

**MEMO**

Van: mr. drs. F. (Fleur) Onrust

Aan: Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid  
en Natuur (LVVN)  
t.a.v. [REDACTED]T +31 20 305 74 10  
M 31651740005  
F +31 20 305 74 11  
E onrust@sixlegal.nl  
I www.sixlegal.nl

DATUM	DOSSIER	AANTAL BIJLAGEN
21 november 2024	65.726	-
BETREFT	DOSSIERSNAAM	
Peerreview expertoordeel rekundige ondergrens	Peerreview Rekenkundige ondergrens	

**1. VRAAGSTELLING EN WIJZE VAN BEANTWOORDING**

Aan mij is gevraagd het 'Expertoordeel onderbouwing, beoordelingsdrempel bij project-specifieke berekeningen van stikstofdeposities' d.d. 28 augustus 2024 (verder ook: Expertoordeel Petersen) en het 'Position paper rekenkundige ondergrens bij project-specifieke berekeningen van stikstofdeposities' d.d. 15 september 2024 (verder ook: Position paper) beide van prof. Arthur Petersen te beoordelen vanuit mijn (wetenschappelijk) inhoudelijke expertise (peerreview). Daarnaast heb ik kennisgenomen van de "Nadere toelichting referenties expertoordeel en position paper rekenkundige ondergrens bij project-specifieke berekeningen van stikstofdeposities" d.d. 15 oktober 2024 van prof. Petersen (verder ook: Nadere toelichting referenties).

Voor deze peerreview is een vragenlijst opgesteld door uw Ministerie. Mij is gevraagd om een reactie te geven op de vragen 1, 2, 3, 5 en 7, hetgeen naar uw inschatting vragen zijn die op basis van mijn juridische expertise beantwoord kunnen worden.

In deze peer-review wordt een beoordeling gegeven op basis van mijn juridische kennis en expertise. Hierbij wordt een beoordeling aan de hand van wet- en regelgeving, waaronder EU-richtlijnen gegeven. Daarnaast wordt beoordeeld of het Position paper en het Expertoordeel Petersen voldoen aan de eisen die de jurisprudentie stelt aan wetenschappelijke onderbouwingen. Uitgangspunt een strenge toets geweest zoals deze in een eventuele procedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder ook: de Afdeling) uitgevoerd zou kunnen worden, waarbij de wetenschappelijke onderbouwing van Petersen in genoemde stukken ter beoordeling voor zou liggen op basis van de huidige jurisprudentie. Daarbij is ervan uitgegaan dat op alle mogelijke onderdelen van de stukken van Petersen een beroepsgrond zou zijn geformuleerd. Gelet op de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 (inz. het PAS) waarbij is geoordeeld dat het PAS niet als toestemmingsbasis voor activiteiten mag worden gebruikt en de gevolgen van die uitspraak, is het te meer van belang dat een mogelijk nieuwe toestemmingsbasis (of onderdeel daarvan) in stand kan blijven na beoordeling door de Afdeling.

DATUM

21 november 2024

DOSSIER

65.726

Om deze reden is onder meer beoordeeld of het Position paper en het Expertoordeel 'inzichtelijk en navolgbaar zijn gemotiveerd'<sup>1</sup> zoals ook de Afdeling vereist.

Vanuit mijn expertise kan ik niet beoordelen of een conclusies of stellingen op grond van de wetenschapsmodellering (dan wel grenslaagmeteorologie, atmosferische chemie of natuurwetenschappen of ecologie of biologie) juist zijn. In plaats daarvan zal ik aangeven indien delen van de tekst voor mij - als jurist - onvoldoende inzichtelijk en navolgbaar gemotiveerd zijn, dan wel of er op basis van andere criteria uit de jurisprudentie die aan wetenschappelijk onderzoek en grenswaarden worden gesteld betoogd kan worden dat hieraan niet wordt voldaan. Op deze wijze kan het Position paper en Expertoordeel Petersen mogelijk zodanig worden aangepast dat dit de toets aan de criteria zoals gesteld door wet- en regelgeving en jurisprudentie doorstaat.

## 2. VOORAF

### 1.1 Gebruik van begrippen

In het Position paper wordt door prof. Petersen het verschil tussen een rekenkundige ondergrens en drempelwaarde geduid. In het Expertoordeel Petersen worden de termen 'beoordelingsdrempel', 'huidige beoordelingsdrempel' en 'rekenkundige ondergrens' door elkaar gebruikt. Het is naar mijn mening goed om vooraf het verschil tussen deze verschillende termen duidelijk te formuleren, en deze begrippen aan te houden. Naar mijn oordeel zijn in de teksten de begrippen soms gebruikt op een andere wijze dan hierna geformuleerd.

Naar mijn oordeel dient het volgende onderscheid te worden gemaakt tussen deze begrippen:

Beoordelingsdrempel: De drempel of onderste waarde die wordt gebruikt bij toestemmingsverlening van individuele plannen en projecten. De beoordelingsdrempel kan bestaan uit (i) een drempelwaarde; of (ii) een rekenkundige ondergrens; (iii) een andere grenswaarde bijvoorbeeld op basis van ecologische onderbouwingen vastgesteld.

Huidige beoordelingsdrempel: Dit betreft de waarde van 0,005 mol/ha/jr die wordt gebruikt bij toestemmingsverlening, oftewel voor de beoordeling van specifieke plannen en projecten. De keuze voor de huidige beoordelingsdrempel is zoals Petersen opmerkt een keuze geweest vanwege computertechnische redenen en niet op grond van een wetenschappelijke of ecologische onderbouwing gekozen. Met AERIUS kunnen berekeningen worden uitgevoerd vanaf 0,005 mol/ha/jr en hoger. Zodra een bijdrage wordt berekend van 0,005 (of hoger) leidt dit tot een uitkomst van 0,01; als de bijdrage lager is, is de uitkomst 0,00. Een uitkomst van 0,00 vereist geen vergunning. Bij projecten onder de huidige beoordelingsdrempel is

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld: ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1299 en verwijzing naar deze uitspraak in ABRvS 14 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:625. De Afdeling overweegt ( 5 april 2023): "De Afdeling is van oordeel dat de minister inzichtelijk en navolgbaar heeft gemotiveerd dat de specifieke modeleigenschappen en de validatie van de met SRM2+ gemaakte concentratieberekeningen doorslaggevend zijn geweest bij de keuze om SRM2+ te blijven gebruiken voor depositieberekeningen op korte afstand van de weg (tot 5 km).."

