
Advies

over de Programmatische Aanpak Stikstof

Advies over de strategische aspecten van het ontwerp van definitieve Programmatische Aanpak Stikstof

Datum van goedkeuring	7/07/2022
Volgnummer	2022 010
Coördinator + e-mailadres	Francis Noyen, francis.noyen@minaraad.be
Co-auteur + e-mailadres	Kathleen Quick, kathleen.quick@minaraad.be Wim Van Gils, wim.van.gils@minaraad.be Jan Verheeke, jan.verheeke@minaraad.be

Inhoudstafel

Inhoudstafel.....	2
Procesbeschrijving.....	4
Situering.....	5
1 Historiek.....	5
1.1 Programmatische benadering van de Vlaamse Regering, zoals vastgelegd op 23 april 2014.....	5
1.2 Conceptakkoord van de Vlaamse Regering van 30 november 2016.....	6
1.3 Arrest van Raad voor Vergunningsbetwistingen van 25 februari 2021.....	8
1.4 Ministeriële instructie en bijhorende richtsnoer.....	8
1.5 Huidige nutriëntenemissierechten (NER).....	9
2 Ontwerp van definitieve PAS.....	10
2.1 Een akkoord binnen de Vlaamse Regering van 23 februari 2022.....	10
2.2 Omschrijving van de stikstofuitdaging waar in het akkoord van wordt uitgegaan.....	11
2.3 Emissiereductie en brongerichte maatregelen.....	13
2.4 Beoordelingskaders.....	15
2.5 Stikstofsaneringsplan.....	15
2.6 Flankerend beleid.....	15
2.7 Systeem voor monitoring.....	15
2.8 Budget.....	16
Advies.....	17
3 Algemene appreciatie.....	17
4 Ontwerp van definitieve PAS.....	20
4.1 Om instandhouding te bereiken moeten ook andere milieudrukken aangepakt worden.....	20
4.2 Overheid heeft getalmd met aanpak stikstofproblematiek.....	22
4.3 Verduidelijk en verbeter de onderbouwing van de D-PAS.....	22
5 Nood aan een stabiel rechtszeker kader.....	29
5.1 Zorg voor goed onderbouwde plannen en regelgeving.....	29
5.2 Volg de ontwikkelingen in Nederland op en trek er lessen uit.....	30
5.3 Zorg dat juridische knelpunten opgelost worden.....	31
6 Doelstellingen en aanpak.....	41
6.1 Centraal doel: bijdragen aan realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen.....	41
6.2 Zorg voor toekomstbestendig beleid.....	43
6.3 Streef naar een integrale aanpak.....	49
6.4 De PAS in relatie tot een duurzaam landbouw- en voedselsysteem.....	50
6.5 Luchtbeleidsplan 2030 heeft boosterprik nodig.....	51
6.6 Intensiveer het overleg met het buitenland om emissiereducties in kaart te brengen en mee te nemen.....	55
6.7 Gebiedsgericht beleid.....	57
7 Maatregelen.....	58
7.1 Werk modaliteiten bedrijfsstopping verder uit en voorzie billijke vergoeding.....	58
7.2 Voorstel hervorming NER is nodig maar onderzoek hoe het systeem beter kan bijdragen aan de PAS.....	63
7.3 Stopzetting bemesting in groene bestemmingen.....	65
7.4 Steun voor uitzonderingen voor kleinschalige bedrijven en duurzame landbouw.....	66
7.5 Operationaliseer gerichte evaluaties.....	66
8 Versterk het saneringsbeleid.....	68
8.1 Saneringsmaatregelen als onderdeel van de PAS.....	68
8.2 Algemene opmerkingen bij het saneringsbeleid.....	68
8.3 Opmerkingen aangaande de saneringsmaatregelen op perceel niveau.....	69

8.4	Opmerkingen over de maatregelen op landschapsschaal.....	73
8.5	Verduidelijkingsvragen bij het saneringsbeleid.....	75
9	Monitoring, rapportering en handhaving zijn cruciaal.....	77
9.1	Versterk monitoring en rapportering.....	77
9.2	Zorg voor geïntegreerde en risicogebaseerde controle en handhaving.....	79
10	Budget.....	81
Bijlage I: wettelijk kader.....		83
1	Europees kader.....	83
1.1	Europees Luchtkwaliteitsbeleid.....	83
1.2	Habitatrichtlijn - Richtlijn 92/43/EEG.....	83
1.3	Vogelrichtlijn - Richtlijn 2009/147/EG.....	88
2	Vlaams kader.....	89
2.1	Natuurdecreet.....	89
Bibliografie.....		90

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	4 mei 2022
Naam adviesvrager + functie	Mevrouw Zuhal Demir, Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme
Rechtsgrond van de adviesvraag	Art. 4.2.11., §2, derde lid, van het DABM
Adviestermijn	Oorspronkelijk tot 17/06/2022, later verlengd tot 8/7/2022
Samenwerking	Aan de SALV is een vergelijkbaar advies gevraagd, maar met een andere focus.
Overlegcommissie	WC LUCHT/HINDER en WC BIODIV/ECOSYS
Betrokken experts	Er ging een gezamenlijk met de SALV georganiseerde hoorzitting door op 5 mei 2022, met Maarten Hens (Dep. Omgeving), Ilse De Vreese (Dep. Omgeving), Luc De Ridder (Dep. Omgeving), Thomas Defoort (ANB), Hilde Van Leirsberghe (VLM), Bo Van den Bril (VMM).
Vergaderingen: soort + datum	Werkgroepsvergaderingen: 12 mei 2022, 19 mei 2022, 2 juni 2022, 9 juni 2022, 23 juni 2022, 30 juni 2022, 1 juli 2022 en raadszitting op 7 juli 2022, waarna er een week technisch nazicht volgde.

Op 4 mei 2022 ontving de Minaraad een brief van de Vlaamse minister van Omgeving met het verzoek om een advies, binnen het kader en het tijdsplan van het openbaar onderzoek, over de strategische aspecten van de ontwerp Programmatische Aanpak Stikstof, en dit vanuit het oogpunt en de opdrachtbepaling die voor uw adviesraad van toepassing is. De adviestertermijn, die eerst liep tot 17 juni 2022 werd op vraag van de Minaraad verlengd tot 8 juli 2022.

In lijn met eerder genomen beslissingen heeft de Vlaamse Regering een ontwerp definitief PAS opgesteld. In het ontwerp PAS stelt de Vlaamse Regering diverse strategische beslissingen voor, in verband met brongerichte maatregelen, in verband met natuurherstel, in verband met de methodiek van passende beoordeling voor afzonderlijke projecten, in verband met het te voeren flankerend beleid, en in verband met monitoring, opvolging en terugkoppeling. Ook werd ook een ontwerp-plan-MER, inclusief een passende beoordeling, opgemaakt, met een inschatting van de effecten van de PAS op het leefmilieu en desgevallend voorstellen tot remediëring hiervan. Vanaf 19 april 2022 tot en met 17 juni 2022 liep een openbaar onderzoek over deze ontwerp-PAS en over het bijhorende ontwerp-plan-MER.

Situering

1 Historiek

1.1 Programmatische benadering van de Vlaamse Regering, zoals vastgelegd op 23 april 2014

- [1] **De programmatische benadering als onderdeel van het instandhoudingsbeleid.** De Vlaamse Regering heeft, in uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn, op 23 april 2014, na een uitvoerig afwegings-, overleg- en beslissingsproces, een reeks speciale beschermingszones (SBZ-H) definitief aangewezen, en er de instandhoudingsdoelstellingen (IHD) en prioriteiten voor vastgesteld.¹ De realisatie van deze IHD's en prioriteiten stelt Vlaanderen feitelijk voor een grote uitdaging, onder meer vanwege de relatief gefragmenteerde structuur van de SBZ's en vanwege de relatief grote dichtheid aan maatschappelijke activiteiten in en omheen deze SBZ's, evenals het economische belang ervan.

Op 23 april 2014 heeft de Vlaamse Regering ook besloten om de uitdaging van de stikstofproblematiek aan te gaan, via een programmatische benadering ervan. De rechtsgrond hiertoe wordt gevonden in art. 50ter, §4, van het Natuurdecreet.

Conform art. 6.1, 6.2, en 6.3, van de Habitatrichtlijn, moet het PAS-programma, wat de stikstofproblematiek betreft, kunnen waarborgen dat de natuurlijke kenmerken, nodig voor het behalen van de IHD, in geen enkel SBZ-H meer worden aangetast, dat het halen van de IHD in de afzonderlijke SBZ-H's niet onmogelijk wordt gemaakt, en dat de verslechtering van de kwaliteit van de habitattypen en leefgebieden van soorten in elk SBZ-H wordt voorkomen. De programmatische aanpak moet daarbij garanderen dat er nog vergunningen kunnen verleend worden, echter zonder dat er in de SBZ-H's een betekenisvolle aantasting plaatsgrijpt van habitats of soorten. De in het PAS opgenomen maatregelen moeten dit helpen waarmaken.

- [2] **De overgangsperiode naar een definitieve PAS en het vergunningenbeleid.** De Vlaamse Regering besloot op 23 april 2014 dat een "definitieve PAS" (DPAS) zou moeten ingaan na de inwerkingtreding van het Omgevingsvergunningendecreet en na het operationaliseren van het herstelbeleid. In de begeleidende nota bij de regeringsbeslissing werd er van uit gegaan dat dit in 2018 zou zijn. De Vlaamse Regering stipuleerde bij deze regeringsbeslissing dat er ook een overgangsfase en vervolgens een voorbereidende fase naar de DPAS zou lopen; dit laatste werd als "voorlopige PAS" (VPAS) bestempeld.

Intussen zou de vergunningverlening tijdelijk strenger worden. Dat leidde tot de invoering van een gedeeltelijke vergunningsstop. Er trad een overgangsperiode in, die uiterlijk in de zomer van 2015 zou eindigen. Tijdens de overgangsfase zouden geen vergunningen vroegtijdig beëindigd worden. Vergunningen voor nieuwe locaties zijn tijdens de overgangsfase niet mogelijk. Hervergunningen waren in principe niet aan de orde tijdens de overgangsfase, aangezien via het decreet milieuvergunningen² de vergunningen verlengd werden tot 2016 en voor bedrijven met een bijdrage lager dan 50% tot 2019. Landbouwers konden er echter voor kiezen of ze in deze decretale regeling wilden stappen of niet. Voor uitbreidingen stelde de Vlaamse overheid vuistregels (significantiëkaders) op die ertoe dienden te bepalen of een bedrijf zou kunnen uitbreiden of niet

¹ Publicatie besluiten in BS: 15/10/2014.

² 25 APRIL 2014. – Decreet betreffende de omgevingsvergunning.

tijdens de overgangsfase. Die regeling diende om een vergunningenstop te vermijden. Er waren twee significantiekaders: een voor ammoniak en een voor stikstofoxiden. De significantiekaders werden gebaseerd op het type verbinding dat een bedrijf uitstoot. Een bedrijf kon dus zowel stikstofoxiden als ammoniak uitstoten en kon daardoor aan twee kaders getoetst worden. In praktijk bleken veehouderijen voornamelijk in hogere klassen te vallen voor het ammoniakkader, wat logisch was, omdat zij vooral ammoniak uitstoten.

- [3] **Geen voorlopige, maar onmiddellijk een definitieve PAS.** Ter voorbereiding van de definitieve PAS is er in 2015 per speciale beschermingszone een inschatting³ gemaakt van het effect van de bronnen die bijdragen tot de stikstofdeposities en van het verschil van deze deposities met de KDW. Op basis van de bijkomende informatie en analyses werd er evenwel voor gekozen om geen VPAS vast te stellen, maar onmiddellijk en rechtstreeks koers te zetten naar een DPAS. Deze aanpak zou inzetten in op een brongericht beleid tot beperking van de stikstofemissies en op het herstelbeleid.

1.2 Conceptakkoord van de Vlaamse Regering van 30 november 2016

- [4] **Een akkoord over een voorlopige aanpak en de lange termijn.** De Vlaamse Regering bereikte op 30 november 2016 een akkoord over de verdere aanpak van de Instandhoudingsdoelstellingen (IHD) en programmatische aanpak stikstof (PAS).⁴ Ze legde aan de landbouwsector een bijkomende ammoniakreductie op tegen 2025. Daarnaast besliste ze om het significantiekader te versoepelen vanaf 1 juli 2017.

De aan dit akkoord ten gronde liggende nota ging uit van twee fasen. Voor de eerste planperiode tot 2030 werden emissietaakstellingen opgesteld volgens ongewijzigd beleid. De voorlopige aanpak bevatte drie zaken: een beoordeling van de vergunningen op basis van significantiekaders, herstelmaatregelen en een flankerend beleid.

- [5] **Aanpassing van het significantiekader voor de inschatting van vergunningsaanvragen.** Het significantiekader NH₃ werd aangepast:
- Tijdens de overgangsperiode was gebleken dat het significantiekader NH₃ in de praktijk tot ongewenste resultaten aanleiding gaf. Er werd met name geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende deelsectoren in de veeteelt, waardoor geen rekening kon worden gehouden met het sterk verschillende potentieel aan reductietechnieken in die respectievelijke deelsectoren. Bij uitbreidingsaanvragen werd er bovendien geen rekening gehouden met het afwegingselement of op het reeds vergunde bedrijf al dan niet AEA-technieken (ammoniakemissiearme technieken voor de varkens en pluimveehouderij) werden toegepast. In het dan geldende significantiekader werd aan de zogenaamde “oranje” bedrijven een reductietaakstelling van 30% emissies opgelegd. Doordat ondertussen de “impactscore NH₃” werd ontwikkeld, kon de reductietaakstelling voor een individueel bedrijf uitgedrukt worden in een impactscore.
 - Tevens werd vastgesteld dat de significantiedrempel voor NH₃ (3%) niet dezelfde is als deze voor NO_x (5%).
 - Cruciaal in de wijziging van het significantiekader was dan ook het optrekken van de significantiedrempel voor NH₃ van 3% naar 5%. Dit betekent dat er zo’n 250 extra bedrijven als “groen” aangemerkt konden worden, dus als bedrijven met meer ontwikkelingsmogelijkheden.

³ VITO – PAS-gebiedsgerichte analyses - versie lente 2015.

⁴ VR 2016 3011 DOC.0725/1QUINQUIES.

Daarnaast verliet men de vereiste tot reductie van 30% ammoniakemissies bij hervergunning, of bij omzetting naar een omgevingsvergunning dan wel bij uitbreiding, om die te vervangen door een *standstill*-benadering. Die kwam erop neer dat bedrijven verder vergund zouden kunnen worden binnen hun bestaande, reeds vergunde emissiehoeveelheid.

Tabel 1: Significantiekader NH₃ toegepast op de sectoren landbouw en industrie

Voorziene bijdrage NH ₃ -neerslag ten opzichte van kritische depositiewaarde getroffen habitat	Hervergunning, omzetting naar omgevingsvergunning, uitbreidingen, die niet leiden tot een toename van emissies	Uitbreiding met stijging emissies	Nieuwe inplanting
Niet relevant volgens depositiescan	Vergunning mogelijk	Vergunning mogelijk	Vergunning mogelijk
x < 5%	Vergunning mogelijk	Vergunning mogelijk	Vergunning mogelijk
5 ≤ x < 50%	Vergunning mogelijk	Vergunning mogelijk mits individuele gemotiveerde passende beoordeling* waaruit blijkt dat er geen risico op betekenisvolle aantasting bestaat	Vergunning mogelijk mits individuele gemotiveerde passende beoordeling* waaruit blijkt dat er geen risico op betekenisvolle aantasting bestaat
≥ 50%	Geen vergunning mogelijk	Geen vergunning mogelijk	Geen vergunning mogelijk

Bron: Conceptnota VR 30/11/2016

*** Van zodra beschikbaar maken de gebiedsanalyses deel uit van de passende beoordeling.**

De aangepaste versie verving vanaf 1 juli 2017 het oorspronkelijke significantiekader. Het bestaande significantiekader voor NO_x werd niet gewijzigd.

[6] **Introductie van een categorisering van habitattypes in functie van habitatherstel.** In de conceptnota van 30 november 2016 werd aangegeven dat de oppervlakte aan actueel habitat binnen de SBZ-H's 44.360 ha bedroeg. Daarvan kende 31.586 ha (of ong. 71%) een overschrijding wat betreft stikstofdeposities in relatie tot de Kritische Depositiewaarde (KDW)⁵.

In het kader van de ontwikkeling van een herstelbeleid, werkte het INBO een categorisering uit van de habitattypes naargelang het problematisch karakter ervan – wat meteen ook een indicatie gaf van de uitdaging voor het herstelbeheer. Daartoe onderscheidde het INBO twee klassen⁶.

- Voor een eerste klasse van (sub)habitattypes –de “A-habitattypes”– is de impact van stikstofdeposities op de (sub)habitattypes zo groot, dat de mogelijkheden tot kwaliteitsverbetering door herstelbeheer zeer beperkt zijn, zolang de habitats in overschrijding zijn.

⁵ Volgens de conceptnota van 30 november 2016 waren, bij de 31.586 ha habitattypes binnen speciale beschermingszones die in overschrijding zijn, 24.937 aan te merken als ‘A-habitattypes’ en 6.682 ha te beschouwen als ‘B-habitattypes’. In het totaal van de actuele habitattypes (44.360 ha) nemen de ‘A-habitattypes’ momenteel dus ongeveer 56% in en de ‘B-habitattypes’ ongeveer 15%. De cijfers uit de conceptnota zijn echter niet meer actueel en dus slechts indicatief, onder meer omdat sindsdien meer verfijnde emissieramingen beschikbaar zijn.

⁶ Quinquiesconceptnota van de Vlaamse Regering van 30 november 2016 over de Instandhoudingsdoelstellingen (IHD) en programmatische aanpak stikstof (PAS) - (VR 20142304 DOC.0467).

- Voor een tweede klasse van (sub)habitattypes –de “*B-habitattypes*”– mag ook bij habitats in overschrijding een duurzame kwaliteitsverbetering verwacht worden door toepassing van het herstelbeheer.

Tabel 2: Categorisering van habitatvlekken i.f.v. herstelbeleid (percentages t.a.v. 44.280 ha actuele habitatoppervlakten)

Overschrijding KDW	Type A habitat	Type B habitat
Niet in 2015, niet in 2030	Weliswaar habitat, maar geen herstelbeheer aan de orde i.u.v. de programmatische aanpak (12.680 ha – 29%)	
Wel in 2015, niet in 2030	10.476 ha (categorie 1 – 24%)	2.685 ha (categorie 2 – 6%)
Zowel in 2015 als in 2030	14.460 ha (categorie 3 – 33%)	3.990 ha (categorie 4 – 8%)

Bron: Nota aan de Vlaamse Regering van 30 november 2016

- [7] **Introductie van een omzendbrief gericht aan vergunningverlenende instanties.** Er werd ook een [omzendbrief](#) opgemaakt over de toepassing van de passende beoordeling bij vergunningsaanvragen van projecten of activiteiten met mogelijk betekenisvolle effecten op (een) [speciale beschermingszone\(s\)](#).

1.3 Arrest van Raad voor Vergunningsbetwistingen van 25 februari 2021

- [8] **Het toenmalige PAS-significantiekader volstond niet als motivering bij een voortoets.** Op 25 februari 2021 velde de Raad voor Vergunningsbetwistingen in een vergunningsdossier een arrest⁷ – het zogenaamde stikstofarrest – en stelde daarbij vast dat het toenmalige PAS-significantiekader zoals opgenomen in de omzendbrief op zich niet volstond als motivering bij de toets of een vergunningsaanvraag al dan niet voldoet aan de verplichtingen van de Habitatrichtlijn en het Natuurdecreet.

Aangezien de PAS-kaders geen verordenende kracht hebben en niet in de regelgeving zijn opgenomen, kunnen beslissingen niet enkel hierop worden gebaseerd. Bovendien stond in het arrest dat de PAS-kaders onvoldoende wetenschappelijk zijn onderbouwd. Dit betekent dat voor vergunningsaanvragen voor installaties met een mogelijke impact, wetenschappelijk moet worden onderbouwd of er significante effecten kunnen optreden. Indien die effecten niet uit te sluiten vallen, is een passende beoordeling noodzakelijk en moeten de cumulatieve effecten in beeld worden gebracht.

1.4 Ministeriële instructie en bijhorende richtsnoer

- [9] **Introductie van een ministeriële instructie in reactie op het zgn. stikstofarrest.** De Vlaamse overheid heeft de lokale besturen op het arrest gewezen. In afwachting van een nieuw beoordelingskader dat zal vastgelegd worden in de PAS, gold vanaf 2 mei 2021 een [ministeriële instructie](#) betreffende de beoordeling van de stikstofuitstoot van vergunningsaanvragen betreffende projecten of activiteiten met mogelijke betekenisvolle effecten op de habitatrichtlijngebieden (KZD-13620) en een [bijhorende richtsnoer](#).

⁷ Raad Voor Vergunningsbetwistingen, Arrest van 25 februari 2021 met nummer RvVb-A-2021-0697 in de zaak met rolnummer 1920-RvVb-0151-A. De Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft met dit arrest de omgevingsvergunning voor de bouw en exploitatie van nieuwe pluimveestallen in Kortesseem vernietigd.

De tussentijdse aanpak, in afwachting van de definitieve PAS, stond omschreven in die documenten. Deze instructie was onmiddellijk van toepassing en werd meegedeeld aan de vergunningverlenende overheden en de betrokken maatschappelijke actoren. Deze instructie moest ervoor zorgen dat belangrijke investeringsprojecten niet in het slop zouden geraken. Deze instructie zou bijgesteld en/of aangevuld kunnen worden⁸.

De kernpunten van die ministeriële instructie zijn als volgt:

- Voor vergunningsaanvragen die leiden tot ammoniakuitstoot (NH₃), vooral in de intensieve veeteelt en mestverwerking, bepaalt de instructie dat elk individuele aanvraag via een passende beoordeling moet aantonen dat er geen significant negatief effect is op de omliggende natuur. Desgevallend moeten maatregelen genomen worden om de ammoniakuitstoot te verminderen.
- Voor de uitstoot van NO_x, vooral in de industrie⁹- en transportsector, introduceert Vlaanderen een nieuw toetsingskader met een minimumdrempel van 1%. Projecten met minder dan 1% belasting van de stikstofwaarden kunnen goedgekeurd worden. Vergunningsaanvragen die zorgen voor meer dan 1% belasting van de stikstofwaarden, moeten een passende beoordeling ondergaan en aantonen dat er geen significant negatief effect is op de omliggende natuur en desgevallend maatregelen nemen om de emissies tot het minimum te beperken.

1.5 Huidige nutriëntenemissierechten (NER)

[10] Een systeem van verhandelbare rechten dat stamt uit het mestbeleid. In de voorliggende PAS is ook het beleidsvoornemen geuit om het systeem van nutriëntenemissierechten te hervormen. Het systeem van nutriëntenemissierechten werd geïntroduceerd in het nieuwe Mestdecreet van 22 december 2006¹⁰ om enerzijds het mestoverschot te beperken en anderzijds de groeikansen van de bedrijven te vrijwaren.

Nutriëntenemissierechten toegekend aan een 'landbouwer'¹¹ zijn individuele en verhandelbare rechten die op basis van mestproductie bepalen hoeveel dieren in een bedrijf mogen worden gehouden.

De nutriëntenemissierechten worden uitgedrukt in NER-D (D staat voor dieren). In 2007 werden de nutriëntenemissierechten-dieren (NER-D) toegekend aan elke landbouwer o.b.v. hun productie in het verleden. Sinds 2008 kunnen landbouwers onder bepaalde voorwaarden uitbreiden als ze bijkomend mest verwerken. In dat geval reikt de Mestbank nutriëntenemissierechten-mestverwerking (NER-MVW) uit¹². Uitbreiding kan ook door de overname van nutriëntenemissierechten van andere bedrijven¹³.

⁸ De voortoetsonderdelen in verband met stikstofdeposities en de impactscoretool zijn online beschikbaar en toetsen conform de ministeriële instructie. ([Start Voortoets](#) en [Start berekening via Impactscoretool](#)).

⁹ Voetnoot 25 van de ministeriële instructie wees op het belang van een integrale benadering van industriële processen met de vaststelling dat bepaalde belangrijke reductiemaatregelen van NO_x mogelijk leiden tot beperkte toename van ammoniak. Om die reden gaf de instructie aan dat het aangewezen is dat de industriële ammoniakemissies op gelijke wijze worden behandeld als de NO_x-emissies, zowel voor wat betreft de voortoets als wat betreft de passende beoordeling.

¹⁰ Art. 35 van het  Mestdecreet en art. 7.5.3.1. tot en met art. 7.5.6.2 van de VLAREME

¹¹ Landbouwer: één of meerdere exploitanten, die elk één of meerdere exploitaties kunnen hebben, en waarbij er geen autonoom beheer is aangetoond van de afzonderlijke leden.

¹² Landbouwbedrijven kunnen niet langer aan bedrijfsuitbreiding na bewezen mestverwerking doen. De Vlaamse Regering heeft op 18 maart 2022 beslist om de mogelijkheid om uit te breiden via nutriëntenemissierechten-mestverwerking (NER-MVW) op te heffen. Met die beslissing wil de Vlaamse Regering voorkomen dat de veestapel verder groeit.

¹³ De landbouwer die NER overneemt van een bepaalde diersoort, mag die niet gebruiken om een andere diersoort te houden. Dit is een voortzetting van het 'tussenschot' van de vergunningen om te vermijden dat NER uit bepaalde sectoren zouden wegstromen en de prijs te hoog zou oplopen.

Het (benodigde) aantal nutriëntenemissierechten (NER) wordt berekend door de aantallen dierplaatsen te vermenigvuldigen met de NER per diercategorie, vermeld in de bijlage bij het Mestdecreet van 22 december 2006. Er zijn vier soorten NER-D: NER-D_R (runderen), NER-D_V (varkens), NER-D_P (pluimvee) en NER-D_A (andere). Indien het gemiddeld aantal dieren op een landbouwbedrijf hoger is (uitgedrukt in NER) dan de toegekende NER volgt er een boete door de mestbank¹⁴. NER zijn de voorbije jaren gewaardeerd als productiefactor, heel wat bedrijven hebben hier dan ook in geïnvesteerd. Op heel wat bedrijven betekent dat hierin ook een allocatie van bedrijfskapitaal is gebeurd.

- [11] **Van het huidige NER-systeem gaat slechts een beperkte sturing uit.** Een analyse van de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) waaronder de mestbank werkt, toont aan dat de NER-D gedaald zijn van 286,1 miljoen in 2007 tot 269,0 miljoen in 2020. Die daling is te wijten aan het systeem van een verplichte NER-D reductie bij overname. Anderzijds is er door het systeem van mestverwerking een toekenning van extra 42,3 miljoen NER in 2020 (ten opzichten van 0 in 2007). Die NER-MVW zijn voornamelijk voor varkens- en pluimveebedrijven waar er mogelijkheden zijn voor betaalbare/rendabele mestverwerking. Het resultaat van de mogelijkheid van mestverwerking is dat de feitelijke NER zijn toegenomen van 285 miljoen in 2007 tot 311,9 miljoen in 2020. Opvallend daarbij is dat de marge aan NER toegenomen is van 48 miljoen NER in 2007 tot 66 miljoen NER in 2020¹⁵. Die marge bestaat uit de niet ingevulde NER die landbouwers achter de hand houden om (tijdelijke) productiestijgingen te kunnen opvangen. Dit maakt dat er momenteel 21% van de NER niet ingevuld zijn. In het geval een bedrijf NER overdraagt naar een andere landbouwer is er wel steeds een correctie voor de slapende NER.

Het bestaande NER- instrument resulteert volgens de PAS-expertenpanel slechts in een beperkte sturing van de ontwikkeling van het aantal landbouwdieren binnen Vlaanderen. Pijnpunten betreffen de groei door nieuwe NER mits mestverwerking, een te groot pakket 'slapende NER' die, binnen de beperkingen voorzien in de regelgeving inzake afoming bij overdrachten door invulling een ongecontroleerde groei van de veestapel mogelijk maakt en de uitzonderingen die een sturende afoming bij overdracht in de weg staan.

2 Ontwerp van definitieve PAS

2.1 Een akkoord binnen de Vlaamse Regering van 23 februari 2022

- [12] **Een akkoord over de definitieve PAS.** Op 23 februari 2022 bereikte de Vlaamse Regering een akkoord over de definitieve Programmatorische Aanpak van Stikstof (definitieve PAS) en de daarbij horende bijsturing van het mestbeleid. Dit akkoord bevat maatregelen om de uitstoot en neerslag van NO_x en NH₃ sterk terug te dringen in heel Vlaanderen, bovenop het reeds besliste Luchtbeleidsplan 2030. De Vlaamse Regering beoogt het stelselmatig terugdringen van stikstof-deposities, voornamelijk via de lucht, zodat de habitattypes die eraan gevoelig zijn uiterlijk in 2050 een gunstige staat van

¹⁴ Vlaams Parlement, Verslag van de gedachtewisseling over het Mestrapport 2021: Jaarlijks zijn er NER-overschrijdingen, vaak door rundveehouders die in de vijf jaar ervoor al overschrijdingen lieten optekenen. Er zijn bedrijven die bewust kiezen voor een kleine NER-marge en die het ene jaar een NER-overschrijding hebben en het andere jaar deze NER-overschrijding compenseren, waardoor de boete vervalt. Daarnaast zijn er bedrijven waarvoor de boete niet opweegt tegen de kost voor bijkomende investeringen.

¹⁵ Er werden in totaal 46,7 miljoen dieren gehouden in 2020, wat op basis van de omrekeningswaarden van het Mestdecreet, overeenkomt met 245,3 miljoen NER. Er is dus een marge van ongeveer 66,6 miljoen NER in Vlaanderen die onbenut is, wat overeenkomt met 21% van de beschikbare NER.

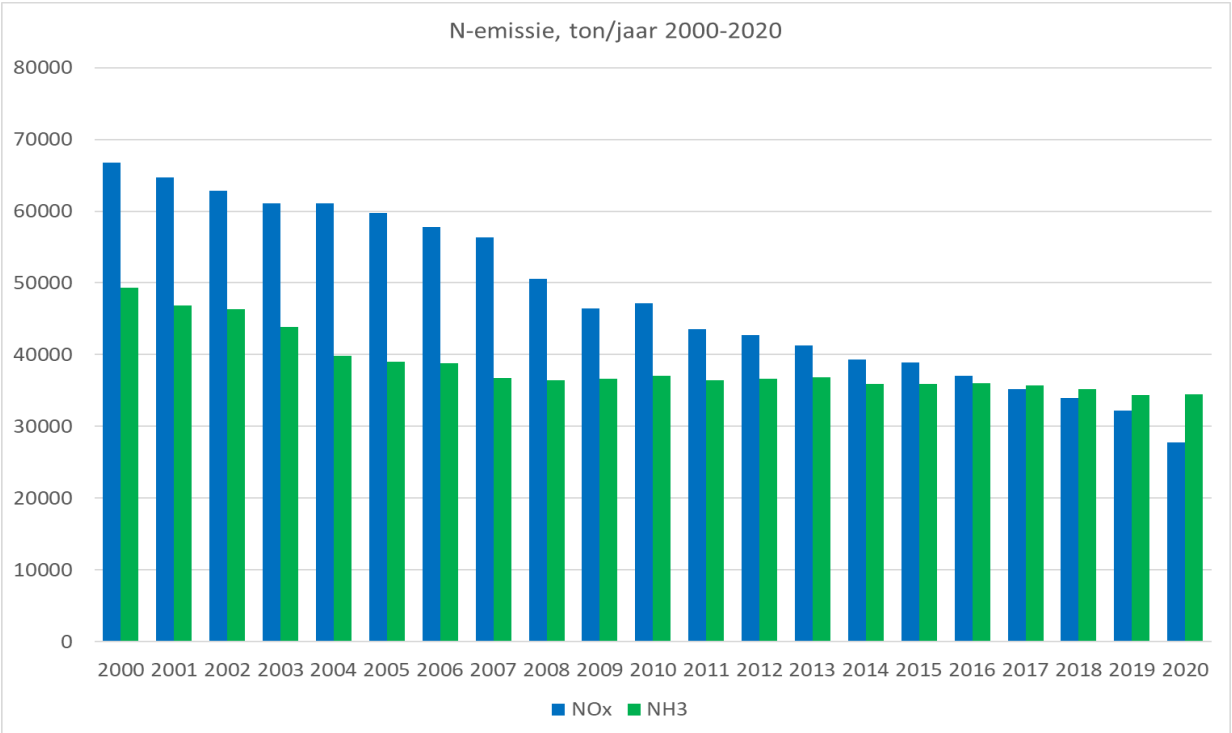
instandhouding kunnen bereiken en verdere achteruitgang van deze habitattypes intussen vermeden wordt.

Dit wil zeggen dat een extra daling van de stikstofemissies (en dus ook van stikstofdepositie) wordt vastgelegd. Het G8-scenario waarvoor de Vlaamse Regering gekozen heeft, reduceert de emissie van stikstofoxiden in Vlaanderen tegen 2030 met 45% en de uitstoot van ammoniak met 40% ten opzichte van het PAS-referentiejaar 2015. Om dat doel te bereiken bevat de PAS een pakket emissie-reducerende bronmaatregelen bovenop het Luchtbeleidsplan 2030.

2.2 Omschrijving van de stikstofuitdaging waar in het akkoord van wordt uitgegaan

[13] **Evolutie van de emissies.** In 2019 bedroeg de totale emissie van stikstofoxiden in Vlaanderen 32,2 kton N en die van ammoniak 34,3 kton N, samen goed voor 66,5 kton stikstof volgens de ontwerp PAS. De belangrijkste bronnen van stikstofoxiden zijn transport (55%; waarvan wegverkeer 34%, scheepvaart 19%, luchtvaart 2% en spoorverkeer 1%), industrie (19%) en de land- en tuinbouw (10%). De emissie van ammoniak is voor 95% afkomstig uit de landbouw en omvat o.a. emissies uit stallen (59%), emissies bij het uitrijden van dierlijke mest (19%), bij beweiding (7%), bij kunstmestgebruik (7%) en bij mestverwerking (3%).

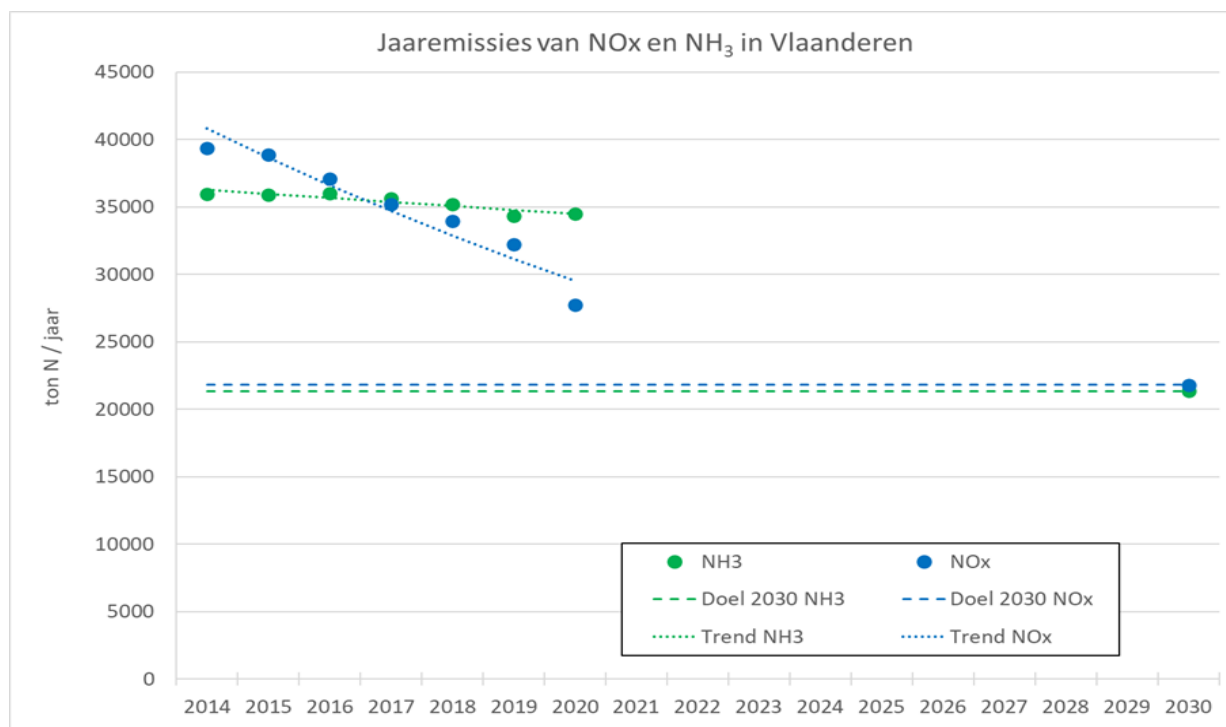
Figuur 1 toont de evolutie van de emissies van stikstofoxiden en ammoniak sinds 2000. De totale emissie van stikstof in Vlaanderen is tijdens de periode 2000-2019/2020 jaarlijks systematisch gedaald. Sinds 2008 is deze afname toe te schrijven aan de dalende trend in de emissies van NOx. Deze afname zet zich momenteel verder. De emissie van ammoniak stagneert sinds 2008.



Figuur 1: Evolutie van emissies van stikstofoxiden (ton NO_x/j) en ammoniak (ton NH₃/j), in Vlaanderen tijdens de periode 2000-2020

De emissie van NOx nam tijdens de periode 2014-2019 jaar na jaar af, met een gemiddelde dalende trend van van –4,1%/jaar. Indien covid-jaar 2020 in rekening wordt gebracht is dit –5,3%/jaar. Om in 2030 uit te komen op een NOx-jaaremissie van 21.793 ton NOx-N (PAS-scenario G8), moet de emissie

van NOx tussen 2015 en 2030 met gemiddeld $-3,8\%/jaar$, of tussen 2020 en 2030 jaarlijks verder met gemiddeld $-2,4\%/jaar$ afnemen. De (huidige) afname van de NOx emissie tussen 2014 en 2020 verloopt dus duidelijk sneller dan het tempo dat (verder) vereist is om de 2030-PAS doelstelling te realiseren.



