**Onder welke voorwaarden is een rekenkundige ondergrens mogelijk in Nederland?**

Position Paper Mr.dr. Q.F. Pluymaekers, directeur De Nieuwe Denktank

Bij het verlenen van natuurvergunningen maken we gebruik van een stikstofmodel om negatieve gevolgen voor stikstofgevoelige vegetatietypen in te schatten. Op basis van gegevens over een te vergunnen activiteit berekent de rekenapplicatie AERIUS waar de stikstof neerkomt die deze activiteit veroorzaakt. Komt er volgens AERIUS meer dan 0 mol/ha/jaar op een stikstofgevoelig N2000-gebied, bijvoorbeeld 0,01 mol/ha/jaar, dan wordt in beginsel geen toestemming gegeven. De vraag is of het juridisch mogelijk is een ondergrens te hanteren en kleine berekende deposities onder de 1 mol/ha/jaar buiten beschouwing te laten. Het is mijns inziens zeer aannemelijk dat een dergelijke ondergrens juridisch stand zal houden, mits die ondergrens met zorg wordt voorzien van beschikbare wetenschappelijke onderbouwing. Dat volgt uit de rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak (ABRvS) en uit bestudering van rechtspraak en de praktijk in andere lidstaten van de EU.

Er zijn verschillende redenen waarom het wenselijk zou kunnen zijn om een dergelijke ondergrens te hanteren. In de eerste plaats omdat het gebruikte rekenmodel niet in staat is juiste, betrouwbare uitspraken te doen over dergelijke kleine deposities. Dat is geen gebrek van het rekenmodel, maar inherent aan de onzekerheden in de onderliggende fysische processen. Dat betekent dat momenteel beslissingen afhangen van modeluitkomsten die los staan van de werkelijkheid. Ten tweede hebben dergelijke kleine deposities geen effect op de vegetatie. Het beschikbare onderzoek naar effecten van extra stikstofdepositie laat in de regel pas significante gevolgen zien bij extra deposities in de orde van grootte van rond de 50-100 mol/ha/jaar.

Tot slot zorgt de focus op zeer kleine deposities voor hoge kosten, overjuridisering en aanzienlijke economische schade, terwijl daar nauwelijks positieve effecten tegenover staan. De verschuiving van generieke maatregelen, drempelwaarden en vuistregels naar 'maatwerk' met gedetailleerde modelberekeningen (eind jaren 2000) valt samen met de stagnatie van de daling van de stikstofdepositie. Er is dus sprake van zowel een gebrek aan inputlegitimiteit (onbruikbare modelberekeningen, het tegenhouden van projecten die geen negatieve impact hebben) als van een gebrek aan outputlegitimiteit (per saldo geen reductie van stikstofdepositie).

Er wordt echter betoogd dat een rekenkundige ondergrens – hoewel misschien om bovenstaande redenen wenselijk – niet mogelijk is vanwege Europese regelgeving. Die stelt (in grote lijnen) dat bij het inschatten van mogelijke schade voor beschermde gebieden het voorzorgsbeginsel in acht moet worden genomen. Dit zou inhouden dat we risico’s zo veel mogelijk moeten uitsluiten. Kleine stikstofdeposities zijn weliswaar een klein risico, maar nog steeds een risico. Bovendien moet niet alleen worden gekeken naar de effecten van de activiteit zelf, maar ook naar deze activiteit in combinatie met andere mogelijke activiteiten. Veel kleine extra deposities kunnen samen door cumulatie een grote hoeveelheid betekenen, die wel significant effect kan hebben.

De vraag is in hoeverre deze bezwaren inderdaad doel treffen. In de eerste plaats moet worden geconstateerd dat tegen een ondergrens op zichzelf geen juridische bezwaren bestaan, omdat een ondergrens onvermijdelijk is bij gebruik van rekenmodellen. Men moet anders oneindig doorrekenen. Ook in AERIUS zit een rekenkundige ondergrens van 0,005 mol/ha/jaar. Deze zou ook een factor 10 of 1000 lager kunnen worden gezet: het rekenmodel kan zonder problemen ook deposities van 0,000005 mol/ha/jaar en (veel) kleiner berekenen.

De vraag is dus niet of een ondergrens mogelijk is, maar hoe hoog deze moet zijn, in het bijzonder tegen de achtergrond van het voorzorgsbeginsel. Dit voorzorgsbeginsel houdt niet in dat er gestreefd moet worden naar een nulrisico. Dat is principieel onmogelijk. Ook de huidige praktijk voorziet hier niet in. Als AERIUS 0 stikstofdepositie aangeeft, wil dat niet zeggen dat de depositie 0 is, maar dat de berekende depositie kleiner is dan 0,005 mol/ha/jaar. Ook dan kan zich cumulatie voordoen. Als AERIUS 0 aangeeft, kan er net zo goed sprake zijn van een depositie die vele malen groter is dan 0,005 mol/ha/jaar, aangezien het model over kleine deposities geen zinvolle uitspraken kan doen.

