

Directoraat Generaal
Landelijk Gebied en Stikstof

Aan de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Auteur

Datum
30-05-2025

Kenmerk
DGLGS / 99157870

nota
TER ADVISERING

Eerste appreciatie voorlichting RvS over de
rekenkundige ondergrens

Kopie aan

Bijlage(n)

Parafenroute

DG LG&S

LG&S, Directeur Stikstof

LG&S, MT-lid R&D

WJZ

DG NV, directeur Natuur

BPZ

Aanleiding

Op maandag 26 mei jongstleden heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling advisering) haar voorlichting gepubliceerd over de mogelijkheden tot introductie van een wetenschappelijke onderbouwde rekenkundige ondergrens voor stikstofdepositie van 1 mol per hectare per jaar. Deze nota bevat een eerste ambtelijke appreciatie van deze voorlichting.

Advies

1. Gelet op het kritische advies van de Afdeling advisering de rekenkundige ondergrens nu niet in te voeren.
2. Wanneer het de wens blijft de rekenkundige ondergrens (op termijn) in te voeren dit pas te doen na een succesvol 'proefproces' bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.
3. Naast een proefproces een aantal stappen te zetten voor de invoering van de rekenkundige ondergrens die ambtelijk als noodzakelijk worden gezien.

Dit ambtelijke advies wijkt af van uw politieke wens, hierover gaan we graag met u in gesprek.

Kernpunten

1. Gelet op het kritische advies van de Afdeling advisering wordt u geadviseerd de rekenkundige ondergrens nu niet in te voeren.
 - a. Er is een niet gering risico dat de rekenkundige ondergrens niet standhoudt bij de bestuursrechter om verschillende redenen:
 - i. Dat het expertoordeel van Petersen mogelijk niet kwalificeert als de beste wetenschappelijke kennis.

Ontvangen BPZ

- ii. Dat de rekenkundige ondergrens wordt gezien als een beleidsmatige drempelwaarde.
 - iii. Dat de rekenkundige ondergrens – drempelwaarde – niet past binnen het kader van het Habitatrichtlijn, met name door het stikte voorzorgsbeginsel en cumulatie.
 - b. Dit is ook in lijn met de wens van de Kamer, die de motie-Holman heeft aangenomen die verzoekt de ondergrens in te voeren onder voorbehoud van een positief advies van de Raad van State.
 - i. Daarmee loopt u ook een politiek risico bij het mogelijk mislukken van de rekenkundige ondergrens.
- 2. Wanneer het de wens blijft de rekenkundige ondergrens (op termijn) in te voeren dan wordt geadviseerd dit pas te doen na een succesvol 'proefproces' bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit is de enige wijze waarop de ondergrens verantwoord ingevoerd kan worden. Wanneer de ondergrens wordt ingevoerd zonder succesvol proefproces, dan brengt dat volgens de ambtelijke inschatting de volgende risico's met zich mee.
 - a. Dat er een nieuwe groep van activiteiten die ten onrechte geen natuurvergunning hebben ontstaat wanneer de ondergrens niet standhoudt, vergelijkbaar met de PAS-melders.
 - i. Dat projecten die hierdoor financieel gedupeerd worden schadeclaims in zullen dienen.
 - ii. Dat projecten ook hiervoor naar de overheid zullen kijken voor een oplossing.
 - b. Dat de provincies de rekenkundige ondergrens niet zullen accepteren in de toestemmingverlening, terwijl zij het bevoegd gezag zijn dat veruit de meeste natuurvergunningen verleend.
 - c. Dit is ook niet in lijn met de motie-Vedder die verzoekt de ondergrens pas in zetten, nadat deze standhoudt bij de Afdeling bestuursrechtspraak.
- 3. Ambtelijk worden, naast een proefproces, een aantal stappen (gerelateerd aan de voorlichting) als noodzakelijk gezien voor de invoering van de rekenkundige ondergrens:
 - a. Een robuust, geloofwaardig en effectief maatregelenpakket borgen om aan de instandhoudingsdoelen te voldoen.
 - i. De depositiebijdragen onder de ondergrens worden onderdeel van de 'stikstofdeken' waarmee de verantwoordelijkheid hiervoor bij de overheid komt te liggen (in plaats van de initiatiefnemer).
 - ii. Op dit moment voldoet de overheid niet aan de verplichtingen die volgen uit de Habitatrichtlijn artikel 6 lid 1 en 2. De depositiebijdragen onder de rekenkundige ondergrens worden onderdeel van de stikstofdeken en vallen daarmee onder deze verplichtingen. Daarom is een maatregelenpakket noodzakelijk.
 - iii. Met een effectief maatregelenpakket dat de 'stikstofdeken' verkleind kan ook worden voldaan aan het voorzorgsbeginsel en cumulatie. Dit vergt wel depositie- en natuurmonitoring

om op basis daarvan te bezien of het pakket daadwerkelijk voldoende is.

