

Reflectie over de (juridische) noodzaak van flankerend beleid bij de introductie van een RKO

Chris Backes, Utrecht University (UCWOSL)

Arthur Petersen, University College London (UCL STEaPP)

21 januari 2026

1. Inleiding

De Rijksoverheid overweegt een hogere rekenkundige ondergrens in Aeries Calculator te introduceren. Aeries Calculator berekent deposities tot 0 mol/ha/jaar, rondt momenteel af op een honderste (0,01) mol en vereenzelvigt (interne) berekeningsresultaten van minder dan 0,005 mol/ha/jaar met 0 mol/ha/jaar. De rekengrens is dus in feite 0,005 mol/ha/jaar. Al lange tijd zijn er grote twijfels of Aeries 'doelgeschikt' is om dergelijke kleine depositiebijdragen op een bepaalde plek als gevolg van een emissiebron uit te rekenen.¹ Verschillende wetenschappelijke rapporten en adviezen komen tot de conclusie dat het wetenschappelijk onverantwoord is om Aeries Calculator depositiebijdragen tot onder 0,005 mol/ha/jaar te laten berekenen omdat bij zulke zeer kleine bijdragen wetenschappelijk geen relatie tussen een emissiebron en een depositie meer kan worden aangetoond.² Daarom wordt thans gedacht Aeries Calculator nog steeds tot 0 mol/ha/jaar te laten rekenen maar resultaten voortaan af te ronden op hele molen en geen betekenis meer toe te kennen aan (interne) berekeningen van Aeries Calculator van bijdragen van een emissie aan een depositie van onder 0,5 mol/ha/jaar, omdat deze bijdragen niet meer wetenschappelijk verantwoord aan de bron kunnen worden toegerekend. Die 0,5 mol/ha/jaar betreft een nieuwe, wetenschappelijk onderbouwde rekenkundige ondergrens (hierna ook 'RKO' genoemd).

Indien een dergelijke rekenkundige ondergrens als gevolg van wetenschappelijke inzichten over de bruikbaarheid van Aeries Calculator voor de toerekenbaarheid van deposities aan emissies zou worden ingevoerd zal in het kader van de beoordeling van vergunningaanvragen geen rekening meer worden gehouden met de individuele en cumulatieve deposities die emissiebronnen onder de nieuwe RKO veroorzaken (net als nu het geval is met de huidige, lagere rekenkundige ondergrens). De vraag is gerezen of gekoppeld aan de introductie van de RKO niet maatregelen nodig zijn vanwege de cumulatieve gevolgen (depositietoename) van de som van deze bronnen. De gedachte is dan dat het nodig of aangewezen kan zijn om de grootte van deze (potentiële) depositietoename te schatten en maatregelen te nemen om waar mogelijk depositietoenames ten gevolge van de cumulatieve gevolgen van de RKO, al dan niet gezien in combinatie met ontwikkelingen in achtergronddeposities, te voorkomen of ongedaan te maken. Die worden in de discussie niet 'mitigerende' en ook niet 'compenserende', maar 'flankerende' maatregelen genoemd.

In dit verband zijn aan ons de volgende twee vragen voorgelegd:

1. In hoeverre is het (juridisch) noodzakelijk om flankerend beleid voorafgaand of minimaal tegelijkertijd te implementeren met de invoering van de RKO?

¹ Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof, Eindrapport (2020), p. 9.

² E. Meyer, E. van Loon, Een ondergrens in de berekening van stikstofdepositiebijdragen voor vergunningverlening, TNO 2024 R11334, ihb p. 22 e.v.; A. Petersen, Expertoordeel rekenkundige ondergrens bij project-specifieke berekeningen van stikstofdeposities, Kamerstukken II 2024/25, 35334, 334, [Problematiek rondom stikstof en PFAS | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#) en [update \(toevoeging addendum\) d.d. 14 oktober 2025](#).

2. En als het nodig is flankerend beleid toe te passen, aan welke voorwaarden zou dat beleid moeten voldoen gelet op de huidige jurisprudentie?

Na een korte beschouwing van de inhoud van het begrip 'flankerende maatregelen' (2.) zal de hoofdvraag worden beantwoord of het nemen van flankerende maatregelen juridisch noodzakelijk is als voorwaarde voor de introductie van de nieuwe RKO. Daarvoor zal eerst worden nagegaan of een oordeel over de bruikbaarheid van Aeries Calculator voor berekeningen van deposities van kleiner dan 0,5 mol/ha/jaar juridisch afhankelijk is van het nemen van 'flankerende maatregelen'? (3.) Vervolgens wordt nagegaan welke rol 'flankerende maatregelen' kunnen spelen bij het juridisch al dan niet aanvaarden van de nieuwe RKO (4.). Ook zal worden gekeken of flankerende maatregelen mogelijk nog in ander verband juridische betekenis kunnen hebben (5.). De antwoorden op deze sub-vragen zijn nodig om vraag 1. te kunnen beantwoorden.

