

Advies

voor 
van 
datum 2 september 2025
inzake Rekenkundige ondergrens stikstofdepositie
zaaknr 11020410

- 1 U heeft ons gevraagd om twee concrete vragen te beantwoorden met betrekking tot de wijze van invoering van een (mogelijke) rekenkundige ondergrens (RKO) voor berekeningen van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Met dit advies voldoe ik aan uw verzoek.

Inleiding

- 2 De berekeningen van de stikstofdepositie als gevolg van een project, als input voor de vraag of sprake is van een natuurvergunningplicht en, zo ja, of die vergunning verleend kan worden, vindt plaats met AERIUS Calculator.¹ AERIUS Calculator brengt op dit moment stikstofdepositiebijdragen vanaf 0,005 mol/ha/jaar in beeld. Het Adviescollege "Meten en Berekenen Stikstof" (de commissie Hordijk) heeft deze (in vergelijking met de ons omringende landen)² zeer lage beoordelingsdrempel gekwalificeerd als schijnzekerheid.³ Deze kwalificatie is bevestigd in onderzoek door TNO en UvA.⁴
- 3 Het kabinet is voornemens om een wetenschappelijk onderbouwde rekenkundige ondergrens mogelijk te maken. Projecten die volledig onder deze grens vallen, zijn dan uitgesloten van een natuurvergunningplicht. Het kabinet beoogt hiermee de genoemde schijnzekerheid van projectberekeningen met AERIUS Calculator te verkleinen.
- 4 Op verzoek van de Minister van LNVN heeft Prof. dr. A. Petersen een onafhankelijk

¹ Waar in dit advies wordt gesproken van een natuurvergunning, wordt bedoeld de omgevingsvergunning voor een Natura-2000 activiteit.

² In Duitsland wordt bijvoorbeeld een ondergrens gehanteerd van 21 mol/ha/jaar.

³ Zie het Eindrapport van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof 'Meer meten, robuuster rekenen', blz. 9, bijlage bij Kamerstukken II, 2019-2020, 35334, nr. 88.

⁴ Zie het rapport 'Een ondergrens in de berekening van stikstofdepositiebijdragen voor vergunningverlening, Ernst Meijer (TNO) en Emiel van Loon (UvA), 15 augustus 2024.

expertoordeel opgesteld.⁵ Daaruit volgt een rekenkundige ondergrens van 1 mol/ha/jaar. Prof. Petersen komt tot de conclusie dat onder 1 mol/ha/jaar een depositie niet voldoende zeker van nul te onderscheiden is en een berekende depositiebijdrage dus niet met voldoende wetenschappelijke zekerheid kan worden gerelateerd aan een individuele bron (er kan geen causaal verband worden vastgesteld). Rekenresultaten lager dan 1 mol/ha/jaar zijn daarom volgens het expertoordeel wetenschappelijk gezien onvoldoende betrouwbaar voor gebruik in besluitvorming over specifieke projecten (de modelsystematiek is dan niet doelgeschikt).

- 5 Het voornemen is nu om de rekenkundige ondergrens van 1 mol/ha/jaar, in samenwerking met de provincies, in een (lopende) procedure aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling bestuursrechtspraak) voor te leggen. Dit om op zo kort mogelijke termijn zekerheid te krijgen dat de rekenkundige ondergrens in rechte stand houdt.⁶ Tegelijk wordt de daadwerkelijke invoering voorbereid.
- 6 Overwogen wordt om de rekenkundige ondergrens tot de uitkomst van de genoemde procedure nog niet generiek toe te passen c.q. voor te schrijven aan het provinciale bevoegd gezag voor de natuurvergunning. Achtergrond hiervan is te voorkomen dat, als de rekenkundige ondergrens onverhoopt geen stand houdt bij de bestuursrechter, er geen sprake is van (een groot aantal) projecten dat is uitgevoerd met toepassing van de rekenkundige ondergrens, die met terugwerkende kracht vanwege het ontbreken van een natuurvergunning alsnog illegaal zijn.
- 7 Tegen die achtergrond heeft u ons de volgende twee vragen gesteld:
 1. In hoeverre wordt het risico groter dat de RKO door de rechter niet wordt geaccepteerd als beste wetenschappelijke kennis en door de rechter wordt aangemerkt als een beleidsmatige drempelwaarde als de keuze wordt gemaakt om te wachten met de invoering tot de uitkomst van een zaak bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State? In hoeverre zou dat risico bijvoorbeeld groter worden als de uitspraak in die zaak nog 5 jaar op zich zou laten wachten?
 2. Hoe gebruikelijk is het om de beste wetenschappelijke kennis niet te gebruiken, maar toepassing daarvan eerst af te wachten tot een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak? Als dit ongebruikelijk is, draagt dan niet elk uitstel bij tot de conclusie dat de overheid het expertoordeel toch niet als de beste wetenschappelijke kennis ziet en wordt dit risico niet groter naarmate de tijd voortschrijdt?

