

Interbestuurlijke verkenning rekenkundige ondergrens stikstofdepositieberekeningen

Rapportage juridische analyse

Finale versie, 4 juli 2024

Deze rapportage bevat de resultaten van de analyse van de juridische risico's en implicaties van een (hogere) rekenkundige ondergrens. Hierbij waren de juridische onderzoeksvragen uit het vastgestelde plan van aanpak voor de interbestuurlijke verkenning leidend.

Deze rapportage is in dezelfde periode opgesteld als die waarin binnen het wetenschappelijk deelproject is gewerkt aan een modelwetenschappelijk onderbouwde argumentatie voor (de noodzaak van) het hanteren van een rekenkundige ondergrens bij stikstofdepositieberekeningen voor individuele projecten (bronemissies). De juridische analyse is dus opgesteld, aangenomen dat er een modelwetenschappelijk onderbouwde rekenkundige ondergrens uit het wetenschappelijk deelproject zou volgen (wat...als...benadering). Inmiddels weten we dat er in het wetenschappelijk onderzoek geen op louter modelwetenschappelijke gronden gebaseerde ondergrens voor projectberekeningen gevonden is. Er is aanleiding voor een breder dan alleen modelwetenschappelijk vervolgonderzoek, dat mogelijk wel tot een rekenkundige ondergrens leidt. Deze rapportage kan daarbij benut worden.

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	1
2. Juridisch kader voor een rekenkundige ondergrens.....	2
3. Art. 6 lid 3 van de Habitatrictlijn: de beoordeling van een project.....	6
4. Gevolgen voor activiteiten onder een rekenkundige ondergrens.....	8
5. Gevolgen voor activiteiten boven een rekenkundige ondergrens	10
6. Invoering van een rekenkundige ondergrens en gebruik AERIUS.....	11
7. Relatie met art. 6 lid 1 en 2 Habitatrictlijn.....	13
8. Verschil rekenkundige ondergrens en drempelwaarde.....	14

1. Inleiding

Op initiatief en gecoördineerd door het IPO is een interbestuurlijke verkenning uitgevoerd naar een wetenschappelijk onderbouwde rekenkundige ondergrens voor projectspecifieke berekeningen in AERIUS Calculator. Een belangrijke aanleiding voor deze verkenning is het eindrapport van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof (Commissie Hordijk)¹. Daarin staat dat de betrouwbaarheid van de voorspelde stikstofdepositie door het hanteren van een zeer lage beoordelingsdrempel (0,005 mol/ha/jaar) onvoldoende is en leidt tot schijnzekerheid. Met een nauwkeurigheid van 0,005 mol/ha/jaar kan niet worden bepaald of en waar stikstof van een project in de natuur terecht komt.

De verkenning is opgepakt via drie samenhangende deelprojecten gericht op respectievelijk:

- Een wetenschappelijk onderbouwde argumentatie voor (de noodzaak van) het hanteren van een ondergrens, die uitdrukking geeft aan het toepassingsbereik van het model voor stikstofdepositieberekeningen voor individuele projecten (bronemissies), binnen de juridische vereisten vanuit de (Europese) wet- en regelgeving. Deze ondergrens kan hoger liggen dan de huidige 0,005 mol/ha/jr die AERIUS Calculator nu hanteert.
- Een integrale multidisciplinaire impact- en beheersmaatregelenanalyse die inzicht geeft in de (mogelijke) impact van een hogere ondergrens op: de totale depositie; de huidige stikstofaanpak; de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving; initiatiefnemers, economie en maatschappij; politiek en bestuur en techniek (denk aan toekomstige modelontwikkeling).
- Duidelijkheid over het juridisch kader en de eisen die vanuit de Europese wet- en regelgeving aan (het hanteren van) een rekenkundige ondergrens moeten worden gesteld en analyse van de juridische risico's en implicaties van een rekenkundige ondergrens.

Deze rapportage bevat de eindconcept resultaten van de analyse van de juridische risico's en implicaties van een rekenkundige ondergrens. Hierbij waren de onderzoeksvragen uit het plan van aanpak dat voor de verkenning is vastgesteld leidend.

De impactanalyse is uitgevoerd door een juridisch kernteam onder leiding van BIJ12 met medewerking van de ministeries van LNV en IenW en een externe advocaat.

De opbouw van deze rapportage is als volgt:

- Hoofdstuk 2 bevat het vertrekpunt: wat is het juridisch kader voor de rekenkundige ondergrens?
- Hoofdstuk 3 gaat over de toepassing van de rekenkundige ondergrens bij de beoordeling van projecten (art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn (HrI)).
- Hoofdstuk 4 gaat over de gevolgen van de invoering van een rekenkundige ondergrens voor activiteiten onder die ondergrens.
- Hoofdstuk 5 bevat de gevolgen voor activiteiten die juist boven de ondergrens zitten.
- Hoofdstuk 6 gaat over de invoering van de rekenkundige ondergrens en het gebruik van AERIUS.
- Hoofdstuk 7 gaat over de verplichtingen uit art. 6 lid 1 en 2 HrI in relatie tot de rekenkundige ondergrens.
- Hoofdstuk 8 bevat tot slot nog enkele opmerkingen over het verschil tussen een rekenkundige ondergrens en een drempelwaarde.

¹ [Meer meten, robuuster rekenen.](#)

2. Juridisch kader voor een rekenkundige ondergrens

Het invoeren van een rekenkundige ondergrens kan alleen als dat niet in strijd is met de Habitatrictlijn (Hrl). In dit hoofdstuk is uitgewerkt welke eisen voortvloeien uit de Hrl en welke mogelijkheden de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) in de ViA15-tussenuitspraak heeft geaccepteerd². In die zaak werd een maximale rekenafstand van 25 km als een toelaatbare begrenzing van het rekenmodel beschouwd. De vraag is of er eveneens technisch modelmatige argumenten zijn voor het vaststellen van een rekenkundige ondergrens (bij depositieberekeningen in het kader van een voortoets of passende beoordeling van een plan of project en mitigerende maatregelen).