- iv. Dit is ook in lijn met de motie-Bromet die verzoekt te zorgen dat een ondergrens gelijktijdig gepaard gaat met een plan waarin emissiereductie stevig geborgd is.
- b. De wetenschappelijke onderbouwing onder de rekenkundige ondergrens te verstevigen.

Naast de aandachtspunten gerelateerd aan de voorlichting worden ambtelijk ook aanvullende aandachtspunten gezien voor de invoering:

- c. Beheersmaatregelen in te stellen met als doel negatieve effecten van een ondergrens te voorkomen.
- d. De invoering vraagt nog verdere uitwerking van de rekenkundige ondergrens voor de uitvoeringspraktijk
 - i. Er zijn beleidsmatig nog een aantal onderwerpen die nog verder uitgedacht moeten worden. Met name de afronding van rekenresultaten en de werking van de ondergrens wanneer er gesaldeerd wordt.
 - ii. Daarnaast blijkt uit de recente botsproeven dat het werken met de rekenkundige ondergrens uitvoeringsproblemen geeft. Hiervoor is tooling gewenst om vergunningverlening uitvoerbaar te houden.

Toelichting

Het beste wetenschappelijke inzicht, passend binnen de habitatrichtlijn

Uiteenlopende wetenschappelijke inzichten

Er is geen wetenschappelijke consensus over de rekenkundige ondergrens en de wetenschappelijk inzichten lopen daardoor uiteen. Hoewel het inherent is aan de wetenschap dat inzichten uiteenlopen, ziet de Afdeling advisering een risico in de onderbouwing omdat deze mogelijk niet de beste wetenschappelijke kennis over een ondergrens reflecteert. Dit mede omdat de ondergrens gebaseerd is op alleen de meetdetectielimiet en er geen rekening wordt gehouden met veel andere factoren die in AERIUS van belang zijn om de stikstofdepositie te bepalen. Het verstevigen van de wetenschappelijke onderbouwing neemt dit risico weg.

Rekenkundige ondergrens of drempelwaarde

In de voorlichting wordt gesteld dat het een 'niet gering risico' is dat de rekenkundige ondergrens niet standhoudt bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Omdat het niet onaannemelijk is dat de ondergrens wordt gekwalificeerd als een beleidsmatig gekozen drempelwaarde in plaats van een rekenkundige ondergrens.

Strikt Voorzorgsbeginsel

Het voorzorgsbeginsel vergt dat significante negatieve effecten worden uitgesloten, terwijl de onderbouwing van de rekenkundige ondergrens rust op het niet kunnen aantonen dat er een effect is. Daarmee staat de onderbouwing op gespannen voet met het voorzorgsbeginsel. Gezien het strikte voorzorgsbeginsel dat aan artikel 6 van de Habitatrichtlijn ten grondslag ligt is er een gebiedsspecifieke ecologische beoordeling vereist om te motiveren dat op grond van objectieve gegevens (voldoende wetenschappelijke zekerheid) kan worden uitgesloten dat het ter beoordeling staande project significante gevolgen heeft.

Proefproces

Proefproces voorkomt een vergelijkbare groep als de PAS-melders

Als de rekenkundige ondergrens wordt ingevoerd en vervolgens niet standhoudt bij de Afdeling bestuursrechtspraak, ontstaat er een nieuwe groep van activiteiten die ten onrechte geen natuurvergunning hebben, vergelijkbaar met de PAS-melders. Deze groep heeft dan de ondergrens ingezet omdat de overheid dit verantwoord vond en is vervolgens illegaal buiten hun eigen toedoen. Bijkomend kunnen de bestaande PAS-melders dan voor een derde keer 'illegaal' worden. Eerst door de PAS-uitspraak, hierna door de uitspraken van 18 december 2024 (de PAS-melders die met intern salderen een oplossing hebben gekregen moeten alsnog een vergunning krijgen) en vervolgens door een ondergrens die geen standhoudt. Door een proefproces wordt dit risico vermeden.