De Raad van State heeft in de Via15-uitspraak uitdrukkelijk bepaald dat modeluitkomsten die te weinig zeggen over de werkelijke stikstofdepositie buiten beschouwing mogen of zelfs moeten worden gelaten. In de A15-uitspraak ging het over berekeningen van deposities verder dan 25 km van de bron. Voor het standpunt dat kleine berekende deposities – in ieder geval onder de 1 mol/ha/jaar – evenmin voldoende zeggen over de werkelijkheid, is er een vergelijkbare wetenschappelijke onderbouwing voorhanden. Het ligt dan ook voor de hand dat een ondergrens van deze omvang, mits in de procesvoering met voldoende zorg onderbouwd, juridisch stand zal houden.

Cumulatie speelt hierbij geen rol, omdat het niet gaat over kleine beetjes stikstof, maar over niet bruikbare modeluitkomsten. Een geborgde daling van stikstofdepositie of compensatiemaatregelen stelt de Afdeling Bestuursrechtspraak om dezelfde reden evenmin als een vereiste. Ook het voorzorgsbeginsel kan er niet toe leiden dat modeluitkomsten die te weinig zeggen over de werkelijkheid toch als grondslag voor vergunningverlening dienen: dat leidt niet tot voorzorg, maar tot willekeur en gebrekkig onderbouwde besluiten. 1 mol/ha/jaar is bovendien een voorzichtige ondergrens. Duitsland heeft op dezelfde gronden gekozen voor een ondergrens van 21 mol/ha/jaar.

Een dergelijke rekenkundige ondergrens ziet alleen op de beperkingen van het stikstofmodel en staat nog los van het feit dat kleine deposities niet tot significante effecten op de vegetatie leiden. Op basis van dit gegeven kan juridisch een veel hogere drempelwaarde (iets anders dan een rekenkundige ondergrens) worden verdedigd. Duitsland hanteert op basis hiervan, naast de rekenkundige ondergrens van 21 mol/ha/jaar, een drempelwaarde tussen de 20 en 100 mol/ha/jaar, afhankelijk van het natuurtype. Ook deze drempelwaarde is uitgebreid juridisch getoetst. Zij is evenwel geen onderwerp van uw vraagstelling.

Van belang hierbij is dat Duitsland niet soepel is, maar na Nederland en (tot voor kort Vlaanderen) de strengste normen van Europa hanteert. Vrijwel alle andere Europese landen zijn minder streng. Die veel soepelere normen houden ook juridisch stand in gebieden die qua stikstofemissie en -depositie vergelijkbaar zijn met Nederland, zoals bijvoorbeeld Nedersaksen, Noordrijn-Westfalen, Bretagne en de Povlakte. Al met al reden genoeg om aan te nemen dat een ondergrens van 1 mol/ha/jaar, in Europees perspectief uitermate voorzichtig, Europeesrechtelijk stand zal houden.

Wie er werkelijk naar streeft om een dergelijke drempelwaarde in te voeren, zou met weinig middelen een proefproces kunnen uitlokken. Ofwel zou dat de houdbaarheid van een rekenkundige ondergrens bevestigen, ofwel zou dat meer duidelijkheid geven over de juridische grenzen waarbinnen dit kan. Ook dat zou, na vijf jaar stilstand, al een stap voorwaarts zijn. Eén uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak zal meer helderheid bieden dan talloze rondetafels als deze.

Zonder een streven van uw zijde zal er nooit een ondergrens komen. Het juridisch kader legt het initiatief namelijk bij de beleidsmakers. De rechter zal niet zelf het stikstofbeleid vormgeven, maar toetst slechts achteraf of het door het bevoegd gezag gekozen pad afdoende is onderbouwd. Als dat niet het geval is – zoals bij de gebrekkig vormgegeven en gebrekkig gemotiveerde PAS-drempelwaarde – dan is het aan de beleidsbepalers om ofwel een ander beleid te kiezen, ofwel om het beleid beter te onderbouwen en opnieuw aan de rechter voor te leggen. Alleen als u oprecht vindt dat het nu gekozen pad, ondanks alle nadelen, het meest effectieve en best mogelijke voor natuur en samenleving is, hoeft u niets te doen. Anders is het aan u om initiatief te nemen.