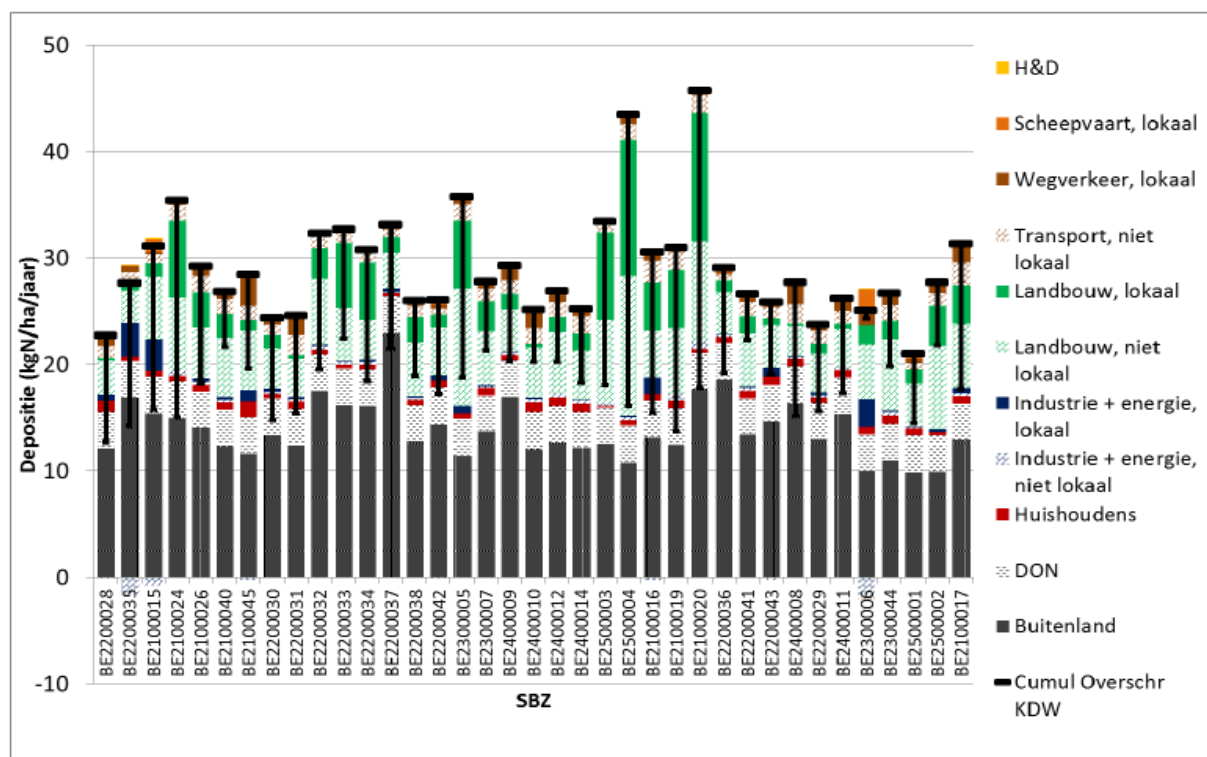
Figuur 2: Emissie van NOx (blauw) en ammoniak (NH₃, groen) in Vlaanderen (ton N/jaar) tijdens de periode 2014–2020 (jaarwaarden + trendlijn) en vergelijking met de in 2030 te behalen jaaruitstoot overeenkomstig het G8-scenario

De emissie van ammoniak nam tijdens de periode 2014–2020 gemiddeld af met $-0,8\%/jaar$. Dit is vooral toe te schrijven aan de lagere jaaremissies in 2019 en 2020, na een lange periode van stagnatie tijdens de voorafgaande jaren. Om in 2030 uit te komen op een NH₃-jaaremissie van 21.347 ton NH₃-N (PAS-scenario G8), moet de NH₃-emissie tussen 2015 en 2030 met gemiddeld $-3,4\%/jaar$, of tussen 2020 en 2030 jaarlijks verder met gemiddeld $-4,7\%/jaar$, afnemen. Het (huidige) tempo waarmee de NH₃-emissie afneemt ($-0,8\%/jaar$ tussen 2014 en 2020) volstaat dus niet om de 2030-PAS doelstelling te realiseren.

[14] **Evolutie van de deposities.** Globaal nam de stikstofdepositie in Vlaanderen over de periode 2002–2019/2020 af met zo'n 33% door de inspanningen om de stikstofuitstoot in binnen- en buitenland terug te dringen. Sinds 2014 blijft de totale stikstofdepositie echter quasi onveranderd. In 2019 bedroeg de gemiddelde stikstofdepositie in Vlaanderen 22,7 kg N/ha. In het PAS-referentiejaar 2015 bedroeg die 22,5 kg N/ha. Het relatieve aandeel van ammoniak en stikstofoxiden in de totale stikstofdepositie bleef de laatste jaren vrij constant (voor ammoniak: 62 % in 1990, 60 % in 2019). Omdat ammoniak sneller dan NOx uit de atmosfeer verdwijnt via droge depositie en omzetting naar fijn stof, draagt de Vlaamse uitstoot van ammoniak meer bij tot de depositie van stikstof in Vlaanderen dan de Vlaamse NOx-emissies. In 2015 werd ongeveer 37% van de in Vlaanderen uitgestoten ammoniak in Vlaanderen afgezet. Voor stikstofoxides was dit amper 9%.

Door het effect van lokale emissiebronnen, in het bijzonder van ammoniak, is de depositie ook zeer ongelijk gespreid in Vlaanderen. Zones met hogere deposities situeren zich voornamelijk in

landbouw-intensieve gebieden in West-Vlaanderen, het noorden van Antwerpen en in beperkte mate het noorden van Oost-Vlaanderen en Limburg.



Figuur 3: Depositieopbouw in kg N/ha/jaar per SBZ in 2015 (Conceptnota VR 30/11/2016)

De depositie afkomstig van Vlaamse bronnen neemt als gevolg van de G8-emissiereducties gemiddeld over Vlaanderen met 43,7% af in de periode 2015–2030.

- [15] **Staat van instandhouding habitats In Vlaanderen.** Van de 40 stikstofgevoelige habitattypen in Vlaanderen zijn er 36 (90%) in een zeer ongunstige staat van instandhouding 18 (van de 19) A-habitattypen en 18 (van de 21) B-habitattypen. Eén B habitat is in een gunstige SVI en van een andere B-habitat is de status matig ongunstig. Voor twee stikstofgevoelige habitattypen is er geen status beschikbaar. In de periode 2007-2019, werd wel een positieve trend opgetekend voor 20 habitats¹⁶.

2.3 Emissiereductie en brongerichte maatregelen

- [16] **Doelstelling 2030 en G8-scenario.** De doelstelling is volgens de PAS-nota “om in 2030 voor elk habitatype in een SBZ-H de overschrijding van de kritische depositiewaarden (KDW) met 50% te reduceren ten opzichte van de toestand in het referentiejaar 2015”. Het realiseren van die doelstelling vergt een aanpak die verder gaat dan wat bereikt kan worden met het Luchtbeleidsplan 2030. Bij de opmaak van de PAS werden daartoe verschillende emissiereductiescenario’s ontwikkeld. Op grond van onder meer de inzichten verkregen uit alle scenarioberekeningen, uit de kosteneffectiviteitsstudie en de systeemanalyse landbouw heeft de Vlaamse Regering op 23 februari 2022 gekozen voor het zgn. MER-alternatief ‘M8’. Dit MER-alternatief omvat een geheel aan generieke emissiereducties, het zgn. ‘G8- scenario’, en een pakket bijkomende maatregelen in vijf maatwerkgebieden. Het G8-scenario bevat generieke emissiereducties die van toepassing zijn over heel Vlaanderen.

¹⁶ PAELINCKX ET AL. (2019), Regionale staat van instandhouding voor de habitattypen van de Habitatrichtlijn. Rapportageperiode 2013-2018.

[17] **Bronmaatregelen.** De maatregelen uit het G8-scenario reduceren de emissie van stikstofoxiden in Vlaanderen tegen 2030 met 45% en de uitstoot van ammoniak met 40% ten opzichte van het PAS-referentiejaar 2015. Om dat doel te bereiken bevat de PAS een pakket emissie-reducerende bronmaatregelen (* zijn niet vervat in het G8-scenario):

- Tijdige en volledige uitvoering maatregelen Luchtbeleidsplan 2030;
- Stopzetting zogenaamde piekbelasters¹⁷ tegen 2025;
- Vrijwillige stopzetting voor bedrijven met impactscore > 20%*;
- Varkens en pluimvee: reductie van 60% (dieren in niet AEA) tegen 2030;
- Varkens: veestapel verminderen met 30% tegen 2030*;
- Rundvee: vlees- en melkvee emissies 15%, mestkalveren 20% tegen 2030;
- Aangepaste reducties voor kleine familiale bedrijven en biolandbouw*;
- Nulbemesting in alle groene bestemmingen in SBZ H vanaf 1/1/2028;
- Mestverwerkers met de grootste impactscore: emissiereductie 30% tegen 2030;
- Nutriëntenemissierechten: omvorming naar gesloten markt*;
- Wegverkeer: bijkomende reductie NO_x-emissie met 2,2 kton tegen 2030.

[18] **Maatwerkgebieden.** Voor 5 SBZ-H waar de 2030-doelstelling niet gehaald wordt met de generieke emissiereducties uit het G8-scenario, zijn bijkomende maatregelen vereist om die centrale doelstelling wel te kunnen realiseren. De PAS voorziet hiertoe per SBZ-H in een maatregelenpakket op maat van de gebiedsspecifieke toestand. Voor vier van de maatwerkgebieden worden tijdens de programmaperiode tot 2030 geen bijkomende lokale emissiereducties voorzien bovenop de reductie-opgave van het G8-scenario. Specifiek voor Turnhouts Vennengebied zou ondanks generieke maatregelen G8 de depositie vanuit (lokale) landbouw hoog blijven in verhouding tot de bijdrage van het buitenland waardoor lokale bijkomende inspanningen noodzakelijk zijn. Een intendant zal een ontwikkelingsplan opstellen.

Tabel 3: Bijdrage van de diverse bronnen voor de maatwerkgebieden na toepassing van het scenario G8

SBZ-H	BE2100015	BE2100024		BE2200028	BE2200035			BE2200039
	Kalmthout	Turnhout		De Maten	Mechelse Heide			Voerstreek
Habitat	3130	3110	3130	3110	3110	3130	7110	6230
Buitenland	8,92	7,95	8,27	7,04	9,44	9,73	11,34	13,97
Bijtellings	1,31	1,16	1,09	1,55	1,41	1,39	1,19	1,03
HH	0,13	0,16	0,17	0,36	0,16	0,16	0,82	0,05
IN & EN	1,08	0,58	0,60	0,58	0,40	0,40	1,08	0,19
LB	3,02	5,67	6,15	2,00	2,07	2,09	2,12	1,75
TP	0,80	0,44	0,45	0,65	0,36	0,37	0,45	0,16
H&D	0,06	0,04	0,05	0,03	0,03	0,03	0,03	0,01
Totaal	15,34	14,84	15,78	11,88	13,74	14,04	16,24	17,10
Aandeel buitenland	64%	54%	53%	68%	76%	77%	75%	87%

¹⁷ Piekbelasters zijn bedrijven (veeteeltbedrijven, mestverwerkers, industriële puntbronnen, etc.) waarvan de uitstoot een disproportioneel grote impact (>50% van de KDW van het meest gevoelige habitat) heeft op het SBZ-H in hun nabije omgeving. Het gaat over 58 veehouderijen en 2 mestverwerkers gevat (toestand 2015) en op 23 februari 2022 daalde dat aantal van 58 veehouderijen naar 41. De overige 17 hebben ondertussen hun activiteiten stopgezet, werden omgevormd of werden verplaatst. De twee mestverwerkers zijn momenteel nog actief.

2.4 Beoordelingskaders

- [19] **Beoordelingskaders.** In het kader van de PAS werden drie beoordelingskaders ontwikkeld, met elke een specifiek toepassingsgebied inzake onderscheiden types van vergunningsplichtige activiteiten:
- Stationaire bronnen (sectoren industrie, energie, handel & diensten, landbouw) | NO_x;
 - Mobiliteitsgerelateerde infrastructuur | NO_x;
 - Veehouderijen en mestverwerkingsinstallaties | ammoniak.

Deze beoordelingskaders gaan uit van drempelwaarden, waarbij onder een bepaalde drempelwaarde een 'voortoets' kan volstaan. Voor projecten of plannen die een hogere bijdrage aan de kritische depositiewaarde (KDW) kunnen veroorzaken, moet een 'passende beoordeling' worden opgemaakt volgens een aantal principes en richtlijnen. Als aan deze principes (en randvoorwaarden) is voldaan, kan het project gunstig worden geadviseerd voor wat de gevolgen van de stikstofemissie en -depositie betreft.

2.5 Stikstofsaneringsplan

- [20] **Een stikstofsaneringsplan op basis van gebiedsanalyses.** Het stikstofsaneringsplan betreft de maatregelen van natuurbeheer- en herstel die nodig zijn voor de sanering van de habitats in de onderscheiden SBZ's. Het vindt zijn basis in de gebiedsanalyses die per SBZ werden opgemaakt door INBO. In deze gebiedsanalyses wordt bekeken welke stikstofsaneringsmaatregelen nodig zijn in functie van het door het natuurdecreet opgelegde natuurherstel. INBO werkte per deelgebied gedetailleerd uit welke maatregelen dienen genomen te worden. Het uitvoeren van deze maatregelen is volgens de Conceptnota PAS strikt noodzakelijk met het oog op het realiseren van een gunstige staat van instandhouding.

Het stikstofsaneringsplan werd uitgewerkt voor alle SBZ-H in Vlaanderen waar stikstofmaatregelen noodzakelijk zijn. Het is een plan met horizon 2045.

2.6 Flankerend beleid

- [21] **Stimulerende en compenserende maatregelen.** Het flankerend beleid van de PAS bestaat uit een pakket van stimulerende en compenserende maatregelen voor landbouwers die emissiereductiemaatregelen (of bronmaatregelen) toepassen, en ook om de transitie naar landbouwactiviteiten met een verminderde stikstofimpact te faciliteren. Stimulerende maatregelen zijn bijvoorbeeld investeringssteun, hogere vergoeding voor vervroegd vrijwillig stopzetten, ecoregelingen en de agromilieu/klimaatmaatregelen (GLB), evenals aanbod van bijkomende gronden vanuit de grondenbank,... Een voorbeeld van een compenserende maatregel is de eenmalige vergoeding die een landbouwer ontvangt om het inkomensverlies te vergoeden dat ontstaat door gebruiksbeperkingen, bijvoorbeeld door een verplichte nultbemesting.

2.7 Systeem voor monitoring

- [22] **Opvolgings-, evaluatie- en bijsturingsaanpak:** In het kader van een programmatische aanpak met een (relatief) lange looptijd kunnen onzekerheden over de effecten van een dergelijk programma nooit volledig worden weggewerkt. Een goed werkend systeem van monitoring en borging biedt de

mogelijkheid om tijdens de uitvoering van het PAS-programma de inzet van maatregelen desgevallend af te stemmen op betekenisvolle en vastgestelde evoluties in de emissies en deposities in en buiten Vlaanderen. Dit vergt (1) een monitoringprogramma dat de emissie en depositie van stikstof en de natuurkwaliteit systematisch opvolgt en (2) een mechanisme om, waar nodig, bij te sturen via bijkomende maatregelen die geborgd worden. In lijn met de verplichte rapportering over de staat van de instandhouding van Europese habitattypen en -soorten, voorziet de PAS in een opvolgings-, evaluatie- en bijsturingsaanpak. Naast monitoring is ook handhaving een onderdeel van de borging van de PAS, met versterkte controles en handhaving op het terrein.

2.8 Budget

[23] **Budget.** Volgens de conceptnota bedraagt het totaalbudget voor flankerend beleid om en bij de 3,65 miljard euro, waarvan 2,35 miljard euro vandaag nog niet voorzien in de begroting. Deze laatste zijn opgenomen in rij (5), (7) en (8) Onderzoek wordt via het lopend beleid gefinancierd.

Tabel 4: Budget in miljoenen euro voor flankerend beleid

Flankerend beleid PAS	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Totaal
Beschikbare middelen PAS Crevits (1)	25	25	25	25	25	25	25	25	25	225
Beschikbare middelen PAS Demir (2a) - regulier	80	80	80	80	80	80	80	80	80	720
Beschikbare middelen PAS Demir (2b) -rode bedrijven		20	10	10						40
Beschikbare middelen Klimaatfonds Crevits (3)	25	13	13	13	13	13	13	13	13	129
Beschikbare middelen Klimaatfonds Demir (4)	10	10	10	10	10	10	10	10	10	90
Innovatie in de landbouw (5)			40	40	40	40	45	45	45	295
Bestaande provisie van 100 mio (6)	20	60	20							100
Verhoging provisie met 226 mio VAK (7)	2	131	43	50						226
Verhoging provisie nieuwe legislatuur (8)				200	250	300	324	350	400	1824
Totaal flankerend beleid PAS	162	339	241	428	418	468	497	523	573	3649

3 Algemene appreciatie

- [24] **Appreciatie vanuit het oogpunt van effectiviteit.** De Minaraad heeft als opdracht te adviseren vanuit het oogpunt van de doelstellingen en de beginselen van het milieubeleid,¹⁸ wat erop neerkomt dat de Raad er zich in hoofdzaak moet inlaten met de vraag of het besproken beleidsvoornemen de beoogde effecten zal behalen (effectiviteit), en dit op een sociaaleconomisch verantwoordbare wijze (globale efficiëntie).

Nu zijn de beoogde effecten van de voor advies voorgelegde ontwerp-PAS ...

- ... om, conform art. 6.2. van de Habitatrichtlijn, de stikstofdepositie binnen SBZ-H structureel en stelselmatig te verminderen en om via herstelbeheer een voortschrijdende verslechtering van de natuurkwaliteit en het natuurlijk milieu van de Europees te beschermen habitats en soorten te voorkomen;
- ... om, conform art. 6.3. van de Habitatrichtlijn, voor vergunningverlening een kader te scheppen dat garandeert dat de verdere ontwikkeling van economische activiteiten algemeen mogelijk blijft met behoud van de te beschermen habitats en soorten – dus zonder dat er in de SBZ-H een betekenisvolle aantasting plaatsgrijpt van de natuurlijke kenmerken van deze gebieden.¹⁹

De ontwerp-PAS is aldus bedoeld om bij te dragen tot het behalen van het instandhoudingsbeleid.

De Vlaamse Regering heeft met de voorliggende ontwerp-PAS gekozen voor een reeks generieke emissiereducties, in de vorm van het zgn. 'G8- scenario'; daarbovenop wordt voorzien in een pakket bijkomende maatregelen in vijf 'maatwerkgebieden'; tot slot is er een luik saneringsbeleid voor het terug tot op een bepaald peil van instandhouding brengen van de te beschermen natuurwaarden.

- [25] **Positieve appreciatie.** De Minaraad apprecieert dat de voorliggende PAS als een programma dat de beoogde effecten kan genereren. Om te fungeren als efficiënt en effectief kader voor het voorkomen van verslechtering van de natuurkwaliteit en het natuurlijk milieu van de Europees te beschermen habitats en soorten, voor het herstel van de natuurwaarden evenals voor een veilige vergunningverlening, mag er echter niet getalmd worden; hoe langer het duurt, hoe meer problemen er zich dreigen op te stapelen. De probleempunten die verder dit advies worden aangeraakt, dienen dan ook snel worden aangepakt zonder dat deze als excuus mogen dienen om een definitieve aanpak op de lange baan te schuiven.

Onthouding van het Vlaams ABVV, het ACV en het ACLVB

Het Vlaams ABVV, het ACV en het ACLVB onthouden zich bij dit advies en dus ook bij deze algemene appreciatie.

Aanvullend standpunt UNIZO en Voka

¹⁸ DABM, art. 11.2.1., met verwijzing naar art. 1.2.1.: met doelstellingen wordt verwezen naar het goede beheer en de bescherming van het milieu, evenals de instandhouding en de bevordering van de biodiversiteit; met beginselen wordt verwezen naar klassieke beginselen zoals het streven naar hoog beschermingsniveau, preventief milieubeleid, aanpak bij de bron, *stand-still*-beginsel en vervuiler betaalt; er moet bovendien worden gestreefd naar een hoog beschermingsniveau; er is vermelding van het integratiebeginsel; bij de uitvoering van het beleid moet rekening worden gehouden met o.m. sociaaleconomische aspecten, de internationale dimensie en de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens.

¹⁹ Ontwerp-PAS, p. 9-10.

Bij het nemen van maatregelen in het kader van de PAS kan de overheid (conform artikel 2, lid 3, Habitatrichtlijn) rekening houden met socio-economische factoren.

Er zijn meerdere argumenten voor een gedifferentieerde aanpak van de sectoren veehouderij, mestverwerkende installaties, industrie, gebouwenverwarming en transport. Een verschil in aanpak is gesteund op verschillen in schaal, verschillen in historiek, en verschillen in socio-economische kosten en baten. Zo hebben de inspanningen om NO_x te verminderen geleid tot een structurele afname en daling van de totale NO_x-uitstoot. Voor bepaalde sectoren is de bijdrage aan de stikstofproblematiek beperkt en is er sprake van een in de feiten waarneembare dalende trend. Belangrijk aandachtspunt is ook dat de meest kostenefficiënte maatregelen moeten genomen worden om stikstofreducties te realiseren.

Standpunt Boerenbond inzake de algemene appreciatie

Voor Boerenbond is het voorliggende ontwerp-PAS onaanvaardbaar gelet op de diverse fundamentele knelpunten waarmee het ontwerp-PAS is belast. Voor Boerenbond dient het PAS-beleid juridisch robuust te zijn en afdoende wetenschappelijk en ecologisch te zijn onderbouwd. Vandaag voldoet het ontwerp-PAS niet aan deze voorwaarden. Zo vertrekt het ontwerp PAS van verouderde gegevens, zijnde emissiegegevens van 2015 om modelberekeningen mee te maken. Dit maakt dat de desktopanalyse – en dus ook het ontwerp PAS – waarop het beleid wordt gebaseerd, achterhaald is.

Bovendien wordt niet gegarandeerd dat met het PAS-beleid de juiste doelstellingen worden nagestreefd: Elke afstemming met het IHD-beleid of Natura 2000-beleid ontbreekt terwijl het PAS-beleid hierop zou moeten aanhaken. Tevens focust het PAS-beleid op het behalen van de KDW ten aanzien van A-habitattypes gelegen in elk SBZ-H en dit binnen een (te) strikt tijds kader waardoor het behalen van de KDW een op zichzelf staande doelstelling wordt waarvan noch wordt aangetoond dat dit noodzakelijk is om de gunstige staat van instandhouding te bereiken, noch of het behalen van de doelstelling überhaupt wel haalbaar is rekening houdende met de sociale, maatschappelijke en economische context.

Tevens is de ongelijke behandeling van sectoren (landbouw, industrie, transport, ...) in het kader van emissiereductietaakstellingen, bronmaatregelen, beoordelingskaders inzake vergunningverlening, implementatie, monitoring en borging, ..., voor Boerenbond onaanvaardbaar. Een gelijke behandeling van alle stikstofemissiebronnen (NH₃/NO_x) dringt zich op: een hoeveelheid stikstof die neervalt op natuur, heeft hetzelfde effect, ongeacht van welke bron deze afkomstig is. Het verschil in behandeling tussen diverse stikstofemissiebronnen op al deze verschillende vlakken is noch ecologisch en wetenschappelijk noch juridisch te verantwoorden.

Tenslotte maakt het ontwerp-PAS ook ten onrechte abstractie van de sociaal-economische gevolgen van het ontwerp-PAS. De sociaal-economische gevolgen van het ontwerp-PAS werden in eerste instantie niet in kaart gebracht. Tevens werden deze sociaal-economische gevolgen niet in rekening gebracht terwijl deze gevolgen volgens een studie van een gerenommeerd studiebureau dat in opdracht van Boerenbond een inschatting van deze impact maakte, bijzonder groot zijn: 20.000 jobs kunnen worden bedreigd door een ondoordacht PAS-beleid. Ten onrechte werd de socio-economische impact op de hele agrovoedingsketen niet in overweging genomen bij de totstandkoming van het beleid, zijnde bij het bepalen van emissiereductietaakstellingen en de bronmaatregelen, de opmaak van de beoordelingskaders inzake vergunningverlening, het

stikstofsaneringsbeleid, het eventuele maatwerk en bij het bepalen van de timing waarbinnen één en ander moet gebeuren. Dit is onaanvaardbaar. Ook blijft de Vlaamse overheid in gebreke om in voldoende resterende ontwikkelingskansen voor de land- en tuinbouwsector te voorzien en zet de Vlaamse overheid ook onvoldoende in op innovatieve technieken en maatregelen terwijl dit noodzakelijk is om tot “werkelijke” oplossingen te komen. Boerenbond dringt dan ook aan op een bijsturing van het ontwerp-PAS.

Aanvullend standpunt Voka

Voka kan niet akkoord gaan met het voormeld standpunt van de Boerenbond. Voka steunt de keuze van een gedifferentieerde aanpak van de sectoren landbouw (m.n. de veehouderijen en mestverwerkende installaties), industrie en transport en deze aanpak is ook zowel ecologisch/wetenschappelijk als juridisch en maatschappelijk te verantwoorden:

Juridische en maatschappelijke verantwoording:

- *Om het stikstofprobleem programmatisch aan te pakken moet de Vlaamse Regering maatregelen nemen die verzekeren dat de stikstofemissies dalen, dat de toestand van de Europees beschermde natuur niet verslechtert en dat op termijn de instandhoudingsdoelstellingen kunnen worden bereikt. In ruil daarvoor kunnen in tussentijd vergunningen worden verleend en wordt een vergunningenstop vermeden.*
- *Bij het nemen van deze maatregelen i.k.v. de PAS kan de overheid (conform artikel 2 lid 3 Habitatrictlijn) rekening houden met socio-economische factoren. De beleidskeuze om de nodige ontwikkelingsruimte te geven aan bepaalde sectoren, terwijl aan een andere sector bijkomende maatregelen worden opgelegd, is zowel maatschappelijk als juridisch te verantwoorden. Om het gemaakte onderscheid tussen enerzijds industrie (en transport) en anderzijds landbouw te rechtvaardigen zijn er immers meerdere argumenten:*
 - *Verskil in schaal. Van de stikstofneerslag van Vlaamse bronnen is 78% afkomstig van de sector landbouw, en maar 4% van de sector industrie. Dat maakt dat het aandeel van de landbouwsector bijna 20 keer hoger is dan die van de industrie.*
 - *Verskil in historie: inspanningen om NO_x terug te dringen, hebben steevast geleid tot een structurele afname, terwijl dit voor ammoniak niet het geval is. De oude 5%-drempel tijdens de periode 2014-2019 heeft voor NO_x niet verhinderd dat de totale NO_x-uitstoot sterk bleef dalen. De continue daling van de NO_x-emissies is onder meer het gevolg van technologische en maatschappelijke evoluties (o.a. proces- en productinnovatie, implementatie van Europese BBT voor de industrie in de wetenschap dat industriële processen vandaag al bijzonder streng worden gereguleerd en gestuurd vanuit Europa (NEC-Richtlijn, MCP-Richtlijn, enz.), strengere energieprestatienormen, enz.) en wordt de komende jaren bestendigd door deze evoluties en door recent beslist beleid (o.a. Vlaams Luchtbeleidsplan 2030).*

Voor de goede orde dient er op gewezen worden dat sector industrie een bijdrage heeft van 19% van de totale NO_x-uitstoot, en dat tuin- en landbouwsector zelf verantwoordelijk is voor 10% van de totale NO_x uitstoot.

In tegenstelling tot de parameter NO_x, is de landbouwsector er jammer genoeg de voorbije jaren niet in geslaagd om voor ammoniak de nodige reducties te realiseren. Dat Boerenbond nu aanhaalt dat het luchtbeleidsplan voor industrie bijkomende reductiedoelstellingen dient

te bevatten, stuit dan ook op onbegrip. De sector industrie kan immers een mooi reductierapport voorleggen en zowel de generieke als de individuele maatregelen uit het luchtbeleidsplan verzekeren dat richting 2030 nog verdere reducties gerealiseerd zullen worden. De uitvoering van het LBP wordt ook door VMM 2-jaarlijks gemonitord.

- *Verskil in de socio-economische kosten en baten: Bij het nemen van maatregelen in het kader van de programmatische aanpak stikstof is het perfect verantwoord dat de Vlaamse Regering naast de reeds geleverde inspanningen, de beperkte bijdrage en de geplande maatregelen, ook rekening houdt met andere factoren zoals toegevoegde waarde, tewerkstelling, nood aan gelijk speelveld om concurrentieel nadeel te vermijden t.o.v. andere lidstaten, enz. Ander belangrijk aandachtspunt is dat de meest kostenefficiënte maatregelen genomen moeten worden om stikstofreducties te realiseren. De meest kostenefficiënte maatregelen liggen vandaag bij de landbouwsector.*

Zoals juridische experts terecht stellen, is een de minimis-drempel te verantwoorden, als deze wordt gekoppeld aan bepaalde sectoren waarvan de bijdrage aan het stikstofprobleem beperkt is en waar er sprake is van een in de feiten waarneembare dalende trend (de sector industrie dus).

Wetenschappelijke/ecologische verantwoording:

- *De stelling dat een kilo stikstof een kilo stikstof is, of die nu van een stal of van een industriële installatie komt, is bovendien niet correct. Er is wel degelijk een verschil tussen NO_x en ammoniak. De impact van ammoniak op de bodem is veel sterker, niet alleen door de sterkere depositie van ammoniak, maar ook eenmaal neergeslagen. Chemisch gezien heeft ammoniak een sterkere impact op de eutrofiering en verzuring. Naast de juridische en maatschappelijke redenen, is er dus ook een wetenschappelijke basis om een onderscheid te maken tussen sectoren.*

4 Ontwerp van definitieve PAS

4.1 Om instandhouding te bereiken moeten ook andere milieudrukken aangepakt worden

- [26] **Ook versnippering, verstoring van de hydro- en geomorfologie en landgebruiksverandering spelen een belangrijke rol.** De voorliggende PAS focust vooral op een daling van de stikstofdepositie, met als lange termijn doelstelling om die depositie te doen dalen tot onder de kritische depositie waarde (KDW). Het ijkpunt van de KDW voor stikstof is belangrijk om de gunstige staat van instandhouding te bereiken, maar ook andere factoren zijn van grote invloed op de staat van instandhouding van habitats en soorten.

Een door het INBO uitgevoerde analyse van de algemene milieudrukken concludeert dat vermesting via de lucht, verzuring, versnippering, verstoring van de hydro- en geomorfologie en landgebruiksverandering de belangrijkste drukfactoren blijven die een gunstige staat van instandhouding van de habitats van Europees belang in Vlaanderen in de weg staan²⁰. Specifiek voor Vlaanderen is ook het hydrologische een belangrijk issue. Het *World Resources Institute* berekende in 2019 dat België wereldwijd op de 23^{ste} plaats staat in het overzicht van landen met de hoogste

²⁰ <https://www.vlaanderen.be/inbo/backgroundindicatoren/biodiversiteit-van-europees-belang-regionale-drukfactoren-voor-de-habitats-van-europees-belang>.

waterstress²¹. Wat waterbeschikbaarheid betreft is Vlaanderen van alle OESO-regio's de regio met de 4^{de} laagste waterbeschikbaarheid, wanneer deze berekend wordt per persoon.²²

Deze factoren worden ook beschreven in de onderscheiden S-IHD rapporten²³. De prioritaire maatregelen om ze aan te pakken werden vastgelegd in de S-IHD besluiten²⁴ en hernomen in het eerste Natura 2000 programma. Een deel van de maatregelen werd ook opgenomen in andere plannen en programma's.

- [27] **Reeds diverse maatregelen lopende op deze drukken aan te pakken.** Maatregelen om de verzuring tegen te gaan, werden opgenomen in het Luchtkwaliteitsplan; de trend is snel dalend en de doelstelling voor 2030 werd al in 2020 ruimschoots behaald²⁵.

Het ontwerp derde Stroomgebiedsbeheerplan bevat ongeveer 150 waterlichaam-specifieke acties voor structuurherstel, kwaliteit en waterhuishouding van oppervlaktewaterlichamen in de SBZ gebieden. De Minaraad heeft daarvoor haar appreciatie uitgesproken, maar tegelijk gevraagd om meer maatregelen op te nemen om het hydrologisch regime te herstellen²⁶.

Ontsnipperings- en landgebruiksmaatregelen zijn opgenomen in soortbeschermingsplannen, ruimtelijke plannen, inrichtingsplannen en specifieke projecten. Een overzicht van deze maatregelen en hun effecten lijkt niet voorhanden.

Deze diverse maatregelenpakketten worden, samen met eigen maatregelen uit het natuurbehoud, omschreven of aangehaald in het eerste Natura 2000-programma.

- [28] **Lopende maatregelenpakketten onvoldoende effectief.** Feitelijk blijkt dat de maatregelen die in het eerste Natura 2000-programma worden vooropgesteld slechts gedeeltelijk zijn uitgevoerd – de doelstellingen van het programma werden dan ook niet gehaald²⁷. Van de 16 habitats waarvoor het halen van de gunstige staat of een verbetering werd beoogd in het eerste Vlaams Natura 2000-programma zijn er 7 van de 16 die deze doelstelling halen (drie habitats kennen een gunstige staat van instandhouding en vier habitats kennen een verbeterende trend. De overige habitats zijn niet in gunstige staat van instandhouding en vertonen een stabiele (vier habitats); een onbekende (twee habitats); een niet onderzochte (één habitat) of een achteruitgaande trend (één habitat)²⁸.

Momenteel is het volgende Natura 2000-programma in opmaak. De Raad dringt erop aan om daarin betere garanties in te bouwen voor de uitvoering van de maatregelen om deze drukken aan te pakken én een maximale focus van het natuurbeheer, zoals voorzien in de Vlaamse Natura 2000-programma's in functie van de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen te verzekeren. Dit zou moeten zorgen voor een sterkere grendel op het voorkomen van achteruitgang en voor een snellere vooruitgang in het bereiken van de gunstige staat van instandhouding.

²¹ WORLD RESOURCES INSTITUTE (2019). <https://www.wri.org/insights/17-countries-home-one-quarter-worlds-population-face-extremely-high-water-stress>.

²² Willems P. Analyse van de huidige droogteproblematiek in Vlaanderen <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1585283>.

²³ De S-IHD rapporten zijn informatieve documenten bij de S-IHD besluiten.

²⁴ De S-IHD besluiten zijn de besluiten van de Vlaamse Regering die, per speciale beschermings zone, de doelstellingen en prioritaire maatregelen vastleggen. Voor een overzicht, zie <https://natura2000.vlaanderen.be/publicaties>.

²⁵ <https://www.vmm.be/lucht/stikstof/impact-verzuring-en-vermesting-op-ecosystemen>.

²⁶ Advies 2021|007, § 129.

²⁷ De Minaraad zal in het najaar een advies over het instandhoudingsbeleid vaststellen.

²⁸ PAELINCKX ET AL. (2019), Regionale staat van instandhouding voor de habitattypen van de Habitatrichtlijn Rapportageperiode 2013 – 2018.

Daarnaast vraagt de Minaraad om voldoende aandacht te hebben voor de interacties met andere beleidsdoelstellingen. De Raad vraagt hierbij om erover te waken dat de uitvoering van de mitigerende maatregelen uit de PAS geen aanzienlijke negatieve effecten zou met zich meebrengen voor bv. het water- of het energiebeleid. Het is nodig om sterker in te zetten op synergiën, zodat de uitvoering van het saneringsbeleid (zie aldaar) en het bronbeleid ook zouden bijdragen aan het oplossen van aanpalende beleidsuitdagingen.

4.2 Overheid heeft getalmd met aanpak stikstofproblematiek

- [29] **Vlaamse Regering heeft een doeltreffende aanpak van stikstof steeds voor zich uitgeduwd.** Met het oog op de graduele realisatie van die instandhoudingsdoelstellingen worden opeenvolgende Vlaamse Natura 2000-programma's opgemaakt. Een eerste programma werd in 2017 vastgesteld en liep tot 2020. De vooropgestelde bindende doelstellingen uit dit programma werden, zoals reeds aangestipt, slechts gedeeltelijk behaald, al blijkt er wel enige vooruitgang uit de zesjaarlijkse rapportage in het kader van de Vogel- en de Habitatrichtlijn.²⁹

Vermesting via de lucht is één van de twee belangrijkste drukfactoren die een gunstige staat van instandhouding van de habitats van Europees belang in Vlaanderen in de weg staan³⁰. In het in 2017 vastgestelde programma werd daarom de opmaak van een programmatische aanpak stikstof voorzien, die echter niet afgerond is geraakt. Het ontbreken van een doeltreffende aanpak van deze vermisting is één van de oorzaken waarom de tussentijdse doelstellingen niet gerealiseerd werden. Door de beperkte vooruitgang in de afgelopen 7 jaar, is de doelstelling voor 2030 (dit is: nog slechts 8 jaar te gaan), des te uitdagender geworden (zie ook [51]).

4.3 Verduidelijk en verbeter de onderbouwing van de D-PAS

- [30] **Onderbouwing is nodig voor de rechtszekerheid.** De Minaraad onderschrijft dat een PAS moet garanderen dat de achteruitgang stopt en dat de doelstellingen voor het natuurbehoud kunnen worden gehaald, zodat de nodige rechtszekerheid ontstaat voor alle betrokken partijen. In die context vraagt de Raad om de onderbouwing van de PAS te verduidelijken en verbeteren voor de volgende punten.
- [31] **De onderbouwing en afbakening van de zoekzones.** De Raad stelt vast dat de zoekzones voornamelijk niet zijn afgebakend conform de bepalingen van het Natuurdecreet³¹ en de bepalingen van het Instandhoudingsbesluit³². Het ontwerp van PAS is dan ook gebaseerd op voorlopige zoekzones. Deze zijn weliswaar publiek gemaakt en fungeren op ambtelijk niveau als instrument voor de adviesverlening bij de passende beoordeling, maar ze zijn niet in openbaar onderzoek geweest, noch liggen ze vandaag voor in openbaar onderzoek. Ook ontbreekt de onderbouwing die aantoont dat de selectie en afbakening van de voorlopige zoekzones is gebeurd conform de criteria van het

²⁹ Zie ook [15]: Van de 40 stikstofgevoelige habitattypen in Vlaanderen zijn er 36 (90%) in een zeer ongunstige staat van instandhouding 18 (van de 19) A-habitattypen en 18 (van de 21) B-habitattypen. Eén B habitat is in een gunstige SVI en van een andere B-habitat is de status matig ongunstig. Voor twee stikstofgevoelige habitattypen is er geen status beschikbaar. In de periode 2007-2019, werd wel een positieve trend opgetekend voor 20 habitats.