De doorlooptijd van een proefproces is het kortst (geschat 1 tot 1,5 jaar) wanneer de rekenkundige ondergrens wordt ingebracht bij een hoger beroep dat al dient bij de Raad van State. De doorlooptijden worden langer wanneer dit bij rechtbankprocedures wordt ingebracht gezien de verwachting dat over de rekenkundige ondergrens wordt doorgeprocedeerd tot aan de Raad van State.

Door een proefproces te doorlopen wordt voldaan aan de motie-Vedder

De motie-Vedder c.s. "verzoekt de regering de rekenkundige ondergrens pas in te zetten in de toestemmingverlening, nadat zeker is dat deze juridisch houdbaar is en standhoudt bij de Afdeling bestuursrechtspraak." Door een proefproces te doorlopen om te toetsen of de ondergrens standhoudt bij de Afdeling bestuursrechtspraak wordt ook voldaan aan deze motie.

Het is niet eenvoudig een geschikt proefproces te vinden

Er wordt gezocht naar een geschikt proefproces, dit is niet eenvoudig. Mogelijk zijn hier geschikte zaken voor gevonden bij de provincies, zij willen echter wel instemming van de betrokken ondernemers. Het is om meerdere niet eenvoudig om een geschikt proefproces te vinden waar de rekenkundige ondergrens getoetst kan worden. Ten eerste zal het een project moeten zijn dat qua depositiebijdrage volledig onder de rekenkundige ondergrens moet vallen. Ten tweede moet het proces binnenkort voorliggen bij de Afdeling bestuursrechtspraak, anders moet eerst de gang naar een lagere rechter worden doorlopen. En er zijn niet veel zaken die geschikt zijn en ook binnenkort voorliggen. Ten derde zijn initiatiefnemers die nu een vergunning hebben terughoudend om de ondergrens als onderbouwing op te voeren in een proces, wanneer zij onder de ondergrens blijven dan zijn zij bij een positieve uitkomst niet vergunningplichtig meer en 'verliezen' zij hun vergunning en daarmee ook een bepaalde mate van juridische zekerheid.

Robuust maatregelenpakket

Realiseren van een maatregelenpakket voor instandhoudingsdoelen

De Afdeling advisering stelt dat een rekenkundige ondergrens alleen verdedigbaar is als er eerst een robuust, geloofwaardig en effectief pakket van natuurherstelmaatregelen is gerealiseerd. De Afdeling wijst er daarbij op dat de staat van instandhouding van veel Nederlandse Natura 2000-gebieden nog steeds

slecht is waardoor natuurherstelbeleid onverminderd van groot belang blijft en dat ook recente rechterlijke uitspraken dwingen tot dit beleid. In dat kader merkt de Afdeling advisering op dat het 'startpakket Nederland van het slot' een eerste stap is, maar dat de effecten daarvan nog niet in kaart zijn gebracht.

Kenmerk
DGLGS / 99157870

Maatregelen zijn nodig om te voldoen aan de verplichtingen van de Habitatrichtlijn
De Afdeling advisering wijst erop dat de overheid op grond van artikel 6 lid 1 en 2 van de Habitatrichtlijn verantwoordelijk is om maatregelen te treffen die behoud van de natuur borgen en op termijn de verbeter- en instandhoudingsdoelstellingen te bereiken. Zij haalt hierbij een aantal recente rechterlijke uitspraken aan die de overheid verplichten dit op korte termijn te doen (de uitspraak Greenpeace, uitspraken van de rechtbank Oost-Brabant). Fors natuurherstel is volgens de Afdeling advisering dringend gewenst.

Maatregelen om cumulatie door de rekenkundige ondergrens te voorkomen
Wanneer er voldoende maatregelen getroffen worden die een structureel dalende depositietrend borgen, ondanks eventuele stijging van depositie door toepassing van de rekenkundige ondergrens, dan kunnen ook significant negatieve effecten door cumulatie van (kleine) depositiebijdragen onder de rekenkundige ondergrens worden uitgesloten. Dit vraagt wel om monitoring. Lastig is dat het effect van een rekenkundige ondergrens niet losstaand gemonitord kan worden. Daarom zal via de al bestaande landelijke depositie- en natuurmonitoring in kaart moeten worden gebracht hoe het gaat met de stikstofdepositie en de natuur, en zal op basis daarvan moeten worden bekeken of de dalende lijn voldoende is, of dat er extra maatregelen nodig zijn.