Art. 6 lid 3 Hrl luidt als volgt:

Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten *significante gevolgen kan hebben* voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project *nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten* en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden. [cursiveringen toegevoegd]

In deze formulering ligt het voorzorgsbeginsel besloten: het is niet de vraag of significante gevolgen van een project vaststaan, maar of zij met zekerheid kunnen worden uitgesloten in een voortoets of passende beoordeling. Overigens heeft niet iedere toename van stikstofdepositie automatisch significante gevolgen. Er is sprake van significante gevolgen wanneer het project de instandhoudingsdoelstellingen (bijvoorbeeld uitbreiding van omvang en/of verbetering kwaliteit habitatype Y) van een Natura 2000-gebied in gevaar dreigt te brengen. Ook het effect van mitigerende maatregelen moet op grond van jurisprudentie met (wetenschappelijke) zekerheid vast te stellen zijn. Hierbij is het dus van belang om schijnzekerheid te voorkomen. Overigens is het voorzorgsbeginsel geen gecodificeerd beginsel in Nederland. In Nederland noch in Europa is er een definitie van het voorzorgsbeginsel.

Voor het berekenen van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden wordt AERIUS Calculator (verder: het model) gebruikt. In de ViA15-tussenuitspraak oordeelde de Afdeling dat het model buiten de 25 km niet meer voldoende betrouwbaar is, maar als beste wetenschappelijke kennis wel gebruikt mag worden en daarmee eveneens voldoet aan het voorzorgsbeginsel zoals dat volgt uit de Hrl.

TEKSTBOX: Handvatten in de ViA15 tussenuitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State voor het bij toestemmingverlening rekening mogen/moeten houden met het toepassingsbereik van het rekenmodel

Rekenafstand: tot welke afstand moet je stikstofneerslag berekenen?

“Elk rekenmodel heeft een grens waarbuiten het geen wetenschappelijke betrouwbare uitspraken meer kan doen. Dat wil zeggen dat daarbuiten te onzeker is of de berekening nog overeenkomt met de werkelijkheid. De minister heeft met onderzoeken van onder meer het RIVM en TNO overtuigend gemotiveerd dat de maximale afstand waarbinnen voor een individueel project nog die wetenschappelijke betrouwbare stikstofberekeningen kunnen worden gedaan, 25 kilometer is. Het Europese natuurbeschermingsrecht vereist ook dat voor elk project de negatieve gevolgen voor

² [ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1299](#).

beschermde natuur in beeld worden gebracht op basis van de beste wetenschappelijke kennis daarover. Het model om de stikstofgevolgen van projecten te berekenen, mét die rekengrens bij 25 kilometer vormt die beste wetenschappelijke kennis.”³

“De Afdeling is van oordeel dat met een berekening van de depositiebijdrage van een plan of project met OPS, waarbij rekening wordt gehouden met het toepassingsbereik dat OPS voor dat doel heeft, de gevolgen van een plan of project rekening houdend met de beste wetenschappelijke kennis ter zake, voor de betrokken Natura 2000-gebieden worden geïnventariseerd. Met andere woorden: met de huidige stand van de wetenschap en techniek kunnen de gevolgen van een plan of project met een depositieberekening tot 25 km afstand van de bron worden geïnventariseerd. Artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn en het daaraan ten grondslag liggende voorzorgbeginsel verplichten ertoe om die gevolgen in een voortoets te betrekken en als die gevolgen significant kunnen zijn, passend te beoordelen. De passende beoordeling van die gevolgen dient volledige, precieze en definitieve constatering en conclusies te bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van een plan of project, voor de betrokken Natura 2000-gebieden kunnen wegnemen.”⁴

“Stikstof buiten de grens van 25 kilometer

Dit betekent niet dat stikstof die buiten de grens van 25 kilometer op beschermd natuurgebied terecht komt, niet relevant is. Die stikstofneerslag maakt deel uit van de totale stikstofneerslag in Nederland en is niet meer toe te rekenen aan het individuele project. De overheid is verantwoordelijk om maatregelen te nemen om verslechtering van beschermde natuur tegen te gaan als gevolg van die nationale stikstofneerslag. De vraag of die maatregelen de toets der kritiek kunnen doorstaan, kunnen echter niet in het kader van de beoordeling van een individueel project aan de orde komen, zoals een Tracébesluit of een natuurvergunning.”⁵

De eis (uit de Hrl) dat significant negatieve effecten uitgesloten moeten zijn op basis van een passende beoordeling of voortoets, laat onverlet dat het toepassingsbereik van modellen begrensd is. De Afdeling 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. De overwegingen over de maximale rekenafstand laten zien dat er een evenwicht gezocht moet worden tussen betrouwbaarheid en precisie van stikstofberekeningen. AERIUS Calculator kon weliswaar heel volledig rekenen, tot op grote afstand van de bron, maar die uitkomsten waren niet meer voldoende precies/ betrouwbaar om te gebruiken bij de beoordeling van een project of een mitigerende maatregel. Iets vergelijkbaars geldt mogelijk bij heel kleine hoeveelheden stikstofdepositie: AERIUS Calculator kan weliswaar heel volledig rekenen met heel kleine hoeveelheden, maar ook hierbij is het de vraag of deze zeer volledige uitkomsten nog voldoende precies/betrouwbaar zijn voor de toestemmingverlening van een project of mitigerende maatregel.

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 kunnen worden, maar wel deel uitmaken van de totale stikstofneerslag in Nederland. De overheid is verantwoordelijk om maatregelen te nemen om verslechtering van beschermde natuur tegen te gaan. Het meenemen van deposities onder die grens zou immers net als bij de 25 kilometer grens leiden tot

³ <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@136592/201702813-17-r3/>

⁴ <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@136592/201702813-17-r3/>, r.o. 35.3.