Vervolgens wordt beschreven aan welke voorwaarden flankerende maatregelen zouden moeten voldoen (6.) Daarmee wordt vraag 2. beantwoord. Het temporele aspect, dus wanneer dergelijke maatregelen moeten worden genomen, wordt behandeld bij vraag 2 (onder 6.) omdat dat de voorwaarden betreft waaraan flankerende maatregelen moeten voldoen. Vraag 1 betreft daarentegen de vraag of flankerende maatregelen nodig zijn. Uiteindelijk worden de antwoorden samengevat (7.).

In deze reflectie spreken wij geen oordeel uit over de vraag of een RKO van 0,5 mol/ha/jaar wetenschappelijk goed is onderbouwd en of over die onderbouwing brede overeenstemming bestaat.³ Bij de beantwoording van de aan ons gestelde vragen wordt met de veronderstelling gewerkt dat er een brede wetenschappelijke overeenstemming bestaat over de stelling dat Aeries Calculator bij waarden onder 0,5 mol/ha/jaar een depositie niet betrouwbaar kan toerekenen aan een emissie.

2. 'Flankerende maatregelen'

'Flankerende maatregelen' is geen gedefinieerde term in het Europees of Nederlands recht, maar een recent opgekomen term in de beleidspraktijk. Bedoeld lijkt daarmee te zijn een pakket aan extra maatregelen ten opzichte van het vastgestelde beleid voor stikstofemissiereductie teneinde lokale toenames van deposities te voorkomen of ongedaan te maken die als gevolg van het hanteren van de RKO kunnen optreden. Zoals is aangegeven door de regering in het verzoek aan de Afdeling advisering van de Raad van State om voorlichting over de invoering van de RKO, kan het effect van een RKO niet losstaand gemonitord worden omdat de RKO (ook) in de voortoets kan worden betrokken en er geen meldingsplicht bestaat voor activiteiten die worden gestart en emissies veroorzaken die onder de RKO blijven. Daarom heeft de regering aangegeven dat aanvankelijk gedefinieerd 'flankerend beleid' mogelijk aangevuld moeten worden op basis van de landelijke monitoring van de totale stikstofemissie- en depositie.⁴

Hantering van de term 'flankerend beleid' veronderstelt dat bij de introductie van de RKO van een vaststaand 'pakket van maatregelen' kan worden uitgegaan en dit pakket scherp kan worden

³ Chris Backes geeft aan daar geen expertise voor te hebben en Arthur Petersen verwijst voor zijn visie op de wetenschappelijke onderbouwing en de brede overeenstemming hierover naar de hieraan gewijde webpagina bij UCL: <https://www.ucl.ac.uk/engineering/news/2023/mar/professor-arthur-petersen-asked-dutch-government-advice-nitrogen-policy>.

⁴ Kamerbrief van 18 maart 2025, Kamerstukken II, 2024-2025, 35334, nr. 356.
https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2025Z04916&did=2025D11420.

gedefinieerd.⁵ Het veronderstelt ook dat bij eventuele latere aanscherpingen van stikstofemissie maatregelen om andere redenen dan het hanteren van de RKO, bijvoorbeeld om aan de omgevingswaarde voor stikstof (art. 2.15a Omgevingswet) of aan de juridische verplichtingen uit rechterlijke uitspraken,⁶ of omdat een andere regering strenger oordeelt welke maatregelen nodig zijn, de dan vast te stellen maatregelen aanvullend zouden moeten zijn ten opzichte van de bij de introductie van de RKO vaststaande maatregelen plus de extra ‘flankerende’ maatregelen. Ook de ‘flankerende’ maatregelen zelf kunnen door voortschrijdend inzicht uit de monitoring worden aangepast.⁷ Hoewel de verschillende genoemde relaties niet in een rechtsnorm zijn vervat dienen zij bewaakt te worden wil men een pakket van ‘flankerende maatregelen’ gebruiken om juridische risico’s bij de introductie van de RKO verminderen.

3. Is een oordeel over de bruikbaarheid van Aerius Calculator voor berekeningen van deposities van kleiner dan 0,5 mol/ha/jaar juridisch afhankelijk van het nemen van ‘flankerende maatregelen’?

In de gedachte van de Rijksoverheid vloeit de RKO dwingend voort uit wetenschappelijke inzichten omtrent de (on)geschiktheid van Aerius Calculator voor het bepalen van een relatie tussen een emissiebron en de depositie voor zover de depositieberekening uitkomt op een bijdrage kleiner dan 0,5 mol/ha/jaar. Of een bepaald rekenmodel, zoals Aerius Calculator, op een bepaalde wijze kan worden gebruikt en de resultaten van dit gebruik voldoende zeker zijn is een wetenschappelijke vraag. Als er (brede) overeenstemming in de wetenschap is dat het gebruik van Aerius Calculator bij berekende deposities onder 0,5 mol/ha/jaar fictieve resultaten oplevert die wetenschappelijk niet verantwoord te gebruiken zijn, dan is dit een wetenschappelijk gegeven waarmee de overheid, en vervolgens de rechter, rekening moet houden. Of al dan niet ‘flankerende maatregelen’ worden genomen heeft geen gevolgen voor het antwoord op deze vraag. Er bestaat wetenschappelijk brede overeenstemming over de vraag of de rekenresultaten van Aerius Calculator onder een dergelijke waarde nog een wetenschappelijk betrouwbare relatie tussen emissiebron en depositie weergeven of niet. Een pakket van flankerende maatregelen verandert niets aan de wetenschappelijke inzichten over het antwoord op deze vraag. De vraag is echter welke consequenties worden verbonden aan een dergelijke constatering.