DATUM

21 november 2024

DOSSIER

65.726

cumulatie niet aan de orde ook wordt het voorzorgbeginsel op deze deposities (die er mogelijk nog kunnen zijn) niet toegepast.

**Drempelwaarde:** Een voorbeeld van een drempelwaarde is de drempelwaarde van 1 mol/ha/jr uit het PAS. Dit betrof een (veronderstelde) ecologisch beleidsmatige drempelwaarde. Een drempelwaarde is een beleidsmatige en/of ecologische gekozen onderste waarde voor de beoordeling van individuele plannen en projecten.

In geval van een drempelwaarde (beleidsmatig en/of ecologisch) is juridisch gezien in feite een vrijstelling aan de orde van de deposities die wel effect hebben maar niet worden meegewogen op projectniveau. Een drempelwaarde is alleen mogelijk als zeker is dat het cumulatieve gebruik van de drempelwaarde op geen enkel hexagoon van enig beschermd habitat een significant negatief effect kan hebben. Een drempelwaarde is omdat het een vrijstelling betreft derhalve voorwaardelijk. Dat betekent dat de cumulatieve effecten van alle vrijgestelde activiteiten niet toegestaan mogen worden als die cumulatieve effecten niet middels een pakket met maatregelen worden gecompenseerd waarbij die maatregelen zorgen dat de instandhoudingsdoelstellingen van het betreffende habitattypen waarop de (cumulatieve) effecten gevolgen hebben, gehaald worden. Daarbij zijn de maatregelen dus een voorwaarde voor de drempelwaarde. Hierbij verwijs ik naar de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 24 oktober 2019 (Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35334, nr. 17, <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@118282/w11-19-0346-iv-vo/>). Zoals de Raad van state (Afdeling advisering) overweegt:

*“Om een drempelwaarde verdedigbaar te laten zijn, zullen (veel) meer maatregelen getroffen moeten worden dan alleen maatregelen die de cumulatieve stikstofdepositie van vrijgestelde maatregelen compenseren. Deze maatregelen zullen gebiedsgericht uitgewerkt moeten worden, omdat de stand van de verschillende Natura 2000-gebieden sterk uiteenloopt. Een ecologische onderbouwing is nodig.*

*Het pakket van maatregelen zal geloofwaardig en effectief moeten zijn, gericht op het daadwerkelijk realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor het desbetreffende gebied. Alleen dan zal een drempelwaarde tot de mogelijkheden behoren voor bepaalde activiteiten of sectoren die zeer kleine stikstofdeposities veroorzaken.”*

Zie ook: Backes en Boerema<sup>2</sup> die in een artikel schrijven over de (on)mogelijkheden van een drempelwaarde in verschillende vormen. 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.

**Rekenkundige ondergrens:** Een rekenkundige ondergrens zou een onderste waarde voor de beoordelingsdrempel van plannen en projecten kunnen vormen. Van een rekenkundige ondergrens is sprake als er vanuit de modelwetenschappen een ondergrens bestaat

---

<sup>2</sup> Prof. Mr. Ch.W. Backes en mr. drs. L. Boerema, Een drempelwaarde voor activiteiten die zeer geringe stikstofdeposities veroorzaken als deel van een oplossing van de stikstofcrisis, MenR 21/107.

DATUM

21 november 2024

DOSSIER

65.726

waaronder geen causaal verband meer aangetoond kan worden tussen de ingevoerde emissie en de berekende depositie, en waarbij het 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. Bij een rekenkundige ondergrens is cumulatie niet aan de orde. Voorzorg is eveneens niet aan de orde omdat de waarde onder de rekenkundige ondergrens niet toerekenbaar is aan het plan of project en derhalve geen causaal verband bestaat. 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, zoals ook bij de afstandsgrens van 25 km. Daarmee geldt ook de cumulatietoets niet voor deposities onder een rekenkundige ondergrens.

Dat laat onverlet dat bij een rekenkundige ondergrens het mogelijke gevolg is dat er in het licht van art. 6 lid 1 en 2 Hrl (instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen) meer maatregelen nodig zijn nog, maar dit is geen voorwaarde vooraf. Dat er modelgrenzen (dus mogelijk ook rekenkundige ondergrenzen) bestaan wordt erkend door de Afdeling. Uit uitspraken van de Afdeling volgt 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. (zie nader uitgewerkt onder Reactie 3a in dit memo).

## 1.2 Gebruik begrippen in stukken

In het Position paper geeft Petersen een iets andere definitie van het begrip 'rekenkundige ondergrens', naar zijn oordeel is "De rekenkundige ondergrens van 1 mol/ha/jaar geen (ecologische) drempelwaarde maar volgt uit de atmosfeerwetenschap in combinatie met de juridische bewijsstandaard in het kader van vergunningverlening". Deze uitleg in het Position paper wijkt niet af van de hiervoor gegeven uitleg, zo ben ik van oordeel. Echter in het Expertoordeel lijkt de term 'rekenkundige ondergrens' soms ook gebruikt te worden voor andere grenswaarden/drempels, zoals voor de huidige beoordelingsdrempel van 0,005 mol/ha/jr. Dit zou voor de navolgbaarheid van de onderbouwing naar mijn oordeel duidelijk moeten worden onderscheiden van elkaar.