⁵ <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@136592/201702813-17-r3/>

het meenemen van depositie(s) bij de beoordeling van een project die onvoldoende betrouwbaar/precies zijn.

Uit uitspraken van de Afdeling blijkt bovendien dat modellen per definitie een abstractie van de werkelijkheid zijn en dat er ondergrenzen gehanteerd mogen worden, als de gegevens anders niet meer betrouwbaar zijn. Zo is bij de ViA15 gebruik gemaakt van een verkeersmodel waarin alleen toenames van minimaal 500 motorvoertuigen per dag werden meegenomen, omdat het model bij lagere aantallen niet betrouwbaar zou zijn. Dat was voor de Afdeling in de eerste tussenuitspraak acceptabel: “Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling dat verkeersmodellen noodzakelijkerwijs uit de aard van de zaak altijd een abstractie van de te verwachten werkelijkheid weergeven en dat de validiteit van een model, zoals het NRM, pas wordt aangetast wanneer de uitkomsten te zeer afwijken van de redelijkerwijs te verwachten werkelijkheid. In dit licht bezien acht de Afdeling het aanvaardbaar dat het NRM wordt gebruikt ook al worden daarmee alleen verkeerseffecten groter dan 500 motorvoertuigen per rijrichting per etmaal voorspeld”⁶. Ook op andere terreinen accepteert de Afdeling dat modellen een abstractie van de werkelijkheid zijn, bijvoorbeeld als het gaat om geluid, luchtkwaliteit, externe veiligheid, geologie, lichthinder en effecten op grondwater⁷.

Als er overtuigende argumenten blijken te zijn voor een modeltechnische ondergrens of ondergrens vanwege het ‘onbetrouwbaar’ worden van de uitkomsten van het model, kan de totale depositiebijdrage van een project onder die ondergrens ecologisch toch relevant zijn. Daar wordt ook rekening mee gehouden. Want ook als die stikstofneerslag niet wordt toegerekend aan en/of gemitigeerd door het individuele project, dan geldt nog dat die stikstofneerslag wel deel uitmaakt van de totale stikstofneerslag in Nederland – de deken – waar de overheid voor verantwoordelijk is. De overheid is verantwoordelijk om maatregelen te nemen om verslechtering van beschermde natuur tegen te gaan als gevolg van de totale stikstofneerslag. De interbestuurlijke verkenning rekenkundige ondergrens voorziet daarom via het separate deelproject impactanalyse en beheersmaatregelen in het in beeld brengen van de mogelijke gevolgen van een eventueel hogere ondergrens dan de huidige 0,005 mol/ha/jaar, het benodigde flankerend beleid (bedoeld om ongewenste toename van depositie zoveel mogelijk te voorkomen) en – zo nodig – in aanvullende generieke en gebiedsgerichte bronmaatregelen (bovenop het stevige (emissie)beleid dat al nodig is om (dreigende) verslechtering als gevolg van de bestaande depositie te voorkomen).

Belangrijk zijn de volgende vereisten aan een rekenkundige ondergrens:

- Er dient een deugdelijke motivering te zijn op basis waarvan een bevoegd gezag kan concluderen dat een berekende depositiebijdrage van een project *onder* de rekenkundige ondergrens niet meer redelijkerwijs toerekenbaar (onbetrouwbaar) is aan de individuele bron of het project.
- De rekenkundige ondergrens dient gebaseerd te worden op de best beschikbare wetenschappelijke kennis ter zake.
- Bij het bepalen van de rekenkundige ondergrens voor de berekende depositiebijdrage van individuele bronnen/projecten moet geen rekening gehouden worden met de eventuele onzekerheid bij (het bepalen van) de kritische depositiewaarden of de totale achtergronddepositie.

⁶ [Raad van State 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:105](#), r.o. 67.2.

⁷ Zie bijvoorbeeld [Raad van State 5 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2578](#) (geluid), [Raad van State 25 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:291](#) (luchtkwaliteit), [Raad van State 26 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2053](#) (verkeer), [Raad van State 20 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:547](#) (lichthinder), [Raad van State 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:448](#) (geluid) en [Raad van State 15 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:75](#) (grondwater).

Wanneer een rekenkundige ondergrens wordt gehanteerd die hieraan voldoet, dan betekent dit het volgende voor de beoordeling van de depositiebijdragen onder de rekenkundige ondergrens:

- De deposities onder de rekenkundige ondergrens worden niet betrokken in een voortoets of passende beoordeling van een plan of project of bij een mitigerende maatregel en worden ook niet op een andere wijze bij de verlening van een toestemming voor een plan of project betrokken. Zodoende geldt ook de cumulatietoets niet voor deposities onder de rekenkundige ondergrens.
- De deposities die onder de rekenkundige ondergrens plaatsvinden, zijn onderdeel van de totale depositie in Nederland. De overheid is verantwoordelijk voor het treffen van passende en instandhoudingsmaatregelen voor het voorkomen van verslechtering van de kwaliteit van habitattypen en leefgebieden van soorten als gevolg van de totale deposities en het op termijn bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen. In de ViA15-tussenuitspraak heeft de Afdeling overwogen dat dit niet thuishoort in een procedure over toestemmingsverlening voor een project, maar wel aan de orde gesteld kan worden bij besluiten ter uitvoering van de verplichting om passende of instandhoudingsmaatregelen te treffen⁸.

