een berekende depositiebijdrage dus niet met voldoende wetenschappelijke zekerheid worden gerelateerd aan een individuele bron.
- Petersen stelt dat het een wetenschappelijk expertoordeel vereist om te bepalen wat een veilige waarde is voor een rekenkundige ondergrens en dat het nooit preciezer kan dan op een orde van grootte.⁹

5.1 Peerreview – expertoordeel breder gedragen maar geen consensus

Dit expertoordeel komt van één expert en is om die reden via een peerreview getoetst bij andere wetenschappers. De peerreview die is uitgevoerd is enigszins vergelijkbaar met een peerreview voor een wetenschappelijk artikel. Petersen heeft de input uit de peerreviews verwerkt in zijn finale versie van het wetenschappelijk expertoordeel. Hoe hij deze feedback heeft verwerkt, is uiteengezet in een los document waarin hij respons geeft op alle recensenten.¹⁰

Op diverse punten kwam er steun uit de reviews:

- Er zit een verschil tussen een drempelwaarde en een rekenkundige ondergrens. Dit legt Petersen uit in een kader van zijn expertoordeel. Deze uitleg wordt gedeeld door juristen (zowel in de review als door de opstellers van het juridisch kader) en door PBL. Overigens worden deze begrippen in verschillende reviews door elkaar gehaald en/of gebruikt.
- Dat elk model een toepassingsbereik heeft, werd breed gedeeld. Ook wordt ondersteund dat deze afbakening expliciet moet worden benoemd.
- Er is breed steun voor het (deels) baseren van de rekenkundige ondergrens op basis van de meetdetectielimiet. De meetbaarheid wordt gezien als een belangrijke graadmeter of een belangrijk handvat om een rekenkundige ondergrens mee te onderbouwen. Een aantal reviews stelt zelfs dat een model geen uitspraken kan doen met een hogere nauwkeurigheid dan de

⁸ De verschillende versies van het expertoordeel kunnen hier gevonden worden: <https://www.ucl.ac.uk/steapp/news/2023/mar/professor-arthur-petersen-asked-dutch-government-advice-nitrogen-policy>

⁹ De orde van grootte van een getal is een term die gebruikt wordt binnen de exacte wetenschappen om de gehele exponent van een macht van 10 mee aan te duiden – b.v. 10^0 (0,1), 10^1 (1) en 10^2 (10) vormen een reeks met drie opeenvolgende ordes van grootte –, waarbij die macht van 10 als benadering van een getal geldt. Grofweg kun je stellen dat waarden die binnen een factor $\sqrt{10}$ (dat is ongeveer 3,16) van 0,1, 1, 10, enz. vallen respectievelijk orde van 0,1, 1, 10, enz. zijn.

¹⁰ Kamerstuk 35334, nr. 334.

nauwkeurigheid van de metingen die gebruikt zijn bij de ontwikkeling en de validatie van het model. Tegelijk wordt ook genoemd dat de meetdetectielimiet als 'grondslag' een keuze is en nooit de enige basis kan vormen voor een rekenkundige ondergrens. Hoe en waarom hij de meetdetectielimiet gebruikt, zet Petersen uiteen in zijn expertoordeel.

De belangrijkste kritiekpunten uit de reviews:

- Vanuit de theorie zijn er geen modelmatige beperkingen waarop een ondergrens gebaseerd kan worden. Dit standpunt is gelijk aan het hieronder verder uitgediepte standpunt van het RIVM, dat ook wordt gedeeld door Asman.
- Vanuit verschillende reviews kwam naar voren dat Petersen niet goed had onderbouwd hoe hij van de meetdetectielimiet van 10 mol/ha/jaar tot een ondergrens van 1 mol/ha/jaar kwam. Dit heeft Petersen nader uitgelegd: het vereist volgens Petersen een expertoordeel om te bepalen wat in dit opzicht een 'veilige' waarde is voor de rekenkundige ondergrens, dat wil zeggen een waarde die jaren stand kan houden: de empirische meetdetectielimiet moet in ieder geval niet onder de theoretische detectielimiet ofwel rekenkundige ondergrens komen te liggen. Het ziet er volgens Petersen niet naar uit dat de empirische meetdetectielimiet de komende jaren – of zelfs decennia – met meer dan één orde van grootte lager zal komen te liggen. Uit deze theoretische overweging volgt daarom het oordeel dat de rekenkundige ondergrens (theoretische detectielimiet) orde van 1 mol/ha/jaar is.
- Er was veel kritiek op de risicoredenering (*Kleine kans x Klein effect = verwaarloosbaar risico*) die Petersen in de eerdere versies van het expertoordeel had gebruikt als een steunargument vanuit de ecologie. Dit steunargument is in de finale versie geschrapt door Petersen. De rekenkundige ondergrens gebruikt hiermee geen enkele onderbouwing vanuit de ecologie.
- In de eerdere versies van het expertoordeel beriep Petersen zich ook op jurisprudentie in Nederland en het buitenland. Hier was kritiek op omdat dat buiten zijn expertise ligt en (daardoor) onvolledig of in onjuist verband werd gebruikt. Dit heeft Petersen ter harte genomen en daarom zijn de juridische verwijzingen geschrapt. In plaats daarvan verwijst Petersen naar het juridisch kader dat tijdens de IPO-verkenning is opgesteld.
- De wijze waarop Petersen naar het buitenland verwees, was op een aantal punten onvolledig of achterhaald. Dit heeft Petersen aangepast en ook heeft hij de vergelijking met Vlaanderen en Denemarken geschrapt en in plaats daarvan de vergelijking getrokken met Ierland, waar recent ook een ondergrens op basis van de meetdetectielimiet is ingesteld.
- Vanuit de wetenschapsfilosofie werd Petersen aangerekend dat hij te weinig aandacht had voor de waardegeladenheid van de wetenschap. Daarnaast dat de afweging tussen de epistemische en niet-epistemische waarden meer expliciet en transparant moest worden gemaakt. Beide aspecten heeft Petersen in de finale versie duidelijker uitgelegd en deze afweging tussen de waarden ook transparant gemaakt.