4. Welke rol kunnen ‘flankerende maatregelen’ spelen bij het juridisch al dan niet aanvaarden van de RKO?

Met een (hier veronderstelde) ‘breed gedragen’ wetenschappelijke overeenstemming over het feit dat rekenresultaten van Aerius Calculator van kleiner dan 0,5 mol/ha/jaar wetenschappelijk niet betrouwbaar zijn om een relatie te leggen tussen een emissiebron en een eventuele depositie in een

⁵ Het lijkt de bedoeling te zijn van ‘flankerend beleid’ om vooraf de grootste risico’s op potentiële depositietoenames te identificeren en hier beheersmaatregelen voor te treffen, zodat de genoemde depositietoenames niet zullen optreden.

⁶ Bijvoorbeeld Rb Den Haag 22 januari 2025 (Greenpeace vs. Staat), ECLI:NL:RBDHA:2025:578, M en R 2025/36. Met het op dit moment ‘vaststaande’ beleid zal bij lange na noch aan de geldende omgevingswaarde noch aan de juridische verplichtingen uit bovenstaande uitspraak worden voldaan, zie bijv. PBL, Balans van de leefomgeving 2025, [Balans van de Leefomgeving 2025](#), p. 138.

⁷ Zodra de RKO is ingevoerd, zal het geschatte effect van de nieuwe situatie met RKO en al het vastgestelde beleid, inclusief (tijdelijk apart onderscheiden) flankerend beleid, op de ontwikkeling van de totale depositie integraal worden meegenomen in de reguliere emissie- en depositieramingen van PBL/RIVM/TNO/WUR (de Emissieramingen Luchtverontreinigende Stoffen bij de tweejaarlijkse Klimaat- en Energieverkenning) en RIVM (de jaarlijkse Monitor Stikstofdepositie in Natura-2000 Gebieden).

Natura 2000-gebied is nog niet gezegd dat daarom een RKO van 0,5 mol/ha/jaar dwingend moet worden ingevoerd of een door de regering ingevoerde RKO van die hoogte door de rechter zal (moeten) worden aanvaard. Het vertrekpunt voor het antwoord op deze vraag is dat de rechter aan een breed gedragen wetenschappelijke overeenstemming over bepaalde natuurwetenschappelijke vragen is gebonden en dat hij dit ook aanvaardt. Sterker nog, juist in het kader van de toepassing van (artikel 6 van) de Habitatrictlijn benadrukken de Europese en de nationale rechter stelselmatig dat de beste wetenschappelijke inzichten moeten worden gehanteerd.⁸ Dat betekent echter niet automatisch dat de toepassing van een dergelijke RKO door de rechter zal (en kan) worden geaccepteerd. Of een RKO kan worden toegepast wordt bepaald door het juridisch kader, in dit geval artikel 8.74b Bkl (Besluit kwaliteit leefomgeving), respectievelijk artikel 6 lid 3 Habitatrictlijn. Ingevolge deze rechtsnormen kan een vergunning worden verleend als het bestuursorgaan, en vervolgens de rechter, zekerheid hebben verkregen dat een bepaalde activiteit de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten.⁹ Voor met stikstof overbelaste gebieden gaat de Nederlandse rechter er vanuit dat elke extra depositie, in cumulatie met de bestaande achtergronddepositie, mogelijk een aantasting van de ecologische kenmerken van het gebied tot gevolg kan hebben tenzij door onderzoek wordt aangetoond dat dit niet zo is.¹⁰ Als er een wetenschappelijk breed gedragen consensus is dat Aeries Calculator geen betrouwbare relatie tussen een emissiebron en de veroorzaakte depositie aangeeft bij rekenresultaten van kleiner dan 0,5 mol/ha/jaar, dan betekent dit niet dat dergelijke activiteiten, vooral cumulatief, niet toch substantiële extra depositie tot gevolg kunnen hebben op een Natura 2000-gebied. Volgens een in opdracht van het IPO verricht onderzoek is de verwachting dat het toepassen van de RKO slechts zal leiden tot een zeer geringe ('niet betekenisvolle') toename van de gemiddelde stikstofbelasting van Natura 2000-gebieden en niet zal leiden tot een toename van de geraamde deposities voor 2030. Lokaal kunnen echter door cumulatie wel 'betekenisvolle' extra deposities ontstaan.¹¹ De vraag is dan hoe met deze mogelijkheid van extra deposities juridisch moet worden omgegaan. Het recht eist immers dat de zekerheid moet bestaan dat de gevolgen van een activiteit, in cumulatie met de gevolgen van andere activiteiten, niet leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied.

