

Drempel over

LTB 2025/15

In mijn vorige column had ik het over koerswijzigingen van de politiek, overheden én de rechtspraak. Voor een koerswijziging moet je soms een drempel over. Dat geldt ook voor de wens van het kabinet om voor stikstof een rekenkundige ondergrens in te stellen – uitdrukkelijk niet te verwarren met een drempel- of grenswaarde voor stikstof.

Daar zit misschien ook wel meteen de ‘crux’ in de discussie over de (on)mogelijkheid van een dergelijke ondergrens. Dat het huidige kabinet een dergelijke ondergrens ambieert, heeft het nimmer onder stoelen of banken gestoken. Dit stond zelfs in het hoofdlijnenakkoord van het kabinet. Op 19 februari 2025 stuurde de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (minister) een Kamerbrief met de ontwikkelingen over de rekenkundige ondergrens naar de Tweede Kamer. Daaruit blijkt dat de minister professor Arthur Petersen heeft gevraagd of hij een wetenschappelijke onderbouwing kan maken voor een rekenkundige ondergrens. Petersen is geen onbekende in het stikstofdossier. Hij schreef eerder een expertoordeel over de afkapgrens van 25 km in AERIUS Calculator (AERIUS). Terwijl menig professional in de praktijk vreesde dat die 25 km-afkapgrens geen stand zou kunnen houden bij de Raad van State, onderbouwde Petersen, kort gezegd, dat die 25 km-afkapgrens goed te onderbouwen en dus terecht is. De Raad van State nam (onder andere) zijn expertoordeel in de uitspraak van 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1299 over en oordeelde dat het berekenen van stikstof tot 25 km aanvaardbaar is. In 2023 bracht Petersen opnieuw een expertoordeel uit; ditmaal over de onderbouwing van een beoordelingsdrempel bij projectspecifieke berekeningen van stikstofdeposities. Dat expertoordeel vormt een belangrijk onderdeel van het rapport ‘Uit de stikstofcrisis. Verantwoord omgaan met onzekerheid’ van De Nieuwe Denktank. Petersen concludeerde in dat expertoordeel onder andere het volgende:

“In de context van depositiemodellering van individuele bronnen ligt de wetenschappelijk geaccepteerde grens waaronder resultaten onvoldoende betrouwbaar zijn, tussen ongeveer 1 en 35 mol/ha/jaar. Rekenresultaten lager dan 1–35 mol/ha/jaar zijn wetenschappelijk gezien onvoldoende betrouwbaar voor gebruik in besluitvorming (de modelsystematiek is dan niet doelgeschikt). Theoretische en empirische overwegingen, de overeenstemming met andere modellen en peer consensus laten geen beleidsruimte toe – vanwege schijnzekerheid – om wetenschappelijk stikstofdeposities van individuele bronnen te berekenen en daar effecten aan toe te dichten waar de depositie lager is dan 1–35 mol/ha/jaar. De huidige beoordelingsdrempel in Nederland van 0,005 mol/ha/jaar kan daarom wetenschappelijk, juridisch en beleidsmatig geen stand houden; de nieuw te kiezen beoordelingsdrempel moet ten minste 200 keer hoger liggen.”

Dat is duidelijke taal. De Raad van State leek er eerder echter nog niet klaar voor om hierover een oordeel te geven en de drempel daartoe over te gaan. Want in een juridische procedure waarin dit expertoordeel naar voren is gebracht, heeft de Raad van State het buiten beschouwing gelaten. Voor de praktijk is het expertoordeel echter van wezenlijk belang. Alleen al voor alle PAS-melders geldt dat zij hiermee geholpen zouden zijn. Want bij alle PAS-melders was sprake van een stikstofdepositie van maximaal 1,0 mol. Het kabinet heeft het expertoordeel echter opgepakt en Petersen (opnieuw) om een wetenschappelijke onderbouwing van een rekenkundige ondergrens voor stikstof gevraagd. Petersen heeft dit gedaan. Daarna heeft het kabinet een wetenschappelijke peer review laten uitvoeren om te kijken of andere wetenschappers het eens zijn met zijn onderbouwing. Op basis van deze review heeft Petersen zijn expertoordeel aangescherpt. Volgens de minister is er ‘nu een sterke wetenschappelijke onderbouwing voor een verhoogde rekenkundige ondergrens van 1 mol/ha/jaar’. Daarom is de minister een adviesvraag aan de Raad van State gaan voorbereiden. ‘Na advies van de Raad van State wordt het besluit genomen om de rekenkundige ondergrens te verhogen’, aldus de minister. Zoals gezegd, is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen een rekenkundige ondergrens en een drempelwaarde voor stikstof. In verschillende peer reviews is hier ook op gewezen. Petersen schrijft in zijn reactie op de peer reviews dat een rekenkundige ondergrens:

“een ondergrens vanuit de (atmosferische) modelwetenschappen [is] waaronder geen causaal verband meer aangetoond kan worden tussen de ingevoerde emissie en de berekende depositie. Onder deze ondergrens kunnen modelresultaten wetenschappelijk gezien niet van nul worden onderscheiden en worden ze dus op nul afgerond.”