³⁰ <https://www.vlaanderen.be/inbo/backgroundindicatoren/biodiversiteit-van-europees-belang-regionale-drukfactoren-voor-de-habitats-van-europees-belang>.

³¹ Zie voor de definitie hiervan Natuurdecreet, art. 2, 70°; voor relatie met natuurbeheerplannen, zie art. 16, tweede lid; voor relatie met voorkeepsrecht van Grondenbank, zie art. 37, §1; wat de afbakening ervan aangaat in de context van managementplannen, zie art. 50septies, §4.; voor de bepaling van criteria voor de afbakening van zoekzones, zie art. 50decies, derde lid.

³² Besluit van 20 juni 2014 tot regeling van het Vlaams Natura 2000-programma, de managementplannen Natura 2000, de zoekzones en de actiegebieden voor de specifieke instandhoudingsdoelstellingen voor Europees te beschermen soorten en habitats (citeeropschrift: "het Instandhoudingsbesluit"). Zie voor de zoekzones met name art. 9 van dat besluit.

Natuurdecreet en het Instandhoudingsbesluit. Aldus blijft er onzekerheid bestaan over de omvang, ligging en inhoud van deze zoekzones, wat de rechtszekerheid van het PAS-systeem in het gedrang kan brengen.

De problematiek van de zoekzones wordt versterkt door de afwezigheid van de beslissing van de Vlaamse Regering om de managementplannen goed te keuren, nochtans een essentieel onderdeel van het Natuurdecreet. De zoekzones zouden hier namelijk in vastgelegd worden.

De Minaraad herinnert aan de definitie van zoekzones: *“een zone die per Europees te beschermen soort en per Europees te beschermen habitat de perimeter aangeeft die gevrijwaard wordt met het oog op het optimaal plaatsen van de instandhoudingsdoelstellingen voor de betrokken speciale beschermingszone. De omvang van de zoekzone wordt bepaald door de oppervlakte die nodig is voor het realiseren van het openstaand saldo van de taakstelling voor de betrokken Europees te beschermen habitat of Europees te beschermen soort”*.³³ Strikt genomen is een zoekzone dus een instandhoudingsmaatregel, en geen instandhoudingsdoelstelling. De beleidsmaker kan hierbij dus beslissingen nemen waarbij rekening gehouden wordt met sociaaleconomische randvoorwaarden.

Daartoe werd het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juni 2014 tot regeling van het Vlaams Natura 2000-programma, de managementplannen Natura 2000, de zoekzones en de actiegebieden voor de specifieke instandhoudingsdoelstellingen voor Europees te beschermen soorten en habitats (B.S. 15 oktober 2014) aangenomen. Artikel 9, §3 van het besluit voorziet: *“Binnen de delen van de zoekzone met de laagste actuele of potentiële natuurwaarden, kan de afbakening worden aangepast op basis van socio-economische belangen.”*³⁴ Dit neemt niet weg dat met de aanduiding van zo'n zoekzone, er doelstellingen worden vastgelegd voor een gebied, en dat hierdoor andere deelgebieden van een speciale beschermingszone in mindere mate of niet met deze doelstellingen te maken zullen hebben. De beslissingen in dit verband mogen dus niet zo uitdraaien dat er afgedongen wordt op de op wetenschappelijke basis vastgestelde instandhoudingsdoelen voor de beschermingszone, waarbij er bij de allocatie wel rekening kan worden gehouden met aanwezige de socio-economische activiteiten.

In dat verband wijst de Minaraad op het nog niet volledig beschikbaar zijn van een evaluatie van de G-IHD en S-IHD's³⁵, zoals was aangekondigd in het Natura 2000-programma³⁶. Hierdoor zijn er momenteel geen éénduidige antwoorden op de vraag of deze doelen, en dus de daarvan afgeleide zoekzones, nog in lijn zijn met de recentste wetenschappelijke inzichten. Tenslotte moet gewezen worden op de zogenaamde “doelen buiten SBZ”, waarvan de ruimtelijke afbakening ook een actie was in het Natura 2000-programma die nog niet is uitgevoerd, en waarmee dus nog geen rekening is gehouden in de huidige aanpak.

Binnen de Minaraad loopt momenteel ook het adviesproces over het instandhoudingsbeleid. De Raad zal binnen het kader van dit advies dieper op deze materie ingaan.

³³ Decreet Natuurbehoud, art. 2, 70°.

³⁴ Dit is conform artikel 2, lid 3, van de Habitatrictlijn hetgeen bepaalt dat de bij te nemen maatregelen rekening kan gehouden wordt socio-economische aspecten.

³⁵ De evaluatie was voorzien in het eerste Natura 2000 programma: “Conform de beslissingen van de Vlaamse Regering liggen de G-IHD en de S-IHD vast tot 2020, zal een evaluatie plaats vinden en kunnen deze eventueel bijgesteld worden in een volgende planperiode na een evaluatie in 2019.”

³⁶ Uit het antwoord op Parlementaire vraag nr. 638 van 23 maart 2022 blijkt dat diverse rapporten werden opgemaakt en dat een syntheserapport beschikbaar zou zijn in juli 2022.

- [32] **Overleg inzake onderzoek met andere EU-lidstaten of regio's.** Verschillende EU-landen of regio's kampen met een soortgelijke uitdaging als Vlaanderen. Ze botsen tegen dezelfde wetenschappelijke vragen aan, en moeten soortgelijke beslissingen nemen om de wetenschappelijke kennis door te vertalen in beleidskaders. De Minaraad vraagt om sterker in te zetten op samenwerking in deze, om twee redenen. Vooreerst is het een zaak van efficiëntie: dezelfde onderzoeken verschillende keren uitvoeren, biedt weinig meerwaarde. Daarnaast zou het ook toelaten om na te gaan in hoeverre er een gelijk speelveld (*level playing field*) tussen de verschillende landen en regio's bestaat of gecreëerd moet worden. De samenwerking met andere EU-lidstaten moet er ook toe leiden dat inspanningen van het buitenland gevaloriseerd kunnen worden in het Vlaams PAS-beleid en vice versa.
- [33] **Evalueer het gebruik van de KDW als absoluut ijkpunt van de PAS.** De KDW-waarden worden vandaag gebruikt als een absoluut ijkpunt, vanuit de benadering dat het bereiken en behouden van de KDW een *sine qua non* is voor het bereiken van de gunstige staat van instandhouding. Ook de Habitatrichtlijn vereist het behalen van de KDW niet als dusdanig. Hierover is wetenschappelijk en juridisch debat aan de gang³⁷. De Raad vraagt om deze ontwikkelingen van nabij verder op te volgen en waar nodig bij te sturen. In kader van de rechtszekerheid moet nu reeds een proces vastgelegd worden wat de te ondernemen stappen zijn indien er bijsturingen nodig zijn.
- [34] **De onderbouwing van de KDW.** De KDW wordt in deze PAS als een cruciaal ijkpunt gezien. Het gebruik van correcte KDW's, volgens de recentste wetenschappelijke inzichten, is dan ook belangrijk voor het bereiken van de ecologische doelen en de beoogde rechtszekerheid. De Raad vraagt daarom om regelmatig na te gaan of de KDW's nog actueel zijn, volgens de recentste wetenschappelijke inzichten, indien nodig bij te sturen en te voorzien in een procedure voor het implementeren van een dergelijke bijsturing, zonder daarbij de rechtszekerheid van de economische actoren, noch de rechtszekerheid van het beschermd statuut voor natuur volgens artikel 6, van de Habitatrichtlijn in het gedrang te brengen.
- [35] **Verbeter de onderbouwing van de PAS-lijst en de AEA-lijst.** De PAS-lijst is een lijst van technieken en maatregelen die landbouwers zouden kunnen aanwenden om hun ammoniakemissie te reduceren. De AEA-lijst³⁸ beschrijft de ammoniak-emissiearme stalsystemen voor varkens en pluimvee. Deze technieken zijn best beschikbare technieken voor nieuwe stallen. De Raad stelt vast dat er in Nederland discussie is over de wetenschappelijke onderbouwing van een aantal van deze maatregelen³⁹ en dat dit aldaar heeft geleid tot rechtsspraak⁴⁰.

³⁷ "Het eerst en vooral sturen op het halen van de KDW is een te gesimplificeerd concept dat zal leiden tot dure en niet doelmatige beslissingen. Ten eerste is het halen van de KDW niet hetzelfde als het voldoen aan de verplichtingen uit de Habitatrichtlijn. Dat geldt in beide richtingen. Het halen van de KDW is niet altijd noodzakelijk om een gunstige staat van instandhouding te bereiken. De KDW geven immers niet een grens aan waarboven schade optreedt, maar grens waarboven het niet kan worden uitgesloten dat vanwege de stikstofbelasting schade optreedt. In een aantal gebieden wordt de KDW, deels fors, overschreden, maar nemen de beschermde natuurwaarden toe. Andersom geldt echter ook dat natuurbehoud (en waar nodig verbetering) niet verzekerd is als de KDW niet wordt overschreden. (...) De Wsn (Wet stikstofreductie en natuurverbetering, red.) verheft het niet meer overschrijden van de KDW daarenboven tot een zelfstandig te bereiken doel. Dat doel vloeit niet voort uit de Habitatrichtlijn. Over de vraag of dit doel bijdraagt tot een effectief en efficiënt natuurbeleid is discussie mogelijk." Bron: "Een drempelwaarde voor activiteiten die zeer geringe stikstofdeposities veroorzaken als deel van een oplossing van de stikstofcrisis", Prof. Dr. Ch.W.Backes en mr. Drs. L. Boerema, M&R, 2021/107, pag 745-752)

PAS-expertenpanel: "Een aandachtspunt hierbij is dat de KDW niet steeds de enige en voldoende knop waaraan gedraaid kan en moet worden om de instandhoudingsdoelstellingen te behalen. Soms kost het onevenredig veel inspanning om deze te halen waardoor een eenzijdige focus hierop ineffectief en inefficiënt kan zijn."

³⁸ MB van 31 mei 2011.

³⁹ Zie bv. <https://edepot.wur.nl/536752>

⁴⁰ Emissiearme stalsystemen Uitspraak dd. 8 april 2022 van de Rechtbank Oost-Brabant: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBOBR:2022:1323> StAB-advies bij de uitspraak dd. 8 april 2022 van de Rechtbank Oost-Brabant

De Raad vraagt dan ook dat de desbetreffende wetenschappelijke commissie opnieuw samengesteld wordt, zodat de bestaande AEA- en PAS-lijst snel en regelmatig geactualiseerd wordt en nieuwe technieken kunnen opgenomen worden. De evaluatie van de werking in de praktijk is essentieel. Om dit te faciliteren is er nood aan een (regelgevend) kader voor proefstallen. Bij de samenstelling van de lijst is er ook aandacht nodig voor de impact op andere bronnen zoals energie (verbruik maar ook productie via biogas) en water, hinderaspecten zoals geurhinder, klimaatimpact vanwege methaanemissies, dierenwelzijn vanwege ammoniakemissies in de stal en antibioticagebruik, gezondheidsaspecten bij de mens, etc. Bij de implementatie is er ook aandacht nodig voor de (lokale) beschikbaarheid van deze bronnen (bv. gevolgen van onttrekken van grondwater). De Raad vraagt om meer agro-ecologische en andere duurzame technieken, en niet technologische maatregelen op te nemen in de lijst en het onderzoek naar dergelijke technieken en maatregelen te stimuleren.

Naast die technische discussie, tonen praktijkcontroles van Departement Omgeving en de Vlaamse Landmaatschappij problemen aan met de implementatie⁴¹. Ook het ILVO stelde vast dat zowel biobedden als luchtwassers, gevoelig zijn voor het optreden van allerhande storingen: *“Bij slechts 60% van de meetdagen voor NH₃ waren er geen storingen in het systeem. Een nauwkeurige opvolging van het luchtbehandelingssysteem is dus noodzakelijk om een goede werking van het systeem te behouden.”*⁴² De invoering van een elektronische monitoring op deze systemen zal de opvolging van storingen vergemakkelijken. Recent werd een beleidsinitiatief genomen zodat een elektronische monitoring verplicht wordt op luchtwassers. De Raad vraagt dat technieken erkend worden op basis van wetenschappelijke kennis én praktijktoetsingen en dat de gebruikte aannames zo dicht mogelijk de realiteit benaderen. Een al te optimistische (lakse) benadering ondergraaft immers de rechtszekerheid, zowel op individueel als op collectief vlak. Temeer omdat voor het behalen van de generieke doelstellingen voor een groot stuk gesteund wordt op emissiearme technieken. Omgekeerd zal een al te pessimistische (streng) aanpak de kosten-efficiëntie in het gedrang kunnen brengen en de aan te houden en nieuwe mogelijkheden om de reductiedoelstellingen te bereiken onnodig beperken. Ten slotte zouden bepaalde technische installaties best door erkende installateurs geplaatst worden. Dit met het oog op plaatsing en afstelling in overeenstemming met de regelgeving.

- [36] **Zorg voor een periodieke actualisatie van de emissiefactoren voor alle sectoren.** In het beleid worden voor verschillende sectoren aannames gedaan over de gemiddelde uitstoot en vertaald naar emissiefactoren. Ook hierover wordt er onderzoek gedaan, wat leidt tot voortschrijdende inzichten. Zo werden op 2 juni 2022 de ammoniakemissiefactoren voor alle categorieën van rundvee aangepast⁴³, in opvolging van een studie van het ILVO uit 2018 ⁴⁴. De Minaraad vraagt ook dat een methodische oplossing gezocht wordt met betrekking tot de actualisatie van de diverse emissiefactoren en emissiereductiepercentages. De aanpassingen moeten gebaseerd zijn op objectief en onafhankelijk wetenschappelijk advies. Zowel stijgingen als dalingen moeten meegenomen worden. Deze actualisaties van de emissiefactoren zouden moeten verder doorwerken in het

Beweiden en bemesten:

[Uitspraak dd. 11 maart 2021 van de Rechtbank Noord-Nederland \(ECLI:NL:RBNNE:2021:810\)](#)

⁴¹ <https://www.vlm.be/nl/nieuws/Pages/Controles-op-biologische-wassers-blijven-nodig.aspx>

⁴² https://pure.ilvo.be/ws/portafiles/portal/6825046/Eindrapport_Meetploeg_luchtwassers_biobedden.pdf

⁴³ https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2021-10/20210201_RLB%20Landbouwdieren_bijlage%20emissiefactoren.pdf?utm_source=MER+nieuwsbrief&utm_campaign=11a138c8cb-EMAIL_CAMPAIGN_2019_01_14_07_48_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_238dd854ab-11a138c8cb-245226599

⁴⁴ https://ilvo.vlaanderen.be/uploads/documents/Refmil/Rapport_Evaluatie_EF_MER_RLB_2018.pdf

stikstofbeleid: herberekening emissiecijfers, aanpassing impactscoretool, etc. De Minaraad vraagt om het tijdspad van deze actualisaties te borgen in regelgeving en beheerovereenkomsten met wetenschappelijke onderzoeksinstituten en ook te communiceren met de sectoren. De sector wordt best proactief geïnformeerd zodat desgevallend binnen de sector naar draagvlak gezocht kan worden, aan sensibilisering gedaan kan worden.

- [37] **Berekeningsmodellen en doorrekening scenario's.** Het rekenhart van de PAS is het gecombineerde VLOPS-IFDM-model (*Immission Frequency Distribution Model*). Het IFDM-model voert een doorrekening uit van lokale bronnen op hoge resolutie, ook voor lijnbronnen zoals het wegverkeer en de scheepvaart, en kan tot maximaal 20 km ver rekenen. Het VLOPS daarentegen rekent zowel nabije als verafgelegen (internationale) bronnen door en bezit een specifieke rekenmodule voor de droge depositie (DEPAC). De rekenmodules en parametrisatie van het VLOPS-IFDM model worden regelmatig geactualiseerd. De geografisch gespreide emissie van ammoniak wordt voor de landbouwsector, meer bepaald voor Vlaamse veehouderijen, per emissiestadium berekend met het Emissie-Model Ammoniak Vlaanderen (EMAV). Voor de toegang tot het flankerend beleid en de vergunningverlening wordt op heden gebruik gemaakt van de impactscore die uitgaat van de bedrijfscontext. Voor de bepaling van de piekbelasters werd gebruik gemaakt van de impactscore uit de modeltrein EMAV-VLOPS-IFDM.

De Raad heeft volgende bedenking: scenarioberekeningen zijn een modelmatige benadering van de werkelijkheid en willen zo goed als mogelijk een correct beeld geven van de werkelijkheid maar zullen nooit 100% correct zijn. De Vlaamse overheid hanteert deze modellen als basis om maatregelenpakketten samen te stellen. De onzekerheden en beperkingen die ermee samenhangen werden echter niet in beeld gebracht. Het PAS-expertenpanel stelt hierover: *“de emissiereductiescenario's die als uitgangspunt dienden hebben volgens de expertencommissie een beperkte waarde en mogen dus niet 'omgekeerd' gebruikt worden als basis voor het beleid, ze zijn slechts een tool om aan te tonen dat de beoogde doelen bereikt kunnen worden”*.

Aanvullend standpunt BBL en Natuurpunt

We begrijpen en ondersteunen dat er modellen gehanteerd worden om inschattingen te kunnen maken. Wel menen we dat de rekengrens van 20 km te laag is. Slechts 30% van de uitgestoten ammoniak en 10% van stikstofoxiden slaat neer binnen de 20 kilometer van de emissiebron. Aangezien de impact voorbij deze grens op deze manier onvoldoende meegenomen wordt, is de impactscore te laag. Een dergelijke rekengrens is juridisch enkel te verdedigen als er wetenschappelijk geen twijfel over bestaat dat de stikstofdepositie buiten deze 20 km zone geen negatieve gevolgen heeft voor een Natura 2000-gebied. Het is zeer de vraag of dit wetenschappelijk bewijs er is, wat de juridische houdbaarheid van de rekengrens twijfelachtig maakt. We wijzen hierbij ook op de klimaatverandering die voor langere droge en warmere periodes zorgt, waardoor er minder natte depositie is en de depositie een stuk verder reikt. Bovendien gaat door warmte stikstof sneller vervluchtigen waardoor je dus cumulatief hogere concentraties hebt op een langere afstand. We vragen om een herevaluatie van de rekengrens gebaseerd op wetenschappelijke data. Bij twijfel dient het voorzorgprincipe gehanteerd te worden.

Gegeven het grote verspreidingsgebied van zowel NH₃ en NO_x en de omvang van Vlaanderen kan niet of nauwelijks worden gemotiveerd (passend beoordeeld) dat een afkapgrens wordt toegepast. Bij de beoordeling van IMPACT en de impactscoretool moet rekening gehouden worden met onder meer de manipulatie van de zoekzones, het verschil tussen de Vlaamse en de Nederlandse

emissiefactoren en het feit dat verschillende voorgestelde technische emissiereducerende maatregelen niet het beloofde rendement opleveren. Het is bijgevolg nodig om de cijferbasis van de ontwerp-PAS dringend te versterken om zo meer volledige constatering en conclusies te verkrijgen die gevolgen van de geplande werkzaamheden voor de betrokken Natura 2000-gebieden beter kunnen inschatten en de juridische aanvechtbaarheid verlagen.

Aanvullend standpunt Boerenbond

Om impactscores te berekenen worden vastgestelde procedures, modelafspraken en richtlijnen die vanuit de overheid worden opgelegd gevolgd. Dit betekent onder andere dat men gebruik maakt van de voorlopig vastgestelde zoekzones, de emissiefactoren uit het richtlijnenboek,... Deze zoekzones zijn opgesteld en verder geoptimaliseerd, in overleg met alle actoren, via het zoekzonemodel. Deze emissiefactoren zijn volgens de meest recente wetenschappelijke informatie opgesteld, geëvalueerd voor de situatie in Vlaanderen, aangezien deze verschillend kan zijn tegenover andere landen. Een vergelijking met andere landen gaat dus niet zomaar op.

Er kunnen verschillende opmerkingen geformuleerd worden bij het gebruik van modellen in de opbouw en onderbouwing van het beleid. De modelmatige benadering schiet te ver door. Zo verantwoordt de Vlaamse overheid verregaande maatregelen op bedrijfsniveau door haar beleid te onderbouwen met modelleringen waarbij ze voorbijgaat aan de grote frictie die bestaat tussen de gemodelleerde en feitelijke werkelijkheid enerzijds (onder andere te wijten aan het gebruik van verouderde gegevens en parameters hanteert als input voor modelleringen en berekeningen) en het onevenwicht tussen de mate van detail die wetenschap kan geven en deze die het beleid wenst anderzijds. Meer in het bijzonder baseren de scenarioberekeningen van het ontwerp-PAS zich op emissie- en depositiegegevens van 2015 en wordt dat jaar als “referentiejaar” genomen terwijl het ontwerp-PAS elders vermeldt dat het jaar 2019 “het meest recente jaar is waarvoor volledige emissie- en depositiecijfers beschikbaar zijn”. Er kan dan ook niet worden begrepen om welke reden niet de meest actuele emissie- en depositiecijfers als vertrekpunt van modelleringen en berekeningen werden genomen ingevolge waarvan het ontwerp-PAS abstractie maakt van feitelijke evoluties sedert 2015. Ook het feit dat emissiegegevens van sectoren buiten de landbouw (verkeer, industrie,...) in minder gedetailleerde mate beschikbaar zijn en dat bepaalde emissiebronnen niet in rekening zijn genomen, vergroot de frictie tussen de gemodelleerde en de feitelijke werkelijkheid. Tenslotte houdt het ontwerp-PAS ten onrechte geen rekening met het feit dat de impactscores berekend aan e hand van de modeltrein EMAN-VLOPS-IFDM slechts indicatief zijn en verschillen van de impactscores berekend aan de hand van de Impactscoretool door het gebruik van andere inputgegevens en andere emissiefactoren.

De Vlaamse overheid neemt de scenarioberekeningen zonder afdoende motivering als uitgangspunt voor o.a. het beoordelingskader voor de vergunningverlening, de stopzetting van de piekbelasters en de generieke bronmaatregelen voor de veehouderij. Bovendien dient minstens rekening te worden gehouden met de socio-economische gevolgen van de maatregelen die rechtstreeks uit de modelleringen worden afgeleid, hetgeen niet is gebeurd.

- [38] **Referentiejaar** De plan-MER geeft aan (in tabel 4-2) welke versies van kaarten en modellen worden gebruikt. De plan-MER geeft ook een zekere onderbouwing van deze keuze, maar de Raad vraagt om na te gaan of deze aanpak geen juridische risico's inhoudt ten gevolge van de verplichting om in

een MER steeds de meest actuele gegevens te gebruiken⁴⁵. De Raad wijst er wel op dat, indien er aan de referentiejaren wezenlijke wijzigingen zouden gebeuren, de berekeningen in de MER en de passende beoordeling opnieuw moeten uitgevoerd worden.

- [39] **Socio-economische impact (analyse).** Het milieueffectenrapport onderzoekt verschillende scenario's voor het terugdringen van de uitstoot en de depositie van stikstof.

Standpunt Boerenbond

Voor Boerenbond blijft de Vlaamse overheid in gebreke om de socio-economische impact van het ontwerp PAS op een afdoende wijze in kaart te brengen en vervolgens ook in rekening te brengen.

Artikel 1.2.1., § 3 DABM stelt dat het Vlaamse Gewest bij de uitvoering van haar milieubeleid rekening dient te houden met onder meer de socio-economische aspecten. De milieueffectrapportage beoogt luidens artikel 4.1.4, § 1 DABM in dezelfde zin in de besluitvorming over acties die aanzienlijke milieueffecten kunnen veroorzaken aan het milieubelang een plaats toe te kennen “die evenwaardig is aan de sociale, economische en andere maatschappelijke belangen”. In haar richtsnoer ter uitvoering van de SMEB-Richtlijn, licht de Europese Commissie terzake toe dat het MER deel kan uitmaken van “een document inzake duurzaamheidsbeoordeling waarin ook sociale en economische effecten aan de orde komen, of zo’n beoordeling zou in het plan of programma kunnen worden geïntegreerd.”⁴⁶

Ook de natuurregelgeving schrijft voor dat bij de uitwerking van het beleid rekening te houden is met socio-economische randfactoren. Artikel 2 lid 3 van de Habitatrichtlijn maakt duidelijk dat alle maatregelen die worden genomen op grond van de richtlijn zo moeten worden ontworpen dat zij natuurlijke habitats en soorten van EU-belang in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen, waarbij rekening wordt gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden.

*Luidens de Europese leidraad wordt in het kader van artikel 6 lid 1 van de Habitatrichtlijn, zijnde bij het nemen van instandhoudingsmaatregelen, rekening gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden.*⁴⁷

“Voor alle SBZ's voor habitats moeten de lidstaten instandhoudingsmaatregelen opstellen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen vaststellen. Deze maatregelen moeten uiterlijk zes jaar na vaststelling van de Unielijsten van GCB's zijn ingesteld. Deze maatregelen zijn positief en gebiedspecifiek; ze zijn van toepassing op alle typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen, met uitzondering van de soorten die volgens het Natura 2000-standaardgegevensformulier aanwezig maar verwaarloosbaar zijn. De maatregelen beogen de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen, waarbij rekening wordt gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden.” (eigen nadruk)

⁴⁵ Arrest RvSt 246.428 d.d. 17/12/2019, Matico en Arrest RvSt 245.985 d.d. 5/11/2019.

⁴⁶ Europese Commissie, *Uitvoering van Richtlijn 2001/42 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's*, raadpleegbaar via: https://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_nl.pdf, p. 25-26.

⁴⁷ Mededeling van de Commissie Beheer van Natura-2000-gebieden De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (92/43/EEG), Brussel, 21.11.2018 C(2018) 7621 final, pagina 17.

Eenmaal de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied zijn vastgesteld, is flexibiliteit wat betreft de te nemen instandhoudingsmaatregelen mogelijk, waarbij rekening kan worden gehouden met de sociaaleconomische activiteiten in het gebied, aldus de Europese Commissie.⁴⁸

“Wanneer de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied eenmaal zijn omschreven, is er enige flexibiliteit wat betreft het omschrijven en vaststellen van de instandhoudingsmaatregelen. Er zijn meerdere opties denkbaar (bijvoorbeeld een combinatie van wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen), waarbij rekening wordt gehouden met andere sociaaleconomische activiteiten in de gebieden.” (eigen nadruk)

Een zorgvuldige besluitvorming in hoofde van de Vlaamse Regering omtrent het ontwerp PAS veronderstelt alsdan een afdoende socio-economische impactanalyse.

Een socio-economische impactanalyse van de verschillende scenario's en de daaruit voortvloeiende maatregelen van het ontwerp PAS én van het ontwerp PAS in zijn geheel ontbreekt echter volledig. Dit geldt zowel voor de Vlaamse landbouw als voor de gehele Vlaamse agrovoedingsketen. Dit is onaanvaardbaar. Het advies van het PAS-expertenpanel luidt dus terecht dat “de aanpak van de emissie- en depositiereductie technologisch haalbaar, ecologisch, sociaal en economisch verantwoord moet zijn.”⁴⁹

Dat de socio-economische impact op de hele Vlaamse agrovoedingsketen bijzonder groot is, blijkt uit een studie van een gerenommeerd studiebureau dat in opdracht van Boerenbond een inschatting maakte van deze impact: 20.000 jobs kunnen worden bedreigd door een ondoordacht PAS-beleid.

Ten onrechte werd de socio-economische impact op de hele agrovoedingsketen niet in overweging genomen bij de totstandkoming van het beleid, zijnde bij het bepalen van emissiereductietaakstellingen en de bronmaatregelen, de opmaak van de beoordelingskaders inzake vergunningverlening, het stikstofsaneringsbeleid, het eventuele maatwerk en bij het bepalen van de timing waarbinnen één en ander moet gebeuren.

5 Nood aan een stabiel rechtszeker kader

5.1 Zorg voor goed onderbouwde plannen en regelgeving

[40] **Een toekomstgericht, werkbaar en rechtszeker kader is het uitgangspunt.** Volgens de PAS-nota moet “de PAS een toekomstgericht, werkbaar en rechtszeker kader bieden voor vergunning- en toestemmingverlening, rekening houdend met ecologische, sociale en economische randvoorwaarden”.

De Raad beaamt dit uitgangspunt en vraagt dat de definitieve versie van de PAS, alsook de bijhorende nieuwe decreet teksten, sterk onderbouwd worden zodat juridische betwistingen vermeden worden. Verschillende rechterlijke uitspraken tonen aan dat er nood is aan een dergelijk

⁴⁸ Mededeling van de Commissie Beheer van Natura-2000-gebieden De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (92/43/EEG), Brussel, 21.11.2018 C(2018) 7621 final, pagina 19.

⁴⁹ Advies PAS-expertenpanel, pagina 13.

kader. Niet alleen omgevingsvergunningen maar ook andere activiteiten⁵⁰ dreigen gehypothecerd te worden.

5.2 Volg de ontwikkelingen in Nederland op en trek er lessen uit

[41] **Leerpunten uit Nederland.** De stikstofproblematiek in Nederland kent een langere geschiedenis dan in Vlaanderen⁵¹. Nederland bouwt, als gevolg van rechtspraak, gestaag aan de onderbouwing van de instrumenten en maatregelen en voorziet ruime financiële middelen. Een brief van 1 april 2022⁵² van de Minister voor Natuur en Stikstof laat zien dat er nog veel stappen gezet moeten worden. Op 10 juni 2022 werd de Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied gepubliceerd⁵³.

Bovendien zorgen bepaalde recente ontwikkelingen dat nieuwe activiteiten of in stand houden van bestaande activiteiten niet vanzelfsprekend zijn. De Minaraad vindt het belangrijk dat Vlaanderen deze ontwikkelingen opvolgt en er de nodige lessen uit trekt. Eén belangrijke les lijkt alvast het belang van een grondige onderbouwing van de beleidsbeslissingen.

- De Nederlandse RvS had vragen bij de onderbouwing van berekening van de stikstofdepositie bij wegenbouw. Er werd alleen gekeken naar de stikstofdepositie die zich binnen een straal van 5 km voordeed. Dit leidde tot een aanpassing van het AERIUS-programma, waardoor in de toekomst voor alle bronnen de stikstofdepositieberekeningen worden begrensd op 25 km afstand van de bron⁵⁴.
- Sinds maart 2020 is in Nederland op snelwegen de snelheidslimiet verlaagd tot 100 km/uur. De stikstofruimte die hierdoor ontstond, is beschikbaar gesteld voor woningbouwprojecten en MIRT-projecten⁵⁵. Een uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland van 22 april 2022⁵⁷ zorgt dat deze snelheidsmaatregel (voorlopig) niet langer bruikbaar is voor het toelaten van nieuwe ontwikkelingen.
- Op 24 november 2021 deed de Raad van State uitspraak in een zaak over een tweetal plannen⁵⁸. De plannen voor het aanpassen van de infrastructuur leiden tot extra stikstofdepositie op al overbelaste Natura 2000-gebieden. Om deze effecten te compenseren, wordt in deze zaken extern gesaldeerd⁵⁹. In de uitspraak komt de Raad van State tot het oordeel dat alleen het tegen

⁵⁰ Recent werd de nuttigverklaring van de grootste ruilverkaveling van Vlaanderen anno 2021 vernietigd door de Raad van State op basis van de stikstofproblematiek.

⁵¹ Reeds op 29 mei 2019 stelde de Raad van State ('ABRV'), vast dat de passende beoordeling van de PAS niet voldeed aan de randvoorwaarden van art. 6 Habitatrictlijn. Die uitspraak leidde tot een onmiddellijke beëindiging van het PAS waardoor iedere activiteit met enige stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden niet zonder slag of stoot kan worden gerealiseerd en dat er fors geïnvesteerd moet worden in natuurherstel en vermindering van stikstofdepositie.

⁵² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/04/01/hoofdpijnen-van-de-gecombineerde-aanpak-van-natuur-water-en-klimaat-in-het-landelijk-gebied-en-van-het-bredere-stikstofbeleid>

⁵³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/06/10/startnotitie-nationaal-programma-landelijk-gebied>.

⁵⁴ Het Nederlandse kabinet heeft op 9 juli 2021 besloten om de projectbijdrage voor alle typen emissiebronnen in het kader van toestemmingverlening te berekenen tot een maximale rekenafstand van 25 kilometer. De maximale rekenafstand van 25 kilometer is verwerkt in AERIUS Calculator 2021, die sinds 13 januari 2022 is voorgeschreven in de Regeling natuurbescherming. Boven de 25 km leidt de betreffende activiteit weliswaar veelal ook tot stikstofdepositie, maar deze kan – o.a. door modelmatige beperkingen – niet worden toegerekend aan een specifieke activiteiten. Deze toename van stikstofdepositie op een afstand die groter is dan 25 km van een bron wordt door middel van (generieke) natuur- en bronmaatregelen teniet gedaan, zo is de gedachte.

⁵⁵ Art. 5.5a Wnb en par. 2.1.2 Regeling natuurbescherming.

⁵⁶ De maatregel van de verlaagde maximumsnelheid overdag heeft gezorgd voor stikstofruimte voor de bouw van ruim 33.000 woningen. (bron: brief van 1 april 2022).

⁵⁷ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBNHO:2022:3375>

⁵⁸ Uitspraak 201606653/2/R2 en 201805874/1/R2.

⁵⁹ Bij externe saldering, waarbij men emissies 'overkoopt' van nabijgelegen bedrijven waardoor er per saldo geen sprake is van een toename van schadelijke effecten.

elkaar wegstrepen van stikstofdepositie op overbelaste gebieden (extern salderen) niet meer voldoende is. De Raad van State vindt ook dat gemotiveerd en inzichtelijk moet worden gemaakt met welke andere maatregelen een daling van de stikstofdepositie gerealiseerd wordt voor het betreffende Natura 2000-gebied.

- Daarnaast nemen de handhavingsverzoeken⁶⁰ en intrekingsverzoeken⁶¹ toe. Deze (vooralsnog alleen rechtbank-)uitspraken laten o.a. zien dat in alle gevallen een individuele afweging van relevante belangen dient plaats te vinden, en dat weinig waarde wordt toegekend aan het huidige programma ter legalisatie van de onder het PAS vrijgestelde activiteiten.
- In Nederland stelde een rechterlijke uitspraak⁶² m.b.t. het pesticidengebruik in de buurt van een Natura 2000-gebied dat er niet kon aangetoond worden dat het uitgesloten was dat er significante effecten zijn.⁶³

5.3 Zorg dat juridische knelpunten opgelost worden

[42] **De ministeriële Instructie als beoordelingskader.** Op dit moment worden vergunningsaanvragen beoordeeld aan de hand van een ministeriële instructie⁶⁴. Deze instructie bevat voor de adviserende overheden een reeks richtlijnen, inclusief beoordelingskader, die kunnen worden aangewend bij de voorbereiding van vergunningsbeslissingen en adviezen.

Het hanteren van vooraf bepaalde beoordelingskaders in het kader van een programmatische aanpak is volgens het PAS-arrest⁶⁵ van het Hof van Justitie van 7 november 2018 toegelaten door artikel 6, 3de lid, van de Habitatrichtlijn, evenwel slechts *“wanneer na een grondige en volledige toetsing van de wetenschappelijke deugdelijkheid van die beoordeling kan worden gegarandeerd dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat geen van de plannen of projecten schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied, hetgeen door de nationale rechter moet worden nagegaan”*. Het Hof van Justitie wijst hier op de toepassing van het voorzorgsbeginsel.

De ministeriële instructie stelt alvast dat het tijdelijke kader uitgaat van het voorzorgsbeginsel. Verwijzend naar een arrest van 15 mei 2019 van het Duitse Bundesverwaltungsgericht argumenteert de ministeriële instructie dat het voorzorgsbeginsel immers niet vereist om bij de passende beoordeling te streven naar een “nul-risico”, alleen al omdat een nul-risico wetenschappelijk nooit aantoonbaar is. Ook de Nederlandse Raad van State aanvaardt dat bepaalde bijdragen niet kunnen leiden tot merkbare en meetbare effecten. De ministeriële instructie stelt daarom dat in het kader van de voortoets kan worden gewerkt met een *de minimis*-drempel, welke rekening houdt met het onmeetbaar, of minstens moeilijk meetbaar, karakter van bepaalde deposities wat ook aansluit bij

⁶⁰ Handhavingsverzoeken gaan vooral over het (beweerdelijk) niet vergund zijn van weiden en bemesten resp. het (nog) niet gelegaliseerd zijn van onder het PAS vrijgestelde activiteiten. (bron: ...).

⁶¹ Intrekingsbevoegdheden van art. 5.4 lid 1 Wnb en de intrekingsverplichting art. 5.4 lid 2 Wnb.

⁶² [Bodemzaak Bestuursrecht overig - Uitspraken.nl](https://www.bodemzaakbestuursrecht.nl)

⁶³ Wat betreft de afstand voor verspreiding via de lucht stelt de rechter: “Bovendien blijkt uit het onderzoek dat restanten van bestrijdingsmiddelen zowel bij omwonenden die dicht bij de bespoten bollen velden wonen, als ook bij deelnemers uit de controlegroep die verder dan 500 meter van een agrarisch veld woonachtig zijn, zijn aangetroffen. Dit betekent dat ook op afstanden van meer dan 250 meter restanten van bestrijdingsmiddelen neerslaan.”.

Dit wordt bevestigd in de studie “Direct pesticide exposure of insects in nature conservation area in Germany”: “The number of substances of recorded residues is related to the proportion of agricultural production area in a radius of 2000 m. Therefore, a drastic pesticide reduction in large buffers around nature conservation areas is necessary to avoid contamination of their insect fauna.” <https://www.nature.com/articles/s41598-021-03366-w>

⁶⁴ <https://www.west-vlaanderen.be/sites/default/files/2021-06/20210502-Instructie%20PAS.pdf>

⁶⁵ [CURIA - Documents \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62019J0001)

artikel 2, 30° van het Natuurdecreet, dat het begrip “betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone” invult als een aantasting die meetbare en aantoonbare gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone. Zoals de ministeriële instructie vaststelt, nam de totale jaarlijkse emissie van NO_x jaar na jaar af sinds 2001, en duurt deze afname tot op heden nog voort, zodat de doelstellingen inzake reductie van NO_x teneinde het halen van de instandhoudingsdoelstellingen te verzekeren worden gehaald. De ministeriële instructie argumenteert daarom dat wetenschappelijk dan ook redelijkerwijze kan worden uitgesloten dat de realisatie van één project met een individueel zeer beperkte tot beperkte impact, zelfs in combinatie met alle andere projecten, het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen niet in het gedrang kan brengen.