Door maatregelen te realiseren wordt voldaan aan de motie-Bromet
De motie-Bromet c.s. "verzoekt de regering om, in het belang van juridische houdbaarheid, ervoor te zorgen dat een rekenkundige ondergrens gelijktijdig gepaard gaat met een plan waarin emissiereductie stevig geborgd is." Dit is een vergelijkbare oproep als de oproep die de Afdeling advisering doet in haar voorlichting. (Wel is de Afdeling strenger dan de motie, omdat een ondergrens volgens haar alleen verdedigbaar is als eerst een pakket van natuurherstelmaatregelen *is gerealiseerd*.) Door maatregelen te treffen, deze te koppelen aan de rekenkundige ondergrens en deze gelijktijdig te laten oplopen aan de invoering van een ondergrens wordt ook voldaan aan deze motie.

Beheersmaatregelen om negatieve effecten te voorkomen

Hoewel de Afdeling advisering beheersmaatregelen niet expliciet in de voorlichting benoemt, zijn deze wel noodzakelijk. Dit blijkt ook uit de IPO-verkenning waar het risico wordt geschetst dat emissies en deposities door projecten onder de ondergrens lokaal of regionaal een significant negatief effect kunnen hebben, zeker opgeteld en dicht bij een (al overbelast) stikstofgevoelig(e) Natura 2000-gebied of habitat.

Door beheersmaatregelen te treffen worden deze emissies en deposities onder de ondergrens zoveel mogelijk voorkomen. Hierdoor kunnen ze ook in cumulatie niet leiden tot significant negatieve effecten op bepaalde Natura 2000-gebieden. Beheersmaatregelen waaraan gedacht kan worden zijn zonering en extensivering in de omgeving van die gebieden. Er kan daarnaast worden geput uit de

Instrumentenkoffer Landelijk Gebied van RTLG ter ondersteuning van de gebiedsprocessen.

Kenmerk
DGLGS / 99157870

De juiste beheersmaatregelen voorkomen emissies en deposities die lokaal of regionaal kunnen leiden tot significant negatieve effecten. Door deze ongewenste negatieve effecten te voorkomen zijn uiteindelijk ook minder (extra) maatregelen nodig om de effecten van een rekenkundige ondergrens te mitigeren.

Verstevigen van de wetenschappelijke onderbouwing

De Afdeling advisering kan zelf geen wetenschappelijk oordeel geven en mengt zich niet in de wetenschappelijke discussie. In de voorlichting bespiegelt zij wel de discussies over AERIUS en de ondergrens. Zij ziet er een risico in dat het expertoordeel van Petersen mogelijk niet kwalificeert als de beste wetenschappelijke kennis en daarom geen standhoudt bij de bestuursrechter. Tegelijkertijd blijven er wetenschappelijk vraagtekens bij de doelgeschiktheid van AERIUS doordat er sprake is van een bepaalde mate van schijnzekerheid, mede door een lage ondergrens. Om die reden is het verstandig mogelijkheden te zoeken om de wetenschappelijke onderbouwing verder te verstevigen. Hiermee kan hard worden gemaakt dat dit de beste wetenschappelijke kennis is en tegelijkertijd blijven bijdragen aan het verkleinen van de schijnzekerheid.

Wetenschappelijke onderbouwing verstevigen is ingewikkeld

Dat er sprake is van schijnzekerheid door onder andere het gebruik van de huidige ondergrens is een conclusie die, sinds de commissie-Hordijk, al meermaals is bevestigd in verschillende onderzoeken. Geen van deze onderzoeken heeft echter een ondergrens opgeleverd. Het is daarom niet de verwachting dat nieuw model-wetenschappelijk onderzoek tot andere inzichten zal leiden. Zoals Petersen en ook TNO/UvA aangeven vergt een afbakening van een toepassingsbereik van een model een expertoordeel. Voordat Petersen zijn expertoordeel heeft opgesteld is een dergelijk expertoordeel nooit gegeven. Het expertoordeel van Petersen is gereviewed en hoewel er geen consensus is, is er wel brede steun voor het gebruik van de meetdetectielimiet. Naar aanleiding van de review is het expertoordeel aangescherpt, maar het is ook niet de verwachting dat dit tot andere inzichten zal leiden van de meest kritische reviewers. Kortom, er moet gezocht worden om de rekenkundige ondergrens te verstevigen met nieuwe wetenschappelijke inzichten maar dat zal ingewikkeld zijn. Wanneer dit niet mogelijk blijkt dat is het aan de Afdeling bestuursrechtspraak om zich uit te spreken of het expertoordeel de beste wetenschappelijke kennis is.