⁵ Zie Expertoordeel rekenkundige ondergrens bij project-specifieke berekeningen van stikstofdeposities, Arthur Petersen, 20 januari 2025, Bijlage bij Kamerstukken II, 2024-2025, 35334, nr. 334.

⁶ Zie de Kamerbrief van 13 juni 2025, Kamerstukken II, 2024-2025, 35334, nr. 399.

Beantwoording van uw vragen

1. Of de rekenkundige ondergrens de beste wetenschappelijke kennis ter zake vertegenwoordigt, zal door de Afdeling bestuursrechtspraak op de wetenschappelijke inhoud worden beoordeeld. De keuze om eerst in één procedure een oordeel af te wachten voordat tot een generieke invoering wordt overgegaan, is voor dat oordeel niet werkelijk van belang. Te meer omdat er een valide reden is om eerst dat oordeel af te wachten die door het bevoegd gezag goed kan worden uitgelegd, namelijk het voorkomen dat door een onverhoopt negatief oordeel er een groot aantal projecten achteraf illegaal is uitgevoerd. Wij gaan ervan uit dat de Afdeling bestuursrechtspraak die afweging begrijpt. Daarbij kan aan de Afdeling bestuursrechtspraak worden voorgehouden dat groot belang bestaat dat hierover spoedig duidelijkheid is, waarbij kan worden aangestuurd op een voortvarende procedure (die aanzienlijk korter is dan vijf jaar).
2. Het is niet gebruikelijk om de beste wetenschappelijke kennis vooralsnog niet te gebruiken, maar toepassing daarvan eerst af te wachten tot een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak. In dit geval is daar echter wel een valide reden voor. Het is onzes inziens niet zo dat een dergelijke keuze het risico groter maakt dat de rekenkundige ondergrens door de bestuursrechter niet als de beste wetenschappelijke kennis ter zake wordt aangemerkt.

Toelichting op de beantwoording

Vraag 1

- 8 In de Omgevingswet is bepaald dat voor een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, een natuurvergunning vereist is.⁷ Een natuurvergunning wordt alleen verleend wanneer uit een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten. Dit betreft een (één-op-één) implementatie van artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn.
- 9 Uit standaard rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en van de Afdeling bestuursrechtspraak volgt dat bij de toets of een project kan leiden tot significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied c.q. de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet zal aantasten, rekening worden gehouden met “de beste wetenschappelijke kennis ter zake”. De passende beoordeling van die gevolgen dient volledige, precieze en definitieve constatering en conclusies te bevatten die elke

⁷ Zie artikel 5.1, lid 1, onder e, van de Omgevingswet en de definitie van het begrip Natura 2000-activiteit in onderdeel A van de bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet.

redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van een plan of project, voor de betrokken Natura 2000-gebieden kunnen wegnemen.⁸

- 10 De vraag of met betrekking tot de rekenkundige ondergrens sprake is van “de beste wetenschappelijke kennis ter zake” als het gaat om stikstofberekeningen, is een feitelijke vraag. Het is een materieel begrip, in die zin dat een inzicht de beste wetenschappelijke kennis ter zake vertegenwoordigt, of niet. Als de rekenkundige ondergrens dus de beste wetenschappelijke kennis ter zake vertegenwoordigt, dan raakt het die status dus niet door enkel tijdsverloop kwijt.
- 11 Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat het risico dat de rekenkundige ondergrens door de rechter niet wordt geaccepteerd als beste wetenschappelijke kennis, maar door de rechter wordt aangemerkt als een beleidsmatige drempelwaarde, onzes inziens niet groter wordt als de keuze wordt gemaakt om te wachten met een algehele invoering tot de uitkomst van een zaak bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Te meer omdat er een valide reden is om eerste dat oordeel af te wachten, namelijk het voorkomen dat door een onverhoopt negatief oordeel er een groot aantal projecten achteraf illegaal is uitgevoerd. Wij gaan ervan uit dat de Afdeling bestuursrechtspraak die afweging begrijpt.
- 12 Het bovenstaande geldt ook als de uitspraak nog vijf jaar op zich zou laten wachten. Daarbij merken wij overigens op dat dat laatste ons erg lang lijkt; zeker wanneer de rekenkundige ondergrens in een lopende procedure aan de Afdeling bestuursrechtspraak wordt voorgelegd, moet een uitspraak binnen anderhalf jaar mogelijk zijn. Wij gaan ervan uit de ook de Afdeling bestuursrechtspraak zich bewust zal zijn van het belang dat er sneller duidelijkheid is.