De Minaraad begrijpt dat na het stikstofarrest snel ingegrepen moest worden. De Vlaamse overheid opteerde hierbij voor een ministeriële instructie. De vraag stelt zich of deze instructie, die wordt gebruikt als toetsingskader voor projecten met een mogelijke impact op speciale beschermingszones, niet conform de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie voorafgaand onderworpen moest worden aan planmilieueffectenrapport (plan-MER)⁶⁶.

[43] **Geen programma op krediet.** In een arrest⁶⁷ van het Europees Hof van Justitie staat dat de “(130) toekomstige voordelen van dergelijke maatregelen niet mogen worden betrokken in de passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project voor de betrokken gebieden als die voordelen niet vaststaan, met name omdat nog niet is uitgewerkt hoe de voordelen tot stand zullen worden gebracht of omdat het niveau van wetenschappelijke kennis het niet mogelijk maakt dat zij met zekerheid in kaart worden gebracht of gekwantificeerd”. [...] (132) Gelet op het voorgaande dient op de vijfde tot en met zevende vraag in zaak C 293/17 en de derde tot en met de vijfde vraag in zaak C 294/17 te worden geantwoord dat artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat instandhoudingsmaatregelen in de zin van lid 1 van dat artikel, preventieve maatregelen in de zin van lid 2 van dat artikel, maatregelen die specifiek voor een programma als dat in de hoofdingen worden getroffen, of zogenoemde autonome maatregelen, dus maatregelen die losstaan van dat programma, niet mogen worden betrokken in een passende beoordeling als bedoeld in deze bepaling indien de verwachte voordelen van die maatregelen niet vaststaan ten tijde van die beoordeling”.

In de interpretatie van de conceptnota is “derhalve vereist dat deze maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd om te kunnen worden betrokken in het kader van een voortoets of een passende beoordeling [...] Het is verdedigbaar dat de reductiemaatregelen kunnen worden aanzien als zijnde ‘daadwerkelijk uitgevoerd’ indien ze effectief in de regelgeving zijn verankerd en worden uitgevoerd. Met maatregelen waarvan de inwerkingtreding wordt uitgesteld, of waarvan de inwerkingtreding afhankelijk wordt gesteld van een latere gebeurtenis of beslissing, kan met zekerheid geen rekening worden gehouden”.

Standpunt BBL, Natuurpunt en Voka

BBL, Natuurpunt en Voka vinden het positief dat bij de uitwerking van de PAS rekening werd gehouden met bovenstaande randvoorwaarden. In dit kader is het ook positief dat toekomstige

⁶⁶ HvJ 25 juni 2020 ECLI:EU:C:2020:503, paragraaf 64-79. Het hof oordeelde dat de omzendbrief van 2006 voorwaarden voor de bouw en exploitatie van windturbines in het Vlaamse Gewest onder de „plannen en programma’s” vallen waarvoor volgens artikel 3, lid 2, van richtlijn 2001/42 een milieubeoordeling moet worden verricht.

versoepelingen afhankelijk zijn van het halen van bepaalde doelstellingen. Er wordt gewerkt met een variabele beoordelingsdrempel (0,025% als de minimis-drempel) waaronder vergunningen kunnen worden afgeleverd. Deze variabele drempel houdt rekening met de in uitvoering zijnde maatregelen inzake ammoniakreducties: indien deze inspanningen toenemen, kan ook de variabele drempel stijgen. Indien de ammoniakreductiedoelstelling van de PAS voor 2030 wordt gehaald, komt de variabele drempel op 0,8% te liggen. De drempel wordt eveneens tweejaarlijks geëvalueerd aan de hand van metingen en desgevallend aangepast.

Aansluitend wensen BBL, Natuurpunt en Voka de argumenten verder te expliciteren die pleiten voor de gedifferentieerde aanpak ten voordele van industriële processen. Er is met name een groot verschil tussen emissies van ammoniak (95% landbouw) en NO_x (19% industrie en 10% land- en tuinbouw) en hun respectievelijke depositiesnelheid en concentratie. De depositiesnelheid van ammoniak is verreweg het hoogst. Dat is ook de reden dat van de stikstofneerslag van Vlaamse bronnen maar liefst 78% afkomstig is van de landbouw, en maar 4% van de industrie. Zoals in het ontwerp van beslissing inzake de D-PAS al onderstreept werd, werden er de laatste 20 jaar grote reducties gerealiseerd inzake NO_x en trok deze neerwaartse tendens zich de laatste jaren gewoon door. De uitstoot van ammoniak stagneert sinds 2007. Om te vermijden dat het stikstofbad overloopt, is de Vlaamse Regering genoodzaakt snel werk te maken van de D-PAS.

Standpunt UNIZO en Voka

Bij het nemen van maatregelen in het kader van de PAS kan de overheid (conform artikel 2 lid 3 Habitatrichtlijn) rekening houden met socio-economische factoren.

Er zijn meerdere argumenten voor een gedifferentieerde aanpak van de sectoren veehouderij, mestverwerkende installaties, industrie, gebouwenverwarming en transport. Een verschil in aanpak is gesteund op verschillen in schaal, verschillen in historiek, en verschillen in socio-economische kosten en baten. Zo hebben de inspanningen om NO_x te verminderen geleid tot een structurele afname en daling van de totale NO_x-uitstoot. Voor bepaalde sectoren is de bijdrage aan de stikstofproblematiek beperkt en is er sprake van een in de feiten waarneembare dalende trend. Belangrijk aandachtspunt is ook dat de meest kostenefficiënte maatregelen moeten genomen worden om stikstofreducties te realiseren.

Aanvullend standpunt Voka

Om een maatschappelijke stilstand te vermijden, bevat het ontwerp van D-PAS een gunstigere de minimis-drempel voor industriële activiteiten. Zoals Prof. dr. H. Schoukens (juridisch tijdschrift TROS van april 2021) terecht stelt is een de minimis-drempel extra te verantwoorden, als deze wordt gekoppeld aan bepaalde sectoren. Vooral bij sectoren waarvan de bijdrage aan het stikstofprobleem beperkt is en waar er sprake is van een in de feiten waarneembare dalende trend (de sector industrie dus), lijkt hem dat zeker mogelijk. Daarbij komt dat de Vlaamse Regering in 2019 een Vlaams Luchtbeleidsplan heeft goedgekeurd, dat zeker al voor industriële spelers een ambitieus reductieplan voorlegt naar 2030 toe. Bovendien worden deze industriële processen vandaag al bijzonder streng gereguleerd en gestuurd vanuit Europa (NEC-Richtlijn, MCP-Richtlijn, BREF, etc.). Tot slot is het ook perfect verantwoord dat de Vlaamse Regering bij het nemen van maatregelen in het kader van de programmatische aanpak stikstof naast de reeds geleverde inspanningen en het mooie reductierapport, de beperkte bijdrage en de geplande maatregelen, ook rekening houdt met andere factoren zoals toegevoegde waarde, tewerkstelling, etc.

Standpunt Boerenbond

Boerenbond deelt deze mening niet. De rechtspraak vereist de verstrengde aanpak voor landbouwprojecten niet. A contrario mogen verwachte of toekomstige voordelen van maatregelen in het kader van een plan-MER dus wél in rekening worden genomen in het kader van een passende beoordeling van een individuele vergunningverlening voor zover de voordelen van deze maatregelen vaststaan, o.m. omdat is uitgewerkt hoe deze voordelen tot stand zullen worden gebracht. Er is immers ook de zekerheid dat de generieke bronmaatregelen zullen leiden tot een aanzienlijke emissiedaling. Juridisch is er dus wél meer ruimte dan het ontwerp PAS voorziet. Men dient dus niet te wachten op de effectieve realisatie van generieke emissiereducties bij het bepalen van de ontwikkelingsruimte in hoofde van individuele bedrijven, voorzover zij vaststaat. Dit gebeurt ook niet voor de NO_x-bronnen. Hier moeten generiek geen inspanningen voorgelegd worden alvorens ontwikkelingsruimte ter beschikking wordt gesteld. Sterker nog, deze bedrijven kunnen nog een stijging van de impactscore met 1% of meer realiseren. Zelfs na de vereiste emissiereductie zal de voortoetsdrempel voor ammoniak van landbouw nog onder deze van NO_x-bronnen liggen. Verschillende drempelwaarden voor verschillende bronnen zijn ecologisch of wetenschappelijk niet te onderbouwen. De voortoetsdrempel is uitgedrukt als een impactscore, waarin het verschillend gedrag van NH₃ en NO_x al wordt meegenomen. De impact van een landbouwbedrijf met een impactscore van 1% is bijgevolg even groot als dat van een industrieel bedrijf met dezelfde impactscore. Het risico op een betekenisvolle aantasting is in beide situaties exact dezelfde. Bijgevolg mag niet worden vergeten dat door het verschillende depositiegedrag van NH₃ en NO_x, landbouwbedrijven al veel minder zullen mogen emitteren in de buurt van een SBZ-H dan bedrijven die NO_x uitstoten, om tot dezelfde impactscore te komen.

Het ontwerp PAS voert voor wat betreft NO_x (sectoren industrie en transport) geen bijkomende maatregelen in ten opzichte van de taakstelling die voor NO_x is voorzien in het Luchtbeleidsplan. Dit geldt evenwel niet voor ammoniak (NH₃) (land -en tuinbouwsector). De Vlaamse overheid motiveert evenwel niet om welke reden zij heeft gemeend in het kader van het ontwerp PAS bijkomende maatregelen te moeten nemen opzichts NH₃ (land -en tuinbouwsector) en niet ten opzichte van NO_x (sectoren industrie en transport). Voor wat betreft NO_x gaat het ontwerp PAS er van uit dat de maatregelen uit het Luchtbeleidsplan volstaan. Deze beslissing wordt evenwel niet onderbouwd, noch gemotiveerd.

Er kan dus niet worden verantwoord dat de Vlaamse overheid in het kader van het ontwerp PAS voor wat betreft de sectoren industrie en verkeer meent te kunnen volstaan met de verwijzing naar de maatregelen uit het Luchtbeleidsplan en enkel verdere emissiereducerende maatregelen oplegt ten opzichte van één sector, zijnde de land -en tuinbouwsector. In het kader van te behalen emissiereductiedoelstellingen is een kg stikstof immers een kg stikstof ongeacht van welke sectoren deze stikstof afkomstig is.

In Nederland zet het kabinet wél in op een evenredige bijdrage van alle sectoren bij het terugdringen van de stikstofbelasting op de Nederlandse natuur.

Bovendien zijn in het Luchtbeleidsplan geen concrete emissiereducerende bronmaatregelen geformuleerd ingevolge waarvan deze ook niet juridisch kunnen worden verankerd waardoor het ontwerp-PAS onvoldoende is gewaarborgd.

Er kan niet begrepen worden waarom de Vlaamse overheid geen concrete emissiereducerende maatregelen voor NO_x in het ontwerp PAS verankert en geen borging van de realisatie van de maatregelen en de doelstellingen inzake NO_x o.m. vanuit het Luchtbeleidsplan, opneemt.

[44] **Zorg voor duidelijke randvoorwaarden bij intern salderen.** Voor de volledigheid benadrukt de conceptnota dat ingevolge projectgebonden ingrepen waardoor de bestaande milieudruk verlaagt, de 'vrijgekomen' ruimte in principe kan worden ingezet in functie van het nieuwe project (in Nederland het zgn. 'intern salderen'⁶⁸). Door de vaststelling van maatregelen om de uitvoering van de doelen van de PAS te verzekeren, is in dergelijk geval in principe geen sprake van een verdere achteruitgang van de natuurwaarden (in het kader van een PAS), zodat kan worden aangenomen dat er evenmin sprake is van een betekenisvolle aantasting. In Nederland heeft men ervaring met een gelijkaardige methodiek: 'intern salderen'. Jurisprudentie ter zake toont aan:

- Niet benutte emissieruimte (latente ruimte) mag niet meer gebruikt worden bij intern salderen.⁶⁹
- De bestaande toestand moet legaal zijn, en dus indien vereist een vergunning hebben⁷⁰.
- Men moet rekening houden met bijkomende beperkingen, bv. ingevolge verstrengen vergunningsvoorwaarden⁷¹.
- Onbenutte stikstofrechten uit het verleden kunnen niet zomaar aangesproken worden⁷².
- De effectiviteit van de maatregelen (bv. luchtwassers) moet erkend worden (in wetenschappelijke literatuur).⁷³

De Minaraad vraagt dat bij de verdere uitwerking van de randvoorwaarden van het intern salderen in Vlaanderen rekening wordt gehouden met relevante ervaringen uit Nederland. Deze aanpak moet vermijden dat intern salderen in de rechtbank worden aangevochten.

[45] **Schep duidelijkheid over passende beoordeling bemesting/beweiding.** Bemestingspraktijken in en rondom de habitatrichtlijngebieden zorgen eveneens voor stikstofemissies die via de lucht en het grond- en oppervlaktewater een negatieve impact kunnen hebben op de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen.

Het Hof van Justitie oordeelde dan ook, in het PAS-arrest van 7 november 2018⁷⁴, dat bemesting en beweiding niet zomaar kunnen worden uitgesloten van een passende beoordeling.

In de ontwerp-PAS wordt aangegeven dat de Vlaamse Regering in het kader van het zevende Mestactieplan (MAP 7, 2023–2026) een afdoende antwoord zal bieden op de rechtspraak m.b.t. de passende beoordeling voor bemesting en beweiding in en in de nabijheid van SBZ's.

⁶⁸ PAS-expertenpanel: Bij intern salderen gaat het om uitbreidingen van bestaande bedrijven of andere emissiebronnen. Door het treffen van maatregelen bij de bestaande bronnen (bijvoorbeeld betere filters, emissiearm stalsysteem etc) gaan de emissies van de bestaande bron omlaag. Een uitbreiding van de bron in omvang kan Europeesrechtelijk worden toegestaan als de extra emissie door de uitbreiding niet groter is dan de (met zekerheid te behalen!) afname van de emissie van de bestaande bron.

⁶⁹ Rechtbank Oost-Brabant oordeelde in een uitspraak van 8 december 2021 dat niet benutte emissieruimte (latente ruimte) niet zonder meer mag worden gebruikt bij intern salderen.:NL:RBOBR:2021:6389.

⁷⁰ ABRvS van 29 mei 2019 ECLI:NL:RVS:2019:1604.

⁷¹ M. Kajaan, Actualiteiten bescherming Natura 2000-gebieden, M&R 2022,2.

⁷² <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBOBR:2021:6389&showbutton=true&keyword=Geertuidentberg&keyword=stikstof>

⁷³ Verschillende Nederlandse rechtbanken spreken van 'schijnzekerheid'. Onlangs hebben ze heel wat vergunningen vernietigd, omdat de beloofde reducties in de praktijk niet gehaald worden. Diverse uitspraken van rechters: ECLI:NL:RBOBR:2022:1008 en ECLI:NL:RBOVE:2021:3590.

⁷⁴ <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=207424&doclang=NL>

De Minaraad vraag dat de overheid duidelijkheid schept over een passende beoordeling voor bemesting en beweiding.

[46] **Ingrijpen bij reeds vergunde en bestaande exploitaties moet zorgvuldig gebeuren.** De PAS voorziet dat alle piekbelasters hun activiteiten tegen uiterlijk 2025 moeten stopzetten en dat ze worden uitgekocht. Er zal decretaal worden ingegrepen in hun vergunning.

Het ingrijpen bij reeds vergunde en bestaande exploitaties is niet vanzelfsprekend. Artikel 6, lid 2, van de Habitatrichtlijn verplicht de lidstaten om preventieve maatregelen te nemen om verslechtingen en verstoringen te voorkomen die, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn, significante negatieve gevolgen zouden kunnen hebben. Indien duidelijk is dat de intrekking van een vergunning de enige passende maatregel blijkt, kan deze in voorkomend geval worden afgedwongen voor de rechter via de toepassing van artikel 6, lid 2, van de Habitatrichtlijn. Dit impliceert dat overheden verplicht kunnen zijn om in te grijpen op bestaande activiteiten. In Vlaanderen zit deze mogelijkheid vervat in artikel 36ter, § 2, van het Natuurdecreet, dat toestaat ten allen tijde in te grijpen op activiteiten die leiden tot een bijkomende verslechting. Dit kan eventueel ook in bepaalde gevallen de intrekking van bestaande vergunningen impliceren. Tot op heden is hier nog geen gebruik van gemaakt en het is trouwens maar de vraag of dit artikel hiertoe robuust genoeg is. Het Omgevingsvergunningsdecreet voorziet daarnaast in de mogelijkheid tot het bijstellen van de milieuvoorwaarden die zijn opgenomen in de omgevingsvergunning, wat ook kan op gemotiveerd verzoek van de toezichthouder en van het betrokken publiek.

In andere landen bestaat reeds relevante jurisprudentie:

- Het Hof van Justitie heeft geacht dat het intrekken van een vergunning noodzakelijk kan zijn indien er geen andere manier is om verdere verslechtingen te verhinderen⁷⁵.
- In een uitspraak van de Nederlandse RvS van 20 januari 2021 werden de voorwaarden voor het intrekken van vergunningen uiteengezet⁷⁶: *de Nederlandse RvS onderscheidt drie stappen voor de beoordeling van een intrekkingsverzoek in de context van artikel 6, lid 2, van de Habitatrichtlijn:*
 - als de natuurwaarden achteruit dreigen te gaan moet het bestuur maatregelen treffen om die achteruitgang te voorkomen;
 - *intrekking van de natuurvergunning kan zo'n maatregel zijn, maar het is aan het bevoegde bestuur om hier al dan niet voor te kiezen. Er mag ook voor andere maatregelen worden gekozen. Alleen als het intrekken van de natuurvergunning de enige maatregel is om de verslechting van de natuur te voorkomen, moet het betrokken bestuur de vergunning intrekken;*
 - *als het bevoegde bestuur ervoor zou kiezen om andere maatregelen te treffen om de achteruitgang van de natuurwaarden tegen te gaan, bijvoorbeeld in de vorm van een pakket of programma, dan zal het die keuze goed moeten onderbouwen. Hierbij dient duidelijk te worden gemaakt welke andere maatregelen getroffen zijn of zullen worden, binnen welk tijdsplan de maatregelen worden uitgevoerd, en wanneer wordt verwacht dat deze effectief zullen zijn.* Deze rechtspraak ligt in lijn met die van het Europees Hof van Justitie: artikel 6,

⁷⁵ HvJ 24 november 2011, nr. C-404/09, *Commissie/Spanje*, ECLI:EU:C:2011:768.

⁷⁶ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBOBR:2019:4830>

⁷⁷ Schoukens H. 2021, Nieuwe stikstofrechtspraak uit Nederland en Vlaanderen zet de politiek verder onder druk: brengt het Krokus-akkoord soelaas?

lid 2, van de Habitatrichtlijn betreft een resultaatsverbintenis, die de overheid in sommige gevallen verplicht om in te grijpen op reeds vergunde exploitaties. Ook wanneer het gaat om activiteiten die reeds aanwezig waren vóór de aanwijzing van het gebied als speciale beschermingszone.

De motiveringsverplichting is in deze heel belangrijk. Een recente uitspraak van de rechtbank van Gelderland toont aan dat het wel degelijk mogelijk is om een pertinente motivering aan te leveren om de intrekking van een natuurvergunning te weigeren⁷⁸.

De Minaraad vraagt dat de Vlaamse Regering op basis van de informatie uit het openbaar onderzoek nagaat of de decretale intrekking van de vergunningen van de piekbelasters voldoet aan de Habitatrichtlijn en aan de jurisprudentie van het Hof van Justitie.

- [47] **Onderbouw de decretale verlenging van vergunningen.** Bedrijven waarvan de vergunning in 2021 afliep of in 2022 zou aflopen, verkeerden de laatste maanden in grote onzekerheid. Het PAS-akkoord voorziet voor deze bedrijven een overgangsregeling. De geldigheidsduur van vergunningen van veehouderijen en mestverwerkingsinstallaties die nog aflopen in 2022 wordt decretaal met anderhalf jaar verlengd. Dat geldt ook voor vergunningen die aflopen in 2021 en waarvoor tijdig een hernieuwing werd aangevraagd. Deze regeling geldt enkel voor de inrichtingen die wegens de stikstofproblematiek rond SBZ-H geen nieuwe vergunning zouden kunnen krijgen. De termijn voor het aanvragen van een vergunning voor de einddatum van de vergunning wordt eveneens verkort, zodat een nieuwe vergunningsaanvraag tijdig ingediend kan worden, waarbij rekening kan worden gehouden met de vereisten van de PAS.

De Minaraad vraagt dat dit juridisch goed onderbouwd wordt zodat deze verlenging de toets aan artikel 6, lid 2, van de Habitatrichtlijn kan doorstaan. Hierbij is desgevallend o.m. relevant dat de decretale verlenging geen betrekking heeft op reeds vervallen vergunningen, dat het voorwerp van de vergunning niet wordt gewijzigd en dat er dus ook geen bijkomende emissies en deposities worden veroorzaakt, dat de decretale verlenging is beperkt in de tijd en dat deze verlenging wordt toegestaan om bedrijven de kans te geven rekening te houden met de vereisten van de PAS.

- [48] **Passende beoordeling vereist bij omzettingen naar omgevingsvergunning van onbepaalde duur.** De Raad wijst in dit verband ook op het arrest nr. 125/2016 van Grondwettelijk Hof van 6 oktober 2016. Het Hof vernietigde één artikel. Het (vernietigde) artikel 226, van het Omgevingsvergunningsdecreet stelde de loutere hernieuwing van een omgevingsvergunning of de omzetting van een bestaande milieuvergunning, verleend vanaf 10 september 2002, naar een omgevingsvergunning vrij van de opmaak van een passende beoordeling, tenzij indien de hernieuwing of de omzetting betrekking heeft op activiteiten die fysieke ingrepen in het leefmilieu vereisen. De decreetgever achtte deze bepaling bestaanbaar met artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn 92/43, vermits dit artikel enkel van toepassing is op een “project” en het begrip “project” – althans in het kader van de Europese project-MER-Richtlijn 2011/92 – begrepen wordt als elke “fysieke ingreep in het leefmilieu”. Het Grondwettelijk Hof achtte deze interpretatie van de decreetgever evenwel onvoldoende in het licht van de doelstelling van de Habitatrichtlijn. Verwijzend naar artikel 6, lid 2, van de Habitatrichtlijn, dat een algemene beschermingsverplichting inhoudt die ook geldt voor exploitaties die niet kwalificeren als een “project” in de zin van artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn, oordeelde het Hof dat voor een hernieuwing van een omgevingsvergunning een passende beoordeling uit te voeren is

⁷⁸ Schoukens H. 2021, Nieuwe stikstofrechtspraak uit Nederland en Vlaanderen zet de politiek verder onder druk: brengt het Krokus-akkoord soelaas?

wanneer het project, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten, significante gevolgen kan hebben voor een speciale beschermingszone. Enkel zo kan het vergunningverlenend bestuur immers zekerheid verkrijgen dat door het project de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zullen worden aangetast, dan wel dat artikel 6, lid 4 van de Habitatrichtlijn moet worden toegepast.

Het is voor de Minaraad van belang mede omwille van rechtszekerheid dat het Omgevingsvergunningendecreet voldoet aan artikel 6, lid 2, en artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn. Volgens Prof. H. Schoukens impliceert dat o.a. dat het fysieke karakter van een activiteit niet langer doorslaggevend is voor de kwalificatie ervan als 'project' maar wel de potentieel schadelijke impact op een speciale beschermingszone en dat indien nodig in functie van een eventuele verslechtering ingegrepen op bestaande exploitaties (zie ook [46] en [82]).

- [49] **Stem wetgeving af om stikstofoerisme te vermijden.** Heel wat veehouderijen en SBZ's bevinden zich aan de gewestgrens of aan de landsgrens met Nederland en Frankrijk. Het arrest van 20 oktober 2021 van de Nederlandse RvS stelt dat bij toetsing van effecten aan buitenlandse speciale beschermingszones, de in het buitenland gehanteerde systematiek kan worden gebruikt.

De stikstofregels zijn gestoeld op Europees recht. Soepelere of strengere regels in andere regio's kan een factor zijn voor bedrijven om te kiezen voor bepaalde regio's. Er ontstaat aldus een reëel risico op stikstofoerisme. Nederlandse veehouders verhuizen naar Vlaanderen, of Vlaamse naar Wallonië of Frankrijk, waar men minder streng is.

De Minaraad vraagt om overleg met andere regio's/landen zodat gestreefd wordt naar een gelijk speelveld en dat bijgevolg stikstofoerisme vermeden wordt.

- [50] **Verduidelijk beleid rond stikstofdepositie in VEN-gebieden, in Vogelrichtlijngebieden en bij ruimtelijke projecten.** Uit het PAS-akkoord is nog niet duidelijk hoe omgegaan wordt met de impact van stikstofdepositie op VEN-gebieden, Vogelrichtlijngebieden en ruimtelijke projecten.

Het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) is een selectie van de waardevolste en gevoeligste natuurgebieden in Vlaanderen. Gebieden errond en ertussen, onderdeel van de Natuurverwevings- en Natuurverbindingsgebieden, zorgen voor een buffer tegen nadelige invloeden. De Vlaamse regelgeving stelt dat deze gebieden gevrijwaard moeten blijven van alle negatieve invloeden als verslechtering niet kan worden uitgesloten⁷⁹. Het arrest van de RvVb van 10 februari 2022⁸⁰ over een vergunning voor een geitenboerderij in Merksplas verwijst hierbij naar artikel 26bis, §1, van het Natuurdecreet en stelt: *"Artikel 26bis, §1, verbiedt principieel activiteiten die onvermijdbare en onherstelbare schade in het VEN veroorzaken. Of de gevolgen voor de natuur in het VEN als significant of betekenisvol ingeschat worden, doet niet ter zake aangezien die bepaling een dergelijke drempel niet vereist. De motivering die op het tegendeel neerkomt, is naar recht onaanvaardbaar. Evenmin aanvaardbaar is de overweging dat de "kans" op een negatieve impact op het VEN-gebied klein is in het licht van de afstand. De kans op onvermijdbare en onherstelbare schade volstaat."* Ook bij het stikstofarrest van 25 februari 2021 vormde de VEN-toets uit artikel 26bis van

⁷⁹ Natuurdecreet artikel 26bis, § 1. "De overheid mag geen toestemming of vergunning verlenen voor een activiteit die onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken."

⁸⁰ <https://www.dbrb.be/sites/default/files/2022-02/RVVB.A.2122.0455.pdf>.

het Natuurdecreet⁸¹ een argument voor de RvVb. In dit arrest wijst de RvVb er op dat het project de VEN-toets niet doorstond omdat er sprake was van 'beperkte' schade op de natuurwaarden van het VEN door de stikstofdepositie van het project.

De Minaraad wijst erop dat de afbakening van het VEN nog niet is afgerond en dat geen ministeriële richtsnoeren bestaan voor de bedoelde toetsing. Die zouden volgens de Raad nuttig zijn. Ondanks de onduidelijkheid die bestaat t.a.v. VEN (Vlaams Ecologisch Netwerk) is het logisch dat ook de maatregelen uit de PAS de stikstofdruk op VEN-gebieden zullen verminderen.

Eenzelfde aanpak van VEN en SBZ is niet vanzelfsprekend omdat de beleidsmatige onderbouw wat natuurdoelstellingen betreft totaal verschillend is. Het zou dan ook niet onlogisch zijn dat ook in de vergunningverlening andere kaders/drempels gehanteerd worden t.a.v. VEN dan t.a.v. SBZ. De emissie maatregelen vanuit het PAS-beleid zullen zorgen voor dalende emissies en deposities en dus in de praktijk en op het terrein ook een gunstig effect hebben op de VEN-gebieden. Dit kan dus een element vormen in de beoordeling van het al dan niet herstelbaar karakter van schade in het kader van de VEN-toets.

In vogelrichtlijngebieden (SBZ-V) zijn doelen gelegd voor de instandhouding van vogelsoorten, zoals Wulp, Grutto, etc. Het beschermen van leefgebieden is hier onderdeel van. De depositie van stikstof kan een onrechtstreeks effect hebben op die vogelsoorten door verandering van het leefgebied of het voedselaanbod. Indien een landbouwbedrijf in SBZ-V of in de buurt van SBZ-V gelegen is, dan moet in principe een voortoets en/of passende beoordeling gebeuren⁸² in functie van de gunstige staat van instandhouding van de soorten waarvoor het SBZ-V is aangemeld. In dat verband kunnen, in het perspectief van de gunstige staat van instandhouding van de soort waarvoor het SBZ-V is aangemeld, relevant zijn: ruimtebeslag, vermesting/verzuring via de lucht, verstoring, verontreiniging, verdroging door grondwaterwinning. Het huidige ontwerp zegt hier niks over.

Aanvullend standpunt BBL en Natuurpunt

Ook natuur die in VEN- en Vogelrichtlijngebieden en fourageergebieden voor beschermde soorten die zich buiten SBZ-H bevinden, maar buiten de Habitatrichtlijngebieden valt, verdient bijgevolg bescherming. De habitat en VEN-toets hebben een ander beoordelingscriterium (betekenisvolle schade versus onvermijdbare en onherstelbare schade). We verwijzen in deze context ook naar het Hamsterarrest⁸³ dat duidelijk aangeeft dat zowel het aangeduid leefgebied van een beschermde soort, als het gebied waarin de soort zich verplaatst, beschermd is. BBL en Natuurpunt menen dat voor de habitats waarvoor binnen de SBZ onvoldoende potentieel is, bijkomende aanduiding van gebieden nodig is. Bovendien raden BBL en Natuurpunt aan ook de mogelijke impact op leefgebieden voor soorten die voor hun voedsel afhankelijk zijn van vegetaties of prooidieren gevoelig aan een

⁸¹ Luidens artikel 26bis, §1, eerste lid van het Natuurdecreet mag de overheid geen toestemming of vergunning verlenen voor een activiteit "die onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het [Vlaams Ecologisch Netwerk] kan veroorzaken". Uit de tekst van artikel 26bis, §1, eerste lid van het Natuurdecreet blijkt dat alleen al de kans op onvermijdbare en onherstelbare schade voldoende is om een vergunning te weigeren. Er mag daarover dan ook geen onzekerheid bestaan. De decreetale bepaling kent geen drempel waaronder onvermijdbare en onherstelbare schade toegelaten is. Het toepassingsgebied ervan blijft niet beperkt tot handelingen die binnen de afbakening van het VEN verricht worden. Het principiële verbod treft ook activiteiten die plaatsvinden buiten het VEN, en onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kunnen veroorzaken.

⁸² Habitatrichtlijn, artikel 7: "De uit artikel 6, leden 2, 3 en 4, voortvloeiende verplichtingen komen in de plaats van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4, lid 4, eerste zin, van Richtlijn 79/409/EEG, voor wat betreft de speciale beschermingszones die overeenkomstig artikel 4, lid 1, van die richtlijn zijn aangewezen of bij analogie overeenkomstig artikel 4, lid 2, van die richtlijn zijn erkend, zulks vanaf de datum van toepassing van de onderhavige richtlijn, dan wel vanaf de datum van de aanwijzing of erkenning door een Lidstaat overeenkomstig Richtlijn 79/409/EEG, indien deze datum later valt".

⁸³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX%3A62009CJ0383>.

teveel aan stikstof mee te nemen in het PAS. Bovendien menen BBL en Natuurpunt dat overal tenminste “Basiskwaliteit Natuur” moet worden gerealiseerd en gehandhaafd. “Basiskwaliteit Natuur”, dat in Nederland wijst op minimale vereisten waaraan een landschap moet voldoen om de biodiversiteit van dat landschap duurzaam in stand te houden. Doelstelling hierbij is dat algemeen voorkomende soorten en planten en dieren ook beschermd, behouden en hersteld dienen te worden⁸⁴.

De nuttigverklaring van de grootste ruilverkaveling van Vlaanderen anno 2021 werd vernietigd door de RvS op basis van de stikstofproblematiek. Volgens de Raad spreekt het voor zich dat, net als in Nederland, ook de passende beoordeling voor ruimtelijke bestemmingsplannen rekening moet houden met het stikstofthema.

⁸⁴ <https://open.overheid.nl/repository/ronl-a6c438ce-1688-4f78-9da3-05c5fc478482/1/pdf/bijlage-op-weg-naar-basiskwaliteit-natuur.pdf>

6 Doelstellingen en aanpak

6.1 Centraal doel: bijdragen aan realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen

[51] **PAS-traject: tijdsdruk naar 2030 neemt toe.** In veel natuurgebieden slaat er meer stikstof neer dan de natuur aan kan. De programmatische aanpak stikstof heeft als centraal doel bij te dragen aan de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen voor Europees beschermde natuur door de impact van stikstofdepositie op SBZ's structureel en planmatig terug te dringen. Voorlopig is er op het Europese niveau geen verplichtend tijdpad gekoppeld aan de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen.

Op Vlaams niveau werd wel al een termijn vastgelegd. In artikel 50ter, §1, tweede lid, van het Natuurdecreet bepaalt dat *“het Vlaams Natura 2000-programma opeenvolgende cyclussen van maximaal zes jaar doorloopt en een tijdshorizon tot 2050 heeft”*. Artikel 50ter, §2, bepaalt dat het Vlaams Natura 2000-programma drie doelen heeft:

- *“het gradueel realiseren van de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen;*
- *het vermijden of het stoppen van de verslechtering van natuurkwaliteit en het natuurlijke milieu van de Europees te beschermen habitats en de leefgebieden van Europees te beschermen soorten, ter uitvoering van artikel 36ter, § 2, van dit decreet;*
- *het vermijden of het stoppen van de betekenisvolle verstoring van de Europees te beschermen soorten en hun leefgebieden, ter uitvoering van artikel 36ter, § 2.”*

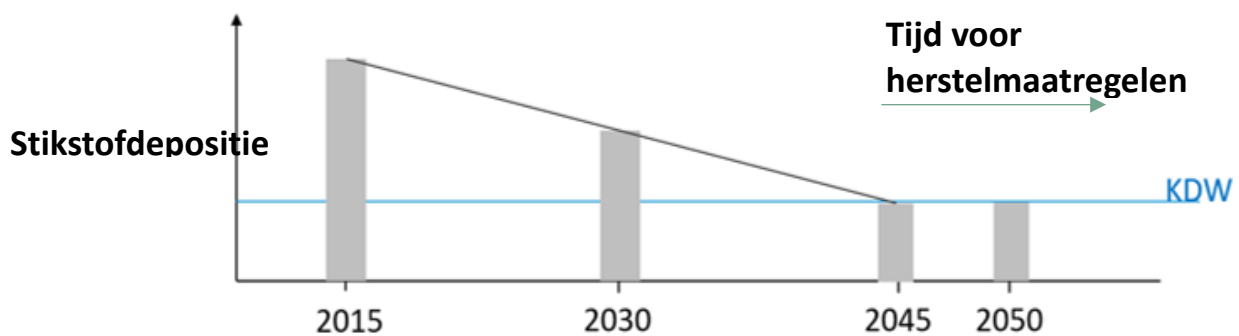
Het Vlaamse Natura 2000-programma 2016-2020 stelt dat *“de regionale gunstige staat van instandhouding bereikt [moet] zijn in 2050 (taakstelling 2050)”*.⁸⁵ In 2016 werd door de Vlaamse Regering een langtermijnstrategie voor Vlaanderen vastgelegd in Visie 2050 en deze omvat: *“Realisatie van natuurwaarden is mee mogelijk gemaakt door een sterk verbeterde milieukwaliteit. Zo is de stikstofdepositie gedaald tot onder het niveau van de kritische lasten, zijn grondwatertafels aangepast aan de ecologische functies van het natuurnetwerk en vormt de verontreiniging van oppervlakte- en grondwater geen belemmering meer.”*

De doelstelling is volgens de PAS-nota *“om in 2030 voor elk habitatype in een SBZ-H de overschrijding van de kritische depositiewaarden (KDW) met 50% te reduceren ten opzichte van de toestand in het referentiejaar 2015”*. Hierbij wordt volgend traject⁸⁶

⁸⁵ VLAAMSE REGERING (2017), Vlaams Natura 2000-programma, eerste cyclus 2016-2020, p. 28.

⁸⁶ Nederland kiest voor een sneller traject. In het coalitieakkoord werd afgesproken om de huidige wettelijke doelstelling uit de Wet stikstofreductie en natuurverbetering van 2035 te vervroegen. Dit betekent dat in 2030 74% van het stikstofgevoelig Natura 2000-areaal onder de kritische depositiewaarde moet zijn gebracht. In 2025 is dit conform de wettelijke verplichting 40% van dat areaal.

voorgesteld: uitgaande van een lineaire reductie van de stikstofdepositie tussen het PAS-referentiejaar 2015 en 2045 (met vervolgens nog vijf jaar om via herstelmaatregelen tot een gunstige toestand te komen) kan vastgesteld worden dat in 2030 de (gemiddelde) overschrijding van de kritische depositiewaarde voor elk habitatype met (minstens) de helft moet verminderen. Nederland heeft ook tussendoelstellingen geformuleerd. Daar eist de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (WSN) dat 74% van het stikstofgevoelige areaal van Natura 2000-gebieden (N2000) in 2035 onder de Kritische Depositiewaarde (KDW) moet zijn gebracht. Voor 2025 blijft de omgevingswaarde van 40% onder de KDW gelden⁸⁷.



Figuur 4: Schematische voorstelling van de 2030-doelstelling inzake reductie in stikstofdepositie met oog op het wegwerken van alle overschrijdingen tegen 2045 (bron: PAS-nota)

De 2030-doelstelling om tegen 2030 de overschrijding van de KDW minstens te halveren is volgens de PAS-nota een resultaatsverbintenis. Deze doelstelling werd doorvertaald in een tegen 2030 te realiseren opgave over emissiereducties voor NO_x en ammoniak en een bijhorend pakket maatregelen (bronmaatregelen, maatwerkgebieden, etc.).

Met de maatregelen van het G8-scenario waarvoor de Vlaamse Regering gekozen heeft, reduceert de emissie van stikstofoxiden in Vlaanderen tegen 2030 met 45% en de uitstoot van ammoniak met 40% ten opzichte van het PAS-referentiejaar 2015.

