

TER ADVISERING

Aan de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

**Directoraat Generaal
Landelijk Gebied en Stikstof**

Auteur

Datum
11 september 2024

Kenmerk
DGLGS / 86966749

RT 0000075430

Kopie aan

Bijlage(n)

nota

Vervolgstappen rekenkundige ondergrens

Parafenroute

██████████	████████████████████	██████████
██████████████████	██████████████	██████████
██████████	██████████	██████████████████
██████████████	██████████████████	██████████████████
██████████	██████	██████
██████████████████	██████████	██████████

Aanleiding

Deze nota is bedoeld om ter bespreking in te brengen in de volgende Staf. De verkenning naar de rekenkundige ondergrens van het IPO heeft nog geen wetenschappelijk onderbouwde ondergrens opgeleverd. De verkenning heeft wel aangrijpingspunten voor een vervolgonderzoek en een aantal adviezen om de schijnzekerheid te verkleinen opgeleverd. Het alsnog mogelijk maken van een wetenschappelijk onderbouwde ondergrens die juridisch houdbaar is heeft prioriteit, gezien de afspraken uit het hoofdlijnenakkoord en de problematiek van de PAS-melders (waarbij een onderbouwde ondergrens een mogelijke oplossing is). Om die reden is in deze nota op hoofdlijnen een advies uitgewerkt over de vervolgstappen; de details moeten verder worden uitgewerkt nadat u een keuze hebt gemaakt.

Advies

Er zijn verschillende opties te onderscheiden voor vervolgstappen. Geadviseerd wordt om onderstaande twee opties direct op te pakken:

- Voort te bouwen op het expertoordeel van Arthur Petersen (optie 1) en hier een wetenschappelijke peer review op te doen.
- Tegelijkertijd te starten met het uitwerken van de aanbevelingen om de schijnzekerheid te verkleinen (optie 3).

Geadviseerd wordt de andere twee opties (nog) geen prioriteit te geven, dat wil zeggen:

- Pas te starten met een multidisciplinair vervolgonderzoek (optie 2) wanneer er geen bredere consensus wordt gevonden voor het expertoordeel van Arthur Petersen.

Ontvangen BPZ

- Niet te starten met meer metingen om tot een wetenschappelijk onderbouwde ondergrens te komen (optie 4) vanwege de lange doorlooptijd en de lage kansrijkheid.

Kernpunten

Vier opties voor vervolgstappen

Om een ondergrens alsnog mogelijk te maken en de schijnzekerheid te verkleinen worden vier opties gezien voor vervolgstappen. Deze opties zijn geschetst op hoofdlijnen, de details moeten verder worden uitgewerkt.

1. Voortbouwen op het expertoordeel van Arthur Petersen

Dit wordt beschouwd als de snelste route om mogelijk tot een robuuste wetenschappelijke onderbouwing van een ondergrens te komen. Door meerdere wetenschappers middels een *wetenschappelijke peer review* te vragen of zij dit expertoordeel delen kan mogelijk een bredere consensus gevonden worden. De inschatting is dat dit nodig is voor een robuuste wetenschappelijke onderbouwing van de ondergrens die vervolgens ter advies (voorlichting) voorgelegd kan worden aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

De Raad van State om voorlichting vragen vergt een gedegen voorbereiding en onderbouwing. Het invoeren van een ondergrens kan uiteindelijk door dit bekend te maken in een Kamerbrief.

2. Multidisciplinair vervolgonderzoek

Mogelijk kan met multidisciplinair vervolgonderzoek alsnog worden gekomen tot een wetenschappelijk onderbouwde ondergrens. Er wordt dan ingezet op een brede wetenschappelijke benadering die kan leiden tot een waarde voor 'een kleine stikstofdepositie' en een daarvan afgeleide (hogere) wetenschappelijke ondergrens.

Deze optie ligt in de lijn van het expertoordeel van Arthur Petersen maar met hierbij nog wel extra vervolgonderzoek. Disciplines die betrokken kunnen worden zijn bijvoorbeeld statistiek, ecologie en risicoanalyse. Een andere invalshoek kan zijn om te onderzoeken hoe andere disciplines omgaan met onzekerheden, ondergrenzen en drempels. Voorbeelden die hierbij gebruikt kunnen worden zijn geluid, geur, fijnstof/luchtkwaliteit etc. Een dergelijk onderzoek heeft een lange doorlooptijd. Het vraagt om een gedegen onderzoeksopzet en heeft geen gegarandeerde uitkomst.

3. Verkleinen van de schijnzekerheid

Met de aanbevelingen uit het onderzoek van TNO en de Universiteit van Amsterdam (UvA) kan de modelberekening verbeterd worden en ook het gebruik ervan worden aangescherpt. Dit kan door te onderzoeken of de modeltheorie geschikt is voor tijdelijke projecten en te onderzoeken of het gebruik van een grovere resolutie de schijnzekerheid verkleint.

Het onderzoeken van de geschiktheid van het model voor tijdelijke projecten zou een oplossing kunnen zijn voor bijvoorbeeld de woningbouw, de energietransitie en andere kleine tijdelijke projecten (o.a. festivals, paasvuren). Hierover lijkt al meer wetenschappelijke consensus en deze optie is daarmee kansrijk. Een verdere uitwerking hiervan is mogelijk binnen het Nationaal Kennisprogramma Stikstof (NKS).