Het bestuur, en in het vervolg de rechter kunnen met dit gegeven op twee verschillende wijzen omgaan. Een eerste mogelijkheid is om uit het feit dat er (thans) geen rekentool en geen model bestaat dat bij berekende deposities kleiner dan 0,5 mol/ha/jaar op wetenschappelijk verantwoorde wijze een relatie kan leggen tussen een emissiebron en een depositie moet volgen dat met dergelijk kleine extra deposities in het kader van de toepassing van artikel 8.74b Bkl geen rekening kan worden en hoeft te worden gehouden. Omdat geen relatie kan worden gelegd kan ook geen cumulatieve waarde van deposities worden berekend.¹² In deze argumentatie verbiedt de beste wetenschappelijke kennis de toerekening aan een bron en daarom ook de aanname dat

⁸ Zie bijvoorbeeld HvJ EU 7 november 2018, C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882, 119 en ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, 17.1.

⁹ Zie ook AARvS, Voorlichting over de rekenkundige ondergrens van 18 maart 2025, W11.25.00063/IV, p. 2.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld ABRvS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3129 (Porthos).

¹¹ IPO, Interbestuurlijke verkenning rekenkundige ondergrens stikstofdepositieberekeningen - Rapportage Impactanalyse en beheersmaatregelen, https://www.ipo.nl/wp-content/uploads/sites/5/2024/08/5_impactanalyse-verkenning-rekenkundige-ondergrens_def.pdf, p. 4.

¹² Dit is onder meer zichtbaar in de beoogde implementatie in Aeries Calculator van de nieuwe RKO door voortaan af te ronden op hele molen, waarbij uitkomsten onder 0,5 mol/ha/jaar automatisch worden afgerond op 0 en er dus ook geen getallen boven 0 beschikbaar zijn om eventueel op te tellen.

mogelijkerwijs deposities op een Natura 2000-gebied neerslaan die in cumulatie met de deposities van andere activiteiten en andere drukfactoren tot een verslechtering kunnen leiden. De cumulatieve extra depositie door de activiteiten die door de introductie van de RKO doorgang vinden verzwaart dan de opgave om voldoende passende maatregelen (om achteruitgang van kwaliteit van gebieden te voorkomen, artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn) en instandhoudingsmaatregelen (artikel 6 lid 1 Habitatrichtlijn) te nemen. Binnen artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn, respectievelijk art. 8.74b Bkl, is daar echter geen rekening mee te houden. Een dergelijke lijn werd (deels impliciet) gevolgd bij het toepassen van de afstandsgrens van 25 km in Aeries Calculator en het aanvaarden van deze grens door de rechter.¹³

Een andere mogelijke redeneerlijn is echter dat het feit dat een depositie kleiner dan 0,5 mol/ha/jaar niet meer betrouwbaar aan een bron kan worden toegerekend niet wegneemt dat er een extra depositie kan ontstaan. Het in artikel 8.74b Bkl verwoorde voorzorgsbeginsel en de eis dat zekerheid moet bestaan dat een activiteit, ook niet in cumulatie met andere activiteiten, de kenmerken van een gebied niet zal aantasten leidt dan tot de conclusie dat ook dergelijke activiteiten moeten worden uitgesloten. Dat een toerekening van een depositie aan de activiteit niet meer met betrouwbare zekerheid mogelijk is, neemt dat niet weg. De vraag is immers omgekeerd: kan worden uitgesloten dat er een extra depositie plaatsvindt? Deze vraag moet ontkennend worden beantwoord, ook bij berekende deposities kleiner dan 0,5 mol/ha/jaar en zeker in cumulatie met mogelijk een veelheid van dergelijke activiteiten, zo is dan de gedachte. Immers wordt verwacht dat de introductie van de RKO lokaal en regionaal door cumulatie tot 'betekenisvolle' verhogingen van depositie kan leiden. De RKO kan in deze argumentatie daarom niet worden aanvaard omdat het niet de wetenschappelijk beste methode is die uitsluit dat, bij cumulatie, een mogelijk significante bijdrage tot aantasting van de kenmerken van een gebied plaatsvindt. In tegendeel: de RKO leidt tot een stelselmatige onderschatting van de deposities op Natura 2000-gebieden¹⁴ en is daarom een wetenschappelijk slechtere methode om mogelijk significante gevolgen uit te sluiten dan de tegenwoordige toepassing van Aeries Calculator met een lagere rekenkundige ondergrens ongeacht het feit dat de toerekening van een bepaalde depositie aan een bepaalde emissie niet betrouwbaar is. De RKO kan in deze gedachtegang niet (zonder meer) worden ingevoerd omdat deze methode wetenschappelijk slechter waarborgt dat door de cumulatieve emissies van activiteiten die onder de rekengrens blijven significant wordt bijgedragen aan de aantasting van de kenmerken van Natura 2000-gebieden dan de bestaande toepassing van Aeries Calculator ook bij waardes onder de 0,5 mol/ha/jaar.