Voorbeelden hiervan:

- Zie bijvoorbeeld pag. 6 laatste alinea en pag. 7 bovenaan Expertoordeel. Op deze pagina wordt het begrip 'rekenkundige ondergrens' voor de grens van 0,005 gebruikt. Dit terwijl Petersen ook benadrukt dat de grens van 0,005 mol/ha/jr enkel en alleen om computertechnische redenen is ingesteld. De keuze van het begrip 'rekenkundige ondergrens' kan bij lezers verwarrend werken.
- Zie ook pag. 8 Expertoordeel: *"Als je de rekenkundige ondergrens ver genoeg onder de in TNO (2024) genoemde bandbreedte van 10–100 mol/ha/jaar vaststelt – en dat is naar mijn oordeel het geval bij een factor 10 onder de onderkant van de bandbreedte, dus bij 1 mol/ha/jaar – dan kun je stellen dat je het model daaronder beslist niet meer mag gebruiken bij projectspecifieke berekeningen, omdat de kans dat de berekende depositie dan is te onderscheiden van nul, te klein is geworden: je zult op nul af moeten ronden. Dus ondanks dat het lastig is om vanuit de modelwetenschap eenduidig tot een rekenkundige ondergrens te komen, zoals het*

DATUM

21 november 2024

DOSSIER

65.726

*rapport aangeeft, kan wel worden gesteld dat de ondergrens niet nóg een orde van grootte lager dan 1 mol/ha/jaar mag liggen, want dan kom je ver in het gebied van de schijnzekerheid terecht."*

Het gebruik van het begrip rekenkundige ondergrens in het voorgaande citaat lijkt mij niet zuiver, omdat het niet lijkt te gaan om een waarde die direct volgt uit de modelwetenschappen, maar waar bij een betrouwbaarheidsmarge nader naar beneden wordt vastgesteld zonder dat uit de modelwetenschap een ondergrens is komen vast te staan. Deze waarde lijkt meer op een drempelwaarde wellicht.

### 1.3 Vraagstelling Position paper en Expertoordeel

De vraagstelling die aan het Position Paper en het Expertoordeel ten grondslag liggen lijken niet volledig met elkaar in overeenstemming te zijn. Dat terwijl het Position paper voor de onderbouwing verwijst naar het Expertoordeel. Dit behoeft geen probleem te zijn, maar verdient wel de aandacht.

In het Position paper wordt de vraag onderbouwd (pag. 1): *"Onder welke voorwaarden is een rekenkundige ondergrens mogelijk in Nederland?"*

Het Expertoordeel (pag. 2) ziet op de volgende vragen: *"Mij is gevraagd om een onafhankelijk expertoordeel over de wijze waarop de beoordelingsdrempel van 0,005 mol/ha/jaar bij project-specifieke berekeningen van stikstofdeposities is onderbouwd."*

En op pag. 5: *"In het vervolg van dit expertoordeel richt ik mijn aandacht op de hoofdvraag die voorligt, namelijk of het berekenen van stikstofdepositie met beoordelingsdrempel van 0,005 mol/ha/jaar in het kader van vergunningverlening voor individuele projecten tot schijnzekerheid leidt en niet doelgeschikt is."*

In beide stukken wordt door prof. Petersen gepleit voor een rekenkundige ondergrens van 1 mol/ha/jr. Let wel de invalshoeken zijn derhalve iets afwijkend, waarbij het Position paper voor de onderbouwing als genoemd verwijst naar het Expertoordeel.

### 1.4 Eisen aan rekenkundige ondergrens

Samengevat stelt de jurisprudentie de volgende eisen. Er dient een deugdelijke motivering te zijn op basis waarvan een vergunningverlenend 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. Op dat moment is een vergunning niet aan de orde. 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. De totale (achtergrond) deposities vallen buiten de individuele project/plan beoordeling. (ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1299, ViA15).

## 3. REACTIE VRAGEN

### 3.1 Vraag 1:

Wat vindt u van de wijze waarop Petersen gebruik maakt van de onderliggende referenties?

DATUM

21 november 2024

DOSSIER

65.726

- a) Worden de referenties juist op onjuist gebruikt en waarom?
- b) Zijn er studies die volgens u ontbreken?

### 3.1.1 Reactie 1a:

De door Petersen gebruikte referenties zijn met name wetenschaps-methodologisch van aard. Ook de andere wetenschappelijke referenties zien niet op mijn juridische expertise, zodat ik hierover inhoudelijk geen oordeel kan geven. Mijn reactie (vraag 2) zal inhoudelijk kunnen gaan over de duiding van de jurisprudentie en andere juridische bronnen. In reactie op vraag 1a geldt op basis van de jurisprudentie het volgende voor een wetenschappelijke onderbouwing en de onderbouwing van het toepassingsbereik van een model. Deze toetsing zal ik uitvoeren op de stukken van prof. Petersen die onderdeel van deze peerreview zijn.

### 3.1.2. Inzichtig en navolgbare wetenschappelijke onderbouwing

Gelet op de jurisprudentie van de Afdeling dient een wetenschappelijke onderbouwing (i) 'inzichtig en navolgbaar'<sup>3</sup> te zijn.

Ad i) Inzichtig en navolgbaar: Het Position paper geeft op zichzelf onvoldoende onderbouwing van de wetenschappelijke inzichten en keuzes voor een rekenkundige ondergrens van 1,0 mol/ha/jr. Het Position paper zal in ieder geval steeds naast en samen met het Expertoordeel Petersen en de 'Nadere toelichting referenties expertoordeel en position paper rekenkundige ondergrens bij project-specifieke berekeningen van stikstofdeposities' d.d. 15 oktober 2024 moeten worden beoordeeld om aan de minimale eis (hier verkort genoemd) 'inzichtig en navolgbaar' te kunnen voldoen.

### 3.1.3 Juridische eisen aan onderbouwing toepassingsbereik model

De Afdeling<sup>4</sup> vereist daarnaast dat (ii) overtuigend en begrijpelijk is gemotiveerd dat het toepassingsbereik van een model wordt begrensd; (iii) dat er tussen wetenschappers consensus bestaat over dat toepassingsbereik; (iv) de toepassing van een rekenafstand (hetgeen voor een rekenkundige ondergrens niet anders zou mogen zijn) is gebaseerd op de beste wetenschappelijke kennis ter zake.