Hoewel het expertoordeel breder gedragen wordt, is er geen volledige wetenschappelijke consensus op alle onderdelen:

- Petersen stelt dat causaliteit niet is aan te tonen voor bronnen met een depositie onder de 1 mol/ha/jaar, doordat die depositie niet meer meetbaar tot die bronnen te herleiden is.
- Het RIVM stelt echter dat deze causaliteit er wel degelijk is: dat je een kleine bijdrage niet kunt meten, betekent immers niet dat deze bron er niet is en de kans dat deze nieuwe bron voor meer depositie zorgt, is volgens het RIVM 100%. Omdat het model gevalideerd is en lineair werkt, kan het zowel grote als kleine bronnen goed berekenen en causaliteit aantonen tussen emissie en depositie. De uitkomst van deze berekening kent wel degelijk onzekerheden, maar het is wel altijd de meest waarschijnlijke uitkomst.
- In zijn review stelt het RIVM echter wel dat de meetdetectielimiet inderdaad een mogelijk aanknopingspunt is voor een ondergrens, maar het vindt dit een beleidsmatige keuze.

5.2 Conclusie

Zoals hierboven weergegeven, zijn er binnen de wetenschap verschillende inzichten over de rekenkundige ondergrens. Hoewel de modellen die gebruikt worden voor de berekening van stikstofdepositie voldoen aan de huidige internationale standaard en dus goed presteren, blijven modellen een versimpeling van de werkelijkheid en kennen ze onzekerheden. De kernvraag is hoe met deze onzekerheden moet worden omgegaan. Alle rapporten sinds het advies van de commissie-Hordijk stellen dat de huidige manier van omgaan met de onzekerheden leidt tot schijnzekerheid. Ook Petersen betoogt dit en zet uiteen dat de meetdetectielimiet kan worden gebruikt als rekenkundige ondergrens om de schijnzekerheid te verkleinen. Deze onderbouwing ligt in het verlengde van de eerdere wetenschappelijke onderzoeken, krijgt veel bijval in de peerreview en is daarnaast geaccepteerd in diverse andere landen. Ook het RIVM stelt in hun review dat de meetdetectielimiet een handvat kan zijn om een ondergrens op te baseren.

Alles in ogenschouw genomen vormt het expertoordeel van Arthur Petersen daarom de wetenschappelijke onderbouwing om een rekenkundige ondergrens van 1 mol/ha/jaar in te stellen. Deze onderbouwde rekenkundige ondergrens draagt bij aan het verkleinen van schijnzekerheid en zorgt voor een beter wetenschappelijk verantwoord gebruik van het model.

6. Hoe omgaan met de wetenschap in beleid

Objectieve advisering en betrouwbare informatie vanuit de wetenschap zijn nodig om beleid op te kunnen baseren en goede besluiten te kunnen nemen. Echter, het is ook inherent aan de wetenschap dat inzichten uiteenlopen en dat die inzichten soms tegelijk waar kunnen zijn.