Het is niet te voorspellen welke redenering de rechter zal volgen. Voor de mogelijkheid dat de rechter de eerste redeneerlijn toepast pleit het feit dat hij dat ook bij de rekengrens van 25 km heeft gedaan. Daarbij moet wel worden gewezen op het feit dat de regering bij de introductie van deze rekengrens heeft benadrukt dat ter compensatie van de eventuele toenames van de depositie als gevolg van de introductie van de rekengrens 'extra' emissie reducerende maatregelen zullen worden genomen.¹⁵ Hierop wordt in de uitspraak waarin de toepassing van deze rekengrens is aanvaard niet ingegaan. Dat zegt echter nog niet of deze belofte niet een, al dan niet belangrijke, rol heeft gespeeld bij de beslissing van de rechter om de rekengrens te aanvaarden. Voor de mogelijkheid dat de rechter de tweede, strengere, redeneerlijn toepast pleit het feit dat het bestuur, en dan vooral de

¹³ ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1299, r.o. 35.3.

¹⁴ Dat wordt ook benadrukt door de AARvS in haar voorlichting over de rekenkundige ondergrens van 18 maart 2025, W11.25.00063/IV, p. 7.

¹⁵ Kamerbrief van 9 juli 2021, Kamerstukken II, 2020-2021, 35334, nr. 158.

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z13480&did=2021D28697.

Rijksoverheid, jaar om jaar faalt om voldoende maatregelen te nemen om de juridisch vereiste depositiereducties te bewerkstelligen.

Als de bestuursrechter de eerste redeneerlijn volgt, dan is er weliswaar geen rol voor eventueel 'flankerend beleid' om te voldoen aan artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn, maar zou het in het kader van het voldoen aan artikel 6 lid 1 en lid 2 Habitatrichtlijn zeker verstandig zijn om een pakket van 'flankerende maatregelen' vast te stellen (zonder dat dit dus juridisch noodzakelijk is voor het invoeren van de RKO). Omdat de bestuursrechter echter in plaats hiervan de tweede redeneerlijn zou kunnen volgen, is een hogere zekerheid dat de rechter het toepassen van de RKO aanvaardt alleen te verkrijgen als 'flankerende maatregelen' niet als vrijblijvend worden gezien en de RKO zo wordt vormgegeven dat de mogelijkheid van een, in cumulatie, betekenisvolle, dus significante, bijdrage aan een verslechtering van kenmerken van Natura 2000-gebieden wordt uitgesloten. Als Aerius Calculator het niet toelaat om bij deposities kleiner dan 0,5 mol/ha/jaar een relatie te leggen tot een emissiebron, dan moet op andere wijze worden onderbouwd hoe wordt uitgesloten dat er door de aan de orde zijnde activiteit, rekening houdend met cumulatie, extra deposities op een Natura 2000-gebied kunnen ontstaan die mogelijk de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar brengen.¹⁶ Een denkbare mogelijkheid zou zijn dat hoe dan ook wordt verzekerd, ook juridisch, dat de deposities op alle Natura 2000-gebieden dusdanig dalen dat de beperkte mogelijke verhoging door het cumulatief gebruik van de RKO, in combinatie met de neerwaartse ontwikkeling van de achtergronddepositie, nooit kan leiden tot een verhoging van de depositie in een Natura 2000-gebied. Om een dergelijke afname juridisch voldoende hard te verzekeren zijn de tot nu toe gekozen en toegepaste instrumenten duidelijk onvoldoende. Deze zijn immers vooral op vrijwilligheid gericht (zoals opkoopregelingen) en de effecten van deze maatregelen zijn ook niet per gebied doorgerekend. Het is niet verzekerd dat voor elk gebied, als vrijwillige maatregelen onvoldoende depositiedaling tot gevolg hebben, gedwongen maatregelen snel effectief zouden kunnen zijn, zoals het intrekken van dierrechten en het vervolgens daadwerkelijk verminderen van het veebestand. Daar komt bij dat dergelijke emissiedalingen, zelfs als zij, door gebruik van een ander set instrumenten dan thans, juridisch gewaarborgd zouden kunnen worden, niet mogen worden ingezet voor andere doeleinden, bijvoorbeeld om PAS-melders te legaliseren. Daarom wordt hier niet verder ingegaan op de gedachte dat de mogelijkheid van een lokale verhoging van de depositie door cumulatieve toepassing van de RKO eventueel zou kunnen worden uitgesloten door een juridisch geborgde permanente depositiedaling.