*"De Afdeling is van oordeel dat in TNO 1 en TNO 3 overtuigend en begrijpelijk is gemotiveerd dat het toepassingsbereik van het Gaussisch pluimmodel wordt begrensd doordat de theorie van dit model uitgaat van constante meteorologische omstandigheden. Ook is aangegeven dat en tussen welke wetenschappers consensus bestaat over het toepassingsbereik. Beide punten worden bevestigd in het expertoordeel en dat voegt daar nog aan toe dat ook buitenlandse experts het oordeel delen over de noodzaak van een afstandsgrens en dat deze ongeveer 25 km bedraagt."* (r.o. 30.1)

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld: ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1299 en verwijzing naar deze uitspraak in ABRvS 14 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:625. De Afdeling overweegt ( 5 april 2023): "De Afdeling is van oordeel dat de minister inzichtelijk en navolgbaar heeft gemotiveerd dat de specifieke modeleigenschappen en de validatie van de met SRM2+ gemaakte concentratieberekeningen doorslaggevend zijn geweest bij de keuze om SRM2+ te blijven gebruiken voor depositieberekeningen op korte afstand van de weg (tot 5 km)."

<sup>4</sup> ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1299 r.o. 31.1 en r.o 35.3 (ViA15).

DATUM

21 november 2024

DOSSIER

65.726

*“De minister heeft, onder verwijzing naar rapporten van het RIVM, TNO en een expertoordeel, deugdelijk gemotiveerd dat 25 km de grens is waarbinnen met het rekenmodel OPS nog wetenschappelijk betrouwbare uitspraken kunnen worden gedaan over de depositie van een individuele bron. De minister kon op basis van die rapporten concluderen dat een berekende depositiebijdrage van een project op een detailniveau van een hectare op meer dan 25 km van de emissiebron niet meer redelijkerwijs toerekenbaar is aan het project. De toepassing van een rekenafstand die gebaseerd is op de beste wetenschappelijke kennis ter zake acht de Afdeling niet in strijd met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.” (r.o. 35.3)*

Een nadere onderbouwing van het standpunt van Petersen lijkt mij gelet op voorgaande jurisprudentie voor de volgende onderdelen raadzaam:

Ad ii) Toepassingsbereik model begrensd: de wetenschappelijke onderbouwing dat het toepassingsbereik van AERIUS is begrensd is genoegzaam onderbouwd in de stukken van prof. Petersen. Ook is genoegzaam onderbouwd dat AERIUS niet doelgeschikt is. De uiteindelijke keuze voor een rekenkundige ondergrens van 1 mol/ha/jr verdient naar mijn oordeel een meer uitgebreide onderbouwing, zie nader ‘Toetsing criteria i t/m iv’ in dit memo.

Ad iii) Consensus: Dat consensus bestaat over de gekozen grens van 1 mol/ha/jr blijkt naar mijn oordeel onvoldoende uit de huidige stukken. Daarbij merk ik op dat volledige consensus hierbij niet kan worden vereist, (en naar mijn idee niet zal zijn beoogd door de Afdeling) maar dat een zekere wetenschappelijke gedragenheid in ieder geval zal moeten worden onderbouwd. Het valt op dat veel van de referenties zoals genoemd in het Expertoordeel prof. Petersen als (mede) auteur heeft. Een nadere toelichting of verwijzing naar andere wetenschappers om de wetenschappelijke consensus aan te tonen lijkt op z’n plaats gelet op de eisen uit de jurisprudentie.

Hiermee is niet gezegd dat deze bronnen niet juist zijn of niet de meest recente wetenschappelijke kennis bevatten, maar is niet duidelijk of daarmee sprake is van consensus dan wel een breed gedragen wetenschappelijk standpunt.

Ad iv) Beste wetenschappelijke kennis ter zake: Staat niet ter mijn juridische beoordeling.

### 3.1.3. Toetsing aan de criteria i /m iv:

In het hiernavolgende wordt aan de verschillende criteria uit de jurisprudentie zoals in het voorgaande onder i t/m iv beschreven getoetst.

Op de volgende punten is voor mij het Expertoordeel Petersen niet inzichtelijk en navolgbaar:

Pag. 8 Expertoordeel:

*“Empirische basis: De beoordelingsdrempel van 0,005 mol/ha/jaar heeft geen empirische basis. Vergelijking tussen berekende en gemeten concentraties van stoffen in een validatie-experiment voor een enkele bron levert een ‘ruis’ op in de berekende depositie van 6–12 mol/ha/jaar. De kleinst meetbare hoeveelheden NO<sub>x</sub> and NH<sub>3</sub>*

DATUM

21 november 2024

DOSSIER

65.726

*(respectievelijk 0,4 en 0,1 µg/m<sup>3</sup>) leveren een schatting op van een kleinste te bepalen stikstofdepositie van 35 mol/ha/jaar. Ook valt uit de precisie waarmee KDW-waarden zijn gegeven (0,1 kg/ha/jaar) een 'ruisniveau' af te leiden; depositiewaarden kleiner dan deze 0,1 kg ofwel 7 mol/ha/jaar vallen binnen deze ruis. TNO (2024) laat het laatste argument (gebaseerd op de precisie van de KDW-waarden) buiten beschouwing – vanwege de gekozen scope van het rapport – en beargumenteert op basis van vergelijkingen met metingen dat de onzekerheid in de totale berekende depositie grofweg tussen 10 en 100 mol/ha/jaar ligt, waarbij de hogere waarden afgeleid zijn uit de landelijke meetcorrectie (niet meegenomen in TNO 2022). Als je de rekenkundige ondergrens ver genoeg onder de in TNO (2024) genoemde bandbreedte van 10–100 mol/ha/jaar vaststelt – en dat is naar mijn oordeel het geval bij een factor 10 onder de onderkant van de bandbreedte, dus bij 1 mol/ha/jaar – dan kun je stellen dat je het model daaronder beslist niet meer mag gebruiken bij projectspecifieke berekeningen, omdat de kans dat de berekende depositie dan is te onderscheiden van nul, te klein is geworden: je zult op nul af moeten ronden. Dus ondanks dat het lastig is om vanuit de modelwetenschap eenduidig tot een rekenkundige ondergrens te komen, zoals het rapport aangeeft, kan wel worden gesteld dat de ondergrens niet nóg een orde van grootte lager dan 1 mol/ha/jaar mag liggen, want dan kom je ver in het gebied van de schijnzekerheid terecht. Preciezer dan in ordes van grootte kan overigens nooit bepaald worden wat de rekenkundige ondergrens zou moeten zijn; 1 mol/ha/jaar is een veilige keuze." (onderstrepingen FO).*