De filosofie achter het traject: 2030 is halfweg de beschikbare tijdspanne van 30 jaar om de stikstofdepositie onder de kritische drempelwaarden te laten dalen, wat voor de A-habitats cruciaal is. Het traject naar 2030 lijkt ambitieus. Gezien de maatschappelijke discussies zal het enige tijd duren vooraleer de definitieve PAS vastgesteld wordt. Daarnaast moet het wetgevend luik nog uitgewerkt, vastgesteld en geïmplementeerd worden en 2030 komt snel dichterbij. Minaraad wijst erop dat het steeds voor zich uitschuiven van de stikstofaankpak er toe leidt dat inspanningen op nog kortere tijd gerealiseerd moeten worden. Deze tijdsdruk mag echter niet leiden tot weinig kostenefficiënte en/of weinig geïntegreerde maatregelen.

⁸⁷ RIJKSOVERHEID NEDERLAND (2022), Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied 10 juni 2022. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/06/10/startnotitie-nplg-10-juni-2022>.

Aanvullend standpunt Boerenbond

Boerenbond steunt voorgaande paragraaf maar maakt een voorbehoud bij het gebruik van de kritische depositiewaarden als enig en strikt noodzakelijk toetsingskader. Het bereiken van de KDW is juridisch noch ecologisch een vereiste en zorgt voor een onevenredig beleid waarbij zeer zware brongerichte maatregelen nodig zijn die niet in verhouding staan tegenover de ecologische “winsten”. (zie ook [33]).

- [52] **Doorkijk op langere termijn ontbreekt.** De tijdshorizon van de ontwerp PAS is het jaar 2030 terwijl de termijn voor het behalen van de doelstellingen 2050 is. De PAS-nota is, samen met het Luchtbeleidsplan 2030 een belangrijke stap in het traject naar de doelstellingen in 2050, maar ook in de periode na 2030 zullen bijkomende inspanningen nodig zijn om deposities te reduceren. De Minaraad stelt vast dat er geen doorkijk is op langere termijn waardoor er onzekerheid op het terrein blijft bestaan.

De Minaraad vraagt dat werk gemaakt wordt van een langtermijnvisie voor stikstof die samen spoort met visies voor 2050 uit aanliggende beleidsvelden – zoals de Vlaamse Klimaatstrategie 2050⁸⁸ – en met lopende beleidsinitiatieven voor een duurzame transitie. De Raad vraagt over deze langtermijnvisie voor stikstof een consultatie van de stakeholders.

6.2 Zorg voor toekomstbestendig beleid

- [53] Het is belangrijk dat de beleidsmaker ervoor zorgt dat het PAS-beleid voldoende robuust en toekomstbestendig is zodat continue bijstellingen van dit beleid vermeden worden en dat de betrokken sectoren op termijn niet geconfronteerd wordt met *lock-in*-effecten.

6.2.1 Nieuwe initiatieven met mogelijke impact op het PAS-beleid

- [54] **Zorg dat PAS-beleid voldoende robuust en toekomstbestendig is.** Op internationaal vlak worden heel wat initiatieven genomen ter verbetering van het klimaat, gezondheid, milieu en biodiversiteit. De Vlaamse overheid moet deze initiatieven in kaart brengen, van nabij opvolgen en de impact inschatten op het PAS-beleid. De Minaraad ziet alvast volgende initiatieven die zich aandienen:
- [55] **Europese Biodiversiteitsstrategie.** Voorlopig is er in het kader van de Habitatrichtlijn geen verplichtend tijdspad gekoppeld aan de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen.

Op 22 juni 2022 publiceerde de Europese Commissie evenwel een voorstel van Verordening inzake natuurherstel. Dit voorstel gaat ruimer dan enkel de Europees beschermde natuur op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn en vermeldt ook specifieke tijdspaden. Op te merken dat er volgens dit voorstel een nationaal herstelplan voor alle ecosystemen dient te worden uitgewerkt.

⁸⁸ De Vlaamse klimaatstrategie 2050 werd op 20 december 2019 goedgekeurd door de Vlaamse Regering.

[56] **Herziening RIE.** De Richtlijn Industriële Emissies (2010/75/EU) beoogt het beheersen en voorkomen van verontreiniging door industriële activiteiten. Onder de scope vallen sectoren zoals intensieve veeteelt, energiecentrales en de productie van metaal, levensmiddelen en chemicaliën. De Commissie heeft een voorstel⁸⁹ gepubliceerd om de RIE-richtlijn te herzien om te doelen van de *Green Deal* te behalen. In het persbericht van de Europese Commissie hebben volgende aspecten een link met het PAS-beleid o.a.⁹⁰:

- *In plaats van genoeg te nemen met de laagst hangende vruchten van de beste beschikbare technieken, zoals momenteel ongeveer 80 % van de installaties [in Europa] doen, zal bij het verlenen van vergunningen bekeken moeten worden of de beste prestaties haalbaar zijn. Ook zullen de regels voor het toestaan van afwijkingen worden aangescherpt door de vereiste beoordelingen te harmoniseren en ervoor te zorgen dat de toegestane afwijkingen regelmatig worden herzien.*
- *Er zullen meer grootschalige intensieve veehouderijen onder de herziene verordening gaan vallen [door het verlagen van de drempel]. Omdat de processen op landbouwbedrijven eenvoudiger zijn dan die van industriële installaties, zullen de betrokken landbouwbedrijven kunnen profiteren van een lichtere vergunningenregeling⁹¹. De verplichtingen en vereisten die uit dit voorstel voortvloeien, zullen op maat gesneden zijn, rekening houdend met de omvang van de landbouwbedrijven en de veedichtheid. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid blijft een belangrijke steunpijler van de transitie.*
- *Er worden nieuwe regels opgenomen die de transparantie en de inspraak van het publiek in het vergunningsproces vergroten. Daarnaast zal het Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen worden omgevormd tot een EU-portaal voor industriële emissies waar burgers op eenvoudige wijze toegang zullen krijgen tot gegevens over de overal in Europa afgegeven vergunningen en inzicht krijgen in vervuilende activiteiten in hun directe omgeving.*
- *Als alternatief voor vergunningen op basis van beproefde beste technieken zullen koplopers opkomende technieken kunnen testen, met flexibelere vergunningen; een innovatiecentrum voor industriële transformatie en emissies (INCITE) zal de industrie helpen oplossingen te vinden voor het beheersen van verontreiniging. Uiteindelijk zullen exploitanten tegen 2030 of 2034 transformatieplannen voor hun locaties moeten ontwikkelen om de ambitie van de EU om de vervuiling tegen 2050 tot nul terug te dringen, de circulaire economie en het koolstofarm maken van de economie te verwezenlijken.*

⁸⁹ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:32d55555-c550-11ec-b6f4-01aa75ed71a1.0024.02/DOC_1&format=PDF

⁹⁰ Europese Commissie. Persbericht: De Green Deal: modernisering van de EU-regels inzake industriële emissies, om de grote industrie naar de groene transitie op lange termijn te loodsen. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_22_2238

⁹¹ Een lichtere vergunningenregeling zal van toepassing zijn op zowel de 20 000 landbouwbedrijven die reeds onder de regeling vallen als op de 165 000 extra bedrijven die in het toepassingsgebied van de verordening zijn opgenomen.

[57] **Herziening van de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit.** Op 22 september 2021 stelde de WGO nieuwe en strengere advieswaarden voor: een kubieke meter lucht mag nog maar 10 µg stikstofdioxide, 15 µg fijn stof (PM10) en 5 µg superfijn stof (PM2,5) bevatten in plaats van 40 µg stikstofdioxide, 20 µg fijn stof (PM10) en 10 µg superfijn stof (PM2,5). De Europese Commissie werkt momenteel aan een herziening van de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit. Het doel van deze herziening is onder andere de Europese grenswaarden meer in lijn te brengen met de nieuwe advieswaarden. De verwachting is dat de uitstoot van stikstof, een precursor voor fijn stof, significant zal moeten afnemen. De Raad wijst er in dit kader ook op dat er momenteel nog een inbreukprocedure loopt wegens onjuiste implementatie van Richtlijn 2008/50/EG van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa⁹².

[58] **De opkomende integrerende benadering inzake milieu en gezondheid.** De Minaraad wijst op de opkomende en onderling verbonden concepten of benaderingen zoals *One-Health*. Het *One Health*-concept erkent dat de menselijke gezondheid nauw verbonden is met de gezondheid van dieren en het milieu: “... *for example that animal feed, human food, animal and human health, and environmental contamination are closely linked. Therefore the study of infectious agents that may cross species and environmental barriers to move between these compartments is imperative.*”⁹³. Of nog: hoewel gezondheid, voedsel, water, energie en milieu allemaal brede onderwerpen zijn met elk een sectorspecifieke benadering, kan de samenwerking tussen sectoren en disciplines bijdragen aan de bescherming van de gezondheid, het aanpakken van bepaalde gezondheidsuitdagingen zoals de opkomst van infectieziekten, antimicrobiële resistentie en voedselveiligheid en het bevorderen van de gezondheid en integriteit van onze ecosystemen.⁹⁴

Veeteeltactiviteiten houden bepaalde microbiële risico's in (pathogene organismen, zoönosen, antimicrobiële resistentie⁹⁵). Langs de andere kant zorgen ze ook voor lokale voedselvoorziening en voedselzekerheid, voor de hele samenleving. In Vlaanderen werd in dit verband een literatuurstudie door ILVO uitgevoerd⁹⁶. In Nederland is de gezondheidsimpact van veeteeltactiviteiten al langer een onderzoeksonderwerp en dit met uitgebreide steekproeven⁹⁷. De Minaraad vraagt om deze onderzoeksactiviteiten

⁹² INFR(2016)2005 C(2021) 785 final Op 18 februari 2021 stuurde de EC een Met Redenen Omkleed Advies (MROA) naar de Belgische regering wegens onjuiste implementatie van Richtlijn 2008/50/EG van 2 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa. Wat Vlaanderen betreft heeft het MROA betrekking op de niet-naleving van de jaargrenswaarden voor NO₂, in de zin van artikel 13, lid 1, van de richtlijn, in de zone Agglomeratie Antwerpen (BEF02A).

De ingebrekestelling noopte de Vlaamse Regering ertoe om nog in het voorjaar 2021, en dus versneld, een voortgangsrapport van het Vlaams Luchtbeleidsplan 2030 op te maken. Op basis daarvan kunnen bijkomende concrete voorstellen opgemaakt worden. De ambitie is om de komende vijftien jaar de NO_x-uitstoot met 80 % te doen dalen.

⁹³ <https://onehealth.eu/about>.

⁹⁴ [One health GLOBAL \(who.int\)](https://www.who.int/onehealth/global).

⁹⁵ Antimicrobiële resistentie is het vermogen van micro-organismen om in toenemende mate resistent te worden tegen antimicrobiële middelen waarvoor ze oorspronkelijk wel gevoelig waren. Na verloop van tijd verliezen antimicrobiële stoffen hun doeltreffendheid en stoppen ze met werken, zoals bijvoorbeeld bepaalde antibiotica tegen bacteriën. Volgens de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) is antimicrobiële resistentie een van de grootste bedreigingen voor de volksgezondheid vandaag en morgen. (<https://www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/antibiotic-resistance>).

⁹⁶ <https://ilvo.vlaanderen.be/nl/nieuws/Studie-Intensieve-veeteelt-en-de-gezondheid-van-omwonenden-in-opdracht-van-Provincie>.

⁹⁷ <https://www.rivm.nl/vgo>:

<https://www.rivm.nl/publicaties/veehouderij-en-gezondheid-omwonenden-aanvullende-studies-analyse-van>
<https://www.rivm.nl/ziek-door-dier/zo-nosen-op-rij/rund>

van nabij op te volgen, eventueel samen te werken of een eigen uitgebreide Vlaamse onderzoek op te starten.

6.2.2 Ook bestaand beleid omvat uitdagingen

- [59] **Kaderrichtlijn Water (KRW) en Nitraatrichtlijn.** De Kaderrichtlijn Water zelf legt als doelstelling op om voor de grond- en oppervlaktewateren van de lidstaat de ‘goede toestand’ te behalen, en dit tegen ten laatste 2027⁹⁸. De richtlijn geeft aan dat de maatregelen die voortvloeien uit de toepassing van de Nitraatrichtlijn, op te vatten zijn als basismaatregelen, die onderdeel uitmaken van de maatregelenprogramma’s die opgemaakt worden in functie van het bereiken van de doelstellingen van de KRW⁹⁹.

In zijn advies¹⁰⁰ over de Ontwerp stroomgebiedbeheerplannen wordt ingegaan op de doelafstand: *“Momenteel haalt geen enkel waterlichaam de goede toestand, waarmee Vlaanderen relatief slecht scoort in Europees perspectief Met het nu voorliggende plan zou slechts 10% van de waterlichamen de goede toestand bereiken in 2027, wat een lagere ambitie is dan het vorige plan, en dan de politieke ambitie uit VIZIER 203021. Opvallend zijn de regionale verschillen inzake het ambitieniveau: de lat ligt blijkbaar hoger in Limburg dan in West-Vlaanderen. De raden betreuren dit verlaagde ambitieniveau, gelet op de bijkomende uitdagingen inzake klimaatverandering.”*. In eerdere adviezen¹⁰¹ heeft de Raad gewezen op de gevolgen van het niet halen van de KRW-doelstelling. De ervaring met het stikstofbeleid in Nederland toont aan dat een gebrekkig milieubeleid gevolgen kan hebben voor de vergunningverlening van alle sectoren. Dit is niet onbelangrijk want de meeste waterlichamen in Vlaamse context kennen normoverschrijdingen voor stikstof en fosfor, in hoofdzaak ten gevolge van vervuiling door landbouw en huishoudens. Ook het feit dat het Vlaamse Gewest zich juridisch kwetsbaar opstelt¹⁰², de recente ontwikkelingen voor het bekomen van een derogatieregeling¹⁰³ en het Weser-Arrest¹⁰⁴ werden aangekaart.

- [60] **Klimaatbeleid: adaptatie.** Een Nederlandse rechtbank¹⁰⁵ legde ook de link met klimaatopwarming. De door klimaatverandering veroorzaakte stijging van de zeespiegel zal immers ook gevolgen hebben voor de Nederlandse Natura 2000-gebieden. Er kan volgens de rechtbank niet worden uitgesloten dat *‘de CO2-emissie van de Amercentrale voor de Biesbosch significante gevolgen kan hebben dan wel de kwaliteit van de natuurlijke habitats of habitats van soorten in het Natura 2000-*

⁹⁸ Kaderrichtlijn Water, doelbepaling en uitstelclausules in art. 4; zie ook definities in artikel 2; zie ook bijlage V.

⁹⁹ Kaderrichtlijn Water, artikel 11 en bijlage VI.

¹⁰⁰ Advies 2021|007 van 11 maart 2021 over de Ontwerp stroomgebiedbeheerplannen (2022 – 2027).

¹⁰¹ Advies 2021|007 van 11 maart 2021 over de Ontwerp stroomgebiedbeheerplannen (2022 – 2027).

Advies 2022|007 van 28 april 2022 over de Maatregelen en instrumenten voor MAP7 in functie van milieuresultaten.

¹⁰² MINARAAD, SERV en SALV (2021), § 23 en 24.

¹⁰³ Zie o.a. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z03784&did=2022D07779

¹⁰⁴ Dit [arrest](#) bepaalt dat een bestaande of nieuwe lozing van bedrijfsafvalwater nooit mag leiden tot een achteruitgang van de toestand van het waterlichaam waarop wordt geloosd. In Vlaanderen is er hiervoor een [Impactbeoordeling](#) ontwikkeld.

¹⁰⁵ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBOBR:2021:6389&showbutton=true&keyword=Geertruidenberg&keyword=stikstof>

gebied de Biesbosch¹⁰⁶ kunnen verslechteren, zeker als de Biesbosch onder water zou komen te staan'. De Minaraad wijst erop dat ook in Vlaanderen er heel wat beschermde natuurgebieden liggen die kwetsbaar zijn voor de stijging van de zeespiegel.

Verder rijst de vraag wat de impact is van de klimaatverandering en verdroging op de haalbaarheid van de realisatie van de gunstige staat van instandhouding. Ook soorten (en habitats) verplaatsen hun leefgebied omwille van de wijzigende klimatologische omstandigheden. Zoals ook eerder gesteld, zal de Raad dieper op deze materie ingaan in het kader van het adviesproces over het instandhoudingsbeleid.

- [61] **Klimaatbeleid: mitigatie.** Vanuit het Vlaams Energie en Klimaatplan 2021-2030 heeft de landbouwsector de doelstelling gekregen om zijn broeikasgasemissies te reduceren met 25 % (t.o.v. 2005). Voor de enterische emissies¹⁰⁷ werd een reductie van 19 % (t.o.v. 2005) vooropgesteld. Om deze doelstelling invulling te geven, werd een overeenkomst aangegaan tussen de overheid en de rundveesector onder de noemer 'Convenant Enterische emissies rundvee 2019-2030'¹⁰⁸. Uit het tweede voortgangsrapport van het Convenant over het werkingsjaar 2020 en ook uit het voortgangsrapport bij het VEKP blijkt dat de eerste maatregelen pas in 2021 werden/worden geïmplementeerd. Het convenant werd zo opgesteld dat een evaluatie van de reductie is voorzien in 2025. Als zou blijken dat de reductiedoelstelling niet wordt gehaald, zullen bijkomende bindende maatregelen worden bekeken. Op de COP26-klimaattop in Glasgow in november 2021 werd afgesproken om hun methaanuitstoot voor 2030 met dertig procent tegenover 2020 terug te dringen¹⁰⁹. De Minaraad herhaalt zijn vraag uit een eerder advies¹¹⁰: *"De Minaraad vraagt of de werkzaamheden onder dit protocol en de implementatie van de maatregelen niet versneld en versterkt kunnen worden, gelet op de urgentie ervan. De Minaraad beveelt aan om hiertoe de nodige middelen te voorzien om voorlopers te ondersteunen."*

- [62] **Richtlijn Duurzaam Pesticidengebruik en herziening ervan.** Richtlijn 2009/128/EG¹¹¹ voorziet o.a. dat pesticidengebruik in waterwinnings- en Natura 2000-gebieden verboden of geminimaliseerd moet worden¹¹². De richtlijn werd omgezet in het Decreet

¹⁰⁶ Direct nabij de Amercentrale, op minder dan 100 meter afstand, ligt het Natura 2000-gebied "Biesbosch" dat is aangewezen als speciale beschermingszone in het kader van de Vogelrichtlijn.

¹⁰⁷ Ongeveer de helft van de broeikasgasuitstoot door landbouw is methaan, en daarmee verschilt landbouw sterk van de andere sectoren. Het grootste deel van die methaanemissies zijn afkomstig van enterische fermentatie (70 %) en dus hoofdzakelijk runderen. De overige 30 % zijn emissies afkomstig van mest en mestopslag (niet alleen van runderen).

¹⁰⁸ https://ilvo.vlaanderen.be/uploads/documents/convenant_enterische_emissies_rundvee_2019-2030.pdf.

¹⁰⁹ Verschillende grote uitstoters, zoals China, Rusland en India, hebben zich nog niet aangesloten bij de Global Methane Pledge. Deze landen zijn verantwoordelijk voor ongeveer 35 procent van de door de mens veroorzaakte methaanuitstoot.

¹¹⁰ Advies van 14/10/2021 van de Minaraad over mogelijke bijkomende klimaatmaatregelen in het licht van het door de Europese Commissie voorgestelde maatregelenpakket "fit for 55" Datum van goedkeuring.

¹¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2009/128/2009-11-25>.

¹¹² Overweging 16: *"Het gebruik van pesticiden kan bijzonder gevaarlijk zijn in zeer kwetsbare gebieden zoals Natura 2000-gebieden die bescherming genieten uit hoofde van Richtlijn 79/409/EEG en Richtlijn 92/43/EEG. Op andere plaatsen zoals openbare parken, sporten recreatieterrainen, schoolterreinen en speelplaatsen voor kinderen, en in de nabijheid van zorginstellingen bestaat er een groot risico van blootstelling aan pesticiden. In dergelijke gebieden dient het gebruik van pesticiden tot een minimum te worden beperkt of te worden verboden."*

en Besluit Duurzaam Pesticidengebruik¹¹³. Een nadere invulling van deze eis door de Vlaamse Regering ontbreekt volgens een expert vooralsnog¹¹⁴.

Volgens de Europese Commissie zijn de huidige regels van de Richtlijn Duurzaam gebruik van pesticiden echter te zwak gebleken en zijn ongelijk uitgevoerd. Ook is onvoldoende vooruitgang geboekt met het gebruik van geïntegreerde gewasbescherming en andere alternatieve benaderingen. De Commissie stelt in een recent voorstel¹¹⁵ daarom duidelijke en bindende regels voor zoals: wettelijk bindende doelen om het gebruik en de risico's van chemische bestrijdingsmiddelen met 50% te verminderen tegen het jaar 2030 en een verbod op alle gebruik van pesticiden in kwetsbare gebieden, inclusief alle stedelijke groene gebieden die door het grote publiek worden gebruikt.

[63] **Vlaams Strategisch GLB-plan.** Op 25 mei 2022 maakte de Europese Commissie een “*observation letter*” over het ingediende Vlaams Strategisch GLB-plan over, zoals ze dat ook deed voor de plannen van de andere lidstaten. Daarin worden onder andere volgende opmerkingen geformuleerd op een totaal van 418 opmerkingen:

- *Belgium (Flanders) has a very high livestock pressure. In this context, it notes the growth of the dairy herd and poultry in recent years – a growth which has had substantial implications for agricultural greenhouse gas emissions and for quality of air, water and soil. The Commission considers that the Plan does not sufficiently address the emissions resulting from livestock production. There are no wide-scope interventions foreseen to mitigate emissions from enteric fermentation, manure or feed management. The Commission considers that this is a flaw in the intervention logic that needs to be resolved*¹¹⁶;
- *The Commission notes that Flanders does not consider extensification of agriculture in their Plan. The Commission requests Belgium (Flanders) to reflect on the usefulness of extensification and on a system change for the agricultural sector in order to address the environmental, biodiversity and climate challenges*¹¹⁷;
- *The Commission notes that Belgium (Flanders) has defined result indicators with very low target values in key areas (air quality, pesticide use, nutrient losses, organic agriculture, preserving habitats and species, water quality, biodiversity, preserving landscape features). In virtually all areas they seem inadequate considering the particular environmental, biodiversity and climate challenges faced by Belgium(Flanders).*¹¹⁸;
- *Belgium (Flanders) is invited to consider introducing interventions on WFD and Natura 2000 payments (Article 72 of the SPR) since mandatory instruments could*

¹¹³ Decreet van 8 februari 2013 houdende duurzaam gebruik van pesticiden in het Vlaamse Gewest

Besluit van 15 maart 2013 houdende nadere regels inzake duurzaam gebruik van pesticiden in het Vlaamse Gewest voor niet-land- en tuinbouwactiviteiten en de opmaak van het Vlaams Actieplan Duurzaam Pesticidengebruik

¹¹⁴ Hendrik Schoukens en Dries Verhaeghe. De Standaard. Lelies zonder pesticiden, op rechterlijk bevel?

¹¹⁵ COM(2022) 305 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=COM:2022:305:FIN&from=EN>

¹¹⁶ EUROPESE COMMISSIE (2022), *Observation letter*, nr. 10.

¹¹⁷ EUROPESE COMMISSIE (2022), *Observation letter*, nr. 11.

¹¹⁸ EUROPESE COMMISSIE (2022), *Observation letter*, nr. 15.

usefully complement voluntary interventions to help reach good status of water bodies by 2027 as required under the WFD, and to ensure non-deterioration of habitats and to prevent disturbance of species in Natura 2000 sites as required by Directive 92/43/EEC (the Habitats Directive)¹¹⁹;

- The budget allocated to different eco-schemes varies greatly. No justification can be found in the Plan for the particular division of budget and the targets for each ecoscheme. We strongly encourage Belgium (Flanders) to target eco-schemes to protected habitats of species on agricultural lands and/or agricultural areas in Natura 2000 sites (e.g. eco-scheme 1.6 on grasslands could be amended to address specifically EU grassland habitat types (and EU protected grassland species) outside Natura 2000. Belgium (Flanders) is requested to provide additional information of the considerations behind the planned outputs and allocated budget¹²⁰;*
- The number of hectares to be supported under the ecologically managed grassland should be increased. Belgium (Flanders) is requested to consider setting a top-up in the scheme (action 2) for a lower animal density level than the proposed 2 LU/ha because 2 LU/ha on average is considered too excessive taking into account the needs of most grassland species. In addition, the animal density in Flanders needs to be reduced. A further prescription or indication on the manure management for the permanent grassland management has to be added. Such an eco-scheme could be of interest for EU grassland habitat types (and EU protected grassland species) outside Natura 2000 and such habitat types should be specifically targeted by this ecoscheme¹²¹.*
- On productive investments, the Commission notices there is no earmarked budget specifically for meaningful climate mitigation or adaptation beyond efficiency increases. Further, the highest support rate is provided to technologies that reduce nitrogen deposition. Belgium (Flanders) is invited to apply the high support rate and earmark part of the budget of the intervention for investments that address climate.*

Op 13 juni heeft minister Jo Brouns een antwoord overgemaakt aan de Europese Commissaris voor Landbouw, de heer Wojciechowski, als eerste reactie op de *key issues*. In deze brief geeft de Vlaamse minister aan dat de nodige acties zullen worden ondernomen om het strategisch GLB-plan als onderdeel van het globaal referentiekader verder te expliciteren en overzichtelijk te duiden.

6.3 Streef naar een integrale aanpak

- [64] **Een integrale aanpak is wenselijk.** De Minaraad is voorstander van een integrale aanpak. Vertrekkend vanuit de Habitatrichtlijn en daarbij ook de andere

¹¹⁹ EUROPESE COMMISSIE (2022), *Observation letter*, nr. 117.

¹²⁰ EUROPESE COMMISSIE (2022), *Observation letter*, nr. 237.

¹²¹ EUROPESE COMMISSIE (2022), *Observation letter*, nr. 270.

internationale kaders in acht nemend moet de overheid een onderbouwd, maatschappelijk gedragen en geïntegreerd PAS-beleid ontwikkelen.

- Het is nuttig in kaart te brengen welke instrumenten en maatregelen een invloed kunnen hebben op andere problematieken, bijvoorbeeld m.b.t. waterkwantiteit en -kwaliteit (KRW en Nitraatrichtlijn), luchtkwaliteit etc. om zo een antwoord te bieden op de diverse problematieken en win-winsituaties te creëren.
- Maatregelen die een negatieve invloed hebben op andere doelstellingen of weinig kostenefficiënt zijn, en waarvoor volwaardige alternatieven zijn moeten in de mate van het mogelijke vermeden worden.
- Door naar meerdere doelstellingen tegelijk te kijken, kan de samenhang op maatregelniveau zo goed als mogelijk worden geborgd en kunnen bijvoorbeeld *lock-ins* zoveel mogelijk worden voorkomen.

Aanvullend standpunt Boerenbond

Een integrale aanpak is bijgevolg wenselijk, al dient opgemerkt te worden dat zo'n integrale aanpak vorderingen op korte termijn niet in de weg staan, geen voorafname mag zijn op niet beslist beleid (ook dit kan leiden tot lock-ins) en voldoende pragmatisch moet aangevlogen worden.

6.4 De PAS in relatie tot een duurzaam landbouw- en voedselsysteem

- [65] **Rol van de PAS naar een duurzaam landbouw- en voedingssysteem.** Het landbouw- en voedingssysteem in Vlaanderen staat voor belangrijke uitdagingen, niet enkel als gevolg van de stikstofproblematiek maar ook vanwege andere grotendeels autonome dynamieken, waarop de sector op zich weinig tot geen vat heeft. Zonder volledig te zijn, denkt de Minaraad hierbij aan verstedelijking, de klimaatproblematiek met onder andere meer langere droogteperiodes, gewijzigde waarden en ethische standpunten van consumenten en burger/maatschappij met bijvoorbeeld een stijgende vraag naar de korte keten (hoewel het aandeel dat momenteel via de korte keten verkocht wordt beperkt blijft tot enkele procenten van alle verkochte producten), duurzamere producten en productiesystemen en een landbouw die meer in overeenstemming is met de draagkracht van een gebied, de stijgende vraag naar plantaardige voedselpatronen, etc. Ook is het belangrijk oog te hebben met het bredere aspect van voedselzekerheid, met name de toegang tot kwalitatief, betaalbaar voedsel. Ook is het belangrijk om oog te hebben voor de bredere betekenis van voedselzekerheid. De gevolgen van de ontwikkelingen in Oekraïne tonen ook het strategisch belang van een duurzaam lokaal verankerd landbouw- en voedselsysteem.

Aanvullend standpunt BBL en Natuurpunt:

De landbouwsector wordt geconfronteerd met tal van uitdagingen op vlak van klimaat, biodiversiteit, milieu en gezondheid zoals besproken in 6.2. De doelafstand tot verschillende bindende Europese milieuwetgeving, in het bijzonder de Kaderrichtlijn Water, is erg groot. Een visie op de toekomst van de Vlaamse landbouwsector, en in het bijzonder de rundveehouderij, mist en leidt tot incoherent,

ad hoc beleid resulterend in (onder meer) inefficiënt gebruik van publiek geld en geen rechtszekerheid voor landbouwer en natuur. De maatregelen van deze PAS dienen volgens BBL en Natuurpunt, naast het remediëren van de stikstofproblematiek, maximaal bij te dragen aan andere problematieken, en mee de landbouwsector te sturen richting een gedragen toekomstvisie. We wijzen graag op de nood om weg te stappen van de tendens naar schaalvergroting in de intensieve veeteelt en wijzen er op dat de huidige focus op technische maatregelen deze evolutie versterkt en potentieel lock-ins met zich meebrengt. Volgens BBL en Natuurpunt is het noodzakelijk om urgent werk te maken van een fundamentele transitie van het Vlaamse landbouw- en voedselsysteem door de landbouwer terug centraal te zetten in de landbouwsector, het (machts-)evenwicht in de hele voedselketen te herstellen en de afbouw van externe inputs zoals kunstmest en pesticiden versneld door te voeren. Ook de import van veevoer die mee aan de basis ligt van het stikstofprobleem dient streng aangepakt te worden via meer grondgebonden veeteelt en meer circulaire bedrijfsvoering, ontbossingsvrije labels bieden hier geen afdoende antwoord op. BBL en Natuurpunt wijzen ook op de effecten op welzijn en gezondheid voor dier en mens (fijn stof, antimicrobiële resistentie, zoönosen, omgevingshinder, etc.) die verbonden zijn aan de huidige veehouderij en die urgent en drastisch verminderd dienen te worden. Er is nood aan een diverse, veerkrachtige landbouwsector met méér landbouwers, die (financieel) gestimuleerd worden om meer agro ecologische principes door te voeren, natuurinclusief aan landbouw te doen en hun rol als landschapsbeheerder sterker op te nemen. BBL en Natuurpunt beschouwen deze PAS als een kans om een sociaal-rechtvaardig, duurzaam landbouwsysteem te realiseren, dat, binnen de grenzen van zijn omgeving, een integraal antwoord kan bieden op verschillende doelstellingen en menen dat het voorliggende PAS, mits de doorvoering van enkele noodzakelijke aanpassingen, een stap in de juiste richting zet.

Aanvullend standpunt Boerenbond

Zoals in het PAS-advies van SALV opgenomen is, is land- en tuinbouw een strategische sector om de voedselvoorziening te garanderen. Net zoals bijvoorbeeld energie- en watervoorziening is voedselvoorziening een vitaal onderdeel van de samenleving (voedselzekerheid). Land- en tuinbouw voorziet immers in één van de meest elementaire behoeften van de samenleving, namelijk kwaliteitsvolle, smakelijke, gezonde, gevarieerde, veilige en betaalbare voeding. Naast voeding levert de sector ook een bijdrage tot de tewerkstelling in de hele agrovoedingsketen. Daarnaast kan de sector maatschappelijke diensten leveren, waaronder de versterking van ecosysteemdiensten, zoals klimaatregulatie, regulatie van erosierisico, het behoud van de bodemvruchtbaarheid en het voorzien in groene ruimte voor buitenactiviteiten.

6.5 Luchtbeleidsplan 2030 heeft boosterprik nodig

- [66] **Luchtbeleidsplan 2030.** Het Luchtbeleidsplan 2030 definieert voor de verschillende sectoren een reeks emissiereducerende maatregelen en geeft aan wat de te verwachten emissiereducties en impact op mens en milieu zijn.

Het G8-scenario gaat uit van de volledige realisatie van het beleidsscenario van het Vlaams Luchtbeleidsplan tegen 2030. De Vlaamse Regering heeft in dat opzicht herbevestigd dat alle maatregelen uit het beleidsscenario tijdig en volledig zullen worden uitgevoerd om de vooropgestelde emissiereductie te kunnen realiseren. Gezamenlijk resulteren de maatregelen uit het beleidsscenario van het Luchtbeleidsplan tegen 2030 in een emissiereductie van 56,5 kton NO_x (–43,3%) en 7,3 kton NH₃ (–16,8%) ten opzichte van het PAS-referentiejaar 2015.

De Minaraad heeft echter vragen bij de uitvoering van het Luchtbeleidsplan 2030, temeer dat het behalen van de 2030-PAS-doelstelling in grote mate afhankelijk is van het behalen van de doelstellingen uit dit plan.

6.5.1 Luchtbeleidsplan 2030 en transport

- [67] **Bijkomende maatregelen voor transport.** In zijn advies¹²² over mogelijke bijkomende maatregelen voor de reductie van stikstofoxiden en fijn stof gaat de Minaraad dieper in op bijkomende NO_x reductiemogelijkheden bij de transportsector, namelijk een snellere vergroening van de voertuigvloot, in het bijzonder via een hoger aantal zero-emissievoertuigen (ZEV) en voor het doen verminderen van het aantal gereden (emissierijke) kilometers via de invoering van een slimme kilometerheffing voor alle voertuigen. Zelfs indien de nieuwe doelstelling voor ZEV gehaald wordt, blijft de slimme kilometerheffing immers nodig om het aantal gereden kilometers te doen afnemen, congestie en sluipverkeer te verminderen en om buitenlandse lichte voertuigen mee te laten betalen voor hun deel van de kosten. Een slimme kilometerheffing betekent dat er gewerkt wordt met variatie in tijd en plaats – dit laatste heeft betrekking op stikstofgevoelige gebieden of *street canyons*, of op plaatsen met kwetsbare personen. Cruciaal in de aanloop naar dergelijke slimme kilometerheffing is het werken aan een maatschappelijk draagvlak, wat vereist dat toegelicht wordt hoe de geïnde middelen worden besteed en ook dat er eventueel sociaaleconomische correcties worden doorgevoerd. Een andere randvoorwaarde betreft het tijdig opstarten van overleg met de andere gewesten.

Aanvullend standpunt Boerenbond

In haar advies herhaalt het PAS-expertenpanel echter meermaals haar vrees dat de NO_x-doelstellingen zoals geformuleerd in het Vlaamse Luchtbeleidsplan niet zullen worden gehaald¹²³.

Met een “Met Redenen Omkleed Advies” (MROA) van 18 februari 2021 riep de Europese Commissie België op om te voldoen aan de eisen van Richtlijn 2008/50/EG betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa. Voor wat betreft Vlaanderen is de Europese Commissie van oordeel dat de maatregelen uit het Vlaams Luchtbeleidsplan

¹²² <https://www.minaraad.be/themas/hinder/bijkomende-luchtkwaliteitsmaatregelen-adviesvraag>

¹²³ Het PAS-expertenpanel stelt daarover het volgende: Het luchtbeleidsplan streeft naar ambitieuze doelstellingen voor bijvoorbeeld transport. Niettemin ontbreekt het aan beleidsinstrumenten om die doelstellingen te bereiken. Het is dan ook niet evident aan te nemen dat de doelstellingen van het luchtbeleidsplan feilloos zullen gehaald worden. Daarenboven loopt momenteel een onderzoek in het kader van een ingebrekestelling in relatie tot het luchtbeleidsplan. Harde maatregelen en harde timing zijn nodig om deze doelen te behalen.”

2030 niet afdoende zijn. De Europese Commissie stelde vast dat niet voor alle maatregelen (bv. vervoersnetwerken klaarmaken voor de toekomst) in het plan een tijdschema werd opgenomen. De Commissie stelde vast dat de jaargrenswaarden voor stikstofdioxide (NO₂) nog steeds aanhoudend en stelselmatig worden overschreden sinds 2015 in de luchtkwaliteitszone agglomeratie Antwerpen (BEF02A) en is van oordeel dat de door Vlaanderen voorziene termijn waarbinnen de grenswaarden moeten zijn bereikt in de gehele zone (namelijk uiterlijk in 2025), te lang is en dat de thans geldende maatregelen niet passend zijn om de menselijke gezondheid in de zone te beschermen. Daarom moeten er volgens de Commissie andere maatregelen worden getroffen en/of meer vaart worden gezet achter de uitvoering van maatregelen uit het Vlaams Luchtbeleidsplan 2030.

Ook in het eerste voortgangsrapport van het Luchtbeleidsplan staat te lezen dat de realisatie van verschillende van de sectorale doelstellingen die voor het wegverkeer zijn omschreven, onzeker zijn of zelfs de verkeerde richting uitgaan.

Ondanks het feit dat de Vlaamse Regering recent nog een addendum met tijdschema vaststelde voor het Luchtbeleidsplan naar aanleiding van een veroordeling van het Brusselse Hof van Beroep, is het behalen van de doelen volgens de Boerenbond onvoldoende geborgd¹²⁴.

Aangezien het behalen van de doelstellingen uit het Luchtbeleidsplan essentieel is, vraagt de Boerenbond waarom het ontwerp PAS geen elementen opneemt om het behalen van de doelstellingen uit dit plan te verzekeren.

6.5.2 Luchtbeleidsplan 2030 en de industrie

[68] **Monitoring van LBP belangrijk om uitvoering ervan na te gaan.** In oktober 2019 keurde de Vlaamse Regering het luchtbeleidsplan 2030 (LBP) goed. Het LBP bevat doelstellingen op korte, middellange (2030) en lange (2050) termijn én een uitgebreid pakket maatregelen om de luchtverontreiniging in Vlaanderen aan te pakken en zo de impact van luchtverontreiniging op onze gezondheid en het leefmilieu verder te verminderen. Voor de sector industrie bevat het LBP een hoeveelheid van generieke NO_x-reducerende maatregelen die worden opgelegd via de VLAREM-reglementering alsook individuele maatregelen op projectniveau, die worden geïmplementeerd via de vergunningsvoorwaarden. Om de twee jaar maakt de VMM een stand van zaken op. Dat laatste is een belangrijk gegeven om er op toe te zien dat het LBP ook werkelijk wordt uitgevoerd.