Een lokale verhoging zou echter mogelijk wel kunnen worden uitgesloten door het nemen van extra 'flankerende maatregelen'. Deze flankerende maatregelen zijn er dan op gericht te voorkomen dat de extra emissies die door de toepassing van de RKO te verwachten zijn in cumulatie leiden tot verhoging van de lokale deposities. Daarmee lijkt ons het nemen van voldoende flankerende maatregelen een essentiële stap om het risico dat de rechter de RKO zal afwijzen aanzienlijk te verkleinen. Als een pakket aan flankerende maatregelen onlosmakelijk wordt verbonden aan de introductie van de RKO, dan kan de rechter tot de conclusie komen dat de combinatie van beide elementen wetenschappelijk breed gedragen is en de beste kennis en methode is om de toerekenbaarheid van deposities aan emissiebronnen te bepalen op een wijze die verzekert dat de cumulatieve emissies van bronnen waarvoor een depositie kleiner dan 0,5 mol/ha/jaar wordt berekend niet bijdraagt aan de aantasting van de kenmerken van een Natura 2000-gebied. Onder die voorwaarde zou de RKO bij het volgen van beide hierboven beschreven redeneerlijnen kunnen worden aanvaard. Het moge duidelijk zijn dat het effectief nemen van de flankerende maatregelen dan onlosmakelijk verbonden moet zijn aan de RKO. Het is niet mogelijk deze maatregelen

¹⁶ AARvS, Voorlichting over de rekenkundige ondergrens van 18 maart 2025, W11.25.00063/IV, p. 8.

vervolgens te veronachtzamen of te schrappen mocht dit op een later tijdstip bijvoorbeeld om financiële of andere redenen wenselijk of aantrekkelijk worden zonder ook de RKO in gevaar te brengen.

5. Hebben ‘flankerende maatregelen’ in ander verband mogelijk nog juridische betekenis?

Ingevolge artikel 2.15a Omgevingswet mag in 2030 in 50% van de stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden de KDW niet meer worden overschreden. Door het toepassen van de RKO zullen meer activiteiten met stikstofuitstoot plaatsvinden. Dat leidt dus tot extra emissie en ook tot extra depositie. Daarmee wordt het (nog) moeilijker om aan artikel 2.15a Omgevingswet te voldoen. In juridische discussies, bijvoorbeeld voor de (civiele) rechter, over deze verplichtingen en de consequenties van het mogelijk niet nakomen van deze wettelijke verplichtingen kan de introductie van de RKO dus enige rol spelen. Die rol zal echter naar waarschijnlijkheid (zeer) beperkt zijn voor zover het gaat om de verhoging van de gemiddelde depositie in Nederland, respectievelijk op alle stikstofgevoelige habitats in alle Natura 2000-gebieden. Er wordt immers verwacht dat de introductie van de RKO niet leidt tot een verhoging van de depositieramingen voor 2030.¹⁷ Anders is dat wat betreft discussies omtrent een mogelijke extra belasting van bepaalde gebieden, bijvoorbeeld de gebieden met de meest dringende reductieopgave (‘de urgente gebieden’). Het is niet onwaarschijnlijk dat ook bij de meest urgente gebieden cumulatieve extra verhoging van de depositie is te verwachten. Volgens de impactanalyse die het IPO heeft verricht komt het naar verwachting tot extra emissies met name door uitbreidingen van veehouderijen die in andere begrenzendende kaders (dierrechten, fosfaatrechten etc.) nog latente ruimte hebben. Dan zijn de stikstofemissies immers de beperkende factor. In dergelijke discussies zal de regionaal en lokaal mogelijke cumulatieve extra toename van depositie zeker een rol spelen en zal dit leiden tot een verzwakking van de positie van de overheid. Dat geldt bijvoorbeeld ook in het kader van het hoger beroep in de zaak Greenpeace tegen de Staat.

Voorts zullen de introductie van de RKO en de daarmee gepaard gaande regionale en lokale extra deposities een rol spelen in de talrijke lopende en toekomstige procedures omtrent verzoeken tot intrekking van vergunningen voor bestaande bedrijven.¹⁸ Deze intrekkingverzoeken kunnen moeilijk worden afgewezen als de betrokken provincie geen plan kan voorleggen hoe in het desbetreffende gebied de voor het beëindigen van de achteruitgang van het gebied noodzakelijke depositiereducties zullen worden bewerkstelligd. Als daar door de RKO regionaal en lokaal nog een (beperkte) depositieverhoging bijkomt, wordt de positie van de overheid, in dit geval de desbetreffende provincie, nog moeilijker. Ook hier geldt vermoedelijk dat ook de gebieden waarvoor intrekkingverzoeken het moeilijkst te weigeren zijn mogelijk te maken krijgen met lokale verhogingen van de deposities als gevolg van cumulatie van (agrarische) activiteiten die onder de RKO blijven. In die gebieden is dat voor het bevoegd gezag het lastigst om mee om te gaan.