De voorgaande (met name onderstreepte) tekst getoetst aan het criterium i (inzichtelijk en navolgbaar) als ware dit in een procedure bij de Afdeling naar voren gebracht beoordeel ik als volgt. Onvoldoende navolgbaar is gemotiveerd waarom bij een factor 10 onder de bandbreedte van TNO gesteld kan worden dat de berekende depositie niet meer te onderscheiden is van nul. Waarom is dit niet hoger of lager? En niet gemotiveerd is waarom en hoe gebruik gemaakt kan worden van de bandbreedte van TNO, terwijl TNO 2024 stelt dat (i) er geen onderbouwing is gevonden voor een waarde waaronder de berekende stikstofbijdragen ten gevolge van een bron met onvoldoende zekerheid aan die bron toe te schrijven zijn; en (ii) de genoemde bandbreedte ziet op de totale stikstof depositie waarbij TNO meent dat niet duidelijk is hoe deze vertaald kunnen worden naar de depositiebijdrage van 1 bron.

Uit TNO 2024:

*"De hoofdconclusie van dit onderzoek is dat er vanuit de atmosfeerwetenschappen op dit moment geen onderbouwing is gevonden voor een specifieke ondergrens. Er zijn vanuit de modeltheorie, de mate van ondersteuning door meetgegevens en de voorspelonzekerheid onvoldoende argumenten gevonden voor een waarde waaronder de berekende stikstofbijdragen ten gevolge van een bron met onvoldoende zekerheid aan die bron toe te schrijven zijn.*

(...)

*Er is echter alleen informatie over de onzekerheid in de berekening van de totale depositie (dus alle bronnen samen) beschikbaar en geeft sterk uiteenlopende getallen van grofweg 10 tot 100 mol/ha/jaar onzekerheid in de totale berekende depositie. Het*



DATUM

21 november 2024

DOSSIER

65.726

*is niet duidelijk hoe die schattingen van de onzekerheid in de berekende totale depositie vertaald kunnen worden naar de onzekerheid in de berekende depositiebijdrage van een enkele bron."*

Petersen stelt dat je met meer dan een factor 10 onder de onderkant van deze bandbreedte, (derhalve onder de 1 mol /ha/jr) ver in het gebied van de schijnzekerheid komt. Dit klinkt weliswaar niet onaannemelijk, maar onderbouwd is niet waarom bij een factor 10 lager alles daaronder ver in het gebied van schijnzekerheid komt te liggen. Daarnaast is niet onderbouwd waarom je voor 'ver' in de schijnzekerheid zou moeten kiezen op grond van wetenschappelijke argumenten. Op de wijze waarop e.e.a. nu is onderbouwd lijkt toch een keuze voor een ondergrens te zijn gemaakt en geen sprake van een door het rekenmodel en de modelwetenschap bepaalde waarde. Er lijkt daarmee een drempelwaarde en geen rekenkundige ondergrens aan de orde te zijn. Inzichtelijker zou moeten worden onderbouwd waarom de waarde van 1 mol/ha/jr wel als rekenkundige ondergrens kwalificeert.

Nadere wetenschappelijke consensus voor de keuze van 1 mol/ha/jr is gelet op criterium iii eveneens vereist en thans naar mijn oordeel onvoldoende onderbouwd.

De opmerking 'een veilige keuze' doet voorkomen of sprake is van een gekozen eerder dan een wetenschappelijk onderbouwde (rekenkundige) ondergrens.

Nader gemotiveerd zou moeten worden wat is bedoeld met - en waaruit - de volgende conclusies worden getrokken:

Pag 9 Expertoordeel:

*"Wetenschappelijk gezien zou de beoordelingsdrempel tussen 1 en 35 mol/ha/jaar moeten liggen. Het huidige modelinstrumentarium dat gebruikmaakt van een beoordelingsdrempel die minimaal 200 maal te laag is, is mijns inziens niet fit for purpose. Verder stelt TNO (2024) terecht aan de orde dat ook mét een rekenkundige ondergrens, berekeningen van zowel relatief kleine als relatief grote deposities op ha-niveau meer dan een factor 2 tot 3 onzeker kunnen zijn (dus: schijnzeker in de berekening van de grootte, zelfs als er voldoende kans bestaat dat de depositie van nul is te onderscheiden), wat het eerdere oordeel van de Commissies Hordijk (2020) en Petersen (2024) bevestigt dat AERIUS Calculator niet doelgeschikt is voor het huidige gebruik in de vergunningverlening.*

*Voor welke beoordelingsdrempel tussen 1 en 35 mol/ha/jaar uiteindelijk wordt gekozen is niet aan de wetenschap, omdat hier geen dwingend antwoord is te geven en ook niet-wetenschappelijke factoren zoals het voorzorgsbeginsel een rol spelen."*

Uit het voorgaande leid ik af dat geen wetenschappelijk rekenkundige ondergrens kan worden bepaald en prof. Petersen pleit voor een drempelwaarde. Let op, een drempelwaarde kent andere voorwaarden dan een rekenkundige ondergrens (zie 'vooraf'). Bij een gekozen drempelwaarde is reductiebeleid voorwaardelijk.

En pag. 10 Expertoordeel:

DATUM

21 november 2024

DOSSIER

65.726

*“Reactie: Zoals beschreven in de vorige paragraaf, laten theoretische en empirische overwegingen, de overeenstemming met andere modellen en peer consensus 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. Het uit ‘voorzorg’ proberen te voorkomen van ‘cumulatie’ van lage deposities valt wetenschappelijk niet te onderbouwen in de context van het evalueren van de effecten van een individueel project – er kan immers geen effect worden toegeschreven aan dat individueel project. Er is geen beleidsruimte om de beoordelingsdrempel toch lager te stellen. Het probleem van cumulatie vergt daarom juridisch een andere oplossing.*

Het voorgaande citaat lijkt echter uit te gaan van een rekenkundige ondergrens en niet van een drempelwaarde, nu hierin voorzorg en cumulatie naar het oordeel van prof. Petersen geen rol spelen. Dat is in overeenstemming met de jurisprudentie van de Afdeling bij wetenschappelijk onderbouwde grenswaarden (zoals de 25 km grens), maar niet voor drempelwaarden (zoals de drempelwaarden uit het PAS).