[69] **Tijdig starten met doorkijk naar horizon 2030-2045.** In Vlaanderen is er sinds het LBP een geactualiseerd kosteneffectiviteitscriterium van 8,6 euro/kg voor NO_x (voorheen 5 euro/kg) voor de periode 2018–2030 waarbij rekening werd gehouden met de inflatie over de voorbije 15 jaar, die circa 30 % bedroeg. De waarde van 8,6 euro/kg werd dus

¹²⁴ Ook voor Greenpeace is de toevoeging van een addendum onvoldoende. Op 11 maart 2022 keurde de Vlaamse regering een addendum aan het Luchtbeleidsplan 2030 goed, waarmee ze zegt tegemoet te komen aan de gebreken in het plan. Maar ook dit addendum is volgens Greenpeace niet voldoende. "Het addendum biedt nog steeds geen duidelijkheid over hoe de overheid op korte termijn de NO₂-normen zal respecteren en dus het oorspronkelijke vonnis uit 2018 zal respecteren".

concreet vastgelegd tot 2030. Het is aangewezen om tijdig te starten met het onderzoek naar een verdere doorkijk van de (potentiële) stikstofbeperkende maatregelen naar de tijdshorizon 2030-2045, waarvoor het realiseren van een goede staat van instandhouding van de habitats als doel staat. In het kader van deze voorbereiding op een doorkijk naar de periode 2030-2045 kan ook de kosteneffectiviteitsgrens onder de loep genomen worden voor nieuwe en bestaande bronnen over de sectoren heen. Logischerwijs worden dan de meest kosteneffectieve maatregelen eerst genomen, ongeacht de sector. Een benchmark met de omringende landen kan hiertoe richtinggevend zijn. Ook een stringente toepassing van maatregelen uit de Europese BREF-documenten in vergunningstrajecten blijft aangewezen.

6.5.3 Luchtbeleidsplan en de landbouwsector

- [70] **Luchtbeleidsplan en de landbouwsector.** Het Luchtbeleidsplan 2030 bevat voor de landbouwsector vier maatregelen om de NH₃-uitstoot te verminderen. Twee maatregelen hebben betrekking op het emissiearm aanwenden van mest en het is voorzien dat deze maatregelen opgenomen worden in MAP6+. De Raad merkt op dat MAP6+ nog niet lopende is, hoewel de start oorspronkelijk voorzien was voor begin 2022. Volgens de conceptnota zijn de maatregelen in het Luchtbeleidsplan en MAP6+ verantwoordelijk voor een ammoniakreductie van 17% tussen 2015 en 2030. De Raad vraagt, net zoals voor de andere sectoren, de nodige acties om deze reductie te realiseren.

Aanvullend standpunt BBL en Natuurpunt

BBL en Natuurpunt merken op dat niettegenstaande het Luchtbeleidsplan 2030 inzet op emissiereducerende maatregelen voor ammoniak, het voortgangsrapport 2021¹²⁵ over deze maatregelen stelt: “De emissies van NH₃ blijven quasi stabiel omdat – zo blijkt uit nadere analyses – het effect van emissiereducerende maatregelen bij de landbouw bijna volledig gecompenseerd wordt door een toename van de veestapel.”. Gezien de behaalde resultaten van de vorige mestactieplannen en de vaststelling in het Mestrapport 2021 dat sinds 2016 de gemiddelde nitraatconcentratie gestegen is in gebiedstype 1, 2 en 3 menen de BBL en Natuurpunt dat het voorbarig is te stellen dat het nieuwe MAP6+ er zal in slagen om dergelijke reductie te realiseren. BBL en Natuurpunt vragen dan ook om verwachtingen m.b.t. de effecten van ander beleid bij te schroeven tot een realistisch niveau, of concrete beslissingen met verankerde maatregelen aan deze beleidsplannen (Luchtbeleidsplan 2030 en MAP6+/7) te verbinden om de inschatting te verantwoorden.

Bovendien wijzen BBL en Natuurpunt er nogmaals op dat de focus op emissiereducerende maatregelen leidt tot (een te vermijden) schaalvergroting in de veehouderij, die, naast tal van andere negatieve effecten, niet afdoende leidt tot een daling in de emissies van NH₃, zoals ook het voortgangsrapport van het Luchtbeleidsplan 2030 aantoont.

¹²⁵ <https://www.vmm.be/publicaties/vlaams-luchtbeleidsplan-2030-voortgangsrapport>

Aanvullend standpunt Boerenbond

Boerenbond merkt vooreerst op dat er voor wat betreft landbouw slechts vier maatregelen in het Vlaams Luchtbeleidsplan zijn opgenomen. Het feit dat in het Luchtbeleidsplan meer maatregelen worden opgenomen voor NO_x-sectoren dan voor landbouw, heeft te maken met het feit dat België dankzij eerdere inspanningen reeds op de goede weg was om het NEC-plafond te bereiken voor ammoniak. Voor NO_x bleek dat niet het geval en bleken bijkomende inspanningen nodig.

De twee maatregelen die in het Luchtbeleidsplan werden opgenomen m.b.t. de emissiearme mestaanwending werden vorig jaar reeds besproken met de sector en zouden worden opgenomen in MAP6+. Een studie van VLM waarin een enquête werd gedaan naar het gebruiksaandeel in bemestingstechnieken gaf aan dat de doelstelling van één van de maatregelen al bijna gehaald wordt.¹²⁶ De derde maatregel is het invoeren van een elektronische monitoring op luchtwassers voor nieuwe en indien mogelijk voor bestaande luchtwassers. Deze maatregel is recent principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering (17 juni 2022, aanpassing VLAREM II). De vierde maatregel is het erkennen van luchtwassers met een hoger reductiepercentage. Ook deze regelgeving is reeds goedgekeurd in een ministerieel besluit¹²⁷, maar de sector kan nog niet aan de slag omdat de meetprocedure nog niet duidelijk is en de wetenschappelijke commissie voor de beoordeling door de overheid nog steeds niet is aangesteld. Er is derhalve aanvang genomen met de in het Luchtbeleidsplan opgenomen maatregelen inzake landbouw.

6.6 Intensiveer het overleg met het buitenland om emissiereducties in kaart te brengen en mee te nemen

- [71] **Import en export.** In Vlaanderen is de stikstofdepositie voor 57% afkomstig van Vlaamse emissiebronnen en voor 43% afkomstig uit het 'buitenland'¹²⁸ ('buitenland', incl. Wallonië en Brussels Hoofdstedelijk Gewest en internationale wateren in de Noordzee). Vlaanderen draagt ook sterk bij aan de stikstofdepositie in de aangrenzende regio's en omringende landen. De export-import-verhouding wordt geschat op ongeveer 3,0: Vlaanderen exporteert dus driemaal meer vermestende depositie dan dat het importeert. Voor verzurende depositie is deze verhouding gelijkaardig¹²⁹.

¹²⁶ Tits M., Coussement T., Nuyttens D., Amery F., Foqué D., Elsen F. (2018). Bemestingsvrije stroken langs waterlopen. Bodemkundige Dienst van België vzw en Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek i.o.v. de Vlaamse Landmaatschappij. Eindrapport, 23/11/2018.

¹²⁷ https://etaamb.openjustice.be/nl/ministerieel-besluit-van-16-juli-2021_n2021022049.html.

¹²⁸ De depositie afkomstig van emissies buiten Vlaanderen bestaat gemiddeld voor 53% uit stikstofoxiden en voor 47% uit ammoniak.

¹²⁹ Luchtbeleidsplan 2030.

Tabel 5: Samenstelling en herkomst van de stikstofdepositie gemiddeld over Vlaanderen in 2015 (bron PAS-nota)

Herkomst/bron	Stikstofdepositie		
	kg N ha ⁻¹ j ⁻¹	Aandeel van ruwe depositie (%)	Aandeel van totale depositie (%)
Vlaanderen	12,4	57,2 %	
- Huishoudens	0,3	1,2 %	
- Industrie	0,4	1,8 %	
- Energie	0,1	0,3 %	
- Landbouw	9,7	44,5 %	
o Mestverwerking	0,2	1,1 %	
o Kunstmest	0,7	3,1 %	
o Stallen en opslag	5,8	26,6 %	
o Uitrijden en beweiding	2,6	12,1 %	
o NO _x	0,4	1,6 %	
- Transport	2,0	9,0 %	
- Handel & Diensten	0,0	0,2 %	
Buitenland	9,3	42,8 %	
- NH _x	4,4	20,2 %	
- NO _y	4,9	22,6 %	
Ruwe depositie	21,7	100,0 %	96,4 %
Bijtellingen	0,8		3,6 %
Totaal	22,5		100,0 %

Reductie van buitenlandse emissie is alleszins nodig om de Vlaamse instandhoudingsdoelstellingen te kunnen halen, zeker voor natuurgebieden in grensregio's waarbij een aanzienlijk deel van de depositie uit het buitenland komt. Dit geldt natuurlijk ook in de omgekeerde richting. Reducties van zowel NH₃ als NO_x in Vlaanderen zijn nodig om doelstellingen in het buitenland te kunnen doen halen.

- [72] **Intensiveer de samenwerking.** Aangrenzende regio's en landen hebben ook internationale verplichtingen om de stikstofuitstoot te verminderen. De Minaraad beseft dat de PAS geen rechtsgrond biedt om de vermindering van de milieudruk afkomstig van buitenlandse bronnen voldoende juridisch te borgen. Idealiter worden bilaterale overeenkomsten afgesloten die rechtsgrond creëren om de afnemende bijdrage van buitenlandse emissies tot de stikstofdepositie in Vlaanderen te garanderen en te valoriseren en vice versa. In de scenarioberekeningen wordt enkel rekening gehouden met de verplichtingen van elke lidstaat volgens de NEC-richtlijn tegen 2030. Het is uiteraard van belang dat de reducties in het buitenland en Vlaanderen op tijd gerealiseerd worden. Uit recente rapporten blijkt echter dat maar twee landen het tijdspad respecteren: Slovaakse en België¹⁹⁰. Eventuele buitenlandse bijkomende inspanningen worden bij de monitoring in kaart gebracht. Met het oog op het op tijd realiseren van buitenlandse inspanningen en het in kaart brengen van bijkomende maatregelen, moet volgens de Minaraad de samenwerking met aangrenzende regio's geïntensiveerd worden. Met Nederland bestaat er reeds

¹⁹⁰ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7199e9c2-b7bf-11ea-811c-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_2&format=PDF.

gestructureerd overleg¹⁹¹. De Minaraad vindt dit een eerste stap en vraagt duidelijke doelaafspraken met, en concrete engagementen van Nederland, Nordrhein-Westfalen, Frankrijk en waar nodig ook met Wallonië, Brussel en het Verenigd Koninkrijk om depositie vanuit buitenland fors te reduceren en de depositiereductiedoelstellingen voor Vlaanderen haalbaar te maken en vice versa.

6.7 Gebiedsgericht beleid

- [73] **Vijf maatwerkgebieden met bijkomende maatregelen.** Omdat met de generieke maatregelen niet in alle SBZ-gebieden de 2030-doelstelling gehaald wordt, bevat de PAS voor vijf zogenaamde maatwerkgebieden bijkomende maatregelen. Voor al deze gebieden gaat het om maatregelen inzake natuurinrichting en -beheer. Voor drie van die vijf gebieden omvatten de maatregelen ook specifieke allocatie van doelhabitats. Voor het Turnhouts Vennengebied wordt een intendant aangesteld om een ontwikkelingsplan op te maken. De doelstellingen voor dit plan omvatten niet enkel allocaties en inrichtingsmaatregelen, maar ook lokale emissiereducties (p. 44 in de PAS).
- [74] **Verduidelijk de onderbouwing van het gebiedsgericht beleid.** De Minaraad vraagt om te verduidelijken hoe de keuze om een aantal doelen te alloceren is onderbouwd, de maatregelen te verduidelijken (in het licht van monitoring en evaluatie) en in hoeverre de maatregelen voor natuurinrichting en – beheer afwijken van het reguliere IHD-beleid en/of het beoogde saneringsbeleid.

Aanvullend standpunt Boerenbond en Landelijk Vlaanderen

De (nood aan) bijkomende maatregelen (inulbemesting, hydrologie,...) voor het Turnhouts Vennengebied wordt niet onderbouwd. Het nastreven van het behalen van de KDW en de 2030-doelstelling zorgt voor disproportionele maatregelen en een onaanvaardbare impact op de landbouwsector en private eigenaars in het THV. Er is bovendien onvoldoende onderzocht in welke mate herstel- of instandhoudingsmaatregelen kunnen bijdragen aan de goede staat van deze habitats.

Aanvullend standpunt BBL en Natuurpunt

BBL en Natuurpunt drukken hun appreciatie uit voor de extra maatregelen o.a. overleg om te komen tot een ontwikkelingsplan, die voorzien worden in specifieke gebieden, met als vb. het Turnhouts Vennengebied. De onderbouwing daarvoor is duidelijk: het gaat over gebieden waarin het generieke emissiereductiescenario onvoldoende is om tegen 2030 de helft van de reductie van de KDW-overschrijding te behalen. Door de zeer gevoelige status van de heidegebieden daar is deze aanpak gerechtvaardigd. BBL en Natuurpunt benadrukken dat de voorziene timing in het belang van alle partijen best gerespecteerd wordt

¹⁹¹ Conform de slotverklaring van de Vlaams-Nederlandse top van 4 november 2020 wordt de structurele dialoog met Nederland (verder) gevoerd om beleid en aanpak af te stemmen en afspraken over een verdere buitenlandse reductie vorm te geven. Nederland en Vlaanderen hebben inmiddels afspraken gemaakt om de jaarlijkse emissiegegevens uit te wisselen om op te volgen wat de (eventuele) jaarlijkse emissie-inspanningen in Nederland betekenen voor de 115 Vlaamse SBZ-H's en vice versa.

7 Maatregelen

7.1 Werk modaliteiten bedrijfsstopping verder uit en voorzie billijke vergoeding

- [75] **Piekbelaasters en vrijwillige bedrijfsstopping.** De Vlaamse Regering heeft in de conceptnota beslist dat alle piekbelaasters worden stopgezet – lees stopzetting stalemissies van veehouderijen – ten laatste in 2025, en dit door middel van een decretaal initiatief waarin ook flankerend beleid¹³² voorzien wordt. Piekbelaasters zijn volgens de conceptnota exploitaties met een impactscore die hoger is of gelijk aan 50% in het referentiejaar 2015. Piekbelaasters die vroeger stoppen dan 2025 ontvangen een hogere vergoeding. Naast de piekbelaasters wordt voor donkeroranje veeteeltbedrijven met een impactscore hoger dan 20% een vrijwillige bedrijfsstopzetting mogelijk (via een call in 2023). Ze hebben toegang tot hetzelfde flankerend beleid. Wie in 2023 intekent op die *call*, kan nog maximum 3 jaar de activiteiten voortzetten, maar krijgt een hogere vergoeding indien men na 1 jaar (+20%) of na 2 jaar (+10%) stopt. De bestaande optie bedrijfsverplaatsing wordt wel geschrapt omdat dit gewoon een verschuiving van de emissies is en niet leidt tot vermindering (dit zit vervat in alle alternatieven)¹³³.

Indien de overheid beslist om de activiteiten te beperken, door bijvoorbeeld de vergunningsvoorwaarden aan te passen of vergunningen in te trekken, dan zou er volgens de Minaraad een correcte vergoeding moeten tegenover staan.

Deze maatregelen zorgen er voor dat op korte termijn de stikstofdruk op de meest kwetsbare natuur verlicht wordt.

Standpunt Boerenbond

Het is ongezien dat via een decretaal initiatief wordt ingegrepen op lopende vergunningen ingevolge waarvan vergunningen vervroegd worden stopgezet (tegen 2025), terwijl er reeds een uitdovend beleid inzake rode bedrijven voorhanden is dat er voor zorgt dat de emissies en deposities van deze bedrijven drastisch verminderen. Bovendien zorgt het werken met een desktopberekening er voor dat er abstractie gemaakt wordt van elke gebiedsgerichte en bedrijfsspecifieke context (zie ook [37]). Bovendien is het niet zeker dat het sluiten van al deze bedrijven ook effectief noodzakelijk is voor het behalen van de vooropgestelde doelstellingen op vlak van natuurkwaliteit. Ten slotte is het niet te verantwoorden dat het flankerend beleid voor deze bedrijven geen mogelijkheid voorziet voor bedrijfsverplaatsing en bedrijfsreconversies met daling van emissies, zoals dit nu wel het geval is.

- [76] **Voorzie in een regeling opdat de vrijgekomen gronden optimaal worden ingezet.** Alle piekbelaasters kunnen hun gebouwen en gronden in eigendom vrijwillig te koop aanbieden, ook hun gronden die binnen SBZ-H liggen. Binnen SBZ-H wordt er een

¹³² Het flankerend beleid is voorbehouden voor bedrijven waarvan de vergunning nog niet is vervallen en bestaat uit de volgende mogelijkheden: bedrijfsstopzetting (= stopzetting stalemissies), stopzetting van het volledige bedrijf of bedrijfsreconversie (= stopzetten alle stalemissies en omschakelen naar andere verbrede landbouwactiviteiten).

¹³³ PAS strategisch milieueffectrapport (volume 1), p.313

voorkeepsrecht ingesteld voor overheid.¹³⁴ Via de instrumenten natuur- en landinrichting kan hierna overgegaan worden tot opname van de verworven gronden in een grondenbank, waarna er sprake kan zijn van o.a. grondenruil, instelling van erfdiensbaarheden, beheerovereenkomsten etc. Wat dit betreft vraagt de Minaraad te voorzien in mogelijkheden opdat de omliggende eigenaars evenzeer de gronden zouden kunnen verwerven.

De Minaraad wijst ook op de situaties waarbij een piekbelaster er weliswaar voor vergoed wordt om een bepaald type bedrijfsvoering (veehouderij, mestverwerking) stop te zetten, maar niet om een algehele bedrijfsstopzetting door te voeren. Dit is logisch omdat een landbouwer een akkerbouwmatige activiteit kan verderzetten.

In dat geval blijft de betrokken landbouwer de eigendom, de pacht of de andere gebruiksrechten op gronden behouden voor het landbouwbedrijf. Het resultaat is dat de landbouwer wel nog beschikt over de gronden en hier nog een verdienmodel op kan behouden. De Minaraad vraagt om te onderzoeken met welke (financiële) instrumenten een landbouwer/eigenaar vrijwillig het beheer van zijn percelen kan aanpassen om zelf ook bij te dragen aan de vereisten van de betrokken instandhoudingsdoelstellingen, voor wat betreft de gronden gelegen binnen de zoekzones in SBZ-H.

Aanvullend standpunt BBL, Hubertus Vereniging Vlaanderen, Landelijk Vlaanderen en Natuurpunt

Deze raadspartners vrezen de situatie dat een landbouwer (niet eigenaar) die zijn (veeteelt)activiteit stopzet, maar daarna wel nog beschikt over de grondrechten, tweemaal vergoed kan worden, door een stopzettingsvergoeding te krijgen van de overheid enerzijds en anderzijds de bewuste grondrechten (die hij niet in eigendom heeft) vast te houden en die op de grondmarkt te brengen (bijvoorbeeld doorverhuren aan naburige landbouwers aan hogere prijs, seizoenspacht, ...). Dit zou een gemiste kans zijn om de beleidsdoelen (habitat, leefgebied soorten, verkleinen zoekzones, saneringsbeleid, bebossing) te kunnen realiseren. Deze raadspartners vragen om dit probleem, met name wanneer een landbouwer zijn bedrijf volledig stopt en niet zelf overschakelt naar akkerbouw maar toch rechten op de grond behoudt, nader te onderzoeken, en de resultaten hiervan in te bouwen in bv. de criteria van het flankerend beleid. Zo ontstaat de kans dat de eigenaars terug de beschikking krijgen over hun gronden, om die in te zetten conform beleidsvragen of aan de reguliere pacht prijzen (goedkoper dus) te verpachten aan PAS-conforme (akker)landbouwers.

Aanvullend standpunt Boerenbond

Boerenbond kan zich niet akkoord verklaren met voormeld aanvullend standpunt van BBL, Hubertus Vereniging Vlaanderen, Landelijk Vlaanderen en Natuurpunt. Een landbouwer wordt niet tweemaal vergoed aangezien enkel zijn veeteeltactiviteiten worden uitgekocht. Deze bedrijven kunnen de gronden die zij in eigendom of in pacht

¹³⁴ Ontwerp-PAS, p. 101.

hebben gerechtvaardigd blijven inzetten in het kader van een landbouwexploitatie. Het feit dat de veeteeltactiviteiten worden stopgezet doet geen afbreuk aan bestaande pachtrechten op gronden. Bovendien is Boerenbond niet akkoord met de uitbreiding van het voorkeepsrecht voor de overheid op de gronden binnen SBZ-H. Er wordt niet verantwoord om welke reden het recht van voorkoop wordt uitgebreid tot de integrale SBZ-H en dus ook buiten de zoekzones of ook in de niet-groene bestemmingen in SBZ-H. Het blijkt niet dat de uitbreiding van het recht noodzakelijk is om de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren.

- [77] **Generieke maatregelen.** Voor het terugdringen van de ammoniakuitstoot door de veehouderij worden emissiereducties t.o.v. 2015 vastgelegd: -60% voor varkens en pluimvee die nog in niet-AEA stallen zitten op stalniveau, -15% voor vleesvee en melkvee op sectorniveau¹³⁵ en -20% voor mestkalveren op bedrijfs- en sectorniveau tegen uiterlijk 2030. De technieken die hiervoor in aanmerking komen, zijn de technieken die opgenomen zijn in het AEA-lijst en/of PAS-lijst. Daarnaast wordt nog een aparte vrijwillige stopzettingsregeling (op stal- of bedrijfsniveau) voor varkenshouders uitgewerkt¹³⁶. Dit om bij te dragen aan een globale afbouw van de varkensstapel op sectorniveau van 30% tegen 2030. De overheid wil de afbouw van de varkensstapel bereiken via een vrijwillig instrument.

Wat betreft de technieken die opgenomen zijn in het AEA-lijst en/of PAS-lijst verwijst de Raad naar zijn bezorgdheden in [35].

In 2022 wordt een oproep stopzetting op bedrijfs- of stalniveau georganiseerd voor alle varkensbedrijven met een impactscore hoger dan 0,5%. De Raad steunt het principe dat bedrijven met de hoogste impactscore eerst in aanmerking komen voor de stopzettingspremie en dat ook slopen van stallen hierbij in rekening wordt gebracht. De Minaraad neemt akte dat er recent een principiële goedkeuring is van deze regeling waarbij de modaliteiten zijn uitgewerkt.

Aanvullend standpunt BBL en Natuurpunt

Door de potentiële positieve impact op verschillende milieudrukken die de stopzettingsregeling met zich mee brengt, vragen BBL en Natuurpunt dat de modaliteiten van de stopzettingsregeling verder onderzocht en verfijnd worden. Factoren die hierbij aan bod kunnen komen zijn volgens BBL en Natuurpunt:

- Bij een eventuele verdere verruiming van de doelgroep moet gedacht worden aan exploitaties die dicht gelegen zijn bij andere gevoelige gebieden zoals vogelrichtlijngebieden, VEN-gebieden, winwatergebieden, gebieden met veel omgevingsoverlast zoals geurhinder, overschrijdingen van de luchtkwaliteitseisen en ander gezondheidsrisico's, maar ook het principe van een algemene basiskwaliteit voor natuur.*

¹³⁵ Begin 2026 dient de sector halfweg te zijn, indien niet dan wordt door de bedrijven binnen de desbetreffende deelsector de restinspanning geleverd door een reductie van het dierenaantal op deelsectorniveau door actieve NER op te kopen in een gesloten NER markt.

¹³⁶ In 2022 wordt een oproep stopzetting (op bedrijfs- of stalniveau) gelanceerd voor alle varkensbedrijven met een impactscore hoger dan 0,5%.

- *De bepaling van het vergoedingssysteem (marktconform en/of forfaitair) en kostenefficiëntie ervan.*
- *De verdere invulling van de functie van de gronden en resterende gebouwen en de mogelijke economische activiteiten die er nog mogen plaatsvinden, ook na verkoop ervan door de eigenaar; daarbij moet de regeling evenzeer van toepassing zijn voor eigenaars van gebouwen en stallen die verpacht zijn aan stoppende landbouwers en hun impact op de kwetsbare gebieden. De BBL en Natuurpunt wijzen hier graag op het grote aantal zonevreemde functiewijzigingen die de problematiek van toegang tot grond versterken, en vindt het bijgevolg van belang dat er een strikt kader wordt uitgedacht om de potentiële negatieve impact op milieudrukken te minimaliseren, en tegelijkertijd kansen te creëren voor agro-ecologische bedrijven. Ook de handhaving ervan is een af te spreken punt.*
- *De tijd die voorzien wordt om in te gaan op de regeling. In Nederland bleek dat bij een soortgelijke regeling er onvoldoende tijd was voorzien voor de exploitant om een beslissing te nemen¹³⁷.*
- *Een eenvoudige en transparante berekeningsmethode en de controle op de aangeleverde gegevens zodat een correcte vergoeding wordt uitbetaald¹³⁸.*

Het Vlaamse Gewest moet ook nagaan of deze regeling mogelijks onder staatssteun valt. Bovendien moet ervoor gezorgd worden dat in de toekomst het aantal dieren niet terug stijgt. In 2001 werd een soortgelijk systeem ingevoerd¹³⁹. Er werd tussen 2001 en 2004 ongeveer 100 miljoen euro besteed aan de afbouw van de veestapel in Vlaanderen. Later nam het aantal dieren weer toe door versoepelingen in de regelgeving.

De overheid wil de afbouw van de varkensstapel bereiken via een vrijwillig instrument. BBL, Landelijk Vlaanderen en Natuurpunt merken op dat het nog onduidelijk is welke acties men voorziet indien deze doelstelling niet gehaald wordt.

Aanvullend standpunt Landelijk Vlaanderen

Ook Landelijk Vlaanderen vraagt dat de modaliteiten van de stopzettingsregeling verder onderzocht en verfijnd worden. Voor Landelijk Vlaanderen gaat het dan vooral om de verdere invulling van de functie van de gronden en resterende gebouwen (zie de problematiek zoals ook verwoord bij de derde bullet in het standpunt van BBL en Natuurpunt).

¹³⁷ <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/05/19/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2020-ministerie-van-landbouw-natuur-en-voedselkwaliteit-en-diergezondheidsfonds>.

Varkenshouders die deze subsidie ontvangen tekenen een contract met de overheid dat zij geen varkenshouderij meer beginnen, ook niet op een andere locatie. Op de te saneren varkenshouderij mag de boer evenmin bedrijfsmatig pluimvee, konijnen, vleeskalveren, vleesstieren, geiten of nertsen houden. Verkoopt de boer zijn grond, dan mag een ander dat daar evenmin. Vervolgens beslist de gemeente waarvoor de varkenshouder de locatie na sanering mag gebruiken. Dat proces is niet altijd voorspelbaar en duurt soms langer dan de subsidieregeling toelaat.

¹³⁸ <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/05/19/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2020-ministerie-van-landbouw-natuur-en-voedselkwaliteit-en-diergezondheidsfonds>.

¹³⁹ Het decreet 9 maart 2001 tot regeling van de vrijwillige, volledige en definitieve stopzetting van de productie van alle dierlijke mest.

Aanvullend standpunt Boerenbond

Voor Boerenbond moet de stoppersregeling voor de varkenshouderij perspectief geven voor de blijvers, wat ook in het PAS advies door de SALV raad wordt onderschreven. “Bovenop de emissiereductie die behaald moet worden met de generieke bronmaatregelen legt de PAS-nota een reductie op aantal varkens op. In het kader van de crisis binnen de varkenshouderij hadden de landbouworganisaties Boerenbond en ABS gevraagd om een stoppersregeling uit te werken, die ten goede komt aan de toekomstige generieke taakstelling van de varkenshouderij in het stikstofdossier. Voor de blijvers en specifiek de jonge boeren is het cruciaal dat dit akkoord geheel wordt gehonoreerd, zodat hun reductiedoelstellingen dalen en er voor hen perspectief is. De Vlaamse Regering heeft een vrijwillige stopzetting in de PAS nota ingeschreven, waarbij in 2022 een oproep zal worden gelanceerd voor alle varkensbedrijven met een impactscore hoger dan 0,5%. De SALV vermoedt dat de grenswaarde van 0,5% impactscore eerder arbitrair gekozen is, want binnen het beoordelingskader ligt de voorttoetsdrempel voor landbouwbedrijven vandaag op 0,025%. Voor de SALV raad is het belangrijk dat de opkoopregeling opengesteld wordt voor bedrijven met de grootste milieu-impact, en dus dat de bedrijven met de grootste impactscores eerst aan bod komen, zonder daarbij limitatief te zijn, tenzij het budget beperkend is.”¹⁴⁰

Boerenbond vindt ook in het algemeen dat bij het bepalen van de reductiedoelstellingen het aandeel van de stoppende bedrijven mee in rekening moet worden gebracht zodat de reductiedoelstellingen voor de blijvende landbouwers naar beneden kunnen en er ontwikkelruimte voor de blijvers komt. Hiermee wordt de haalbaarheid verhoogd zonder in te boeten op vlak van het behalen van de emissiedoelstellingen.

De overheid wil de afbouw van de varkensstapel bereiken via een vrijwillig instrument. De Boerenbond merkt op dat er moeilijk kan gesproken worden over een doelstelling als het over een vrijwillig instrument gaat. Bovendien heeft er een ontkoppeling plaatsgevonden tussen de grootte van de veestapel en de emissies¹⁴¹. Boerenbond erkent dat in de huidige politiek-maatschappelijke context, en zolang er geen voldoende daling van emissies is gerealiseerd, een stijging van de veestapel op Vlaams niveau niet aan de orde is. Desondanks is het wel noodzakelijk dat individuele bedrijven, voornamelijk starters en toekomstgerichte bedrijven (blijvers) binnen het globale PAS-kader ontwikkelkansen blijven krijgen. De veestapel op sectorniveau zal echter evolueren volgens het Europees consumptiepatroon, zoals ook gesteld wordt in de visienota aan de Vlaamse Regering in kader van het Vlaams Klimaat en Energieplan (VEKP).¹⁴² De doelstelling om de veestapel met 30% via een vrijwillige opkoopregeling kan nooit een harde doelstelling zijn. Ze spoort trouwens niet met eerder genomen beslissingen in het kader van het VEKP.

¹⁴⁰ SALV Advies Nood aan een rechtszekere en rechtvaardige PAS met toekomstperspectief, pagina 22.

¹⁴¹ Jaarrapport Lucht, Emissies per sector 2000-2018, pagina 54 en 55.

¹⁴² Visienota aan de Vlaamse Regering (in het kader van VEKP; VR 20210511 DOC.1237/1), pagina 10.

7.2 Voorstel hervorming NER is nodig maar onderzoek hoe het systeem beter kan bijdragen aan de PAS

- [78] **Voorstel hervorming NER is nodig.** Het systeem van de NER, zoals het op vandaag bestaat, zorgt er niet voor dat de mestproductie op Vlaams niveau niet stijgt, zoals het instrument initieel bedoeld was. De stikstofproductie uit dierlijke mest steeg tussen 2007 en 2020 met 5%¹⁴³.

Tijdens de voorlopige PAS konden de emissiereductiewinsten ingevuld worden met een toename van de veestapel voornamelijk door het systeem van NER mits mestverwerking. Vooral voor pluimvee werd dit toegepast en leidde dit tot een toename van zo'n 27 miljoen stuks in 2014 tot 45 miljoen in 2020. De Minaraad wijst erop dat het gebruik van moderne emissiereductietechnieken niet automatisch leidt tot een daling van de veestapel. Een eventuele verdere toename van de veestapel bemoeilijkt het behalen van andere doelstellingen op vlak van waterkwaliteit, klimaat, etc. Het hervormd systeem van de NER moet dit mee helpen voorkomen en bewaken.

De Minaraad begrijpt dat het bestaande systeem van NER hervormd wordt want dit werd ook aangekondigd in het Vlaams regeerakkoord.

Aanvullend standpunt BBL en Natuurpunt

BBL en Natuurpunt vinden de aangekondigde stappen zijn dan ook noodzakelijk: het stopzetten van het systeem van groei mits mestverwerking, afroaming van slapende NER en een vaste afroaming van 25% van alle actieve NER-D die verhandeld worden.

BBL en Natuurpunt vragen wel een verhoogde transparantie wat betreft de prijs van verkoop/aankoop van emissierechten. Deze informatie is immers een indicator in hoeverre het systeem functioneert. Transacties zouden dan ook door de overheid gefaciliteerd moeten worden.

Bovendien vragen we om een mechanisme in te bouwen zodat vrijgekomen NER eerst gaan naar nieuwkomers en landbouwbedrijven met de meeste maatschappelijke waarde, zoals biologische en agro ecologische landbouwers met meer grondgebonden veeteelt. Bovendien wijzen we op de kansen m.b.t. de reductie van broeikasgasemissies, in het bijzonder methaanreductie, maar ook m.b.t. de transitie richting meer grondgebonden veeteelt die zal leiden tot een daling in aanvoer van stikstof via geïmporteerd veevoer.

Aanvullend standpunt Boerenbond

Boerenbond stelt vast, net zoals de SALV, dat een discussie ten gronde over de hervorming van het NER-systeem niet is gevoerd. "Het huidig voorgestelde NER-systeem is niet rijp voor uitrol in de praktijk. Het wordt bovendien enkel in het licht van de PAS-problematiek uitgewerkt, terwijl de samenhang met andere beleidskaders ook best in rekening wordt gebracht. Een goed bediscussieerde hervorming zou er onder andere voor moeten zorgen dat er geen ongewenste kostenafwenteling gebeurt

¹⁴³ Mestrapport 2021, pagina 34.

op startende, kleinere en jonge landbouwers. De voorgestelde omvorming van het NER-systeem wordt als bijkomend, sturend mechanisme opgebouwd, naast het beoordelingskader en de voorgestelde maatregelen. De voorgestelde hervorming uit het ontwerp PAS zal een effect hebben op de prijs van de NER door een afname van het aanbod. Aangezien dit nadelige prijseffecten zal ressorteren op startende (en zeker jonge) landbouwers en kleinere landbouwbedrijven meent de SALV dat voldoende flankerend beleid moet voorzien worden om dergelijke onevenwichten recht te trekken. De SALV wijst op het bestaan van slapende NER als gevolg van overmacht en op de rol van slapende NER als bufferfunctie. Er moeten voorzieningen bestaan voor tijdelijke productiedalingen. Tot slot benadrukt de SALV dat de vergoeding voor landbouwers die NER dienen in te leveren, marktconform moet zijn.”¹⁴⁴

[79] **Voorstel PAS-expertenpanel moet verder bestudeerd worden.** De nu beoogde hervorming van de NER legt de focus op het mestbeleid. Het PAS-expertenpanel stelt in zijn advies¹⁴⁵ voor om het reeds bestaande NER-systeem te hervormen en te koppelen aan de uitbouw van de PAS. De keuze is om kostenefficiënte maatregelen maximaal te stimuleren via een beleidskader dat de landbouwsector responsabiliseert in het bereiken van de doelstelling, maar niet oplegt hoe deze doelstelling moet worden bereikt. De keuze gaat dan ook naar een zgn. stikstofflexibiliteitsinstrument dat uitgaat van verhandelbare emissierechten. De invoering hiervan zou bij voorkeur gebeuren door het reeds bestaande NER (nutriëntenemissierechten)-systeem te hervormen.

Het beoogde flexibiliteitsmechanisme houdt rekening met de verschillende bijdrage van elke bron aan het stikstofdepositieprobleem, zodanig dat bronnen die relatief meer schadelijke impact veroorzaken, verder moeten gaan in het nemen van emissie-mitigerende maatregelen. Er worden drie stappen voorzien:

- De eerste stap hierbij is om een emissierecht vast te leggen per bedrijf gebaseerd op het aantal (werkelijk aanwezige) dieren, de diersoort, het technologieniveau (bv. al dan niet emissiearme stal) en de locatie. De locatiecoëfficiënt brengt in rekening dat bedrijven dicht bij een SBZ meer impact hebben en/of gelegen in regio's waar er veel dieren aanwezig zijn en zo de ecologische draagkracht overschrijden. Dit conform het principe “de vervuiler betaalt”.
- In een tweede stap van dit flexibiliteitsinstrument wordt de toekenning van de emissierechten in de volgende jaren bepaald waarbij er een kortingspercentage wordt opgelegd zodat elk bedrijf bijdraagt tot de op sectoraal niveau te behalen emissiereductie in resp. 2030 en 2050. Op deze wijze dalen de emissierechten de komende jaren en worden de reductiedoelstellingen gehaald.
- Om dynamiek toe te laten wordt in een derde stap voorgesteld dat de Vlaamse overheid een systeem opzet waarbij landbouwbedrijven zowel emissierechten kunnen verkopen als kopen. Binnen dit systeem kunnen er ook veilingen opgezet worden waarbij de overheid extra rechten opkoopt en uit de stikstofmarkt neemt.

¹⁴⁴ SALV Advies Nood aan een rechtszekere en rechtvaardige PAS met toekomstperspectief, pagina 25.

¹⁴⁵ <https://vilt.be/storage/files/1faea13d-7049-452a-89d9-6a0fee32c6df/advies-pas-expertenpanel-28-juni-2021.pdf>.

De Minaraad meent dat het systeem van het PAS-expertenpanel een aantal voordelen zou kunnen hebben: de emissiereductiedoelstellingen zouden met zekerheid worden bereikt, terwijl het systeem flexibel zou zijn, innovatie zou stimuleren en de sector zou responsabiliseren. Er is conform de PAS-expertenpanel dus nood aan milieu- en kosteneffectieve maatregelen in combinatie met sociaal-maatschappelijke en ecologische inpasbaarheid. De typische co-benefits of secundaire baten (bv. klimaat of waterkwaliteit) en de meekoppeleffecten dienen hierbij mee in rekening genomen te worden. De Raad vraagt dan ook om deze piste verder te onderzoeken.