Voorgaande juridische context moet vooraf duidelijk zijn voor de wetenschappers die aan de slag gaan met de vraag óf er een modeltechnische ondergrens is, of een ondergrens waaronder niet betrouwbare uitkomsten van het model aan de orde zijn bij de berekening van depositiebijdragen van individuele projecten en mitigerende maatregelen. Dat is belangrijk omdat tijdens het wetenschappelijk rondetafelgesprek op 14 december 2023 bleek, dat het voor de wetenschappers niet goed duidelijk was of zij wel of niet iets moeten met de huidige overbelasting van natuurgebieden in relatie tot de vraag of significant negatieve effecten (in cumulatie) kunnen worden uitgesloten bij nieuwe initiatieven met stikstofemissie/-depositie. Hierbij geven we deze duidelijkheid: de modelwetenschappers kunnen deze vraag negeren, omdat dit geen modeltechnisch maar een juridisch en ecologisch vraagstuk is, dat overigens via de verantwoordelijkheid van overheid voor de staat van de natuur (en het treffen van passende maatregelen) reeds wordt beoordeeld. Ook uit de ViA15 uitspraak kan worden afgeleid dat de wetenschappelijke onderbouwing van een rekenkundige (onder)grens zich niet richt op de vraag of zo'n ondergrens ecologisch kan worden onderbouwd. De vraag is uitsluitend of er technisch modelmatige argumenten zijn voor een rekenkundige ondergrens die het toepassingsbereik van het model weerspiegelt, zodanig dat schijnzekerheid en /of onbetrouwbaarheid van de uitkomsten in de berekening van individuele stikstofdepositie wordt voorkomen.

⁸ [ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1299, r.o. 36.3.](#)

3. Art. 6 lid 3 van de Habitatrictlijn: de beoordeling van een project

In hoofdstuk 2 is al aangegeven dat voor projecten met een effect lager dan de ondergrens geen causaal verband kan worden aangetoond tussen het project en eventuele stikstofdepositie. Dat betekent dat voor een dergelijk project geen vergunning voor een Natura 2000-activiteit nodig is.

Een ecologische beoordeling (in een voortoets of een passende beoordeling) van effecten onder de ondergrens is niet aan de orde. Onder de ondergrens is de depositie immers niet toerekenbaar aan een individuele activiteit of mitigerende maatregel. Het voorzorgsbeginsel gaat niet zover dat in een dergelijk geval toch effecten beoordeeld moeten worden. De ViA15 uitspraak van de Afdeling van 5 april 2023 geeft een uitleg op basis waarvan het voorzorgsbeginsel geen rol meer speelt (buiten de 25 km in dat geval)⁹. Deze redenering kan ook aan de orde zijn bij een rekenkundige ondergrens. Onder de rekenkundige ondergrens is er geen toerekenbaarheid van de depositie aan het plan of project of de mitigerende bronmaatregel aan de orde en er bestaat wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel meer over het feit dat dergelijke gevolgen ontbreken¹⁰. Los daarvan moet tegen verslechtering wel worden opgetreden met Hrl artikel 6 lid 1 en lid 2 maatregelen (zie hoofdstuk 7). Ook hoeft er geen cumulatietoets plaats te vinden. Op grond van de vaste jurisprudentie geldt dat de beoordeling van cumulatieve effecten niet aan de orde is als het te vergunnen project op zichzelf beschouwd geen gevolgen heeft voor het Natura 2000-gebied¹¹.

De ondergrens moet worden toegepast op het projecteffect (het verschil tussen de beoogde situatie en de reeds toegestane situatie) en niet op de gehele activiteit. Het uitgangspunt bij toestemmingverlening is immers dat je mag uitgaan van de referentiesituatie en dat alleen de verandering ten opzichte van de referentiesituatie beoordeeld wordt. Bepalend is wat onder 'één project' valt. Het is niet mogelijk om activiteiten willekeurig op te knippen om zo onder de rekenkundige ondergrens te blijven, tenzij die activiteiten daadwerkelijk als afzonderlijke projecten beschouwd moeten worden. De Raad van State overwoog in uitspraken van 6 december 2023 dat een aanvraag voor een omgevingsvergunning Natura 2000-activiteit betrekking moet hebben op *alle* activiteiten die samen één project vormen¹². Zo is gewaarborgd dat de gevolgen van het gehele project voor het Natura 2000-gebied bij de beoordeling van een vergunning worden betrokken: "De beoordeling van de gevolgen van het gehele project dient uitgangspunt te zijn van de voortoets en van de passende beoordeling"¹³. In deze uitspraken leidde dat tot het oordeel dat (1) de exploitatie van een terrein dat is bedoeld en ingericht voor evenementen en met voorzieningen voor die evenementen en (2) de daar gehouden evenementen gezamenlijk als één project moeten worden aangemerkt.

Een vervolgvraag is of, bij een beoordeling van alleen het projecteffect, het risico bestaat dat bedrijven in kleine stapjes gaan uitbreiden, om zo steeds onder de rekenkundige ondergrens te blijven (de zogenoemde salamatactiek of het stapelen). Helemaal uit te sluiten lijkt dat niet met een rekenkundige ondergrens. Dat is echter niet onbeperkt mogelijk. Beoordeeld wordt of de beoogde / aangevraagde situatie leidt tot een toe- of afname van emissie en depositie ten opzichte van de vergunde situatie.

⁹ [ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1299, r.o. 35.3.](#)

¹⁰ Zie ook [Rechtbank Noord-Nederland 12 april 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:1441](#), r.o. 7.4. Deze uitspraak gaat over de maximale rekenafstand, maar de redenering gaat ook op voor de rekenkundige ondergrens.

¹¹ ABRvS 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:20161573.

¹² ECLI:NL:RVS:2023:4471, 4534 en 4540.

¹³ [ABRvS 6 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4471](#), r.o. 6.3.

