

35 334 Problematiek rondom stikstof en PFAS

Nr. 399 Brief van de minister van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juni 2025

Op maandag 26 mei heeft de Afdeling advisering van de Raad van State haar voorlichting gepubliceerd over de mogelijkheden tot introductie van een wetenschappelijke onderbouwde rekenkundige ondergrens voor stikstofdepositie van 1 mol per hectare per jaar.¹ Ik heb uw Kamer in mijn vorige brief² toegezegd een eerste appreciatie te delen voor het Commissiedebat Stikstof en Mestbeleid van 18 juni, dit doe ik met deze brief.

Zoals ik in mijn vorige brief al schreef zie ik een aantal herkenbare aandachtspunten. Deze neem ik ter harte want zoals u weet gaat het kabinet een rekenkundige ondergrens invoeren. In haar voorlichting geeft de Afdeling advisering aan dat er risico's zitten aan de introductie van de rekenkundige ondergrens. We gaan als kabinet zoveel mogelijk doen om de juridische risico's te ondervangen. Tegelijkertijd zullen er altijd risico's blijven bestaan daar waar wetgeving en beleid worden gemaakt.

Voordat ik op de voorlichting van de Raad van State in ga hecht ik er waarde aan te benadrukken dat ik de individuele ondernemer of initiatiefnemer van een maatschappelijke activiteit niet wil belasten met de schijnzekerheid verbonden aan de modellen.

Schijnzekerheid en de wetenschappelijke onderbouwing

Verschillende onderzoeken sinds de commissie-Hordijk bevestigen dat er sprake is van schijnzekerheid bij het gebruik van AERIUS Calculator, onder andere door het gebruik van de huidige lage ondergrens. Zoals het onderzoek van TNO/UvA aangeeft vergt een afbakening van een toepassingsbereik van een model, zoals met een ondergrens, een expertoordeel. Het expertoordeel over de rekenkundige ondergrens van Petersen is gereviewd en hoewel er geen consensus is, is er wel brede steun voor het gebruik van de

¹ <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@149237/w11-25-00063-iv/>

² Kamerstuk 35 334, nr. 393.

meetdetectielimiet. Het is inherent aan de wetenschap dat inzichten uiteenlopen. Ik sta nog steeds achter het expertoordeel van Arthur Petersen, het is uiteindelijk aan de Afdeling bestuursrechtspraak om te wegen of het expertoordeel voldoende wetenschappelijke onderbouwing geeft.

Hierin ziet de Afdeling advisering een risico dat het expertoordeel van Petersen mogelijk niet kwalificeert als de beste wetenschappelijke kennis en daarom geen stand houdt bij de bestuursrechter. In de voorlichting reflecteert zij op de discussies over AERIUS en de ondergrens. Maar de Afdeling advisering benadrukt dat zij zelf geen wetenschappelijk oordeel kan geven over het expertoordeel van Petersen.

Rekenkundige ondergrens, drempelwaarde en maatregelpakket

De Afdeling advisering stelt dat een rekenkundige ondergrens alleen verdedigbaar zou zijn als er eerst een robuust, geloofwaardig en effectief pakket van natuurherstel maatregelen is gerealiseerd.

Het is echter van groot belang onderscheid te maken tussen een beleidsmatige drempelwaarde en een wetenschappelijke rekenkundige ondergrens, waar de Raad van State ook aandacht voor vraagt. Dat is een wezenlijk onderscheid. Een drempelwaarde – waarvan in dit geval geen sprake is – betreft immers een beleidsmatige keuze waarbij projecten met een depositiebijdrage onder een bepaalde grens vrij worden gesteld van de vergunningplicht. Ik ben van mening dat het maatregelenpakket dat volgt op de brief van 25 april 2025³ noodzakelijk is om de natuur te verbeteren en versterken. Maar aangezien een rekenkundige ondergrens niet hetzelfde is als een drempelwaarde is dat in het kader van de invoering van een hogere rekenkundige ondergrens niet relevant.