Vraag 2

- 13 De rekenkundig ondergrens kan worden betrokken in een procedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak, wanneer naar de gerechtvaardigde overtuiging van de minister sprake is van de beste wetenschappelijke kennis ter zake. Dat roept logischerwijs de vraag op, of de rekenkundige ondergrens in dat geval niet direct in elke – nieuwe en lopende – procedure moet worden betrokken.
- 14 Zoals uiteengezet in het antwoord op vraag 1, dient door het bevoegd gezag bij de toets of een project kan leiden tot significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied c.q. de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet zal aantasten,

⁸ Zie bijvoorbeeld:

- HvJ EU 14 januari 2016, ECLI:EU:C:2016:583, punt 49.
- HvJ EU 25 juli 2018, ECLI:EU:C:2018:593, punt 40;
- AbRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1299 (ViA15), r.o. 1.3, 1.5, 20.7, 21 en 35.2 en 35.3;
- AbRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4909, r.o. 35;
- AbRvS 4 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3356, r.o. 14;
- AbRvS 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2577, ro.o 6.1.

rekening te worden gehouden met “de beste wetenschappelijke kennis ter zake”. Er zijn voorbeelden te geven van situaties waarin nieuwe inzichten in de praktijk pas later worden gebruikt. Voor AERIUS Calculator geldt bijvoorbeeld dat elk jaar in oktober een geactualiseerde versie wordt voorgeschreven via de Omgevingsregeling, waarin ook nieuwe inzichten worden verwerkt die gedurende het jaar al bestonden, zoals de nieuwe emissiefactoren die rond maart al beschikbaar komen. Dat past dan wel weer binnen een systeem van periodieke actualisatie. Het niet toepassen van de rekenkundige ondergrens in afwachting van de uitkomst van de procedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak is niet precies hetzelfde. Tegelijkertijd gaat het hier om een bijzondere situatie. Zoals wij al opmerkten geldt dat wanneer de rekenkundige ondergrens direct generiek wordt ingevoerd en deze onverhoopt geen stand houdt, de projecten die hierop gebaseerd waren achteraf allemaal illegaal zouden zijn gerealiseerd.

- 15 Dat laatste is onzes inziens een valide reden om de hiervoor beschreven route te hanteren waarin wordt gestreefd naar een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak over de rekenkundige ondergrens binnen een afzienbare termijn, waarbij in de tussenliggende periode samen met de provincies de lijn wordt gevolgd dat de rekenkundige ondergrens in andere procedures niet actief wordt toegepast. Onze inschatting is dat dat in veruit de meeste gevallen mogelijk zal zijn. Het is echter niet uitgesloten dat zich situaties zullen voordoen, waarin een initiatiefnemer er met recht op zal staan dat de rekenkundige ondergrens wordt toegepast. Het zou kunnen dat een natuurvergunning wordt aangevraagd voor een project dat voor meer dan 1 mol/ha/jaar zorgt, maar op een habitatype waarvoor met een passende beoordeling kan worden uitgesloten dat sprake is van significante gevolgen, en voor minder dan 1 mol/ha/jaar op een habitatype waarvoor dat niet kan. De initiatiefnemer zou er dan op kunnen staan dat de rekenkundige ondergrens ook bij hem wordt toegepast, omdat de Minister en/of het provinciale bevoegd gezag, gelet op het standpunt in de procedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak, ook zelf van mening is dat dat de beste wetenschappelijke kennis ter zake is. In zo’n geval is ons advies om de initiatiefnemer te waarschuwen dat de rekenkundige ondergrens nog beoordeeld wordt door de bestuursrechter, en als dat de zaak voor hem niet anders maakt in de vergunning duidelijk op te merken dat uitvoering van de vergunning zolang die nog niet onherroepelijk is, een risico inhoudt.⁹ Ook kan gedacht worden aan handhavingsverzoeken jegens projecten met minder dan 1 mol/ha/jaar depositie. Hier zou het bevoegd gezag de rekenkundige ondergrens dan ook nog niet toepassen, en de handhavingsverzoeken afdoen zoals hij dat ook thans doet. Ook hier geldt dat het vanzelfsprekend wenselijk is dat de periode waarin geacht wordt op het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak zo kort mogelijk duurt, en dat wij ervan uitgaan dat de Afdeling bestuursrechtspraak zich dat ook zal realiseren en de procedure voortvarend zal oppakken.

⁹ Uitvoering geven aan een natuurvergunning voordat die onherroepelijk is, is hoe dan ook voor eigen rekening en risico, maar in dit geval zou het onzes inziens dus raadzaam zijn om dat expliciet in de natuurvergunning te vermelden.



16 Tot zover ons advies. Tot een nadere toelichting zijn wij uiteraard graag bereid.