Het gebruik van een grovere resolutie dan 1 hectare betekent dat resultaten meer worden geaggregeerd, hierdoor neemt de onzekerheid af. Dit is naar aanleiding van de commissie-Hordijk al eerder onderzocht en hier zitten haken en ogen aan, bijvoorbeeld de vraag of je door het verlies van detail nog wel een goed ecologisch oordeel kunt geven. Met de aanbeveling uit het huidige onderzoek van TNO/UvA kan dit opnieuw bekeken worden. Ook dit kan binnen het NKS verder onderzocht worden.

Een andere aanbeveling was het gecumuleerd beoordelen van projecten. Een eerste inschatting hiervan is dat dit vraagt om een stikstofboekhouding zoals destijds onder het PAS werd gebruikt. Dit wordt nu gezien als een onverstandige route om verder te onderzoeken, gezien de juridische kwetsbaarheid.

4. Met metingen een ondergrens onderbouwen

Het onderzoek van TNO/UvA stelt dat het aannemelijk is dat er een ondergrens is, maar dat die bij gebrek aan experimentele gegevens niet statistisch te bepalen is. Deze gegevens kunnen via metingen verkregen worden. Dergelijke metingen hebben een doorlooptijd van minimaal 5 jaar. Daarnaast wordt dit als weinig kansrijk gezien voor een onderbouwing van een ondergrens door verschillende wetenschappers (o.a. van het RIVM, Arthur Petersen en ook de auteurs van het TNO/UvA-onderzoek).

De grootste zwakte van de modellering zit in het droge-depositieproces. Geschikte meetgegevens van dit proces kunnen de modellering voor specifieke situaties (zoals bepaalde habitattypen) helpen verbeteren. Hoewel de verwachting is dat dit geen ondergrens zal opleveren, zijn en blijven dit soort metingen wel nodig om de modellen te verbeteren en te valideren en zo de onzekerheid te verkleinen.

Onder de vlag van het NKS worden dergelijke metingen al gedaan. Dit meetprogramma kan uitgebreid of versneld worden door parallelle meetcampagnes. Metingen zijn echter tijds- en kapitaalintensief en kennen een lange doorlooptijd. Hiervoor zal dan ook extra financiering van het NKS nodig zijn.

Kanttekeningen en risico's

Een ondergrens kan een oplossing zijn maar het is belangrijk om ook de kanttekeningen en risico's te onderkennen.

1. Juridische kanttekeningen en risico's

De juridische houdbaarheid staat pas vast als de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zich over een hogere ondergrens heeft uitgesproken. Er is een groot risico dat er een vergelijkbare groep als de PAS-melders ontstaat wanneer een ondergrens sneuvelt bij de Raad van State.

Wanneer een ondergrens wordt ingesteld, zal voor activiteiten beneden de ondergrens geen vergunning worden afgegeven. Daardoor heeft de initiatiefnemer minder juridische zekerheid over de rechtmatigheid van zijn activiteit.

Toekomstige nieuwe inzichten over de hoogte van de ondergrens en aanpassingen van AERIUS kunnen er namelijk toe leiden dat zijn activiteit niet langer beneden maar boven de rekenkundige ondergrens valt en daarmee ineens illegaal wordt, vergelijkbaar met de PAS-melders.

2. *Geen oplossing voor de overbelasting door stikstofdepositie*

Er ligt een flinke opgave om de totale stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden te verkleinen. Stikstof is namelijk een belangrijke drukfactor voor de natuur. Er zijn maatregelen nodig om deze overbelasting te verminderen. Wanneer een ondergrens wordt ingevoerd zijn de stikstofbijdragen beneden de ondergrens niet toerekenbaar aan het project maar worden onderdeel van de totale depositie; de uitstoot verdwijnt immers niet. Naar verwachting leidt een hogere ondergrens tot een beperkte *landelijke* toename van emissie en depositie, niet betekenisvol groter dan het basispad uit de prognoses. Wanneer uit de monitoring blijkt dat na de invoering van een hogere ondergrens er sprake is van toenemende overbelasting, dan zal er nog een schep bovenop deze maatregelen moeten.

3. *Aandachtspunten uit de impactanalyse*

Uit de impactanalyse die het IPO heeft gemaakt blijkt dat er *regionaal en lokaal* een significante depositiestijging kan plaatsvinden door een hogere ondergrens. Dit vraagt om het instellen van beheersmaatregelen. In de impactanalyse wordt een lokale stijging van de depositie door ingebruikname van de latente ruimte binnen de veehouderij als grootste risico gezien. Daarnaast is de verwachting dat het aantal intrekkingsverzoeken toeneemt. Als er geen bronmaatregelen worden genomen zijn intrekkingsverzoeken voor bedrijven boven de ondergrens niet of nauwelijks af te wijzen. Hiermee verliest het bevoegd gezag regie, dit geldt ook voor het rijk (LVVN, IenW). Een andere inschatting is dat wanneer bronmaatregelen uitblijven activiteiten boven de ondergrens nog steeds 'op slot' blijven zitten. Hiervoor verandert er namelijk niets ten opzichte van de huidige situatie. Een verruiming van de vergunningverlening is alleen mogelijk wanneer de overbelasting door stikstof flink daalt.

Toelichting

-