Prof. Petersen stelt dat die drempelwaarde tussen 1 -35 mol/ha/jr zou moeten liggen. Onvoldoende navolgbaar gemotiveerd is waarom de beoordelingsdrempel tussen 1 en 35 mol zou moeten liggen. Ook over de meetdetectiegrens van 35 mol/ha/jr lijkt geen consensus (eis iii) te bestaan, zo volgt uit de ‘Nadere toelichting referenties’:

Pag 2.

*“De meetdetectielimiet voor stikstofconcentraties (en daaruit afgeleide deposities) wordt als startpunt genomen voor het bepalen van de rekenkundige ondergrens. Voor die detectielimiet wordt in het artikel uitgegaan van 35 mol/ha/jaar. Volgens TNO (2022) en TNO (2024) ligt de detectielimiet op dit moment in de orde van 10 mol/ha/jaar. In mijn expertoordeel ga ik uit van de lagere waarde van 10 mol/ha/jaar als startpunt voor het bepalen van de rekenkundige ondergrens.”*

Hiermee lijkt er geen wetenschappelijke onderbouwing voor de bandbreedte van 1-35 mol/ha/jr te bestaan, maar lijkt hier eerder een expertkeuze aan ten grondslag te liggen.

### 3.1.4. Vraag 1b

Zijn er studies die volgens u ontbreken?

#### Reactie 1b:

Aangezien de studies niet zien op het gebied van juridische kennis of expertise kan ik deze vraag niet beantwoorden.

### 3.2 Vraag 2

Wat vindt u van de aangehaalde jurisprudentie van zowel de Nederlandse Raad van State (ECLI:NL:RVS:2023:1299) als de hoogste bestuursrechter in Duitsland (ECLI:DE:BVerwG:2019:150519U7C27.17.0)?

- Wordt de jurisprudentie juist of onjuist geïnterpreteerd en waarom?
- Is er jurisprudentie die volgens u ontbreekt?

DATUM

21 november 2024

DOSSIER

65.726

### 3.2.1 Reactie 2a:

Vooraf: Petersen trekt in zijn Expertoordeel conclusies uit verschillende bronnen. Aangezien zijn Expertoordeel is gebaseerd op (vooral) wetenschaps-methodologische expertise is het opvallend dat hij ook ingaat op jurisprudentie van de Afdeling en de Duitse hoogste bestuursrechter terwijl dat uitdrukkelijk een juridische expertise vraagt.

### 3.2.2. Jurisprudentie Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Op goede gronden wordt verwezen naar de uitspraak van de Afdeling van 5 april 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:1299, ViA15 tweede tussenuitspraak). Deze uitspraak biedt ruimte voor een mogelijke rekenkundige ondergrens. De Afdeling overweegt in die uitspraak dat een maximale rekenafstand van 25 km als een toelaatbare begrenzing van het rekenmodel beschouwd kan worden. Als er (technisch) modelmatige argumenten zijn voor het vaststellen van een rekenkundige ondergrens bij depositieberekeningen in het kader van toestemming van een plan of project in het kader van de voortoets of passende beoordeling dan kan op basis van deze uitspraak worden betoogd dat ook die rekenkundige ondergrens een toelaatbare begrenzing van het rekenmodel betreft. Deze uitspraak is voor de keuzen en beoordeling van een mogelijke rekenkundige ondergrens van groot belang.

In het Position paper staat (p.1): “Het uit ‘voorzorg’ proberen te voorkomen van ‘cumulatie’ van lage deposities valt wetenschappelijk niet te onderbouwen in de context van het evalueren van de effecten van een individueel project. Dit volgt uit de ViA15-uitspraak van de Raad van State: ‘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.’”

De onderstreepte samenvatting in de tekst hiervoor geeft naar mijn oordeel niet volledig correct weer wat de Afdeling overweegt. Het systeem bij toetsing van individuele projecten en plannen werkt anders. De Afdeling stelt in deze uitspraak eerst vast dat bij de beoordeling van een (plan of) project het voorzorgbeginsel wordt betrokken op grond van art. 6 lid 3 Habitatrictlijn. Bij het beoordelen van een plan of project dient ook cumulatie te worden betrokken met andere plannen en projecten. Er is echter bij toepassing van de rekengrens geen projectbeoordeling buiten die grens(waarde) aan de orde. Omdat toepassing van de rekenafstand voor de beoordeling van de gevolgen van deposities die buiten de rekenafstand plaatsvinden (in cumulatie) onderdeel uitmaken van de totale deposities in Nederland. De overheid is verantwoordelijk op grond van art. 6 lid 1 en 2 Habitatrictlijn om instandhoudings- en passende maatregelen te treffen voor mogelijke gevolgen van de totale deposities in Nederland. Dit betreft het verschil tussen de verplichtingen op grond van art. 6 lid 3 (beoordeling projecten en plannen) en art. 6 lid 1 en 2 (instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen<sup>5</sup> die provincies moeten treffen in verband met de totale depositie effecten) Habitatrictlijn.

---

<sup>5</sup> Instandhoudingsmaatregelen (artikel 6 lid 1): dit zijn maatregelen die zijn gericht op het verwezenlijken van de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied.

Passende maatregelen (artikel 6 lid 2): dit zijn maatregelen die zijn gericht op het voorkomen van verslechtingen en verstoringen die een significant effect kunnen hebben op de soorten en typen

DATUM

21 november 2024

DOSSIER

65.726

Een ecologische beoordeling (in een voortoets of een passende beoordeling) van effecten buiten de afstandsgrens is niet aan de orde. Buiten de afstandsgrens 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.

Aangenomen kan worden dat dit ook geldt voor een wetenschappelijk onderbouwde rekenkundige ondergrens.