De vergunde situatie is de referentiesituatie¹⁴ bij projecten. Indien uitbreiding 1 onder de rekenkundige ondergrens blijft, geldt geen vergunningplicht (tenzij een vergunningplicht intern salderen wordt ingevoerd, zie daarover hieronder meer). Bij uitbreiding 2 blijft de referentiesituatie gelijk, te weten de vergunde situatie. In dat geval moet beoordeeld worden of uitbreiding 1 + uitbreiding 2 samen boven de rekenkundige ondergrens komen. Indien dit het geval is, wordt het totaal (uitbreiding 1 en 2) beoordeeld. Zo kan niet onbeperkt worden opgeknipt om onder de ondergrens en daarmee vergunningplicht uit te komen.

Vergunningplicht intern salderen

Als een bestaande activiteit zodanig gewijzigd wordt dat de beoogde activiteit vergeleken met de referentiesituatie onder de rekenkundige ondergrens blijft (ofwel geen toename, ofwel een toename kleiner dan de rekenkundige ondergrens), is sprake van intern salderen. Op dit moment is dat vergunningvrij. Er wordt echter overwogen om intern salderen weer vergunningplichtig te maken. In dat geval is dus voor dergelijke wijzigingen wel weer een vergunning nodig, afhankelijk van de precieze vorm en reikwijdte van de vergunningplicht. Het is de vraag hoe wenselijk een vergunningplicht voor intern salderen in combinatie met een rekenkundige ondergrens dan nog is. Weliswaar draagt een vergunningplicht wel bij aan de rechtszekerheid, maar een nadeel van een vergunningplicht voor intern salderen in combinatie met een rekenkundige ondergrens is dat bij iedere wijziging een nieuwe vergunning nodig is, waardoor een nieuwe referentiesituatie wordt vastgelegd. Een activiteit met een toename onder de rekenkundige ondergrens krijgt dan een vergunning, waarna ten opzichte van die vergunde activiteit weer een toename onder de ondergrens mogelijk is. Anders dan in de situatie hierboven is het stapelen van kleine uitbreidingen dan wel mogelijk, omdat steeds vergeleken wordt met een nieuwe, iets hogere, referentiesituatie.

¹⁴ De referentiesituatie wordt ontleend aan de geldende natuurvergunning of, bij het ontbreken daarvan, aan de milieutoestemming die gold op de referentiedatum (dat is het moment waarop artikel 6 van de Habitatrichtlijn van toepassing werd voor het betrokken Natura 2000-gebied), tenzij nadien een milieutoestemming is verleend voor een activiteit met minder gevolgen. Dan wordt de referentiesituatie ontleend aan laatstbedoelde milieutoestemming.

4. Gevolgen voor activiteiten onder een rekenkundige ondergrens

Voor activiteiten onder een rekenkundige ondergrens is geen vergunning meer nodig, aangezien significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden zijn uitgesloten. Afhankelijk van de hoogte van de ondergrens kunnen (sommige) PAS-melders, meldingsvrije activiteiten en interimers hier ook onder vallen. Legalisatie voor PAS-melders en interimers die onder de rekengrens blijven is dan dus niet meer nodig.

Activiteiten onder de rekenkundige ondergrens krijgen echter geen toestemmingsbesluit of bevestiging van het onder de ondergrens blijven. Wel zouden initiatiefnemers er (vrijwillig) voor kunnen kiezen om een AERIUS berekening te maken na het instellen van de rekenkundige ondergrens en aan de hand daarvan alsnog een vergunningaanvraag kunnen indienen met het oog op een positieve weigering. Dat geeft in elk geval enige mate van juridische zekerheid.¹⁵

Bij emissiearme stalsystemen ligt dit mogelijk anders. Als immers de emissie niet met voldoende zekerheid vastgesteld kan worden, is ook niet vast te stellen of de depositie onder de rekenkundige ondergrens blijft. Dan is mogelijk nog steeds een passende beoordeling en een vergunning nodig, al hangt dit af van de precieze omstandigheden van het geval. Als bijvoorbeeld gerekend met de emissiefactor van een reguliere stal er nog steeds voldoende marge is ten opzichte van de rekenkundige ondergrens, kan daarmee mogelijk voldoende vast komen te staan dat de activiteit inderdaad onder de rekenkundige ondergrens zal blijven, zodat significante gevolgen wel op voorhand uit te sluiten zijn.

Een vergunning voor een activiteit onder de rekenkundige ondergrens is niet meer nodig (en kan zelfs niet meer afgegeven worden, zoals thans ook het geval is bij intern salderen). Een reeds verleende vergunning heeft dus ook geen directe waarde meer. Er is echter ook geen noodzaak of grondslag om zulke vergunningen in te trekken. Bij toezicht kan een dergelijke vergunning wel helpen om aan te tonen dat de activiteit inderdaad onder de ondergrens blijft.

Verzoeken om vergunningen onder de rekenkundige ondergrens in te trekken als passende maatregel kunnen worden afgewezen. Als er immers geen causaal verband is tussen het project en de depositie, heeft het intrekken van de vergunning ook geen nuttig effect. Bovendien zou de activiteit zonder vergunning weer hervat kunnen worden.

Er geldt op grond van de Omgevingswet een specifieke zorgplicht voor activiteiten die verslechterende of significant verstorende gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden (artikelen 11.1 en 11.6 Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)). Indien een bijdrage niet boven de rekenkundige ondergrens komt, dan is de depositie niet toerekenbaar aan een individuele activiteit. Hierdoor valt de depositie onder de rekenkundige ondergrens in principe ook niet onder de specifieke zorgplicht. De precieze reikwijdte van deze bepaling is echter nog niet geheel uitgekristalliseerd. De zorgplichtbepaling geldt niet alleen voor significant verstorende, maar ook voor verslechterende effecten voor Natura 2000-gebieden. Het is nog niet duidelijk in hoeverre wel verslechterende effecten kunnen worden aangenomen als toerekenbaarheid ontbreekt. Dan zou er immers toch weer een verband gelegd moeten worden tussen de activiteit en de depositie.