De negatieve gevolgen voor de positie van de overheid in beide juridische discussies kan door het nemen van flankerende maatregelen worden voorkomen. Die maatregelen zijn er immers op gericht

¹⁷ IPO, Interbestuurlijke verkenning rekenkundige ondergrens stikstofdepositieberekeningen - Rapportage Impactanalyse en beheersmaatregelen, https://www.ipo.nl/wp-content/uploads/sites/5/2024/08/5_impactanalyse-verkenning-rekenkundige-ondergrens_def.pdf, p. 4.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld RB Oost-Brabant, uitspraken van 16 april 2025, bijvoorbeeld ECLI:NL:RBOBR:2025:2324, <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Oost-Brabant/Nieuws/Paginas/Rechter-provincie-veehouders-en-milieuverenigingen-met-elkaar-om-tafel-over-stikstofkwestie.aspx>.

om verhogingen van de lokale deposities op Natura 2000-gebieden als gevolg van de introductie van de RKO te voorkomen.

6. Aan welke voorwaarden zouden ‘flankerende maatregelen’ moeten voldoen?

Zoals uit de analyse onder 3. en 4. is te zien heeft flankerend beleid geen invloed op de vraag of Aeries Calculator bij emissies onder 0,5 mol/ha/jaar nog wetenschappelijk enigszins betrouwbaar een relatie kan leggen tussen een emissiebron en een depositie. Ook zal flankerend beleid niets veranderen aan de vraag hoe breed de wetenschappelijke consensus hierover is. Of flankerend beleid genomen wordt is mogelijk echter essentieel voor de kansen dat de rechter een RKO als beste wetenschappelijke methode accepteert binnen de door het bestuur en vervolgens door de rechter te beantwoorden vraag of de emissies van een activiteit, mogelijk in cumulatie met de emissies van andere activiteiten, kan leiden tot een aantasting van de kenmerken van een met stikstof overbelast habitat in een Natura 2000-gebied. Het flankerend beleid moet van dien aard zijn dat deze mogelijkheid uitgesloten wordt. In een procedure over de toelaatbaarheid van een activiteit¹⁹ staat altijd de mogelijke aantasting van een concreet habitat in een concreet gebied (of concrete habitats in meerdere concrete gebieden) centraal. De rechter moet in dat geval de vraag beantwoorden of, ondanks het hanteren van de RKO, een aantasting van dat habitat in het desbetreffende gebied door de aan de orde zijnde activiteit in cumulatie met andere activiteiten kan worden uitgesloten. De flankerende maatregelen moeten eraan bijdragen dat uit te kunnen sluiten.

Daarmee hoeven de flankerende maatregelen onzes inziens niet te verzekeren dat het toepassen van de RKO kan leiden tot een verhoging van de gemiddelde depositie in Nederland. Deze vraag is immers niet relevant in een dergelijke procedure. Wel kan een dergelijke vraag aan de orde zijn in een procedure tegen de Staat omtrent het al dan niet voldoen aan de wettelijke eisen. Onder 5. werd echter al geconstateerd dat het te verwachten is dat de introductie van de RKO niet zal leiden tot een hogere gemiddelde stikstofbelasting in 2030. Als wij veronderstellen dat dit juist is, dan hoeven de flankerende maatregelen ook niet te zijn gericht op het ongedaan maken van een mogelijke verhoging van de deposities in het algemeen.

De flankerende maatregelen moeten dus uitsluiten dat de toepassing van de RKO leidt tot een regionale of lokale verhoging van de depositie. Daarbij geldt in beginsel geen ‘significantiegrens’ en geen beperking tot ‘betekenisvolle’ verhogingen. De ABRvS heeft immers herhaaldelijk benadrukt dat ook zeer kleine extra verhogingen van de depositie door een activiteit, in cumulatie met de depositie van andere activiteiten, mogelijk een significant effect op de kenmerken van een Natura 2000-gebied kunnen hebben.²⁰ Andere activiteiten zijn ook reeds bestaande activiteiten.²¹ Er wordt dus gekeken naar de cumulatie met de bestaande achtergronddepositie.²² Om een lokale verhoging door cumulatie van onder de RKO vallende activiteiten uit te sluiten of ten minste het gevaar van dergelijke cumulatieve verhogingen zeer aanzienlijk te verminderen moet een nadere, onderbouwde inschatting worden gemaakt waar welke (cumulatieve) verhogingen mogelijk zijn. De impact-analyse die het IPO heeft verricht lijkt hier een aanzet toe te bevatten. Wij kunnen hier echter niet

¹⁹ De RKO zal niet aan de orde worden gesteld in een procedure rond (tegen) een vergunning, maar hoogstwaarschijnlijk in een handhavingszaak waarin een derde heeft gevraagd om op te treden tegen een (in zijn opvatting ten onrechte) zonder vergunning verrichte activiteit.

²⁰ Zie bijvoorbeeld zie bijv. ABRvS 8 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1063

²¹ Dit wordt met name afgeleid uit HvJEU 26 april 2017, C-142/16, ECLI:EU:C:2017:301 (Moorburg).

²² Kritisch hierover Ch.W. Backes, Uitweg uit de stikstofcrisis? Enkele gedachten over lange-termijn-visies en korte-termijn-blokkades, TvAR 2023/1, p. 19 e.v.

beoordelen in hoeverre het noodzakelijk en mogelijk is deze aanzet verder te onderbouwen en te specificeren.