De Afdeling overweegt:

*“1.4. De Afdeling licht in de uitspraak vervolgens toe wat de toepassing van de rekenafstand betekent voor de beoordeling van de gevolgen van deposities die buiten de rekenafstand plaatsvinden. De deposities die buiten 25 km plaatsvinden zijn onderdeel van de totale depositie in Nederland. De overheid is verantwoordelijk voor het treffen van instandhoudings- of 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, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn. De overheid moet daar invulling aan geven. De Wet natuurbescherming biedt daarvoor verschillende instrumenten.”*

*De deposities buiten 25 km worden door de rekenafstand dus niet betrokken in een voortoets of passende beoordeling van een plan of project en worden ook niet op een andere wijze bij de verlening van een toestemming voor een plan of project betrokken. 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. 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.”*

*“35.2. (...) Volgens het Hof van Justitie houdt het feit dat een passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project voor het betrokken gebied moet worden uitgevoerd in dat, rekening houdend met de beste wetenschappelijke kennis ter zake, alle aspecten van het betrokken plan of project die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied in gevaar kunnen brengen, moeten worden geïnventariseerd (vergelijk HvJ EU 21 juli 2016, Orleans, C-387/15 en C-388/15, ECLI:EU:C:2016:583, punt 51 en HvJ EU 25 juli 2018, Grace & Sweetman, C-164/17, ECLI:EU:2018:593, punt 40).*

*Volgens het Hof van Justitie verlangt het voorzorgsbeginsel van de bevoegde nationale instantie dat zij bij de toepassing van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn de*

---

waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen. Het Hof noemt deze maatregelen preventieve maatregelen. (Bron: <https://www.raadvanstate.nl/stikstof/stikstof-nader-uitgelegd/>)

DATUM

21 november 2024

DOSSIER

65.726

*gevolgen van het project voor het betrokken gebied beoordeelt in het perspectief van de instandhoudingsdoelstellingen van dit gebied, rekening houdend met de in het project vastgestelde beschermingsmaatregelen waarmee wordt beoogd de eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit het project voortvloeien, te voorkomen of te verminderen, teneinde ervoor te zorgen dat het betrokken project de natuurlijke kenmerken van dat gebied niet aantast (vergelijk HvJ 15 mei 2014, Briels e.a., C-521/12, EU:C:2014:330, punt 28 en HvJ EU 21 juli 2016, Orleans, C-387/15 en C-388/15, ECLI:EU:C:2016:583, punt 54).*

*35.3. (...)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.*

*De Afdeling is dan ook van oordeel dat de toepassing van de rekenafstand van 25 km, die bij de huidige stand van de wetenschap en techniek, het toepassingsbereik van OPS voor individuele bronberekeningen weergeeft, niet in strijd is met artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn en artikel 2.8, eerste lid, van de Wnb."*

### **3.2.3 Uitspraak Bundesverwaltungsgericht**

Voor de aangehaalde Duitse uitspraak geldt dat dit een nationaalrechtelijke (Duitse) uitspraak over de uitleg van de Habitatrictlijn betreft en geen uitspraak van het Hof van Justitie van de EU. Het Hof van Justitie van de EU ziet erop toe dat de EU-wetgeving in alle landen van de EU op dezelfde wijze wordt geïnterpreteerd en toegepast. Een uitspraak van een (hoogste) nationale rechter in Duitsland heeft geen rechtskracht of binding voor de uitleg van bepalingen uit de Habitatrictlijn voor Nederland. Voor zover bekend heeft het Hof Van Justitie van de EU zich over deze zaak niet uitgelaten.

Met name in de "Nadere toelichting referenties expertoordeel en positon paper rekenkundige ondergrens bij project-specifieke berekeningen van stikstofdeposities' d.d. 15 oktober 2024 wordt uitgebreider verwezen naar deze Duitse uitspraak.

Petersen trekt uit deze uitspraak de volgende conclusie: "De hoogste Duitse bestuursrechter bekrachtigt hiermee dat de rekenkundige ondergrens georiënteerd moet zijn op de meetdetectielimiet en dat deposities onder zo'n aan de hand van de empirie bepaalde rekenkundige ondergrens 'theoretisch' zijn en daarom schijnzeker (cf. Adviescollege Meten en

DATUM

21 november 2024

DOSSIER

65.726

*Berekenen Stikstof 2020) zijn en buiten beschouwing moeten worden gelaten – en ze mogen niet opgeteld worden bij de beoordeling van individuele projecten)."*

Deze conclusie lijkt mij uit de uitspraak te kunnen worden getrokken. Deze uitspraak ziet derhalve op de onzekerheden die al dan niet aan een ondergrens mogen kleven, maar niet op de hoogte van de ondergrens. Ik weet niet of de Duitse grenswaarde een rekenkundige ondergrens betreft.

De Afdeling neemt tot op heden aan dat modellen een zekere abstractie van de werkelijkheid weergeven, maar dat de validiteit van een model pas wordt aangetast "wanneer de uitkomsten daarvan [het model, toevoeging FO] te zeer van de redelijkerwijs te verwachten werkelijkheid afwijken."<sup>6</sup> Dit lijkt enigszins op voornoemde uitspraak van het Bundesverwaltungsgericht, maar lijkt niet in te houden dat de uitkomsten (altijd) meetbaar moeten zijn.

### 3.3 Vraag 3

Wat vindt u van de redenering dat er sprake zou moeten zijn van een rekenkundige ondergrens?

- a) Op welke punten bent u het eens of oneens met de redenering en waarom?
- b) Zijn de aangehaalde argumenten in de redenering inhoudelijk juist?
- c) Zijn er argumenten die volgens u ontbreken?

#### 3.3.1 Reactie 3a:

De Afdeling heeft inderdaad overwogen: "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." (ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS2023:1299).

De Afdeling heeft dit ook over andere modellen overwogen en accepteert derhalve dat er een grens is waarbuiten de uitkomsten van het model niet meer betrouwbaar zijn. Zie ook ABRvS 11 maart 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:744) over verkeersmodellen: "overweegt de Afdeling dat, zoals zij eerder heeft overwogen (uitspraak van 6 juli 2011 in zaak nr. 201009980/1/M2), modellen noodzakelijkerwijs een abstractie van de te verwachten werkelijkheid weergeven. De validiteit van een model wordt pas aangetast wanneer de uitkomsten te zeer afwijken van de redelijkerwijs te verwachten werkelijkheid." En tevens ABRvS 24 januari 2024,, ECLI:NL:RVS:2024:249 (Paleis Soestdijk) en ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:105 (ViA15 eerste tussenuitspraak) eveneens over verkeersmodellen. Niet alleen voor verkeersmodellen en stikstofmodellen wordt dit overwogen door de Afdeling, maar ook over modellen voor de berekening van luchtkwaliteit. De Afdeling overweegt (ABRvS 25 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:291): "Dat bij deze berekeningen in het luchtkwaliteitsonderzoek gebruik is gemaakt van modellen, vormt geen aanleiding voor een ander oordeel. Modellen geven noodzakelijkerwijs een abstractie van de werkelijkheid. Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling dat de validiteit van een model pas wordt aangetast wanneer de uitkomsten

---

<sup>6</sup> Zie jurisprudentieverwijzingen en nadere toelichting onder Reactie 3a in dit memo.