7.3 Stopzetting bemesting in groene bestemmingen

[80] **Stopzetting bemesting in groene¹⁴⁶ bestemmingen.** Een nultbemesting wordt ingevoerd in alle groene bestemmingen in SBZ-H én VEN vanaf 1 januari 2028. Op 3.493 ha van de 68.846 ha groene bestemmingen in SBZ-H wordt nu nog bemest. Bestaande ontheffingsmogelijkheden worden in deze gebieden opgeheven. Huiskavels worden vrijgesteld van de nultbemesting. Er wordt een compensatievergoeding voorzien van 12.000 euro per hectare voor wie stopt met bemesting op 1 januari 2024. Die vergoeding wordt geleidelijk afgebouwd tot 10.000 euro voor wie stopt op 1 januari 2028. Voor bedrijven die meer dan 20% van hun gebruiksareaal onder nultbemesting zien gaan en waar de leefbaarheid van het bedrijf in het gedrang komt, is bijkomend flankerend beleid voorzien.

Waar landbouwers/eigenaars in het verleden te maken kregen met een bestemmingswijziging van landbouw- naar kwetsbaar gebied natuur, werd in plaats van een kapitaalschade beslist dat men nog maximaal één generatie verder de grond in landbouwgebruik kon nemen en bemesten. Verschillende landbouwers en eigenaars hebben hun visie en economische plannen hierop afgestemd. Het PAS-akkoord kort deze deadline in tot 2025. Voor de gebruikers is een vergoeding van €10.000 tot 12.000/ha voorzien. Voor de eigenaars is echter geen compensatie voorzien voor de schade die hier in een aantal gevallen ontstaat¹⁴⁷.

Notarissen (en belastingdiensten) en schatters houden vandaag geen rekening met de impact van de PAS of gekoppelde restricties (bemesting...) op de grondwaarde bij schenk- of erfverdelingen, wat opnieuw een extra financiële impact genereert voor de eigenaar. Met deze impact is op geen enkele manier rekening gehouden in het flankerend beleid of de fiscale regelgeving.

Standpunt BBL en Natuurpunt

BBL en Natuurpunt zijn voorstander van een nultbemesting in alle groene bestemmingen, met uitzondering van bemesting in functie van natuurdoelen, bijvoorbeeld voor uitmijnen van fosfaat. Bovendien was de nultbemesting in

¹⁴⁶ Groene bestemmingen omvat het geheel van de gebiedsaanduidingen 'reservaat en natuur', 'bos' en 'overig groen'.

¹⁴⁷ Volgens de landelijke vastgoedexperten (Agrovastgoed en Van Hove vastgoed) blijkt dat eigenaars die gronden in VEN verkopen, waarop nultbemesting geldt €20.000 minder tot slechts de helft van de waarde nog maar ontvangen, dan wanneer die gronden wel nog bemest mogen worden. Ook verhuren voor de paardenhouderij is niet meer mogelijk wegens risico op voorkomen van giftige kruiden wanneer niet meer bemest en fytosanitair behandeld kan worden.

natuurgebieden al de norm, maar werd in 1997 via een 'tijdelijke' uitzondering teniet gedaan.

Standpunt Boerenbond en Landelijk Vlaanderen

Voor Boerenbond en Landelijk Vlaanderen is de versnelde en globale stopzetting van de bemesting in groene bestemmingen binnen SBZ-H en VEN in tegenstrijd met de vereiste van de stapsgewijze realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen waarbij de Europese Commissie stelt dat er "ruimte is voor economische activiteiten". Bijkomend wordt de nulbemesting ook van toepassing in de bestemming "overig groen", wat geen exclusief groene bestemming is. Met een totaal aandeel van 0,5% in ammoniakemissie is het effect van deze maatregel bovendien marginaal tegenover de zware persoonlijke en economische impact die de rechtszekerheid van heel wat landbouwers en eigenaars treft. Bovendien blijkt uit de PAS-nota niet dat een generieke doorvoering van deze maatregel noodzakelijk is. Tot slot blijkt uit parlementaire vragen dat het uitdovend karakter van de nulbemesting zijn werk doet. In ieder geval zijn we niet akkoord met deze stopzetting en uitbreiding van de nulbemesting in groene bestemmingen.

7.4 Steun voor uitzonderingen voor kleinschalige bedrijven en duurzame landbouw

- [81] **Aangepaste reducties voor kleinschalige bedrijven en biolandbouw.** De verplichte generieke maatregelen van de D-PAS gelden niet voor (bestaande) kleinschalige bedrijven en biologische bedrijven. Kleinschalig wordt in PAS-context gedefinieerd als een jaaremisse van minder dan 500 kg ammoniak én een impactscore die lager is dan 0,025% (=de *minimis*-drempel beoordelingskader). De Minaraad steunt deze maatregel.

De Raad merkt op dat naast biologische landbouw er ook andere vormen van landbouw zijn zoals veel gangbare landbouwbedrijven die specifiek streven naar duurzame landbouwpraktijken en vaak nog een stap verder gaan in het realiseren van verbondenheid met de natuur voorop stellen. Natuurinclusieve landbouw bijvoorbeeld heeft een sterke band met agro-ecologie, biologische landbouw, kringlooplandbouw, *agroforestry* en regeneratieve landbouw¹⁴⁸. De Raad vraagt de nodige aandacht voor deze vormen van landbouw. Dit kan zich vertalen in bijkomende inspanningen op vlak van onderwijs, beleid, communicatie, erkenning van technieken, onderzoek en subsidiëring, of via de aangekondigde hervorming van het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds (VLIF). Bovendien kan bijkomende kennisopbouw via onderwijs in de sector gestimuleerd worden.

7.5 Operationaliseer gerichte evaluaties

- [82] **Operationalisering van de gerichte evaluaties.** Sinds de invoering van de omgevingsvergunning geldt het principe van de onbepaalde geldingsduur van de omgevingsvergunning voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit.

¹⁴⁸ Fiori E., 2022, Natuurinclusieve landbouw in Vlaanderen, Stagerapport 2022 <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/49838>.

Na vier jaar omgevingsvergunning kan het schrappen van de vervaltermijn in de milieuvergunning vandaag op het terrein nog niet ingeschat worden. Dat betekent niet dat Vlaanderen nog zestien jaar moet wachten om de flankerende maatregelen in werking te laten treden.

Hoofdstuk 4 van Titel V van het DABM bevat de eisen i.v.m. milieuvoorwaarden en evaluaties. Artikel 5.4.6/1, eerste lid stelt dat aanpassingen bij voorrang door middel van algemene of sectorale milieuvoorwaarden gebeuren: *De omzetting met het oog op de naleving van de beste beschikbare technieken, van nieuwe of bijgewerkte BBT-conclusies en van maatregelen in omzetting van Europese richtlijnen of uit de door de Vlaamse Regering goedgekeurde plannen en programma's voor wat betreft de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten gebeurt waar mogelijk en bij voorrang door middel van algemene of sectorale milieuvoorwaarden of andere sectorale regelgeving.* Indien dit niet mogelijk is via algemene of sectorale milieuvoorwaarden, bv. als emissie/lozingsnormen de vorm aan van bijzondere milieuvoorwaarden aannemen dan schrijft artikel 5.4.6/1, derde lid DAB het volgende voor: *De richtlijnen over bijzondere milieuvoorwaarden vermelden de criteria in welke gevallen het aangewezen is een gerichte evaluatie uit te voeren met het oog op de eventuele toepassing van artikel 82, eerste lid, 2°, van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning.*¹⁴⁹

De Raad merkt op dat eens de PAS goedgekeurd dit een programma is zoals bedoeld in artikel 5.4.6/1, eerste lid. Uit het PAS-akkoord blijkt dat verschillende beslissingen, maatregelen en actualisering (significatiekader, impactscoretool, AEA- en PAS-lijst) een invloed hebben op het verlenen van een vergunning en de vergunningsvoorwaarden.

In het Omgevingsvergunningsdecreet is sprake van “bijstelling van de omgevingsvergunning” (hoofdstuk 6) waar vooral afdeling 1 (wijzigen opgelegde voorwaarden) relevant is. Naast de inspraakmogelijkheid voor het publiek na een exploitatietermijn van 20 jaar, voorziet het Omgevingsvergunningendecreet ook in algemene en gerichte evaluatie van inrichtingen of activiteiten. Dat evaluatiesysteem beoogt, waar nodig, de exploitatievoorwaarden van de ingedeelde inrichtingen bij te stellen om de in de meerjarenprogramma's door de Vlaamse Regering vooropgestelde milieudoelstellingen te behalen of om de exploitatie in overeenstemming te brengen met de beste beschikbare technieken (BBT). Vandaag is het evaluatiesysteem nog niet volledig operationeel. De focus van de evaluaties lag voorlopig op de algemene evaluaties van GPBV installaties als gevolg van ontwikkelingen op het gebied van de BBT of van de bekendmaking van een door de Europese Commissie aangenomen nieuwe of bijgewerkte BBT-conclusie. De gerichte evaluaties moeten nog operationeel worden. De Raad vraagt aan de Vlaamse Regering om daar tijdig werk van te maken

¹⁴⁹ Artikel 5.4.11. §1 van het DABM voorziet 2 soorten evaluatie voor de milieuvoorwaarden van toepassing op een ingedeelde inrichting:

1° een **algemene evaluatie** in de gevallen en voor de aspecten die de Vlaamse Regering ter omzetting van Europese regelgeving bepaalt;

2° een **gerichte evaluatie** in de gevallen en voor de aspecten die de Vlaamse Regering ter omzetting van Europese regelgeving of in de richtlijnen, vermeld in artikel 5.4.6/1, derde lid, bepaalt.

en voldoende personeel en middelen te voorzien bij de betrokken milieu-administraties om deze evaluaties uit te voeren.

8 Versterk het saneringsbeleid

8.1 Saneringsmaatregelen als onderdeel van de PAS

- [83] **Beschrijving.** Het saneringsbeleid binnen de PAS vertrekt van de premisse dat gerichte natuurbeheermaatregelen noodzakelijk zijn om verdere achteruitgang van de te beschermen natuurwaarden te voorkomen en het herstel ervan mogelijk te maken. Betreffende dit tweede gaat het om specifieke natuurmaatregelen die erop gericht zijn om de gecumuleerde overmaat aan stikstof op te ruimen.

Het beoogde saneringsbeleid is op hoofdlijnen als volgt samen te vatten:

- INBO-rapporten liggen aan de basis van dit beleid, met omschrijvingen van de nodige herstelmaatregelen en een inventarisering van waar welke maatregelen aan de orde zijn voor welke habitats ‘in overschrijding’.
- Het saneringsbeleid maakt een onderscheid tussen de ‘A-habitats’ en ‘B-habitats’. Eerstgenoemde zijn vanwege hun aard te stikstofgevoelig om alleen met de inzet van saneringsmaatregelen op het pad van gunstige staat te brengen; bij het tweede type bestaat wel die mogelijkheid in principe wél.
- Maatregelen die aan de orde zijn op perceelschaal worden geïmplementeerd via de figuur van het natuurbeheerplan. Maatregelen die op landschapsschaal moeten gerealiseerd worden, zullen worden uitgevoerd via (natuur)inrichtingsplannen of soortgelijke instrumenten. Hiervoor is een prioritering en een planning opgemaakt.
- Tenslotte voorziet de PAS bijkomende specifieke monitoring.

De stellers van de passende beoordeling hebben bij hun inschatting bekeken of voldoende zeker is dat:

- de voorgestelde stikstofsaneringsmaatregelen werken (effectief zijn) en
- er voldoende garanties zijn dat ze tijdig zullen worden ingezet waar ze noodzakelijk zijn.

Ze formuleren een aantal opmerkingen en aandachtspunten, waar de Minaraad verder op ingaat.

8.2 Algemene opmerkingen bij het saneringsbeleid

- [84] **Voorzie een duidelijk link met het instandhoudingsbeleid.** Zoals in 6.1. gesteld is het centrale doel van de PAS om bij te dragen aan de realisatie van de instandhoudingsdoelen. Hiertoe wordt, conform het Natuurdecreet, gewerkt met Vlaamse Natura 2000-programma's: momenteel wordt gewerkt aan het tweede programma.

De Minaraad merkt evenwel op dat prioritering die het voorontwerp Natura 2000-programma 2021-2026 wordt vooropgesteld niet dezelfde is als deze uit het stikstofsaneringsplan. De Raad meent dat het van belang is dat deze beide programma's goed op elkaar worden afgestemd, zodat de voorgestelde maatregelen uit het stikstofsaneringsplan passen in en een onderdeel uitmaken van het algemene beleidskader van het instandhoudingsbeleid.

- [85] **Zet verder in op de onderbouwing van de effectiviteit.** De passende beoordeling stelt dat *“de gevolgde methodiek op voldoende wijze kan waarborgen dat de effectiviteit van de maatregelen wordt ingeschat op basis van de best beschikbare kennis van dit moment.”*.

De Minaraad vraagt niettemin om in de toekomst deze onderbouwing te verbeteren, door evaluaties uit te voeren van het gevoerde saneringsbeleid in Vlaanderen en Nederland en zo de beschikbare kennis te verbeteren.

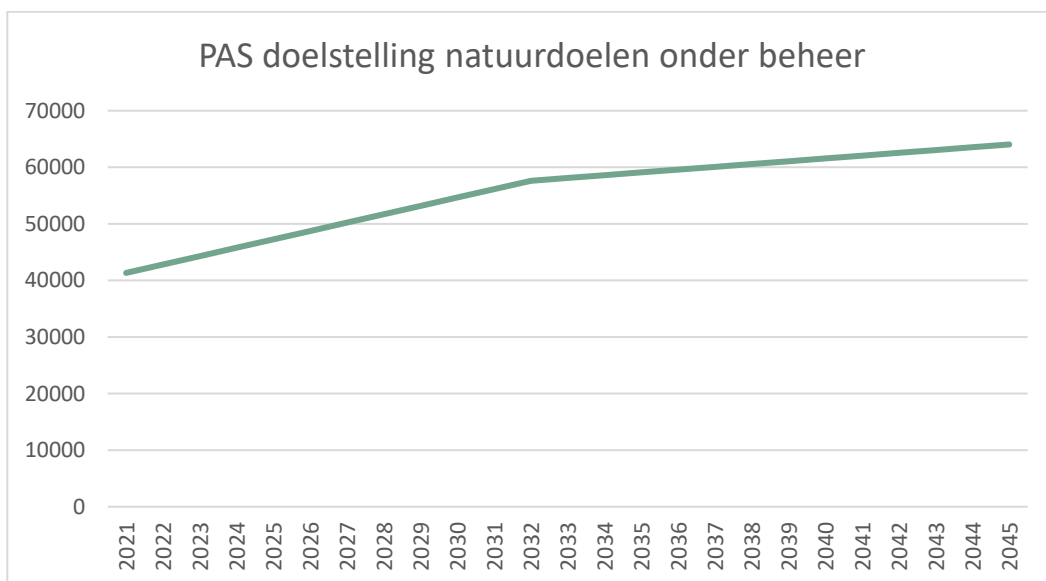
- [86] **Maak steeds gebruik van de meest actuele data.** In het stikstofsaneringsplan wordt inzake de overschrijdingen van de KDW verwezen naar data uit 2015.¹⁵⁰ Ondertussen zijn onder andere op Geopunt meer actuele cijfers raadpleegbaar, met name data uit 2020. Eveneens zijn ook voor de andere milieudrukken met een impact op de staat van instandhouding meer recente gegevens beschikbaar. Ook wat betreft de uitvoering van inrichtingsinvesteringen en natuurbeheerplannen is de toestand voortdurend in evolutie.

De Raad beveelt aan om bij het uitvoeren van het stikstofsaneringsplan voor alle aspecten steeds de meest recente cijfers te gebruiken. Dit zal ervoor zorgen dat dit plan effectiever wordt omdat op deze manier steeds de juiste prioriteiten worden gelegd en de juiste maatregelen worden genomen.

8.3 Opmerkingen aangaande de saneringsmaatregelen op perceel niveau

- [87] **Actualiseer de cijfers over de “natuurdoelen onder beheer”.** Een deel van de saneringsmaatregelen dient te gebeuren op perceels-niveau en wordt geregeld via de figuur van natuurbeheerplannen. In de PAS wordt een traject naar voor geschoven om het areaal aan habitats onder passend beheer te doen stijgen. Dat traject start van een oppervlakte van 41.333 ha habitats onder passend beheer, en voorziet in een volledige realisatie (64.033 ha) tegen 2045, met een tussendoel van 90%-realisatie in 2032. Dit houdt een stijging in van ongeveer 1500 ha per jaar in de periode 2022-2032, en een stijging van 500 ha/jaar in de periode 2032-2045. (PAS, p 92-93).

¹⁵⁰ In 2015 kende 22.162 ha hiervan (65% van de stikstofgevoelige habitats) een overschrijding wat betreft stikstofdepositie in relatie tot de KDW.



Figuur 5: Natuurdoelen onder beheer in functie van PAS

De Minaraad vraagt vooreerst om deze cijfers te controleren en actualiseren, aangezien in verschillende documenten verschillende cijfers worden gebruikt voor de beschreven periodes. Het voortgangsrapport bij het N2000 programma vermeldt bv. 40.760 ha onder “passend beheer” (in 2020), wat in lijn ligt met het cijfer in de PAS, maar de PAF vermeldt¹⁵¹ dat er in 2017 reeds 44.885 ha habitats onder beheer zouden geweest zijn.

Tabel 6: Op basis van de PAF: oppervlakte in eigendom, in beheer en met habitatdoelen (in ha, 2017)

	ANB	Openbaar	TBV
oppervlakte in eigendom	42.078	12.470	10.283
oppervlakte onder beheer	41.043	6.525	9.879
oppervlakte habitattypes	32.748	5.339	6.799
oppervlakte RBB	2.453	211	2.274

Vervolgens wijst de Minaraad op enkele principes van het instandhoudingsbeleid: het maximaliseren van de beschikbare habitats, eerste taakstelling bij de “sterkste schouders” en zuinig ruimtegebruik. De Raad beveelt aan om bij de realisatie van het voor de PAS noodzakelijk natuurbeheer rekening te houden met deze principes en dit cijfermatig bij te houden.

[88] **Definieer een doelstelling in 2030 in plaats van 2032.** De actualisering van de cijfers, moet ook aanleiding kunnen geven tot een actualisering van de doelstellingen.

De Minaraad meent daarom dat het aangewezen is om een doelstelling voor “oppervlakte onder beheer” op te maken voor 2030 in plaats van 2032 -gezien de looptijd van het voorliggende plan.

¹⁵¹ PRIORITAIR ACTIEKADER (PAF) VOOR NATURA 2000 IN VLAANDEREN, BELGIË. uit hoofde van artikel 8 van Richtlijn 92/43/EEG voor het meerjarig financieel kader voor de periode 2021 – 2027

[89] **Responsabiliseer de openbare besturen.** In de PAS wordt erop gewezen dat overheden tegen 2021 een natuurbeheerplan moeten opmaken voor terreinen waarop zij zakelijke rechten of persoonlijke rechten hebben en die relevant zijn voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen¹⁵². Deze verplichting vloeit voort uit de per decreet vastgelegde verplichting, voor alle administratieve overheden, om “*binnen de haar door de Vlaamse Regering opgelegde taken, [...] in de speciale beschermingszones, ongeacht de bestemming van het betrokken gebied, de nodige instandhoudingsmaatregelen [te nemen] die steeds dienen te beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen habitats [...] en de soorten [enz.]*”.¹⁵³ Aan deze verplichting lijkt, blijkens de zo-even geciteerde tabel met de PAF-cijfers, lang niet overal voldaan.

De Minaraad vraagt dan ook om de administratieve overheden in deze te responsabiliseren. Daartoe moet een lijst opgemaakt worden van relevante terreinen en eigenaars, en dienen deze overheden actief aangeschreven te worden om hen op hun verplichtingen te wijzen. Tegelijk moet ervoor gezorgd worden dat de beoogde instandhoudingsmaatregelen in eerste orde en zoveel als mogelijk gerealiseerd worden in overheidsgronden die niet in landbouwgebruik zijn en dit zonder afbreuk te doen aan het principe van kostenefficiëntie. De Raad vraagt om over zowel het een als het ander publiek te rapporteren.

[90] **Kom inzake private actoren tot een *heuse en volwaardige* vrijwillige benadering.** In de ontwerp-PAS wordt er op gewezen dat de opmaak van een natuurbeheerplan voor particulieren in principe op vrijwillige basis gebeurt.¹⁵⁴ Het aandeel eigendom van private eigenaars in SBZ-gebieden is in principe gekend, maar er zijn geen cijfers beschikbaar over de oppervlakte die relevant zou zijn voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen, of de oppervlakte habitats die middels een beheerplan onder passend beheer zijn. De Minaraad vraagt om deze cijfers ter beschikking te stellen.

De stellers van de passende beoordeling wijzen erop dat het gegeven dat de opmaak van een natuurbeheerplan voor private actoren een vrijwillige maatregel is, ertoe leidt dat er *strikt genomen geen garantie is dat de nodige maatregelen zullen genomen worden*.¹⁵⁵ Ze wijzen verder op de uitdagingen om private eigenaars te overtuigen om in te stappen in deze figuur en wijzen erop dat een gevolg van de voorziene evaluatie in 2025 kan zijn dat ervoor gekozen moet worden om de resterende beheerplan-opgave te gaan afdwingen, om te verzekeren dat de volledige oefening tijdig doorlopen geraakt.

De Minaraad wijst er evenwel op dat de vrijwillige fase nog maar net van start gegaan is, aangezien de wetgeving die het voor private eigenaars mogelijk maakt om

¹⁵² Ontwerp PAS, p. 92; met verwijzing naar het Instandhoudingsbesluit van 20 juni 2014 en het besluit natuurbeheerplannen van 14 juli 2017.

¹⁵³ Natuurdecreet, art. 36ter, §1.

¹⁵⁴ Ontwerp PAS, p. 92.

¹⁵⁵ Passende beoordeling, p. 100.

natuurbeheerplannen op te maken pas eind 2017 van kracht werd. Sinds het stilvallen van het gebiedsgericht overlegproces zijn er bovendien geen initiatieven genomen om de private eigenaars te identificeren, ten einde bv. de exacte status van hun concrete betrokkenheid in een SBZ na te gaan en daarop in te spelen. De kwestie van de ruimtelijke bestemming van gronden waarop passende instandhoudingsmaatregelen aan de orde zijn, incl. kapitaalschadevergoeding, is vooralsnog niet aangepakt. Dit vormt een remmende factor voor private eigenaars om zich te engageren. De Raad meent dan ook dat eerst *op een heuse en volwaardige wijze* moet worden ingezet op de vrijwillige fase en dat de private eigenaars hiertoe maximaal ondersteund en begeleid moeten worden.

De Minaraad begrijpt dus de aanpak waarbij er vanaf 2025 een meer dwingende benadering zou kunnen gelden, maar meent dat daarbij snel aan oplossingen moet gewerkt worden voor de genoemde uitdagingen, opdat percelen in eigendom van private eigenaars en met een actuele natuurwaarde zo snel mogelijk op vrijwillige basis zouden kunnen worden ingezet voor de realisatie van instandhoudingsdoelstellingen.

Voor de volledigheid wijst de Minaraad er op dat in de PAS-nota ook het aspect van zelfrealisatie wordt vermeld¹⁵⁶ en dat ook landbouwers een gelijkaardige rol kunnen opnemen. Het is dan ook aangewezen om het hierin aangekondigde overleg met landbouworganisaties, landeigenaars en natuurverenigingen om drempels weg te werken snel op te starten.

[91] **Bekijk de optie van overgangsbeheer.** Inzake de op te stellen beheerplannen vraagt de Raad om na te gaan of bepaalde vormen van overgangsbeheer mogelijk zijn en dit met het oog op een zo spoedig mogelijke realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen, alsook het maximaal stimuleren van private eigenaars. Bv. door gronden met hoge N-gehalten (zoals landbouwgronden, vervuilde gronden) één generatie te beplanten met snel groeiende en N/P-opslaande soorten als populier (fytoremediëring) is er nog een tijdelijk economisch rendement mogelijk, terwijl het inrichten tot de finale natuurdoelen goedkoper en eenvoudiger wordt. Dit kan een goedkopere oplossing zijn (dan zuivere kapitaalschade) om private eigenaar sneller te overtuigen in te zetten op natuurbeheer.

[92] **Impact op economische bosbouw.** Bij het herstelbeheer wordt ook geopperd om in te grijpen op de structuur van de boom- en struiklaag van bossen, om in te grijpen in de soortensamenstelling van bossen en om te komen tot een verminderde oogst van houtige biomassa.¹⁵⁷ Samen genomen betekent dit dat men beoogt meer dood hout in het bos in te brengen.

De Raad wijst er op dat omvorming van een productief bos naar IHD-bos steeds met een kost gepaard gaat. Een methodisch verantwoorde inschatting van de omvang van dit opbrengstverlies ligt momenteel niet voor. De compensatie voorzien in het

¹⁵⁶ PAS-nota, p. 103.

¹⁵⁷ Ontwerp-PAS, p. 81.

subsidiebesluit van het Natuurdecreet is beperkt van €65/ha/jaar (beukenbossen 9120) tot €90 (vochtige bossen 91E0) en €135/ja/jaar (zuurminnend eikenbos 9190), wat, gezien de sterk gestegen houtprijzen en schaarste van de lokale houtproductie (LV), niet adequaat is. De Raad vraagt daarenboven aandacht voor een gezond evenwicht tussen dood hout voor saneringsbeleid en lokaal duurzaam beheerd productiehout.

8.4 Opmerkingen over de maatregelen op landschapsschaal

[93] **Beschrijving van de aanpak.** De maatregelen op landschapsschaal in de PAS mikken op het herstel van de eco-hydrologie.

- In 193 gebieden worden tussen nu en 2032 de nodige projecten opgestart, zodat deze afgerond zijn in 2045.
- Deze projecten zouden vertrekken van een ecosysteemaanpak en geïntegreerd moeten doorwerken, zodat de milieumstandigheden worden gecreëerd die toelaten om de gunstige staat van instandhouding te bereiken.
- Daar bovenop zijn deze projecten erop gericht een reeks andere maatschappelijke doelstellingen te realiseren.
- Het instrument natuur- en landinrichting wordt naar voren geschoven, naast projecten *sui generis* zoals het Geactualiseerd Sigmaplan.
- Het geheel moet verder vorm krijgen in een in opmaak zijnde rollend meerjarenprogramma.

De stellers van de passende beoordeling geven daarbij een aantal aandachtspunten mee, die hieronder verder worden besproken. Deze aandachtspunten zouden in regel een antwoord moeten krijgen in de concretisering van het rollend programma.

[94] **Garandeer de nodige budgetten en menskracht.** De stellers van de passende beoordeling vragen om “*voldoende budgetten, middelen en mensen ter beschikking te stellen*” en om een “*uitgesplitst budget*” op te maken voor het stikstofsaneringsplan.¹⁵⁸

De Minaraad steunt deze aanbevelingen: het is immers vaste rechtspraak dat uitzicht op bepaalde natuurbeheermaatregelen pas meegenomen kan worden als factor in een passende beoordeling, als de doorvoering en de effectiviteit ervan voldoende geborgd is. Beschikbaarheid van voldoende budget en menskracht zijn hiertoe noodzakelijke voorwaarden. De Raad vraagt dan ook om sterkere garanties voor de beschikbaarheid van de budgetten, aangezien in het verleden gebleken is dat dit een aandachtspunt is¹⁵⁹. De Raad meent daarom dat het budget en de inschatting van de nodige menskracht verder onderbouwd moet worden, en dit ten laatste in het aangekondigde rollend meerjarenprogramma.

¹⁵⁸ Passende beoordeling, p. 103.

¹⁵⁹ MINARAAD (2021), Advies 2021|007 van 11 maart 2021 Ontwerp stroomgebiedbeheerplannen (2022 – 2027), §126 en MINARAAD, SALV EN SERV (2019), Advies 2019|009 over de derde waterbeleidsnota, § 55.

[95] **Creëer een performante projectstructuur.** De Minaraad sluit zich aan bij de stellers van de passende beoordeling waar ze opmerken dat het *“een belangrijk aandachtspunt is om op korte termijn te komen tot een duidelijke organisatie-overschrijdende projectstructuur”* voor de uitvoering van de acties op landschapsschaal.¹⁶⁰

[96] **Verzeker voldoende betrokkenheid van land(bouw)gebruikers en -eigenaars.** De Raad sluit zich verder aan bij de opmerking uit de passende beoordeling dat het *“een grote uitdaging [zal] zijn om de relevante stakeholders die actief zijn binnen de open ruimte te stimuleren om het beoogde stikstofsaneringsplan, zowel dat op perceelsniveau als op landschapniveau, te ondersteunen”*.

De Minaraad stelt vast dat er niet met de afzonderlijke land(bouw)gebruikers en eigenaars is gecommuniceerd in de context van dit lopende openbaar onderzoek. De Raad vraagt om de betrokken rechtsonderhorigen zo snel mogelijk op de hoogte te brengen van eventuele maatregelen op landschapniveau, zodra er zicht is op de eventuele impact hiervan binnen en buiten SBZ. Zo kunnen deze actoren die impact in rekening brengen bij de visievorming van het beheer van hun gronden.

[97] **Schat de impact op andere landgebruiksvormen voldoende in.** De PAS geeft aan dat er impact zal zijn van de maatregelen op andere landgebruiksvormen binnen SBZ, en, in het geval van hydromorfologisch herstel, ook buiten SBZ.

De Raad vraagt om deze impact in beeld te brengen (zie ook [39]). Een aandachtspunt hierbij is de cumulatieve impact van saneringsbeleid en bronbeleid op bedrijfs- en beheerniveau. De Minaraad beveelt aan om dit mee te nemen in het rollend meerjarenprogramma.

[98] **Garandeer de doorwerking naar het waterbeleid en de samenwerking met de wateractoren.** In de passende beoordeling wordt gewezen op de uitdaging om de samenwerking tussen beleidsdomeinen, actief in de open ruimte, te verbeteren (p 98). Veel maatregelen uit het saneringsbeleid in de PAS zullen moeten uitgevoerd worden door, of minstens in samenwerking met waterbeheerders en waterbedrijven¹⁶¹. In de PAS wordt verwezen naar de noodzaak tot samenwerking (p 99) en wordt gesteld dat *“de maatregelen in functie van de verbetering van de waterkwaliteit worden uitgevoerd met het beschikbare budget en personeel rond waterbeleid”*.

Volgens de Minaraad hebben de stroomgebiedsbeheerplannen (SGBP) evenwel een te laag ambitieniveau¹⁶², bevatten ze onvoldoende maatregelen voor de realisatie van Natura 2000¹⁶³ en krijgen de maatregelen die hiertoe wél opgenomen zijn, onvoldoende prioriteit¹⁶⁴.

¹⁶⁰ Passende beoordeling, p. 103.

¹⁶¹ Met waterbedrijven worden bedrijven en intercommunales bedoeld die werken aan drinkwatervoorziening, riolering en waterzuivering

¹⁶² MINARAAD (2021), Advies derde stroomgebiedsbeheerplannen, §22.

¹⁶³ MINARAAD (2021), Advies derde stroomgebiedsbeheerplannen, §129.

¹⁶⁴ MINARAAD (2021), Advies derde stroomgebiedsbeheerplannen, §29.

- De Minaraad vraagt dan ook dat de prioritaire maatregelen van de S-IHD-besluiten veel beter zouden doorwerken in de bekken-specifieke delen en in de investeringsprogramma's van de waterbeheerders. Aansluitend zou het nuttig zijn dat de PAS-gebiedsanalyses bekeken worden in de uitvoering van de SGBP.
- De Minaraad stelt vast dat een deel van de prioritaire maatregelen uit het vorige SGBP niet werd uitgevoerd, door problemen met budgetten, capaciteit en/of omdat de water- en rioolbeheerders andere prioriteiten hadden¹⁶⁵. De Raad vraagt dan ook bijkomende garanties voor de daadwerkelijke uitvoering van de in het SGBP vooropgestelde maatregelen. De Raad verwijst naar eerdere aanbevelingen inzake het bindend maken van delen van de SGBP en/of inzake de inzet van samenwerkingsovereenkomsten¹⁶⁶.

[99] **Verzeker het integrerend karakter van de inrichtingsprojecten.** De Raad steunt de intentie in de PAS om in geïntegreerde (totaal)projecten te werken naar een *“eenmalige inrichting en geen versnipperde, gefaseerde inrichting met hogere kosten”*. Het is echter voor de Raad nog onvoldoende duidelijk hoe in de praktijk zal verzekerd worden dat deze projecten én de noden van het saneringsbeleid én de noden van het instandhoudingsbeleid zullen combineren. Met name lijkt het een grote uitdaging om in deze inrichtingsprojecten alle milieumomstandigheden te creëren die toelaten om op termijn de gunstige staat van instandhouding te bereiken.

[100] **Geef het juiste gewicht aan de nevendoelstellingen.** Een tweede aandachtspunt is de integratie met de andere genoemde maatschappelijke doelstellingen¹⁶⁷. De Minaraad is er voorstander van om, zoveel als mogelijk, de beoogde win-wins te realiseren, maar vraagt tegelijk om garanties in te bouwen dat de focus op de hoofddoelstellingen blijft liggen, zodat de realisatie van de nevendoelstellingen niet ten koste zou gaan van de vereiste snelheid, financiering en effectiviteit van het PAS-beleid.

8.5 Verduidelijkingsvragen bij het saneringsbeleid

[101] **Actualiseer de gebiedsanalyses en verduidelijk het gebruik ervan.** De gebiedsanalyses zijn de basis voor de opmaak van saneringsplannen en geven aan waar er grootschalig hydrologisch herstel noodzakelijk is. Deze analyses dateren evenwel uit 2018 en worden nu gebruikt voor een prioritering tot 2030.

De Minaraad begrijpt dat dit de best beschikbare kennis is, maar vraagt om bij de opmaak van de concrete projecten de informatie uit de analyses waar nodig te actualiseren. Daarnaast zijn de gebiedsanalyses opgemaakt voor de habitats in overschrijding, terwijl het saneringsbeleid nu ook de effecten van de overschrijdingen

¹⁶⁵ Derde stroomgebiedbeheerplan, achtergronddocument over het gebruik van afwijkingen, p 41 en volgende. Hier wordt een evaluatie van de uitvoering van de maatregelen in de speerpuntgebieden gegeven.

¹⁶⁶ Advies derde stroomgebiedbeheerplannen, §§29, 129 en 170.

¹⁶⁷ PAS, p 94: Naast het hydrologisch herstel in het kader van stikstofsaneringsbeleid (en dus ook de instandhoudingsdoelstellingen), worden dan ook andere natuurdoelen en maatschappelijke doelen zoals klimaatadaptatie, bosuitbreiding, waterinfiltratie, waterveiligheid, waterkwaliteit en recreatie gerealiseerd, terwijl ook flankerend beleid voor landbouw en recreatie opgenomen worden om de effecten op die activiteiten te milderen.

uit het verleden wil aanpakken. De Minaraad vraagt om te verduidelijken op welke basis dit zal aangestuurd worden.

- [102] **Meer duidelijkheid nodig over de afweging van saneringsmaatregelen.** De PAS beschrijft een prioriteit van herstelmaatregelen (tabel 5.2) en stelt dat er ook van afgeweken kan worden (p. 82 en 83).

De Minaraad ondersteunt de analyse dat maatwerk noodzakelijk is, maar vraagt om bijkomende garanties in te bouwen bij de beoordeling en opvolging van beheerplannen, zodat in alle gevallen voldoende garanties worden geboden dat het saneringsbeleid juridisch geborgd blijft.

- [103] **Onderbouw van de eco-hydrologische maatregelen.** Bij het plannen van de inrichtingsprojecten moet duidelijk onderzocht en onderbouwd worden welke maatregelen noodzakelijk zijn in het licht van het verbeteren van de staat van instandhouding van de habitats (en soorten). Hierbij dient bij de keuze van maatregelen (isoleren of globaal vernatten) evenwichtig rekening te worden gehouden met enerzijds de aanwezige landbouwstructuur en economische impact, en anderzijds met de bijkomende ecosysteemdiensten die deze eco-hydrologische maatregelen kunnen leveren en de impact die ze daardoor hebben op het milderen van andere milieudrukken. Ook dient er naar win-wins gezocht te worden.

- [104] **Ga pragmatisch om met de prioritering.** In de PAS worden er, voor het herstel- of saneringsbeleid op landschapsschaal, drie fasen onderscheiden, en dit *“op basis van de haalbaarheid en de noodzaak van uitvoering van hydrologisch herstel”*. Het vertrekpunt voor deze fasering werd gevormd door het INBO-advies over de prioritering van deelzones naar hydrologische PAS-herstelmaatregelen.¹⁶⁸ In dit INBO-advies wordt de methodiek uiteengezet waarmee men de deelzones kan prioriteren die afgebakend werden in het kader van de PAS met het oog op hydrologisch herstel ervan. In het rapport wordt meegegeven dat het eindoordeel – de prioritering – eerder te beschouwen valt als een eerste hulpmiddel om structuur aan te brengen in de lange lijst van deelzones. Er wordt hierbij gewezen op een aantal, veeleer technische, redenen, waarom het echte eindoordeel per deelzone *“nog kritisch en diepgaander”* moet worden bekeken.¹⁶⁹

De Minaraad stelt vast dat in de passende beoordeling verwezen wordt naar deze analyse van het INBO, alsook dat wordt gesteld dat deze werd aangevuld met een inschatting door het ANB¹⁷⁰. De Raad meent dat de passende beoordeling te voorbarig uitgaat van het feit dat deze inschatting door het ANB kwalificeert als kritisch en diepgaander in functie van het eindoordeel, maar aanvaardt deze als uitgangspunt. De Raad vraagt ook of bij de deze inschatting van het ANB rekening gehouden werd met socio-economische aspecten zoals versnippering in eigendomssituatie of eigendomssituatie op zich. Gegeven het voorgaande beveelt de Raad aan om op een

¹⁶⁸ Ontwerp-Pas, p. 94. De drie fasen zijn “Fase 1 Periode 2022–2024, met opstart 49 deelzones”, “Fase 2 Periode 2024–2030, met opstart 91 deelzones” en “Fase 3 Periode 2030–2045, met opstart 53 deelzones”.

¹⁶⁹ HERR et al, INBO.A.4215 (2021), p. 2-9 en vervolgens p. 10.