Indien men weet of en waar regionaal of lokaal cumulatieve toename kan ontstaan, kunnen vervolgens juridische maatregelen worden genomen om depositietoenames te voorkomen. Dat kan bijvoorbeeld door de introductie van emissieplafonds voor veehouderijen die hoe dan ook niet meer mogen worden overschreden (en in de komende jaren omlaag gaan). Het kan ook door maatregelen te nemen die tot een aanvullende verlaging van de deposities leiden ten opzichte van het 'vaststaande beleid' in ten minste dezelfde hoogte als de mogelijke cumulatieve toename. Dergelijke maatregelen moeten, inclusief de bereikte verlagingen, zeker zijn ('vaststaan') voordat de cumulatieve verhogingen door de introductie van de RKO zich kunnen voordoen. Dat betekent vaak, maar niet altijd, dat deze maatregelen al ten tijde van het introduceren van de RKO genomen moeten zijn.²³ Hiermee is niet gezegd dat alle vastgestelde flankerende maatregelen al volledig geïmplementeerd zouden moeten zijn voordat de RKO kan worden ingevoerd. Bij de vaststelling van het pakket zullen voldoende financiële middelen moeten zijn gereserveerd en het pakket zal gebaseerd moeten zijn op een onderbouwde inschatting van welke flankerende maatregelen nodig zijn (rekening houdend met zowel het tijdspad van de emissieontwikkelingen ten gevolge van het invoeren van de RKO en het tijdspad van implementatie en effect van de flankerende maatregelen). Omdat de RKO voortdurend zal kunnen worden gebruikt zal zich dat verhogend effect niet op één bepaald moment, bijvoorbeeld bij de introductie van de RKO, voordoen, maar kan het zich in beginsel steeds weer voordoen. Er is daarom een inschatting nodig welke cumulatieve verhogingen bijvoorbeeld in een bepaalde periode, bijvoorbeeld een periode van 1 jaar, te verwachten zijn. De extra maatregelen tot verlaging van de depositie op de desbetreffende gebieden moeten dus eveneens tot periodieke verlagingen van de emissies (en deposities) leiden.

Onzes inziens is op dergelijke maatregelen en de effecten daarvan het 'additionaliteitsbeginsel' niet van toepassing. Het gaat immers niet om het verrekenen van emissiestijgingen en -verlagingen door mitigerende maatregelen in het kader van een passende beoordeling, maar om het zekerstellen dat het hanteren van een beoordelingsmethode voor emissies niet tot gevolg heeft dat regionaal of lokaal deposities toenemen. De relatie tussen (mitigerende) maatregelen op grond van artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn enerzijds en instandhoudings- en passende maatregelen op grond van artikel 6, lid 1 en lid 2 Habitatrichtlijn anderzijds is dus hier niet aan de orde.

7. Conclusie

Het al dan niet nemen van flankerende maatregelen heeft geen invloed op de vraag of de opvatting dat Aeries Calculator bij berekende deposities van minder dan 0,5 mol/ha/jaar geen betrouwbare relatie tussen emissie en depositie kan leggen breed wetenschappelijk wordt beaamd of niet. Dat betekent echter nog niet dat de rechter zal instemmen met het toepassen van de RKO als beste wetenschappelijke methode. De rechter beantwoordt namelijk niet de vraag wat de beste wetenschappelijke methode is om een relatie te kunnen leggen tussen een emissie en een depositie, maar wat de beste wetenschappelijke methode is om uit te sluiten dat een emissie veroorzakende activiteit, samen met de emissies van andere activiteiten mogelijk leidt tot aantasting de kenmerken van Natura 2000-gebieden.

²³ Deze eisen zijn af te leiden uit het PAS-arrest van het HvJ EU 7 november 2018, C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882, in het bijzonder punten 121 e.v.

Het is niet goed te voorspellen of de rechter bij het beantwoorden van deze laatst genoemde vraag de RKO als beste wetenschappelijke methode zal aanvaarden. Dat is denkbaar, maar het tegendeel is ook goed denkbaar. De reden is dat de rechter hierbij verschillende redeneerlijnen kan toepassen.

Het nemen van flankerende maatregelen in combinatie met de introductie van de RKO kan het risico dat de rechter het gebruik van de RKO als beste wetenschappelijke methode afwijst sterk verminderen. De flankerende maatregelen zijn immers erop gericht om een mogelijke lokale toename van depositie, vooral door cumulatie, te voorkomen. Dat waarborgt de zekerheid die artikel 8.74b BKL (respectievelijk artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn) vereist. Wil men de RKO introduceren dan is het daarom ten zeerste aan te bevelen dat alleen in combinatie met flankerende maatregelen te doen. Dat geldt hoe dan ook, maar nog sterker, als men de RKO wil invoeren zonder de resultaten van een proefprocedure daarvoor af te wachten.

De flankerende maatregelen moeten van dien aard zijn dat mogelijke regionale en lokale depositieverhogingen door cumulatieve toepassing van de RKO worden uitgesloten.