

TER ADVISERING

Aan de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

**Directoraat Generaal
Landelijk Gebied en Stikstof**

Auteur

Datum
17 februari 2025

Kenmerk
DGLGS / 97203766

Kopie aan

Bijlage(n)

nota

Advies openbaarmaking RKO

Parafenroute

DG LG&S

LG&S, Directeur Stikstof

LG&S, MT-lid R&D

WJZ

DG NV, directeur Natuur

BPZ

Aanleiding

Deze week is er een plenair debat stikstof in de Tweede Kamer. Gezien de ontwikkelingen rondom de rekenkundige ondergrens en de berichtgeving hierover in de media is het de verwachting dat de Kamer zal vragen om het expertoordeel van professor Arthur Petersen alsmede de peerreviews met hen te delen. In deze nota wordt u hierover geadviseerd en worden de voor- en nadelen van openbaarmaking uiteengezet.

Advies

- Het aangescherpte expertoordeel en de peerreview niet uit eigen beweging naar de Kamer te zenden.

Kernpunten

Risico's en nadelen openbaarmaking:

Het risico is dat de rekenkundige ondergrens ingezet gaat worden zonder dat hier nog grip op is, zonder dat alles is uitgedacht en zonder advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Raad van State).

- Het is nog niet zeker hoe de Raad van State zal adviseren.
 - o In de adviesvraag wordt een parallel getrokken met de uitspraak ViA15, namelijk dat berekende deposities waarover het model geen betrouwbare uitspraken (in het geval van de ViA15 de deposities verder dan 25 km en in dit geval de deposities onder de rekenkundige ondergrens) kan doen op geen enkele wijze bij de toestemmingverlening worden betrokken, dus ook niet in een cumulatietoets. De vraag is of de Raad van State deze parallel deelt en of zij andere bedenkingen hebben: beschouwen zij het een als drempelwaarde of een ondergrens, hoe moet worden omgegaan met het voorzorgsbeginsel.

Ontvangen BPZ

Kenmerk
DGLGS / 97203766

- Of een rekenkundige ondergrens juridisch houdbaar is zal uiteindelijk moeten blijken via een procedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin de ondergrens is ingebracht. De Afdeling bestuursrechtspraak kan tot een ander oordeel komen dan de Afdeling advisering. De Afdeling bestuursrechtspraak kan bijvoorbeeld anders dan de Afdeling advisering advies inwinnen bij de Stichting advisering bestuursrechtspraak (Stab) of andere deskundigen.
 - o Er is een risico dat wanneer er een rekenkundige ondergrens wordt ingezet in de toestemmingverlening en vervolgens sneuvelt bij de Afdeling bestuursrechtspraak, er een vergelijkbare groep als de PAS-melders ontstaat. Bijkomend kunnen de bestaande PAS-melders dan voor een derde keer 'illegaal' worden (de eerste keer door de PAS uitspraak uit mei 2019, de tweede keer door de uitspraken over intern salderen uit december 2024)
- Wanneer het expertoordeel van professor Arthur Petersen openbaar wordt gemaakt dan kan dit worden aangedragen als onderbouwing in de vergunningverlening door een initiatiefnemer. Het bevoegd gezag (meestal de provincies maar in enkele gevallen ook LVVN) zal willen wachten tot het advies van de Raad van State. Door niet te wachten wordt direct na openbaarmaking de uitvoering met een enorm probleem opgezadeld.
- Gevolg zal zijn dat de rekenkundige ondergrens wordt aangevoerd in rechtszaken gevoerd door derden tegen het bevoegd gezag. Waardoor de kans reëel is dat de ondergrens dan sneuvelt door een zwakke onderbouwing van een derde, ook doordat het bevoegd gezag de ondergrens dan niet zelf meer kan verdedigen gebruikmakend van de kennis die afgelopen 2 jaar is opgedaan en eventueel de expertise van Arthur Petersen zelf.
- Hoewel het expertoordeel breder gedragen wordt is er geen volledige wetenschappelijke consensus op alle onderdelen. Dit zal vervolgens tijdens het debat uitvergroot worden door de tegenstanders van de rekenkundige ondergrens.
 - o Petersen stelt dat voor bronnen met een depositie onder de 1 mol/ha/jaar causaliteit niet is aan te tonen doordat de depositie niet meer meetbaar is. Het RIVM stelt echter dat deze causaliteit er wel degelijk is: dat je een kleine bron niet kunt meten betekent immers niet dat deze bron er niet is en de kans dat deze nieuwe bron voor meer depositie zorgt is volgens het RIVM 100%. Omdat het model gevalideerd is en lineair werkt, kan het zowel grote als kleine bronnen goed berekenen en causaliteit aantonen tussen emissie en depositie. De onzekerheden worden niet aanzienlijk groter onder een bepaalde uitkomst. De uitkomst van deze berekening kent wel degelijk onzekerheden, maar het is wel altijd de meest waarschijnlijke uitkomst.
- De kans is dan groot dat deze discussie over de inhoud van de rekenkundige ondergrens ook in de media gevoerd gaat worden, zie ook de vele reacties na het interview in de Telegraaf. Wanneer alles al breed in de media wordt uitgemeten kunt u de ondergrens (politiek) 'kwijtraken' voordat u de voorlichting hebt gekregen. Hiermee wordt het ook lastiger om de rekenkundige ondergrens te onderbouwen wanneer deze wordt ingebracht bij de Afdeling bestuursrechtspraak.
- Daarnaast spelen er nog andere uitvoeringsvraagstukken waarop dan grip wordt verloren: hoe gaan we om met afronding van de rekenresultaten

zowel onder¹ als boven de ondergrens (dit heeft effect op salderen, de stikstofbanken en het SSRS), hoe gaat een vergunningverlener er in de praktijk mee om en zijn er nog voorbeelden waar je dan tegenaan kan lopen (bijvoorbeeld interimmers).

- Flankerend beleid is noodzakelijk om lokale stijging van de depositie tegen te gaan, dit moet beleidsmatig nog verder uitgewerkt worden.

Voordelen openbaarmaking

- De verwachting is dat de rekenkundige ondergrens onderwerp zal zijn in het plenaire debat. Gezien de grote impact die de rekenkundige ondergrens heeft, is de kans zeer groot dat de Kamer de stukken graag wil inzien. Door de Kamer de stukken vooraf te delen wordt voorkomen dat deze stukken mogelijk tijdens het debat worden opgevraagd.
- Noch de Woo (zoals uitgelegd na de toeslagenaffaire) (als derden daar een beroep op zouden doen), noch art. 68 Grondwet biedt ruimte om deze stukken *niet* te verstrekken als de Kamer om de stukken vraagt.
- Wanneer de stukken voor het debat openbaar worden gemaakt, dan kan in de aanbiedingsbrief duiding en context worden meegegeven. Dit kan niet wanneer de Kamer tijdens het debat vraagt de stukken openbaar te maken, hiermee wordt mogelijk meer grip verloren.
- Ook wordt voorkomen dat tijdens het debat een lange schorsing nodig is om op dat moment de stukken door te nemen. Zeker wanneer ook de peerreviews gevraagd worden.

¹ Petersen doet hiervoor een voorzet: Dit kan op verschillende manieren worden geïmplementeerd, b.v. als afronding naar 1,00 mol/ha/jaar bij 0,995 mol/ha/jaar en hoger, als afronding naar 1,0 mol/ha/jaar bij 0,95 mol/ha/jaar en hoger of als afronding naar 1 mol/ha/jaar bij 0,5 mol/ha/jaar en hoger.