Een belangrijke vraag is wat er gebeurt als een vastgestelde rekenkundige ondergrens in de toekomst wordt herzien (ergo lager wordt). Reeds gerealiseerde activiteiten kunnen daardoor ineens boven de ondergrens komen, terwijl ze bij aanvang onder de ondergrens zaten. Ook kan het gebeuren dat een activiteit door wijzigingen in AERIUS na een actualisatie ineens boven de ondergrens blijkt te zitten, terwijl dat eerder niet het geval was. Dit is een lastige situatie. Als een initiatiefnemer niet over een

¹⁵ [Rechtbank Gelderland 18 oktober 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:5829](#), [Rechtbank Oost-Brabant 1 december 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:5232](#), [Raad van State 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:131](#) en [Raad van State 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:129](#).

vergunning beschikt (en die kan hij ook niet krijgen voor een activiteit onder de ondergrens), dan heeft hij geen referentiesituatie om op terug te vallen. Tegelijkertijd is het vreemd om in een dergelijke situatie op te treden tegen een activiteit die wel terecht zonder vergunning van start is gegaan¹⁶. Dergelijke situaties kunnen zich overigens ook nu al voordoen rond de ondergrens van 0,005 mol/ha/jaar. Maar dat zijn over het algemeen activiteiten die zo weinig stikstof uitstoten, dat de uitstoter zich zelf vaak niet eens bewust zal zijn van het feit dat hij mogelijk een natuurtoestemming nodig heeft. Ook zullen dit meestal geen activiteiten zijn waar snel toezicht bij gehouden zal worden. Hoe hoger de (onder)grens wordt, hoe meer bedrijven dit raakt met een substantiëlere stikstofuitstoot. Dan kan dit ook meer/grotere gevolgen hebben. Het zou ook PAS-melders kunnen raken. Afhankelijk van de hoogte van de rekenkundige ondergrens zouden zij in eerste instantie onder de rekenkundige ondergrens kunnen zitten, maar daar later toch weer boven kunnen komen en dan alsnog weer een vergunning nodig kunnen hebben. Hier hebben we geen juridisch waterdichte oplossing voor kunnen vinden. Wel is het in elk geval aan te raden om initiatiefnemer erop te wijzen om AERIUS-berekeningen te bewaren, om daarmee aan te kunnen tonen dat de activiteit eerder wel onder de rekenkundige ondergrens zat. Dat is met de op dat moment beschikbare beste wetenschappelijke kennis bepaald.

¹⁶ Ten overvloede: we gaan uit van de situatie van een wetenschappelijk onderbouwde rekenkundige ondergrens die geaccepteerd is door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

5. Gevolgen voor activiteiten boven een rekenkundige ondergrens

De juridische toets van activiteiten boven een rekenkundige ondergrens verandert in beginsel niet. Op grond van artikel 6 lid 3 Hrl wordt voor een project dat significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor dit Natura 2000-gebied. Gelet op de conclusies van de passende beoordeling geven bevoegde gezagen slechts toestemming voor dat project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten. Voor de art. 6 lid 3 Hrl toets verandert er dus niets. Echter, een hogere ondergrens 'verplaatst' de maatregeldruk van 6 lid 3 naar 6 lid 2. Zolang er onvoldoende maatregelen zijn voor 6 lid 2 kan een hogere ondergrens betekenen dat er vanwege de staat van instandhouding nog meer druk komt op het additionaliteitsvereiste. Extern salderen zal in de praktijk waarschijnlijk nog moeilijker worden vanwege additionaliteit en omdat saldogevers ook boven de rekenkundige ondergrens moeten zitten. Ook is het denkbaar om, mede in het licht van de zorgplicht van art. 11.6 Bal, vergunningen voor projecten boven de rekenkundige ondergrens aan te scherpen of maatwerkvoorschriften op te leggen. Verzoeken om intrekking van vergunningen boven de ondergrens kunnen eveneens gelet op het additionaliteitsvereiste mogelijk zeer moeilijk worden afgewezen.

Wanneer er geen concrete maatregelen zijn die binnen afzienbare termijn de noodzakelijke stikstofreductie bewerkstelligen, wanneer er geen zicht is op uitvoering van andere stikstofreducerende maatregelen binnen afzienbare termijn, terwijl intrekking of wijziging van een of meerdere natuurvergunningen binnen afzienbare termijn wel tot relevante verbetering kan leiden, kan het dus zijn dat intrekking/wijziging van de natuurvergunning de enige passende maatregel is. Als er geen andere passende maatregelen zijn, is intrekking van een vergunning een passende maatregel en kan een intrekkingverzoek niet worden afgewezen. Verder kan intrekking van een vergunning een passende maatregel zijn als het deel uitmaakt van generiek beleid of een pakket aan maatregelen. Als de maatregeldruk van 6 lid 2 toeneemt en er onvoldoende maatregelen worden getroffen kan het weigeren van intrekking van de vergunning moeilijker of zelfs onmogelijk worden. Ook nu al geldt overigens dat het afwijzen van intrekkingverzoeken veelal geen stand houdt bij de rechter vanwege het onvoldoende nemen van andere passende maatregelen.

6. Invoering van een rekenkundige ondergrens en gebruik AERIUS

In principe is er geen wetwijziging nodig om een rekenkundige ondergrens te kunnen toepassen/invoeren. Er zijn twee voor de hand liggende opties:

- AERIUS wordt (nadat de rekenkundige ondergrens onherroepelijk is) bij een reguliere actualisatie zo aangepast dat resultaten onder de rekenkundige ondergrens als '0,00' worden weergegeven. Dan moet wel de Omgevingsregeling worden aangepast met een verwijzing naar de nieuwste versie van AERIUS, maar dat is niet anders dan bij elke andere actualisatie van AERIUS.
- Het is ook mogelijk om AERIUS helemaal niet aan te passen. Dan blijven rekenresultaten onder de rekenkundige ondergrens gewoon zichtbaar, maar zou gecommuniceerd kunnen worden met een onderbouwing waarom rekenresultaten onder de ondergrens buiten beschouwing gelaten kunnen worden bij het beoordelen van de effecten van een project. Dan is de *invoering* ook niet afhankelijk van het moment van actualisatie van AERIUS.