¹⁷⁰ PASSENDE BEOORDELING, p. 35 en volgende.

pragmatische manier met de prioritering om te gaan en hierbij ook het aspect urgentie mee in acht te nemen.

9 Monitoring, rapportering en handhaving zijn cruciaal

9.1 Versterk monitoring en rapportering

- [105] **Monitoring en rapportering aanvullen met onderzoeksprogramma.** Monitoring, rapportering en handhaving zijn noodzakelijk om te kunnen garanderen dat het jaargemiddelde van de depositie van stikstof (in alle SBZ-H) daalt gekoppeld aan een tijdspad zodat de instandhoudingsdoelstellingen op termijn bereikt kunnen worden. Daartoe is het volgens de Minaraad belangrijk dat de effectiviteit van de maatregelen uit de PAS en uit het Luchtbeleidsplan in de praktijk verzekerd en gemonitord wordt. Transparantie over de effectiviteit, de kostenefficiëntie en eventuele bijstellingen zorgen bovendien voor een maatschappelijk draagvlak.

De PAS-nota voorziet in een opvolgings-, evaluatie- en bijstellingsaanpak in lijn met de verplichte rapportering over de staat van de instandhouding van Europese habitattypen en -soorten. De Vlaams Overheid voorziet onder andere in een jaarlijkse rapportering over de stikstoftoestand en over de uitvoering van de maatregelen, in een tweejaarlijks evaluatie van de effectiviteit van de maatregelen en in een zesjaarlijkse grondige evaluatie met het oog op bijsturing.

Uit de PAS-nota valt op te maken dat 2025 een scharnierjaar is:

- *In 2025 wordt de minimis-drempel voor landbouwbedrijven opnieuw bepaald op basis van monitoring (p. 72).*
- *Een evaluatie van het aantal natuurbeheerplannen en de gerealiseerde oppervlakte onder passend beheer, met het daaraan gekoppeld stikstofsaneringsbeheer, is voorzien in 2025 (p. 93)*
- *.Specifiek voor de deelsectoren melkvee en vleesvee geldt dat beide een reductie van 15% moeten realiseren tegen 2030 ten opzichte van 2015. Begin 2026 moet de sector halfweg zijn (p. 111)*

De Minaraad wijst er echter op dat de doorlooptijd van emissie- en depositiemetingen tot rapportering ongeveer anderhalf tot twee jaar is. Dus voor de evaluatie in jaar X kunnen slechts de gegevens van jaar X-2 gebruikt worden. Er kan daardoor pas een evaluatie gebeuren in het jaar X+2. Een verkorting van de doorlooptijd zou ertoe kunnen leiden dat de overheid korter op de bal kan spelen.

In zijn eerder advies van 23 december 2021 over mogelijke bijkomende maatregelen voor de reductie van stikstofoxiden en fijn stof stelde de Raad dat inspanningen nodig zijn op vlak van monitoring, handhaving, beleidsevaluatie en personeel en middelen. Goed uitgebouwde meetnetten zijn belangrijk, evenals de continuering, het deskundige gebruik en de modernisering en optimalisatie hiervan. Wat de evaluatie betreft wijst de Raad in zijn advies op het belang van ex post en ex ante evaluatie en vragen ze ook om de impact van de maatregelen te becijferen – niet alleen wat betreft

het al of niet bereiken van doelen in de fysieke realiteit, maar ook wat betreft de kosten en baten ervan en de verdeling hiervan. Tenslotte is voor een volwaardig en kwaliteitsvol luchtkwaliteitsbeleid een voldoende kritische massa nodig aan inzetbaar personeel met een gedegen expertise.

De Minaraad hecht dus veel belang aan een goede monitoring, rapportering en bijsturing. In dit kader moet nagegaan worden of de bestaande meetpunten niet verplaatst en uitgebreid (in aantal en in parameters) moeten worden. Extra metingen kunnen de modellen verbeteren en verfijnen en leiden tot een meer nauwkeurige inschatting van de situatie op het terrein.

Aangezien het behalen van de 2030-PAS-doelstelling in grote mate afhankelijk is van het behalen van de doelstellingen uit het Luchtbeleidsplan, dringt de Minaraad erop aan om ook de monitoring, borging en bijsturing van de maatregelen in het Luchtbeleidsplan op te nemen in de PAS.

De Raad vraagt dat men samen met de vaststelling van de PAS en/of latere voortgangsrapporten een rollend onderzoeksprogramma vaststelt. Deze onderzoeken moeten de onzekerheden bij de monitoring, instrumenten, maatregelen etc. verkleinen en het pad naar 2050 voorbereiden. In zijn advies doet de Minaraad verschillende suggesties voor dergelijke onderzoeksnoten. Ten slotte moet nagegaan worden of er geen efficiëntiewinsten te boeken zijn door samenwerking met Nederland en/of Nederlandse onderzoekscentra.

[106] **Zorg voor kwaliteitsvolle vergunningendatabank.** Er is volgens de Raad nood aan een gebruiksvriendelijke vergunningendatabank die volledig is op vlak vergunningen, meldingen etc., die correcte en integrale gegevens bevat en integer¹⁷¹ is. Zowel de regels voor het behoud privacy of het bedrijfsgeheim als het recht op informatie dienen gerespecteerd te worden. Deze databank moet opgezet worden volgens de regels van goed databankbeheer waarbij de verschillende velden gecheckt worden op hun aanwezigheid zowel als op het type data en de plausibiliteit ervan. Dit vermijdt waardes in de databanken die niet verder bruikbaar zijn. Zo zou het nuttig zijn dat in de omgevingsvergunningen de opgelegde emissie-reducerende maatregelen op eenzelfde plaats vermeld worden, bijvoorbeeld bij de bijzondere voorwaarden. Voor het belang van de systematiek is het dus nuttig dat de vergunningen via eenzelfde structuur worden opgemaakt. Dit is momenteel niet of niet altijd het geval: zelfs tussen de omgevingsvergunningen uitgereikt door de provincies zouden er verschillen zijn. De Raad gaat ervan uit dat de toegepaste PAS-maatregelen, AEA-stalsystemen en maatregelen inzake stalmanagement opgenomen worden als één van de verplichte vermeldingen zoals bepaald door het Omgevingsvergunningsbesluit.

De kwaliteit van een databank hangt in sterke mate af van de correctheid van de ingevoerde gegevens. Daarom is het belangrijk om de gegevens en datasets die

¹⁷¹ Een database moet *integer* zijn: gegevens moeten consistent zijn en mogen bijvoorbeeld niet dubbel worden opgeslagen. Dit betekent ook dat de samenhang of relatie met andere gegevens moeten (blijven) kloppen. De gegevens moeten ook geautoriseerd toegevoegd, onderhouden of verwijderd worden.

afkomstig zijn van exploitanten te controleren op hun juistheid. Dit kan via het kruisen met andere databanken, door terreinbezoeken, etc.

Een deugdelijke vergunningendatabank is niet alleen nodig voor de vergunningverlening, voor de controle en de handhaving: ook zorgt een goede databank voor een overzicht op wat er al of niet toegestaan is in welk gebied. Hierdoor zou de monitoring van PAS kunnen gebeuren op basis van deze gegevens, en niet op basis van mestbankaangifte of aannames. Deze databank moet zowel voor landbouw, industrie als andere relevante sectoren ingevuld worden voor bedrijven zowel onder als boven de voortoetsdrempel. Nieuwe vergunningen zouden automatisch toegevoegd moeten worden terwijl er een éénmalige inhaalslag zal moeten gebeuren om oude vergunningen, die nog lopen, in de databank op te nemen¹⁷². Deze databank moet ook, samen met gegevens uit gekoppelde data zoals de PAS-lijst, de benodigde gegevens bevatten om van iedere vergunning (in eerste fase enkel de nieuwe) de impactscore te kunnen berekenen. Dit betekent dat ook bronkarakteristieken (die als invoer voor diverse modellen worden gebruikt) makkelijk uit de databanken kunnen worden gehaald, zowel voor individuele bedrijven als voor groepen van bedrijven. Deze info is van belang bij de vergunningverlening maar kan ook nuttig zijn voor bijsturing van het beleid. Zo moet de databank het ook mogelijk maken om de impactscore zoals berekend op het moment van vergunning op te zoeken (inclusief berekeningsdatum omwille van traceerbaarheid).

Er wordt opgemerkt dat de impactscores die berekend worden op basis van de bronkarakteristieken uit deze databank, en daaruit afgeleide berekeningen, voor wat betreft beleidsbijsturing enkel indicatief kunnen gebruikt worden omwille van de beperkingen die met modelleringen gepaard gaan (zie ook [37]).

- [107] **Leg een koppeling tussen relevante databanken.** De Raad vraagt om een performant datasysteem waarbij de nodige koppelingen worden gelegd tussen de verschillende relevante databanken. Voor de exploitant betekent dit dat informatie slechts eenmaal aan de overheid verstrekt moet worden. Voor de overheid zijn gekoppelde databanken nuttig voor beleidsondersteunend werk en onderzoek, zoals input voor scenario's, voor het opsporen van anomalieën, voor het uitvoeren risicoanalyses, etc. Een eerste stap wordt gevormd door de aangekondigde koppeling tussen de Mestbankdata en de data van de omgevingsvergunningen, zowel wat betreft dierenaantallen als wat betreft het gebruik van emissie-reducerende technieken.

9.2 Zorg voor geïntegreerde en risicogebaseerde controle en handhaving

- [108] **Voorzie in de nodige middelen en/of prioriteit voor de beoogde handhaving.** De PAS-nota kondigt versterkte controles en handhaving op het terrein aan. Aangezien voor het behalen van de generieke doelstellingen voor een groot stuk gesteund wordt op emissiearme technieken lijkt dit een logisch voorstel.

¹⁷² Het betreft oude vergunningen, die vaak ook zelfs door lokale besturen werden verleend, die nog niet in de databank zitten.

Volgens de Minaraad dient dan ook voorzien te worden in de nodige middelen voor de versterkte controles en handhaving. De handhavingsdiensten moeten de nodige tijd krijgen om hun werk op een kwalitatieve uit te voeren. Via een werklasmeting of een gelijkaardig instrument moet onderzocht worden hoeveel handhavers er nodig zijn en dit op basis van het aantal te controleren bedrijven, type van controles en frequentie. Het personeelsbestand van de inspectiediensten moet in verhouding hiermee bijgesteld worden.

[109] **Zorg voor geïntegreerde en risicogebaseerde controle en handhaving.** Handhaving vormt een belangrijk sluitstuk voor het behalen van de doelstellingen. Uit eerdere rapporten¹⁷³ blijkt dat niet alle exploitanten de opgelegde maatregelen correct uitvoeren. Dit kan te wijten zijn aan diverse redenen: van onwetendheid over uitzonderlijke omstandigheden tot en met intentioneel.

De Minaraad vindt het belangrijk dat alle actoren en exploitanten de hun toegewezen inspanningen leveren om de doelstellingen te bereiken en dat vrijbuiters opgespoord en aangesproken worden. Om misinterpretaties te vermijden dient de regelgeving, rapportagetools, instructies etc. goed op elkaar afgestemd en eenduidig te zijn.

De Minaraad is er voorstander van dat, kort na het verlenen van een (her)vergunning of verlenging ervan, door de bevoegde dienst nagegaan kan worden of aan de vergunningsvoorwaarden wordt voldaan, zeker als de technische reductiemaatregelen nog moeten worden gerealiseerd. Dit principe wordt reeds gehanteerd bij het verlenen van tijdelijke vergunningen. Indien de controlecapaciteit te beperkt is dient dit meegenomen te worden in de werklasmeting en/of de risicogebaseerde benadering. De Raad vraagt dat de controles in de mate van het mogelijke geïntegreerd zouden gebeuren zodat thema-overschrijdende aspecten gecontroleerd worden en dat deze informatie met andere handhavers en relevante diensten gedeeld wordt. Tijdens deze controles kan ook nagegaan worden of de data in de databanken correct, volledig en actueel zijn. Ook zijn specifieke controles aangewezen om het autocontrolesysteem¹⁷⁴ tegen het licht te houden. Het inzetten op een risico-gebaseerde benadering (screenen van info uit databanken, detecteren van risicoprofielen, ...), het stellen van prioriteiten, het gebruik maken van innovatie technieken zoals sensor- en meettechnologie kan bijdragen tot een verhoogde efficiëntie van de handhaving. Tijdens terreincontroles kan ook steekproefsgewijs nagegaan worden of de data aangeleverd door de exploitant correct en volledig zijn.

Om de naleving van de regelgeving te bevorderen wordt traditioneel ingezet op een repressief traject van inspecteren, controleren, opsporen, vaststellen, remediëren en sanctioneren. Hetzelfde doel kan in bepaalde gevallen ook via een preventieve aanpak bereikt worden, via compliance promotion. De Raad vraagt om deze piste verder te ontwikkelen en toepassen.

¹⁷³ Afdeling Handhaving, Omgevingshandhavingsrapport 2019, p.48; VLM, Mestrapport 2019, p.169;

https://pure.ilvo.be/ws/portalfiles/portal/6825046/Eindrapport_Meetploeg_luchtwassers_biobedden.pdf

¹⁷⁴ In functie van handhaving van geleide emissie bij bedrijven, waaronder NO_x en NH₃, houdt VLAREM bepaalde zelfcontroleverplichtingen die exploitanten zelf moeten uitvoeren.

De controle op de constructie en werking van de ammoniakemissiearme (AEA) stalsystemen is een belangrijk aandachtspunt bij de Vlaamse omgevingsinspectie. Het omgevingshandhavingplan 2022-2023 geeft aan *dat het RIE-handhavingprogramma voor de agro-industrie de grote meerderheid van de geplande controles in de landbouwsector vat. De activiteiten bij de intensieve pluimvee- en varkenshouderij behoren tot het toepassingsgebied van de RIE, die de regels bevat voor RIE-installaties.* De uitbreiding van de ammoniakemissiearme (AEA) stalsystemen en andere technische maatregelen naar een groot aantal andere inrichtingen, die eventueel niet onder de prioriteiten vallen van de Vlaamse omgevingsinspectie, vraagt volgens de Minaraad een aangepast en gecoördineerd controlebeleid. De PAS-nota gaat niet in op deze problematiek terwijl dit betrekking heeft op een groot aantal bedrijven en dus significante emissies.

Het voorkomen van overtredingen is een prioriteit. Bij overtredingen moet het sanctie-instrument rekening houden met de ernst, frequentie en omstandigheden van het misdrijf. Ook moet het sanctiebeleid zorgen voor een snelle, doelgerichte, geïntegreerde en uniforme behandeling van de handhavingdossiers. De Raad vraagt ook de nodige aandacht voor herstelmaatregelen, indien nodig dwingend via bestuurlijke maatregelen en zelfs dwangsommen.

10 Budget

[110] **Budget.** Volgens de conceptnota bedraagt het totaalbudget voor flankerend beleid om en bij de 3,65 miljard euro, waarvan 2,35 miljard euro vandaag nog niet voorzien in de begroting (zie ook 23).

De PAS-nota gaat niet verder in op het budget en geeft geen inzicht over de herkomst van de middelen, over de verdeling van budgetten over de bronmaatregelen en het stikstofsaneringsplan, laat staan over de verdeling over de verschillende maatregelen die genomen dienen te worden.

De middelen voor de PAS moeten zodanig gegenereerd worden zodat de bestaande financiële systemen zoals het VLIF-systeem en de bestaande middelen zoals de VLIF- en GLB-middelen niet in het gedrang komen.

Standpunt BBL en Natuurpunt

Natuurpunt en BBL menen dat de middelen voor PAS die uit het GLB gefinancierd worden, de erg lage GLB-doelstellingen¹⁷⁵ niet verder mogen hypothekeren. Bovendien menen ze dat de VLIF of investeringssteun moet ingezet worden als richtinggevend instrument; ze vragen dat deze wordt ingezet in functie van een transitie naar landbouwbedrijven die hun absolute milieu-impact binnen de beschikbare milieugebruiksruimte houden op zowel lokaal, regionaal als Vlaams niveau. Dit betekent dat een investering steeds de milieu- en klimaateffecten van het bedrijf op

¹⁷⁵ "The Commission has strong doubts about the effective contribution of the Plan to the general objective aiming to strengthen environmental protection, including biodiversity, and climate action, and considers that significant improvements of the Plan are required." (uit de eerder aangehaalde observatiebrief van EC).

absolute wijze positief dient te beïnvloeden (lees: verlagen) zodat eventuele negatieve cumulatieve effecten worden vermeden. De beoordeling van investeringsdossiers kan daarom nooit los gezien worden van de totaalcontext van het bedrijf enerzijds en van zowel de onmiddellijke, als ruimere omgeving (cumulatief), alsook het behalen van de duurzaamheidsdoelen op Vlaams niveau. Ze vragen bovendien totale transparantie over het beoordelingskader en gebruikte methodologie om de milieu impact te kwantificeren en te ranken.

Bijlage I: wettelijk kader

Deze bijlage is informatief. Deze bijlage bindt op zich niet de raadsleden of de raadsorganisaties; ze wordt wel aanvaard als informatieve bijlage bij dit advies.

1 Europees kader

1.1 Europees Luchtkwaliteitsbeleid

Op EU-niveau zijn de belangrijkste onderdelen van het beleidskader inzake luchtkwaliteit:

- het programma *"Schone lucht voor Europa"* van 2013, waarin de doelstellingen van de thematische EU-strategie inzake luchtverontreiniging van 2005 worden bijgesteld en strategische beleidsdoelstellingen voor 2020 en 2030 worden vastgesteld;
- de richtlijn nationale emissieplafonds (NEC-richtlijn (EU) 2016/2284)¹⁷⁶, het belangrijkste wetgevingsinstrument voor de verwezenlijking van de nieuwe doelstellingen, waarin nationale plafonds worden vastgesteld voor de belangrijkste luchtverontreinigende stoffen;
- de richtlijnen¹⁷⁷ inzake luchtkwaliteit (o.a. 2008/50/EG), waarin lokale grenswaarden voor de luchtkwaliteit worden vastgesteld die nergens in de EU mogen worden overschreden – bij de herziening van 2013 zijn deze ongewijzigd gebleven;
- bronspecifieke wetgeving om de emissies in specifieke economische sectoren te beperken en om concurrentievervalsing tussen sectoren en tussen lidstaten zoveel mogelijk te beperken. Het gaat zowel om industriële bronnen (richtlijn Industriële Emissies 2010/75¹⁷⁸ met in bijlage een lijst met de beste beschikbare reductietechnieken vooropstelt voor o.a. grote industriële bedrijven en veeteeltinrichtingen, richtlijn middelgrote stookinstallaties 2015/2193), bronnen in gebouwen en huishoudens (richtlijn ecodesign 2009/125, decopaint richtlijn 2004/42) als mobiele bronnen (opeenvolgende richtlijnen voor personen- en vrachtverkeer en voor niet voor de weg bestemde transportmiddelen, zoals tractoren). De vermelde richtlijnen zijn slechts een illustratie, de lijst hiervoor is allerm minst volledig.

1.2 Habitatrichtlijn - Richtlijn 92/43/EEG

1.2.1 Structuur van de Habitatrichtlijn

Het eerste hoofdstuk van de Habitatrichtlijn omvat de artikelen 1 en 2 en heeft als titel "Definities". In dit hoofdstuk wordt het doel van de richtlijn beschreven, namelijk *"bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het in stand houden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is"*¹⁷⁹.

¹⁷⁶ Richtlijn (EU) 2016/2284 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, tot wijziging van Richtlijn 2003/35/EG en tot intrekking van Richtlijn 2011/81/EG

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32016L2284>

¹⁷⁷ In hoofdzaak de richtlijn 2008/50/EG (inzake luchtkwaliteit en schone lucht) en de richtlijn 2004/107/EG (betreffende arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de lucht, i.e. de vierde dochterrichtlijn).

¹⁷⁸ Richtlijn nr. 2010/75/EU van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging),

¹⁷⁹ Artikel 2, lid 1.

Tevens wordt een algemene richting voor de implementatie van de richtlijn bepaald. Hierbij wordt er enerzijds op gewezen dat alle maatregelen die op grond van de richtlijn worden genomen, moeten beogen bepaalde habitats en soorten "*in een gunstige staat van instandhouding*"¹⁸⁰ te behouden of te herstellen, en anderzijds dat in maatregelen die overeenkomstig de richtlijn worden genomen, rekening moet worden gehouden met "*de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden*"¹⁸¹.

De belangrijkste specifieke vereisten van de Habitatrichtlijn staan gegroepeerd onder de twee daarop volgende hoofdstukken.

- Het eerste hoofdstuk "*Instandhouding van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten*" behelst het gebiedsgerichte beleid, en omvat de artikelen 3 tot en met 11. Het bevat het doen vaststellen en in stand houden van gebieden t.b.v. bepaalde habitattypen en soorten. Artikel 4 bevat deze aanwijzingsverplichting. Artikel 6, een centraal onderdeel van dit hoofdstuk (zie verder), verschaft het kader voor instandhouding en bescherming van de aan te duiden gebieden, en omvat proactieve, preventieve en procedurele vereisten.
- Het tweede hoofdstuk "Bescherming van de soorten" omvat de artikelen 12 tot en met 16.

Door aanwijzing van zogenaamde speciale beschermingszones (Habitatrichtlijngebieden) wordt door de Lidstaten een coherent Europees ecologisch netwerk gevormd. Deze speciale beschermingszones moeten aangewezen worden op grond van lijsten te beschermen habitattypen en soorten, die zijn vermeld in bijlagen I en II bij de richtlijn.

De speciale beschermingszones in het kader van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn vormen gezamenlijk het Natura 2000 netwerk (zie de [Natura 2000 viewer](#)).

1.2.2 Artikel 6

Artikel 6 van Habitatrichtlijn is bepalend voor de relatie tussen instandhoudingsplicht en sociaaleconomische activiteiten in het gebied, en daarmee een van de belangrijkste van de 24 artikelen van de Habitatrichtlijn.

- Artikel 6, lid 1, behandelt de vaststelling van de nodige instandhoudingsmaatregelen en is erop gericht om de Lidstaten positieve en proactieve maatregelen te doen nemen voor het in een gunstige staat behouden of herstellen van de natuurlijke habitats en de populaties van soorten van wilde flora en fauna.
- Artikel 6, lid 2, voorziet in een verplichting, voor de Lidstaten, tot het tegengaan van verslechtering van habitats en significante verstoring van soorten, en is daarom vooral preventief van aard.
- In artikel 6, leden 3 en 4, wordt een reeks procedurele en materiële waarborgen beschreven die van toepassing zijn op plannen en projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied, en waarvoor de Lidstaat toestemming moet verlenen.

De Europese Commissie heeft [richtsnoeren](#) opgesteld voor de interpretatie van bepaalde belangrijke begrippen die worden gebruikt in artikel 6 van de Habitatrichtlijn. In de richtsnoeren zijn de vele uitspraken verwerkt die het Hof van Justitie van de EU in de loop van de jaren gedaan heeft betreffende artikel 6. Tevens bouwt het document voort op een [reeks nota's](#) van de Commissie inzake Natura 2000-beheer, evenals andere relevante richtsnoeren

¹⁸⁰ Artikel 2, lid 2. Het begrip "gunstige staat van instandhouding" wordt omschreven in artikel 1, onder e) en i), en verwijst naar de staat van instandhouding van de soorten of habitattypen van communautair belang in hun natuurlijke verspreidingsgebied in de EU.

¹⁸¹ Artikel 2, lid 3

betreffende artikel 6 die in samenhang met dit document dienen te worden gelezen. Hierna volgt een korte samenvatting van deze aanwijzingen van de Commissie.

1.2.3 Instandhoudingsmaatregelen - artikel 6, lid 1

Habitatrichtlijn Artikel 6, lid 1:

De lidstaten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.

Artikel 6, lid 1, van de Habitatrichtlijn bepaalt dat de lidstaten de nodige instandhoudingsmaatregelen moeten nemen voor de speciale beschermingszones.

Er is op zich geen expliciete deadline gekoppeld aan het bereiken van de gunstige staat van instandhouding op gebiedsniveau.

Met “*instandhouding*” doelt de Habitatrichtlijn niet alleen op het behoud van de bestaande toestand van de beschermde natuur, maar ook op herstelacties die nodig zijn om de natuur terug in een zogenaamde “*gunstige staat van instandhouding*” te brengen¹⁸². Dit impliceert dat lidstaten ook milieudrukken moeten aanpakken, die een belangrijke impact hebben op de habitatkwaliteit binnen beschermde gebieden, waaronder atmosferische stikstofdepositie. Een loutere focus op het behoud van het *status quo* wanneer dit niet overeenstemt met de gunstige instandhouding is niet voldoende.

1.2.4 Non-regressieverplichting - artikel 6, lid 2

Habitatrichtlijn Artikel 6, lid 2:

De lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben

Artikel 6, lid 2, verplicht de lidstaten om preventieve maatregelen te nemen om verslechtering en verstoringen te voorkomen die, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn, significante gevolgen zouden kunnen hebben. Het betreft een algemene beschermingsverplichting voor de lidstaten om, vanaf de aanwijzing van de speciale beschermingszones, minstens een *status quo* van de staat van instandhouding te behouden. Het betreft een resultaatsverbintenis. In bepaalde gevallen moeten zelfs herstelacties worden overwogen om achteruitgang te stoppen.

¹⁸² Habitatrichtlijn: instandhouding: een geheel van maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van natuurlijke habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding.

Habitatrichtlijn Artikel 6, lid 3:

De lidstaten Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

Artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn bepaalt o.a. dat voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het (natuurgericht) beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante (negatieve) gevolgen kan hebben voor (de te beschermen habitats en soorten van) zo'n gebied, een passende beoordeling wordt gemaakt van de gevolgen voor (de habitats en/of soorten van) het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen (die gelden voor de habitats en soorten) van dat gebied.

De toepassing van artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn is niet beperkt tot directe fysieke ingrepen binnen de beschermde gebieden, maar omvat evenzeer deposities die er neerslaan.

Er is met andere woorden sprake van zogenaamde “*externe werking*”: de habitattoets speelt bijvoorbeeld ook, wanneer een exploitatie gelegen is op een kilometer van een beschermd gebied, als het duidelijk is dat de depositie over ruimere afstand kan neerslaan.

Hoewel plannen en projecten die onder het toepassingsgebied van artikel 6, 3de lid van de Habitatrichtlijn vallen in de regel individueel moeten worden beoordeeld, sluit het Hof van Justitie een programmatische aanpak niet uit. Wanneer een programmatische aanpak steunt op een passende beoordeling die in een eerder stadium is uitgevoerd en volgens welke een bepaalde totale hoeveel stikstofdepositie verenigbaar is met de instandhoudingsdoelstellingen van die regeling, kan de bevoegde (vergunningverlenende) overheid volgens het Hof van Justitie – op basis van die beoordeling – een vergunning verlenen voor individuele projecten. Deze beoordeling mag evenwel geen leemten vertonen en moet volledige, nauwkeurige en definitieve constatering en conclusies bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de plannen of projecten voor het betrokken beschermde gebied wegnemen¹⁸³.

Het hanteren van vooraf bepaalde beoordelingskaders in het kader van een programmatische aanpak is volgens het PAS-arrest van het Hof van Justitie toegelaten¹⁸⁴ door artikel 6, 3de lid, van de Habitatrichtlijn “wanneer na een grondige en volledige toetsing van de wetenschappelijke deugdelijkheid van die beoordeling kan worden gegarandeerd dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat geen van de plannen of

¹⁸³ HvJ 7 november 2018, nrs. C-293/17 en C-294/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment UA e.a.

¹⁸⁴ Het Hof erkent overigens dat “een in een eerder stadium uitgevoerde integrale effectbeoordeling, zoals de effectbeoordeling die bij de vaststelling van het PAS is uitgevoerd, het mogelijk [maakt] om te kijken naar eventuele cumulatieve gevolgen van de deposities van stikstof in de betrokken gebieden”. Een dergelijke algemene beoordeling is aldus “beter geschikt [...] om te kijken naar de cumulatieve gevolgen van meerdere projecten”, HvJ 7 november 2018, nrs. C-293/17 en C-294/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment UA e.a.

projecten schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied, hetgeen door de nationale rechter moet worden nagegaan”.¹⁸⁵ Het Hof van Justitie wijst hier op de toepassing van het voorzorgsbeginsel.

1.2.6 ADC-test - artikel 6, lid 4

Habitatrichtlijn Artikel 6, lid 4:

Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De lidstaat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.

Artikel, 6, lid 4, bevat een afwijkingsprocedure mocht artikel 6, lid 3, tot een onoplosbaar probleem leiden, nl.de “ADC-test”. Indien een plan, ondanks een negatieve beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen (A), om dwingende redenen van groot openbaar belang (D), met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden uitgevoerd, neemt de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft (C).

Het betreft een uitzonderlijke procedure, waarbij het verlies van natuur in een speciale beschermingszone zorgvuldig moet worden afgewogen tegen de andere grote openbare belangen. Door de strikte procedurevoorwaarden werd deze procedure in Vlaanderen nog maar zelden gebruikt.

Nochtans blijkt uit de adviespraktijk van de Europese Commissie, dat het voorwaardenkader niet onoverkomelijk is voor grote infrastructuurprojecten.

Te noteren valt dat er, bij schade aan “*prioritaire habitats*”, geen sociale of economische argumenten mogen worden gehanteerd bij de inzet van de ADC-toets, wat de ruimte voor belangenafweging in dat geval nog verder vernauwt. Het Hof van Justitie benadrukt dat in dergelijke situaties het behoud van prioritaire habitats het vertrekpunt is en de vernietiging ervan de uitzondering.

Gelet op de conclusies van de passende beoordeling en onder voorbehoud van artikel 6, lid 4, van de Habitatrichtlijn, kan de nationale overheid slechts toestemming verlenen voor het plan of het project, nadat zij de zekerheid heeft verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet worden aangetast en nadat zij, in voorkomend geval, inspraakmogelijkheden heeft geboden. Hier speelt een strikte toepassing van het

¹⁸⁵ HvJ 7 november 2018, nrs. C-293/17 en C-294/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment UA e.a., overweging 104. Zie ook HvJ 11 april 2013, C-258/11, Grace en Sweetman, overweging 39

voorzorgsbeginsel, waarbij ook moet worden gekeken naar cumulatieve effecten¹⁸⁶. Bij de opmaak van de passende beoordeling moet de best beschikbare wetenschappelijke kennis als uitgangspunt worden genomen.

In Nederland werd voor grotere projecten van publiek belang de “ADC-test” de voorbije jaren enkele malen met succes doorlopen.

1.3 Vogelrichtlijn - Richtlijn 2009/147/EG

De Vogelrichtlijn heeft tot doel de bescherming en het beheer van alle op het EU grondgebied in het wild levende vogels (incl. trekvogels) en hun leefgebieden. Daartoe moeten de lidstaten op hun grondgebied onder meer speciale beschermingszones aanwijzen.

De oorspronkelijke Vogelrichtlijn is van een veel eerdere datum (1979) dan de Habitatrichtlijn (1992), en heeft zelfs als voorloper van de Habitatrichtlijn gefungeerd. Laatstgenoemde richtlijn heeft echter de overhand genomen, en, in een nieuwe versie, is de Vogelrichtlijn geconformeerd geworden aan de Habitatrichtlijn. De structuur van de vogelrichtlijn is dan ook globaal vergelijkbaar met die van de Habitatrichtlijn. Met name het hoofdstuk “*Instandhouding van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten*” van de Habitatrichtlijn is analoog aan artikelen 3 en 4 van de vogelrichtlijn.

Speciale beschermingszones (SBZ's) die zijn aangewezen op grond van de vogelrichtlijn (SBZ's voor vogels), vormen tegenwoordig een integraal onderdeel van het Natura 2000-netwerk. Daarnaast zijn de bepalingen van artikel 6, leden 2, 3 en 4, van de Habitatrichtlijn van toepassing verklaard op SBZ's voor vogels.

Relevante aspecten in de Vogelrichtlijn zijn:

- De lidstaten moeten in die speciale beschermingszones de nodige maatregelen nemen om de bescherming, het herstel of de instandhouding van die soorten te verzekeren (art. 4.1 en 4.2).
- De lidstaten moeten ook maatregelen nemen om de verslechtering of significante verstoring van die soorten tegen te gaan.
- De lidstaten moeten bovendien, wanneer zij er toe gehouden zijn toestemming te geven over voorgenomen activiteiten, projecten of plannen, deze initiatieven in principe passend beoordelen en zo nodig weigeren, als daar met name significant negatieve effecten van blijken uit te zullen gaan voor de gunstige staat van instandhouding van de bewuste soorten.
- Bij de invulling van die verplichtingen moeten lidstaten zich tenslotte oriënteren op de ecologische vereisten van de soorten, op de daarvan afgeleide, door de lidstaten zelf vast te stellen instandhoudingsdoelen en/of op de in dat kader bepaalde prioriteiten.
- Bij het nemen van maatregelen moet rekening worden gehouden met economische en recreatieve randvoorwaarden (artikel 2).
- De zes-jaarlijkse Vogel- en Habitatrapportages (overeenkomstig artikel 17 van de Habitatrichtlijn en artikel 12 van de Vogelrichtlijn) bevatten de beschermingsmaatregelen die geresulteerd hebben in een verbeterde status van vogels of een verbeterde staat van instandhouding voor habitattypen en soorten. Daarnaast bevatten bepaalde artikelen van

¹⁸⁶ Binnen de speciale beschermingszone dient niet alleen gekeken te worden naar de effecten van de activiteit, het plan of programma op zich, maar ook naar de combinatie met andere bestaande of geplande activiteiten, plannen of programma's in de onmiddellijke omgeving van het bestudeerde project. Meerdere effecten, waarvan de omvang afzonderlijk genomen bescheiden is, kunnen gezamenlijk namelijk wel tot een betekenisvolle aantasting leiden. Dat wordt het cumulatieve effect van al deze ingrepen op een bepaalde milieucomponent genoemd.

de Habitatrichtlijn (art. 6, 12, 16) verplichtingen om verslag uit te brengen over de compensatiemaatregelen die zijn genomen voor projecten die een negatief effect hebben op Natura 2000-gebieden of over de afwijkingen die zij eventueel hebben toegepast op de strenge beschermingsmaatregelen. Tot de rapportage van de Lidstaten verkrijgt men [hier toegang](#).

2 Vlaams kader

2.1 Natuurdecreet¹⁸⁷

Artikel 23 van de Habitatrichtlijn bepaalt: *“De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om binnen twee jaar na kennisgeving van deze richtlijn aan deze richtlijn te voldoen”*. De uiterste datum voor omzetting was dus 10 juni 1994.

De Habitatrichtlijn wordt in Vlaanderen geïmplementeerd via het **Natuurdecreet** (1997), dat herhaalde wijzigingen heeft moeten ondergaan, vooraleer er afdoende conformiteit werd bereikt met de Habitatrichtlijn. De soortenbescherming was tot 1 september 2009 geregeld bij Koninklijk Besluit. Conformiteit met de Habitatrichtlijn werd pas bereikt door het **Soortenbesluit**, een Besluit van de Vlaamse Regering van 2009 in uitvoering van het Natuurdecreet.

Artikel 36ter, §3 van het Natuurdecreet spreekt over een ‘betekenisvolle aantasting’. Als er een risico bestaat op een dergelijke aantasting, moet er een passende beoordeling worden opgemaakt.

Artikel 50ter, § 4 van het Natuurdecreet creëert een rechtsbasis voor het ontwikkelen van een of meer programmatische aanpakken. Het eerste lid luidt als volgt: *“Ter uitvoering van het Vlaams Natura 2000-programma wordt door de Vlaamse Regering een programmatische aanpak vastgesteld [...] ter vermindering van een of meer milieudrukken, afkomstig van in het Vlaamse Gewest aanwezige bronnen, met het oog op de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen en het voorkomen van de verslechtering van de natuurkwaliteit en het natuurlijk milieu van de Europees te beschermen habitats en Europees te beschermen soorten en hun leefgebieden.”* Er wordt aan toegevoegd dat deze programmatische aanpak ten minste een gebiedsgerichte analyse moet bevatten die (1) inzicht biedt in de omvang van de milieudruk, de activiteiten die er toe bijdragen, de verwachte ontwikkeling en de socio-economische context, en die (2) als basis dient voor een mee op te nemen plan van aanpak, dat erop gericht moet zijn een brongericht beleid en een herstelbeleid te ontwikkelen.

¹⁸⁷ Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu.

Bibliografie

AFDELING HANDHAVING (2019), Omgevingshandhavingsrapport

BACKES EN BOEREMA (2021)

DE KEERSMAEKER ET AL. (2018), Herstelstrategieën tegen de effecten van atmosferische depositie van stikstof op Natura 2000 habitat in Vlaanderen. Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2018 (13). Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Brussel. DOI: <https://doi.org/10.21436/inbor.14113664>

EUROPESE COMMISSIE (2022), *CAP Observation letter*,

FIORI (2022), Natuurinclusieve landbouw in Vlaanderen, Stagerapport 2022 <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/49838>

KAJAAN (2022), Actualiteiten bescherming Natura 2000-gebieden, M&R 2022,2

MINARAAD (2021), Advies 2021|007

MINARAAD, SERV en SALV (2021),

PAELINCKX ET AL. (2019), Regionale staat van instandhouding voor de habitattypen van de Habitatrichtlijn Rapportageperiode 2013 - 2018

Raad Voor Vergunningsbetwistingen, Arrest van 25 februari 2021 met nummer RvVb-A-2021-0697 in de zaak met rolnummer 1920-RvVb-0151-A. De Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft met dit arrest de omgevingsvergunning voor de bouw en exploitatie van nieuwe pluimveestallen in Kortessem vernietigd

RIJKSOVERHEID NEDERLAND (2022), Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied 10 juni 2022

SCHOUKENS (2021), Nieuwe stikstofrechtspraak uit Nederland en Vlaanderen zet de politiek verder onder druk: brengt het Krokus-akkoord soelaas?

VITO (2015), PAS-gebiedsgerichte analyses - versie lente 2015

VLAAMS PARLEMENT (2021), Verslag van de gedachtewisseling over het Mestrapport 2021

VLAAMSE REGERING (2016), Quinquiesconceptnota van de Vlaamse Regering van 30 november 2016 over de Instandhoudingsdoelstellingen (IHD) en programmatische aanpak stikstof (PAS) - (VR 20142304 DOC.0467).

VLAAMSE REGERING (2019), Luchtbeleidsplan 2030

VLM (2020), Mestrapport 2019

WORLD RESOURCES INSTITUTE (2019).