DATUM

21 november 2024

DOSSIER

65.726

daarvan te zeer van de redelijkerwijs te verwachten werkelijkheid afwijken. Daarvan is wat betreft de in het luchtkwaliteitsonderzoek gehanteerde modellen niet gebleken.”

Ook vanuit de modelwetenschap lijkt men het erover eens dat een model altijd een begrenzing kent, daarmee is het naar mijn oordeel wenselijk dat een ondergrens wordt vastgesteld. Echter voor het vaststellen van een op grond van de jurisprudentie houdbare rekenkundige ondergrens is vereist dat deze op basis van model(technische) overwegingen kan worden onderbouwd en is gebaseerd op de beste wetenschappelijke kennis ter zake en hierover wetenschappelijke consensus bestaat. (zie Reactie vraag 1a in dit memo).

Ook vanuit de praktijk is veel vraag naar een ondergrens. De roep om (rechts)zekerheid dat een nieuwe grenswaarde/drempel/ondergrens bij de Afdeling standhoudt is mede als gevolg van de door de PAS-uitspraak ontstane onzekerheden groot. De onderbouwing van een rekenkundige rekengrens dient juist daarom en gelet op de zeer grote kans dat hierover in rechte zal worden geprocedeerd tot aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State of zelf het Hof van Justitie van de EU met extra zorgvuldigheid te worden opgesteld en getoetst.

### 3.3.2. Reactie 3b

Vanuit mijn juridische expertise kan ik niet beoordelen of de argumenten inhoudelijk juist zijn. Zie wel mijn opmerkingen bij Reactie vraag 1 voor wat betreft de onderbouwing van de grens van 1 mol/ha/jaar als ‘rekenkundige’ ondergrens.

### 3.3.3. Reactie 3c:

Vanuit mijn juridische expertise kan ik niet beoordelen of er wetenschappelijke publicaties die kunnen dienen ter onderbouwing van een rekenkundige ondergrens mogelijk ontbreken.

## 3.4 Vraag 5

Wat vindt u van de redenering dat significante gevolgen als verwaarloosbaar kunnen worden beschouwd vanuit het principe kleine kans x klein effect = verwaarloosbaar risico?

- a) Op welke punten bent u het eens of oneens met de redenering en waarom?
- b) Zijn de aangehaalde argumenten in de redenering inhoudelijk juist?
- c) Zijn er argumenten die volgens u ontbreken?

### Reactie 5a, b, c:

Deze stelling is niet juridisch van aard en kan ik daarom niet beoordelen.

## 3.5 Vraag 7

Heeft u verder nog opmerkingen bij de documenten?

### Reactie 7:

Er dient bij het vaststellen van een rekenkundige ondergrens wellicht ook rekening gehouden te worden met de wijze waarop omgegaan dient te worden met ‘onzekere emissies’. Als de emissies van een plan of project niet goed of met zekerheid vastgesteld kunnen worden, lijkt het mij ook niet mogelijk om te beoordelen of de depositie onder de rekenkundige ondergrens blijft. Voor verschillende stalsystemen en luchtwassers heeft de Afdeling

DATUM

21 november 2024

DOSSIER

65.726

bijvoorbeeld geoordeeld dat de emissies van die stalsystemen onvoldoende betrouwbaar zijn. Zie bijvoorbeeld negen uitspraken<sup>7</sup> waarin de Afdeling zich in 2023 heeft uitgelaten over onder meer de uitstoot van emissiearme stalsystemen D.3.2.7.1.1 (varkens) en systeem E5.1161 (pluimvee), waarbij wordt overwogen dat de uitstoot waarschijnlijk wordt onderschat, zodat daar niet vanuit gegaan mag worden.

**EXPERTISE**

Naam: mr. drs. F. (Fleur) Onrust

Beroep: advocaat sinds 2004

Werkervaring:

2004-2014 Stibbe Advocaten NV – senior advocaat

2014-2023 ENVIR Advocaten B.V. – oprichter en partner

2019- heden rechter-plaatsvervanger rechtbank Overijssel - omgevingsrecht

2023-heden SIX Advocaten B.V. – partner

Opleiding:

1998-2003 Nederlands recht: afstudeerrichting Staats en Bestuursrecht

1998-2003 Notarieel recht

2000-2003 Politicologie: afstudeerrichting Bestuurskunde

Publicatie onder meer:

- Medeauteur van het handboek: “Natuur in de Omgevingswet”, Boom, prof. Backes ea. (2024)
- Medeauteur van het: Handboek Natuurbeschermingsrecht, Berghauser Pont, Kole ea (2024).
- Jaarlijks twee keer in: Bouwrecht, kroniek Natuurbescherming Soortenbescherming en Gebiedsbescherming sinds 2015-2024 (mede-auteur tot 2022 M.M. Kaajan)
- Dwingende redenen voor groot openbaar belang in de flora en faunawet-een analyse van deze ontheffingsgrond naar aanleiding van recente jurisprudentie TBR 2014-112 (medeauteur A. Drahmman)
- Flora en faunawet: nieuwe donkere wolken boven Nederland? Bouwrecht 2013/1 (medeauteur A. Drahmman)

\*\*\*

---

<sup>7</sup> ABRvS 4 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3687, ECLI:NL:RVS:2023:3689, ECLI:NL:RVS:2023:3691, ECLI:NL:RVS:2023:3692, ECLI:NL:RVS:2023:3693, ECLI:NL:RVS:2023:3694, ECLI:NL:RVS:2023:3695, ECLI:NL:RVS:2023:3699 en ECLI:NL:RVS:2023:3700.