In zijn expertoordeel verwoordt hij het als volgt:

“onder de rekenkundige ondergrens [kan] causaliteit tussen emissie en depositie niet [...] worden gedetecteerd waardoor er sprake is van schijnzekerheid; daarom moeten berekende deposities onder die grens worden afgerond naar nul.”

De minister geeft in haar Kamerbrief van 19 februari 2025 aan dat ‘causaliteit niet is aan te tonen voor bronnen met een depositie onder de 1 mol/ha/jaar, doordat die depositie niet meetbaar tot die bronnen te herleiden is’ en dat ‘het doel van een rekenkundige ondergrens [...] het verkleinen van de schijnzekerheid van projectberekeningen met AERIUS Calculator’ is. In de huidige versie van AERIUS geldt een rekenkundige ondergrens van 0,005 mol. Maar die is nooit wetenschappelijk onderbouwd; die is slechts gekozen om systeemtechnische redenen (het voorkomen van het vastlopen of ernstig vertragen van het computersysteem) (TNO-rapport van 26 april 2022). Iedere activiteit met een stikstofdepositie van 0,005 mol of hoger wordt daarop dus ‘afgerekend’, zonder dat dit (tot 1 mol) wetenschappelijk onderbouwd kan worden. Dat is nogal wat.

¹ Franca Damen is advocaat bij Damen Legal, franca@damenlegal.com, www.damenlegal.com.

Het lijkt dan ook tijd voor verandering. Het kabinet wil die drempel over gaan, maar schrijft nog een adviesvraag voor de Raad van State. Voorlopig is het dus nog even afwachten. In de praktijk lijken de opvattingen over een rekenkundige ondergrens van 1 mol uiteen te lopen. Menig persoon heeft de uitspraak van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 nog in het hoofd, waarin een drempel- en grenswaarde van 0,05 mol en 1 mol onderuit zijn gegaan. Daarnaast zijn er nog tal van andere uitspraken waaruit volgt dat de Raad van State (en ook rechtbanken) over het algemeen iedere toename van stikstofdepositie – hoe gering ook – te veel acht. Maar in al die rechtspraak wordt uitgegaan van een rekenkundige ondergrens van 0,005 mol. Dat is dus een andere discussie. Want dan wordt ervan uitgegaan dat er een causaal verband kan worden aangetoond tussen stikstofemissie en stikstofdepositie vanaf 0,005 mol. Die stikstofdepositie wordt dan over het algemeen meteen te veel geacht, omdat Natura 2000-gebieden volgens AERIUS al zijn overbelast met stikstof. Maar uit het expertoordeel van Petersen (en overigens ook uit andere rapporten) volgt dat zo'n causaal verband tussen stikstofemissie en stikstofdepositie pas vanaf 1 mol (of hoger) kan worden aangetoond. Als een stikstofemitterende activiteit minder dan 1 mol stikstofdepositie op Natura 2000-gebied veroorzaakt, kan dat dus niet aan die activiteit worden toegerekend.

Een rekenkundige ondergrens zou de beoordeling van stikstofemitterende activiteiten dus anders maken. Maar dat betekent niet dat er daarmee ineens dé oplossing is. Nederland moet op grond van de Europese Habitatrichtlijn namelijk alle instandhoudings- en passende maatregelen treffen om verslechtering van habitats te voorkomen en uiteindelijk de instandhoudingsdoelen te bereiken (art. 6 lid 1 en 2 Habitatrichtlijn). Uitgaande van de 'stikstofoverbelasting' die AERIUS aangeeft, moet de stikstofdepositie dan nog steeds fors omlaag. Daarvoor zullen bronmaatregelen nodig zijn. Om te beoordelen hoe ver de stikstofdepositie omlaag moet en welke maatregelen daarvoor nodig zijn, 'blijven bijdragen onder 1 mol/ha/jaar (en ook alle bijdragen voorbij 25 km) meegeteld worden', aldus Petersen in zijn expertoordeel. De minister geeft dat ook aan in haar Kamerbrief van 19 februari 2025:

“Dit betekent niet dat de depositiebijdrage van een project onder een rekenkundige ondergrens niet relevant is, deze wordt onderdeel van de totale stikstofneerslag in Nederland. De overheid is verantwoordelijk om maatregelen te treffen die behoud van de natuur borgen en op termijn de verbeter- en instandhoudingsdoelstellingen te bereiken.”

Met de (mogelijke) invoering van een rekenkundige ondergrens van 1 mol is de praktijk er dus nog niet. Maar daarmee kan waarschijnlijk menig activiteit en menig bedrijf wel een drempel over en weer vooruit.