Bij de invoering van de maximale rekenafstand was wijziging van AERIUS wel noodzakelijk. AERIUS Calculator berekent de depositiebijdrage op een rekenpunt/hexagoon per puntbron. Een project kan meerdere puntbronnen omvatten. Bij meerdere emissiebronnen binnen één project verschillen de cirkels van 25 km, waardoor er rond de rand onduidelijkheid kon zijn over welke depositie binnen of buiten de 25 km viel. Ook om berekeningen voor bv extern salderen te maken moest de 25 km zichtbaar zijn in AERIUS. Bij een rekenkundige ondergrens is dat minder van belang: het is ook mogelijk om uitkomsten onder de ondergrens wel te laten zien, maar bij toestemmingsverlening buiten beschouwing te laten.

De minister heeft aangekondigd een voorlichting te vragen aan de Afdeling advisering van de Raad van State over de invoering van een rekenkundige ondergrens, als die volgt uit het wetenschappelijk deelproject van de verkenning. Zo'n voorlichting/advies is echter niet bindend voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Een positief advies van de Afdeling advisering biedt daarom nog onvoldoende zekerheid. Een negatief advies zou echter wel een reden kunnen zijn om niet verder in te zetten op de invoering van een rekenkundige ondergrens, ofwel om de onderbouwing te verbeteren. In die zin voegt een voorlichting wel degelijk iets toe.

Uiteindelijk zal echter een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak pas echt zekerheid over de houdbaarheid van een rekenkundige ondergrens geven. Als er eerst beroep bij een rechtbank moet worden ingesteld tegen een besluit waarin de rekenkundige ondergrens wordt toegepast en daarna pas hoger beroep wordt ingesteld, kan het lang duren voordat zekerheid wordt verkregen over de houdbaarheid. Dat is onwenselijk, want dat leidt tot een lange periode van onzekerheid. Een snellere route zou zijn om een geschikte zaak uit te kiezen waarin al hoger beroep loopt en tijdens die procedure een nieuw besluit te nemen (een zogenoemd 6:19-besluit, naar art. 6:19 Algemene wet bestuursrecht)). Dan wordt het hoger beroep geacht zich ook te richten tegen dat nieuwe besluit en kan dus via een kortere route een oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak verkregen worden.

De juridische risico's kunnen zoveel mogelijk worden beheerst door alleen uit te gaan van een rekenkundige ondergrens wanneer er een robuuste wetenschappelijk onderbouwing ligt dat bijdragen onder deze grens niet meer met voldoende wetenschappelijke zekerheid zijn toe te rekenen aan een individuele bron/individueel project (NB: als die onderbouwing er ligt is er ook geen juridische zekerheid dat rekenen met de huidige rekenkundige ondergrens van 0,005 mol/ha/jaar nog juridisch houdbaar is, aangezien die niet uitgaat van de best beschikbare kennis).

Het is wel van belang om helder te communiceren dat pas als de Afdeling bestuursrechtspraak de rekenkundige ondergrens aanvaardbaar vindt, er daadwerkelijk zekerheid is. Voor die tijd investeren op basis van de rekenkundige ondergrens is in principe voor eigen risico.

Als eenmaal een rekenkundige ondergrens wetenschappelijk onderbouwd naar buiten gebracht wordt, zal toepassing van zo'n rekenkundige ondergrens niet heel lang uitgesteld kunnen worden, gelet op het juridische vereiste dat een passende beoordeling gebaseerd moet zijn op de best beschikbare wetenschappelijke kennis. Een wetenschappelijk onderbouwde ondergrens niet toepassen, naar beneden bijstellen of weer afschaffen zal lastig te verantwoorden zijn, indien en voor zover er geen wetenschappelijke zekerheid bestaat over een (weer) lagere rekenondergrens.

Wel moet worden benadrukt dat, zolang een rekenkundige ondergrens nog niet juridisch is beoordeeld door de Afdeling bestuursrechtspraak, investeringen doen voor activiteiten die hiervan afhankelijk zijn, voor eigen risico is. Als beheersmaatregel is het dus verstandig om een rekenkundige ondergrens pas breed toe te passen nadat de Afdeling bestuursrechtspraak deze geaccepteerd heeft. Dit voorkomt het ontstaan van een nieuwe groep PAS-melders.

Aanvragen moeten altijd worden beoordeeld op basis van de wet- en regelgeving die geldt op het moment van besluitvorming. Lopende aanvragen moeten na invoering van een rekenkundige ondergrens dus met die grens beoordeeld worden en hebben dan dus geen vergunning nodig als ze onder deze rekenkundige ondergrens zitten.

7. Relatie met art. 6 lid 1 en 2 Hrl

Net als bij de maximale rekenafstand, zal een hogere rekenkundige ondergrens leiden tot emissies en deposities die wel plaatsvinden, maar niet worden toegerekend aan een project.