Een rekenkundige ondergrens, daarentegen – waarvan in dit geval sprake is – volgt uit wetenschappelijke argumenten dat een met een model berekende depositiebijdrage onder deze ondergrens niet meer met voldoende zekerheid aan een individuele bron kan worden toegerekend. Aangezien het om een wetenschappelijk onderbouwde rekenkundige ondergrens gaat ben ik daarom van mening dat alhoewel de Staat nog steeds gehouden is maatregelen

³ Kamerstuk 35 334, nr. 362

te nemen, dit niet randvoorwaardelijk is voor het invoeren van een rekenkundige ondergrens voor individuele initiatiefnemers. Het gaat er bij een rekenkundige ondergrens om dat de beperkingen aan het model redelijkerwijs niet mogen worden toegerekend aan individuele initiatiefnemers.

Situatie in andere lidstaten

In de verschillende lidstaten om ons heen worden drempelwaarden (niet structureel voorzien van een flankerend maatregelpakket) en ondergrenzen gehanteerd die flink hoger zijn dan in Nederland. Waarvan een aantal (deels) gebaseerd zijn op de meetdetectielimiet, zo hanteert Duitsland 21 mol.

Voldoen aan het voorzorgsbeginsel en cumulatie

De Afdeling advisering ziet ook risico's in cumulatie en het voorzorgsbeginsel. Met de maatregelen van de MCEN versnellen we de structureel dalende lijn van de depositie. Dit vraagt dan wel om monitoring van de depositie. Het effect van een rekenkundige ondergrens kan niet losstaand gemonitord worden. Daarom zal via de al bestaande landelijke depositie monitoring in kaart moeten worden gebracht of de dalende lijn voldoende is, of dat er extra maatregelen nodig zijn. Wanneer het maatregelenpakket voldoende is voor het behalen van de landelijke instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden en het voorkomen van verslechtering, dan kan ook worden voldaan aan het voorzorgsbeginsel. Overigens is het (op basis van de IPO-verkenning) niet de verwachting dat de rekenkundige ondergrens zal leiden tot een toename van depositie ten opzichte van het pad in de prognoses. Daarnaast wijs ik ook in dit verband op het onderscheid tussen een rekenkundige ondergrens en een drempelwaarde.

Rechterlijke toets

De Afdeling advisering geeft aan dat zij niet de taak en verantwoordelijkheden van een rechter op zich kan nemen, dat is de taak van de rechtsspraak. Eerder heb ik al aangegeven dat ik de rekenkundige ondergrens zo snel mogelijk wil laten onderwerpen aan een rechterlijke toets, door het in te brengen in een lopende procedure. Deze voorlichting van de Afdeling advisering onderstreept dat nogmaals voor mij.

Zoals altijd wordt de juridische houdbaarheid, van in dit geval de rekenkundige ondergrens, vastgesteld in een juridische procedure wanneer in laatste instantie een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtsspraak volgt, met eventueel betrokkenheid van het Europese hof (via prejudiciële vragen). Uiteraard zal het kabinet zich daartoe hebben te verhouden.

Motie Flach

Tot slot geeft de Afdeling advisering ook voorlichting over de motie-Flach: “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”.⁴ Hierbij wijst de Afdeling advisering op de wettelijke systematiek: wanneer (als de ondergrens standhoudt) een voortoets uitwijst dat een depositiebijdrage van een project onder de rekenkundige ondergrens blijft er geen vergunning nodig is voor het aspect stikstof, en bij een depositie boven de ondergrens dan een passende beoordeling vereist is.

Vervolgtraject: stappen en uitwerking

Ter voorbereiding op de invoering zijn nog enkele stappen nodig. De komende periode zullen de voorbereidingen daarvoor voortvarend worden opgepakt. Ten eerste zal op zo kort mogelijke termijn de rekenkundige ondergrens worden ingebracht in een lopend proces, vanzelfsprekend in samenwerking met provincies.

Ten tweede zal parallel de voorbereiding voor een werkbare uitvoering in gang worden gezet. Hiervoor is het bijvoorbeeld nodig om uit te werken hoe de ondergrens toegepast wordt bij salderen en is er ook ‘tooling’ (en op termijn een aanpassing aan AERIUS) nodig om vergunningverleners te ondersteunen. Ik verwacht dat de praktische voorbereidingen in het derde kwartaal kunnen worden vormgegeven. Daarna zal de daadwerkelijke invoering plaatsvinden.

De minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
F.M. Wiersma

⁴ Kamerstuk 35 334, nr. 353.