- Het Rathenau Instituut betoogt hierover dat:
"wetenschappers noch politici of beleidsmakers zouden moeten doen alsof omstreden maatschappelijke kwesties met kennis te neutraliseren zijn. De wetenschap kan geen vonnis vellen. De wetenschap kan nooit als vanzelf

- leiden tot een eenduidig evidence based beleidsadvies. Een politieke afweging van visies en een rangschikking van waarden blijft onontbeerlijk.”¹¹
- Volgens het Rathenau instituut kan een (onafhankelijk) expert een belangrijke rol spelen als schakel tussen wetenschap en beleid/politiek. Deze experts moeten er ook voor waken dat de voortdurende discussies binnen de wetenschap worden misbruikt voor het zaaien van twijfel met het oog op politiek gewin.
 - Prof. Hans Mommaas trekt een vergelijkbare parallel als het Rathenau instituut in zijn afscheidsrede. Hierin pleit hij voor een chief-scientist in een rol van sleutelprofessional op het grensvlak van kennis, beleid en samenleving. In zijn rede gebruikt Mommaas dit onderwerp van schijnzekerheid in het stikstofdossier zelfs als voorbeeld.¹²
 - Professor Arthur Petersen vervult hier de rol van (onafhankelijk) expert en in zijn expertoordeel zet hij uiteen hoe beleid en bestuurders in zijn ogen zouden moeten omgaan met de schijnzekerheid die door de commissie-Hordijk en de daaropvolgende onderzoeken is geconstateerd.
 - De wetenschappers adviseren en uiteindelijk moet het beleid en de politiek hierin een afweging en keuze maken. Zo wordt dit gezien door het Rathenau instituut en door prof. Mommaas, maar ook door de wetenschapsfilosofen die deel hebben genomen aan de review van het expertoordeel van Petersen.

7. Relevantie ondergrens in het stelsel van artikel 6 van de Habitatrictlijn

- In de tweede tussenuitspraak in de ViA15-zaak kwam de Afdeling bestuursrechtspraak tot de conclusie dat artikel 6 lid 3 van de Habitatrictlijn een maximale rekenafstand van 25 km toestaat, omdat een berekende depositiebijdrage van een project op een detailniveau van een hectare op meer dan 25 km van de emissiebron niet meer redelijkerwijs toerekenbaar is aan het project. De Afdeling kwalificeert een maximale rekenafstand van 25 km als de beste wetenschappelijke kennis ter zake.¹³
- In zijn expertoordeel over de rekenkundige ondergrens concludeert Petersen op p. 1: “Onder 1 mol/ha/jaar is een depositie niet voldoende zeker van nul te onderscheiden en kan een berekende depositiebijdrage dus niet met voldoende wetenschappelijke zekerheid worden gerelateerd aan een

¹¹ Rathenau instituut, ‘Wetenschap belangrijk maar nooit doorslaggevend voor beleid’ (https://www.rathenau.nl/sites/default/files/2018-05/Het_Bericht_2012_nr_3_-_Evidence_based.pdf);

¹² Prof. Hans Mommaas, ‘Symbiosis: Over de relatie tussen kennis en beleid’ (https://www.tilburguniversity.edu/sites/default/files/download/Redeboekje%20Hans%20Mommaas_NL.pdf)

¹³ ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1299, punt 1.3: “De Afdeling komt in deze tussenuitspraak tot de conclusie dat de minister de rekenafstand van 25 km mocht toepassen. De minister 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 nog wetenschappelijk betrouwbare uitspraken kunnen worden gedaan over de depositie van een individuele bron. De minister kon op basis van die rapporten concluderen dat een berekende depositiebijdrage van een project op een detailniveau van een hectare op meer dan 25 km van de emissiebron niet meer redelijkerwijs toerekenbaar is aan het project. De toepassing van een rekenafstand die gebaseerd is op de beste wetenschappelijke kennis ter zake acht de Afdeling niet in strijd met artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn.”

individuele bron (er kan geen causaal verband worden vastgesteld).” En op p. 13: “De argumentatie hier is vergelijkbaar met de argumentatie die geldt voor schijnzekerheid door rekenen voorbij een maximale rekenafstand.”