In de uitspraak ViA15 oordeelde de Afdeling dat de rekenafstand tot 25 km aanvaardbaar is. Elk rekenmodel heeft een grens waarbuiten het model geen wetenschappelijke betrouwbare uitspraken meer kan doen. Dat wil zeggen dat uitkomsten daarbuiten te onzeker zijn en het de vraag is of de berekening nog overeenkomt met de werkelijkheid. Volgens de Afdeling heeft de Minister van IenW voor de maximale rekenafstand van 25 km overtuigend gemotiveerd dat dit de maximale afstand is waarbinnen voor een individueel project nog die wetenschappelijke betrouwbare stikstofberekeningen kunnen worden gedaan. Het model om de stikstofgevolgen van projecten te berekenen mét die reken grens bij 25 km vormt de beste wetenschappelijke kennis. De waarde die aan deze uitspraak kan worden ontleend is dat het in beginsel mogelijk is om ook voor een rekenkundige ondergrens overtuigend te motiveren dat dat de ondergrens is waarboven voor een individueel project wetenschappelijke betrouwbare stikstofberekeningen kunnen worden gedaan. Echter, wanneer de overheid er niet in slaagt om de effecten die ‘buiten beschouwing’ worden gelaten ongedaan te maken zal dat mogelijk wel van invloed kunnen zijn op toestemmingverlening. Voor de berekening van de totale stikstofdepositie in Nederland geldt immers geen rekenkundige ondergrens. Deposities lager dan een rekenkundige ondergrens zijn onderdeel van de totale depositie in Nederland. De overheid is verantwoordelijk voor het treffen van instandhoudings- en 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. Dat zijn verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6 lid 1 en 2 Hrl. De overheid moet daar invulling aan geven. De Omgevingswet biedt daarvoor verschillende instrumenten. 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 (ViA15¹⁷). Daarom komt de Afdeling in een procedure over de toestemmingverlening van een plan of project niet toe aan de bespreking van beroepsgronden die over de keuze of uitvoering van instandhoudings- en passende maatregelen gaan. De Afdeling maakt in de ViA15 uitspraak een onderscheid tussen 6 lid 3 Hrl (initiatiefnemer) enerzijds en 6 lid 1 en 2 Hrl (lidstaat) anderzijds. Dit betekent dat een initiatiefnemer niet verantwoordelijk is voor de verplichtingen van de lidstaat in het kader van 6 lid 1 en 2 Hr.

Wel gaan deposities onder een ondergrens op in de deken / de totale stikstofdepositie en zullen Rijk en provincies mogelijk meer maatregelen in het kader van 6 lid 1 en 6 lid 2 Hrl moeten treffen, maar de toevoeging aan de bestaande opgave lijkt op basis van de impactanalyse beperkt. Een volledig maatregelenpakket is hiervoor nog niet in beeld, maar dat is ook geen vereiste voor de invoering van een rekenkundige ondergrens. In de impactanalyse wordt meer aandacht besteed aan flankerend beleid en te nemen maatregelen.

Het (niet) treffen van passende maatregelen speelt een rol bij de toetsing aan het additionaliteitsvereiste en bij intrekkingverzoeken. Ook kan dit leiden tot meer rechtszaken tegen de Staat (zoals Greenpeace) of een inbreukprocedure vanuit de Europese Commissie.

¹⁷ <https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@136592/201702813-17-r3/>, r.o. 36.2 en 36.3.

8. Verschil rekenkundige ondergrens en drempelwaarde

Er is eerder gebruik gemaakt van *drempelwaarden*. Het meest bekend is de drempelwaarde van 1 mol/ha/jaar uit het PAS, die de toets van de rechter niet heeft kunnen doorstaan. Een rekenkundige ondergrens is echter iets wezenlijk anders dan een drempelwaarde. Bij eerdere ondergrenzen was de onderbouwing niet modelmatig en wetenschappelijk, maar was sprake van een (beoogde) ecologische drempelwaarde. Die drempel is een beleidsmatige keuze en vergt een ecologische onderbouwing. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in november 2019 een voorlichting gegeven over het invoeren van zo'n drempelwaarde.¹⁸ Bij een beleidsmatige ecologische drempelwaarde is in feite sprake van een vrijstelling. Dan moet tegenover de cumulatieve stikstofdepositie van alle vrijgestelde activiteiten een pakket met maatregelen staan die zorgen dat de instandhoudingsdoelstellingen gehaald worden. Daarbij zijn de maatregelen dus een voorwaarde voor de drempelwaarde. Bij een rekenkundige ondergrens is het gevolg mogelijk dat er in het licht van art. 6 lid 1 en 2 Hrl meer maatregelen nodig zijn nog, maar dit is geen voorwaarde vooraf. Ook Backes en Boerema hebben geschreven over de (on)mogelijkheden van een drempelwaarde in verschillende vormen.¹⁹ Zij stellen dat een duidelijke neerwaartse lijn van stikstofdeposities door een krachtig reductiebeleid nodig is om stijgingen als gevolg van een *beleidsmatige* drempelwaarde te voorkomen en dus om significante gevolgen van de vrijgestelde projecten uit te sluiten. Zij erkennen echter ook dat het AERIUS-model een ondergrens heeft waaronder geen causaal verband meer aangetoond kan worden tussen de ingevoerde emissie en de berekende depositie, en zeggen dat het dan niet meer mogelijk is om mogelijke significante gevolgen aan de activiteit toe te rekenen. Waar deposities wel toerekenbaar zijn, is niet iedere depositie van stikstof ecologisch significant.

Als uit de wetenschappelijke verkenning een bandbreedte volgt voor een rekenkundige ondergrens, ligt de keuze voor de laagste waarde van de bandbreedte vanuit het voorzorgsbeginsel voor de hand. Maar hiervoor geldt dan dat deze waarde wel wetenschappelijk onderbouwd moet worden. Een keuze voor een hogere waarde zou al snel neerkomen op een drempelwaarde. Mogelijk ligt dat anders als de wetenschappelijke bandbreedte daartoe aanleiding geeft, bijvoorbeeld omdat de keuze binnen de bandbreedte wetenschappelijk gezien verschil maakt, omdat er bijvoorbeeld sprake is van een standaardnormaalverdeling en binnen de bandbreedte de waardes meer/minder afwijken.

¹⁸ <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@118282/w11-19-0346-iv-vo/>.

¹⁹ Tijdschrift voor Milieu en Recht 2021/107.