- Voor de toepassing van artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn zou dan, net als bij een depositie voorbij de maximale rekenafstand van 25 km, geen sprake zijn van aan een project toerekenbare gevolgen voor een Natura 2000-gebied die betrokken moeten worden in een voorafgaande passende beoordeling van dat project in het kader van toestemmingverlening. Emissies die leiden tot een berekende depositie van minder dan 1 mol/ha/jaar, moeten als onderdeel van de totale stikstofbelasting vanuit de ‘deken’ worden betrokken bij de te nemen instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen op grond van artikel 6 leden 1 en 2 van de Habitatrichtlijn.
- Hoewel hier primair een juridische causaliteitsvraag aan de orde is, zien sommige wetenschappers er overigens geen bezwaar in om uit een beleidsmatige optiek te kiezen voor een lagere rekengrens dan wetenschappelijk is aangewezen. Volgens TNO kan van wetenschappelijke overwegingen worden afgeweken bij het vaststellen van een rekenkundige ondergrens: “Uiteraard kan het voorzorgsprincipe aanleiding vormen voor een beleidsmatige keuze voor een lagere waarde.”¹⁴ In reactie daarop stelt Petersen dat er wetenschappelijk gezien geen ruimte is om de ondergrens lager te stellen dan 1 mol/ha/jaar.
- Enerzijds kan worden betoogd dat artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn geen ruimte laat om een lagere ondergrens te hanteren dan de grens die wetenschappers nog verantwoord vinden. Voor dat standpunt kan steun worden gevonden in de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, die inhoudt dat moet worden uitgegaan van de beste beschikbare wetenschappelijke kennis en methoden, waarbij de beoordeling “geen leemten mag vertonen en volledige, nauwkeurige en definitieve constatering en conclusies moet bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de geplande werkzaamheden voor het betrokken beschermde gebied wegnemen”.¹⁵
- Anderzijds volgt uit diezelfde Europese rechtspraak dat voor een plan of project een passende beoordeling nodig is als “de waarschijnlijkheid of het risico bestaat dat het plan of project significante gevolgen heeft voor een Natura 2000-gebied. In het bijzonder gelet op het voorzorgsbeginsel bestaat dit risico wanneer op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat het plan of project significante gevolgen heeft voor het betrokken gebied (...)”.¹⁶ Betoogd kan worden dat die omstandigheid zich ook voordoet bij een depositie van minder dan 1 mol, omdat niet kan worden uitgesloten dat zo’n plan of project afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen heeft, nu vaststaat dat elke emissie tot depositie leidt, ook al kan de berekende depositiebijdrage in dat geval niet met voldoende wetenschappelijke zekerheid worden gerelateerd aan een individuele bron. Die redenering volgend, laten artikel 6 lid 3 en het

¹⁴ Zie het citaat met bronvermelding op p. 13 van het expertoordeel van Petersen.

¹⁵ Zie o.m. HvJEU 12 april 2018, People Over Wind en Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, punt 38, en de daar aangehaalde rechtspraak.

¹⁶ Zie vorige noot, punt 34, en de daar aangehaalde rechtspraak.

voorzorgsbeginsel toe om de ondergrens lager te stellen dan 1 mol, of dwingen zij zelfs om dat te doen.

8. Motie-Flach: rekenkundige ondergrens ook toepassen bij passende beoordeling?

Zoals in paragraaf 1 al even ter sprake kwam, heeft de Tweede Kamer onlangs in de motie-Flach aan de regering gevraagd om in dit verzoek om voorlichting ook te vragen naar de mogelijkheden om de rekenkundige ondergrens niet alleen in de voortoets toe te passen, maar ook in de passende beoordeling.¹⁷ De motie luidt:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

van mening dat voorkomen moet worden dat invoering van een verhoogde rekenkundige ondergrens leidt tot nieuwe knelgevallen dan wel dat lang gewacht moet worden op een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in het kader van een proefproces om juridische zekerheid te krijgen;

overwegende dat een onherroepelijk verleende vergunning meer zekerheid biedt dan een vorm van vergunningvrijstelling of positieve weigering;

verzoekt de regering naast de toepassing van een verhoogde rekenkundige ondergrens bij de voortoets als vergunningvrijstelling ook de mogelijkheid om deze rekenkundige ondergrens als eenzelfde detectiegrens toe te passen in de fase van de passende beoordeling voor vergunningverlening mee te nemen in de adviesaanvraag richting Raad van State en in de daaropvolgende besluitvorming,

en gaat over tot de orde van de dag.

De motie lijkt vooral ingegeven door de wens om, ook bij een activiteit met een depositie onder de verhoogde rekenkundige ondergrens, een besluit te verkrijgen dat – door het ongebruikt verstrijken van de (hoger)beroepstermijn of doordat de (hoogste) bestuursrechter het besluit in stand laat – formele rechtskracht kan krijgen.

9. Tot slot

Voor nadere informatie kan contact gezocht worden met de heer mr. G.A.J. Doosje, directeur Wetgeving en Juridische Zaken van mijn ministerie.

¹⁷ Zie de motie van 4 maart 2025, Kamerstuk 35334, nr. 353.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Ik dank u bij voorbaat voor de bereidheid van de Afdeling advisering van de Raad van State om zich over deze aangelegenheid te buigen en zie met belangstelling de uit te brengen voorlichting tegemoet. Gelet op de wens van velen om meer duidelijkheid te krijgen over mogelijkheden tot de introductie van een wetenschappelijk onderbouwde rekenkundige ondergrens verzoek ik u om de voorlichting op zo kort mogelijke termijn uit te brengen.

Ons kenmerk
WJZ / 97640462

Hoogachtend,

Femke Marije Wiersma
Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur