

Zuhal Demir
Vlaams minister van
Justitie en Handhaving, Omgeving,
Energie en Toerisme
Koning Albert II-laan 7, 6de verdieping
1210 BRUSSEL
T 02 552 61 00
kabinet.demir@vlaanderen.be
www.vlaanderen.be

Aan : Departement Omgeving
ANB
INBO
OVAM
VEKA
VLM
VMM

| | | | |
|-----------------------------|------------|----------------|----------|
| uw bericht van | uw kenmerk | ons kenmerk | bijlagen |
| vragen naar/e-mail | | KZD-13620 | |
| Kabinet.demir@vlaanderen.be | | telefoonnummer | datum |
| | | 02 552 61 00 | |

Betreft: Ministeriële instructie betreffende de beoordeling van de stikstofuitstoot van vergunningsaanvragen betreffende projecten of activiteiten met mogelijke betekenisvolle effecten op de habitatrictlijngebieden

1. Inleiding

Voor het passend beoordelen van de milieueffecten van stikstofuitstoot op speciale beschermingszones aangewezen in toepassing van de Habitatrictlijn (92/43/EEG), werd de voorbije jaren gebruik gemaakt van de voorlopige significantiekaders in de context van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Kort samengevat werd op algemene wijze (aan de hand van de Impactscoretool) bepaald welke hoeveelheid stikstofuitstoot geen significant effect zou hebben op deze gebieden, hierna vermeld als Habitatrictlijngebieden of SBZ-H.

Als gevolg van recente rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen is de verdere toepassing van deze voorlopige significantiekaders niet meer aangewezen.

In afwachting van de opmaak en goedkeuring van een definitieve stikstofaanpak biedt deze instructie de adviserende overheden een reeks richtlijnen die kunnen worden aangewend bij de voorbereiding van vergunningsbeslissingen en adviezen. Ook de impact van de recente rechtspraak op lopende vergunningsdossiers en hoe de adviesverlenende besturen daarmee kunnen omspringen, wordt toegelicht.

Deze richtlijnen kunnen niet steeds mechanisch worden toegepast. De beoordeling terzake ligt, dossier per dossier, steeds bij de adviesverlenende instantie. Bij twijfel omtrent het significant karakter van de effecten moet een individuele passende beoordeling worden opgemaakt.

Deze instructies gaat uit van het voorzorgsprincipe, in afwachting van het definitieve PAS-kader dat door de Vlaamse Regering zal worden vastgesteld.

2. Geen verdere toepassing van deel 4 van Omzendbrief OMG/2017/01

Ingevolge het Stikstofarrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 25 februari 2021 (voor een bespreking, zie verder) het vierde onderdeel (*'Duiding bij recente beslissing m.b.t. significantiekader stikstof-neerslag'*) kan deel 4 van de Omzendbrief/OMG/2017/01 van 6 september 2017 niet verder worden toegepast.

De overige onderdelen van de Omzendbrief/OMG/2017/01 kunnen in principe verder worden aangewend.

De praktische wegwijzers 'Eutrofiëring via de lucht' en 'Verzuring via lucht' (hierna: *Praktische Wegwijzer*) waarnaar de Omzendbrief/OMG/2017/01 verwijst en die tot voor kort beschikbaar waren op de website <http://www.natura2000.vlaanderen.be/passendebeoordeling>, wordt, voor wat betreft de NO_x-emissies, aangepast.

Op het 'online instrument voortoets' (www.voortoets.be) werden onmiddellijk na het Stikstofarrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen de modules 'eutrofiëring en verzuring via lucht' tijdelijk onbeschikbaar gemaakt. Deze zullen, voor wat betreft de NO_x-emissies, opnieuw beschikbaar worden gemaakt, met aanpassing van de achterliggende berekeningen conform de in deze instructie vermelde methodologie.

3. Achtergrond

De Habitatrichtlijn verplicht elke EU-lidstaat om voor natuurlijke habitattypes en dier- en plantensoorten van Europees belang gebieden aan te wijzen als 'speciale beschermingszones', die deel uitmaken van het zogenaamde Natura 2000-netwerk. In 2015 omvatte het Natura 2000-netwerk 12,3 % van het grondgebied van het Vlaams Gewest.

Binnen deze gebieden moeten lidstaten op grond van de Habitatrichtlijn de nodige instandhoudingsmaatregelen treffen. Met 'instandhouding' doelt de Habitatrichtlijn niet alleen op het behoud van de bestaande toestand van de beschermde natuur, maar ook op maatregelen die nodig zijn om de natuur terug in een zogenaamde 'gunstige staat van instandhouding' te brengen. Daarnaast verplicht de Habitatrichtlijn om voor de habitatrichtlijngebieden passende maatregelen te nemen ter voorkoming van verslechtering in de SBZ. Dit veronderstelt dat lidstaten ook milieudrukken aanpakken die een belangrijke impact hebben op de habitatkwaliteit binnen speciale beschermingszones, waaronder atmosferische stikstofdepositie.

De Habitatrictlijn vereist dat in het kader van vergunningverlening in voorkomend geval een passende beoordeling wordt gemaakt van de gevolgen die een project of vergunningsplichtige activiteit heeft voor een betrokken habitatrictlijngebied, rekening houdende met de instandhoudingsdoelstellingen ervan.

De impact van stikstofuitstoot op (de instandhoudingsdoelstellingen van) een habitatrictlijngebied is één van de milieueffecten die hierbij moet worden beoordeeld. De uitstoot van stikstof omvat zowel de uitstoot van ammoniak (NH₃), die in Vlaanderen voor meer dan 95% afkomstig is van landbouwactiviteiten¹ (exploitatie van veehouderijen, uitrijden van mest, mestverwerking, enz.) als de uitstoot van stikstofoxiden (NO_x) door o.a. verkeer, industrie, landbouw en handel en diensten. Zowel ammoniak als NO_x verspreiden zich via de lucht en slaan vervolgens neer, onder meer in natuurgebieden. De verzurende en vermestende effecten van deze stikstofneerslag of -depositie, kunnen een schadelijke impact hebben op het milieu, de gezondheid en de biodiversiteit. Om die reden vormt de depositie van stikstof in de meeste Vlaamse Habitatrictlijngebieden een belangrijk aandachtspunt, dat ook doorwerkt in de vergunningverlening. Daarbij is het van belang om de cumulatieve effecten van de stikstofuitstoot van alle relevante projecten mee in beschouwing te nemen.

4. **Ambitie**

De Vlaamse Regering ambieert om op korte termijn een definitief PAS-kader te implementeren dat juridisch robuust is en wetenschappelijk onderbouwd, teneinde tot rechtszekerheid te komen voor alle sectoren, van industrie over bouwsector tot landbouw, en dit zowel voor bestaande activiteiten als voor nieuwe activiteiten en projecten die stikstof uitstoten. De opmaak van een plan-MER (met bijhorende passende beoordeling) om te komen tot een definitieve stikstofaanpak werd opgestart in 2018 en is nog lopend.

Het beoordelingskader voor de passende beoordeling van de definitieve PAS, opgenomen in de kennisgevingsnota voor de plan-MER, werd op grond van inspraakreacties tijdens de terinzagelegging (2018) aangepast en vastgelegd in de MER-richtlijnen (2019). Het beoordelingskader bestaat uit een tweeledige toets. Aan beide toetsen moet voldaan zijn opdat een alternatief gunstig passend beoordeeld kan worden. Het betreft:

- Toets 1: Vertrekkend van de tijdshorizon 2050 waarbinnen de instandhoudingsdoelen (IHD) binnen Natura 2000-gebieden gerealiseerd moeten zijn, wordt voor 2030 vooropgesteld dat voor elk habitatype in een SBZ-H de overschrijding van de kritische depositiewaarden (KDW) met 50% moet gereduceerd zijn ten opzichte van de toestand in het referentiejaar 2015.
- Toets 2: Voor de PAS-herstelmaatregelen, bestaande uit een algemene herstelstrategie en de gebiedsanalyse per SBZ-H, moet worden nagegaan of ze effectief en efficiënt zijn en of ze geen negatieve effecten veroorzaken op Europese habitats of soorten.

¹ www.milieurapport.be/sectoren/landbouw/emissies-afval/ammoniakemissie-landbouw

Een definitief PAS-kader is noodzakelijk om de voormelde Europese doelstellingen tegen 2050 te kunnen realiseren. Het Vlaamse Gewest heeft zich tot doel gesteld om tegen 2050 de Europese verplichting te realiseren om alle habitats en soorten op haar grondgebied in een 'gunstige staat van instandhouding' te brengen (zie artikel 50ter van het Natuurdecreet en het Vlaamse Natura 2000-programma (VR 2017 1407 DOC.0775/2BIS)). In de kennisgevingsnota van het plan-MER uit 2018 werd ook expliciet aangegeven dat "2030 [...] halfweg de beschikbare tijdspanne van 30 jaar [is] om de stikstofdepositie onder de kritische drempelwaarden te laten dalen".

5. Het Stikstofarrest van 25 februari 2021

In het arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 25 februari 2021, nr. A-2021-0697 dat betrekking had op een pluimveebedrijf, werden belangrijke kanttekeningen geplaatst bij het voorlopige PAS-significantiekader, zoals het ook was opgenomen in de Omzendbrief OMG/2017/01 van 6 september 2017. De Raad voor Vergunningsbetwistingen oordeelde dat een loutere verwijzing naar het voorlopige PAS-significantiekader en de daarin opgenomen drempelwaarden, waarbij een bijdrage van de door het project veroorzaakte depositie aan de kritische depositiewaarde of KDW² van minder dan 5%, voor zowel de depositie van NH₃ en NO_x, wordt aanzien als niet significant, niet volstaat.

In de vernietigde beslissing van het pluimveebedrijf werd op grond van de toepassing van die kaders aangenomen dat er geen risico bestaat op betekenisvolle aantasting van een nabijgelegen habitatrichtlijngebied. De motivering van de vernietigde beslissing was louter gebaseerd op een verwijzing naar die kaders en de daarin opgenomen drempelwaarden, zonder dat verder concreet onderzoek gedaan werd naar de mogelijke significante gevolgen. Die werkwijze is volgens de Raad enkel aanvaardbaar indien er onder die waarden geen gevaar is voor significante effecten die de natuurlijke kenmerken van het SBZ kunnen aantasten. Dit veronderstelt, aldus nog de Raad voor Vergunningsbetwistingen, dat er wetenschappelijk gezien geen *redelijke* twijfel mag zijn dat de projecten die door toepassing van dit "*programmatisch kader*" aan de passende beoordelingsplicht ontsnappen, in geen enkele omstandigheid schadelijke gevolgen kunnen hebben voor de natuurlijke kenmerken van de SBZ.

In de vernietigde vergunningsbeslissing van het pluimveebedrijf was volgens de Raad voor Vergunningsbetwistingen niet gemotiveerd dat het voorlopige PAS-significantiekader, en de daarin gehanteerde drempels, die zekerheid bieden. Gelet op het ontbreken van een motivering voor de wetenschappelijke deugdelijkheid van de gehanteerde 5%-drempel had men bijgevolg op een *concrete* en individuele wijze, aan de hand van de specifieke kenmerken/effecten van het project en de specifieke milieukenmerken en -omstandigheden van de SBZ moeten motiveren waarom betekenisvolle effecten voor de natuurlijke kenmerken van de SBZ uitgesloten zijn. Daarbij had men de instandhoudingsdoelstellingen van de SBZ moeten betrekken en had men ook gebeurlijke cumulatieve effecten moeten onderzoeken.

² De kritische depositiewaarde (KDW) van een habitat is de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van de habitat significant wordt aangetast door de verzurende en/of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie (reactieve stikstof).

Bij de bepaling van het risico op een betekenisvolle aantasting zou volgens de Raad immers ook rekening moeten gehouden worden met het cumulatief effect van meerdere deposities om zo de cumulatieve milieudruk ten aanzien van de betrokken SBZ te bepalen ('vele kleintjes maken één grote').

6. Tussentijdse aanpak in afwachting van het definitieve PAS-kader

Het aangehaalde Stikstofarrest maakt duidelijk dat de drempelwaarden in het voorlopige PAS-significantiekader, zoals tot op heden opgenomen in de Omzendbrief OMG/2017/01, niet verder kunnen worden toegepast. In afwachting van de vaststelling van het definitieve PAS-kader is het evenwel aangewezen om in de vorm van een tussentijdse en tijdelijke aanpak verdere verduidelijkingen te geven aan de adviesverlenende instanties omtrent de beoordeling van stikstofdeposities in het kader van vergunningsaanvragen.

De tussentijdse aanpak steunt op de actuele toestand en de evolutie van de stikstofuitstoot en -depositie in Vlaanderen, alsook op de al verworven inzichten doorheen de monitoring van de stikstofstoestand en het reeds gelopen traject richting een definitief PAS-kader.

a. Uitstoot van stikstof

De belangrijkste bronnen van stikstofuitstoot in Vlaanderen zijn de land- en tuinbouw (vnl. veehouderijen) (50%) en het verkeer (32%). Andere sectoren (industrie, energie, handel en diensten, huishoudens, offroad, enz.) dragen gezamenlijk bij tot de overige 18%.³

De belangrijkste bronnen van NO_x in Vlaanderen zijn verkeer (61%: wegverkeer 32%, scheepvaart 17%, luchtvaart 12% en spoorverkeer 1%), industrie (17%) en de land- en tuinbouw (8%).

De uitstoot van NH₃ in Vlaanderen is voor meer dan 95% afkomstig uit de landbouw (voornamelijk vanwege de veehouderijen en mestverwerkingsinstallaties) en omvat o.a. emissies uit stallen en mestopslag (62%), maar ook emissies bij het uitrijden van dierlijke mest (20%), bij kunstmestgebruik (7%) en bij mestverwerking.⁴

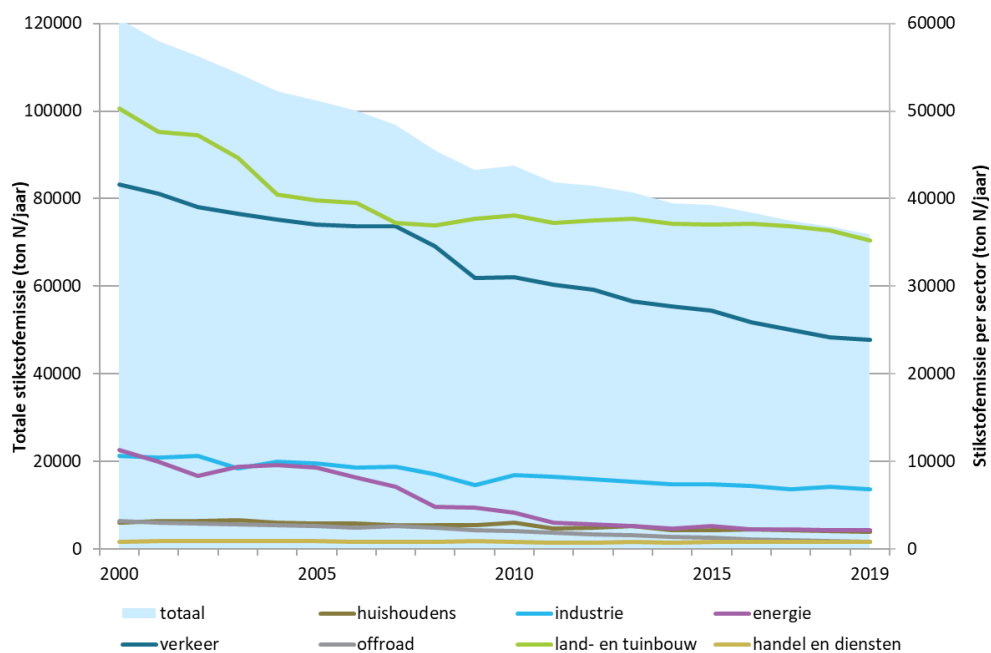
De stikstofuitstoot in Vlaanderen door de belangrijkste bronnen (landbouw en transport, samen meer dan 80% van de emissies; zie figuur) kent volgende evolutie:

- Landbouw: Sectorbijdrage in 2019 = 49,1% van Vlaamse stikstofuitstoot. Uitstoot nam in periode 2000 t/m 2007 significant af, gevolgd door stagnatie vanaf 2008 (geen significante trend)
- Transport: Sectorbijdrage in 2019 = 33,2% van Vlaamse stikstofuitstoot. Uitstoot is significant afgenomen over de periodes 2000-2007 en 2008-2019.

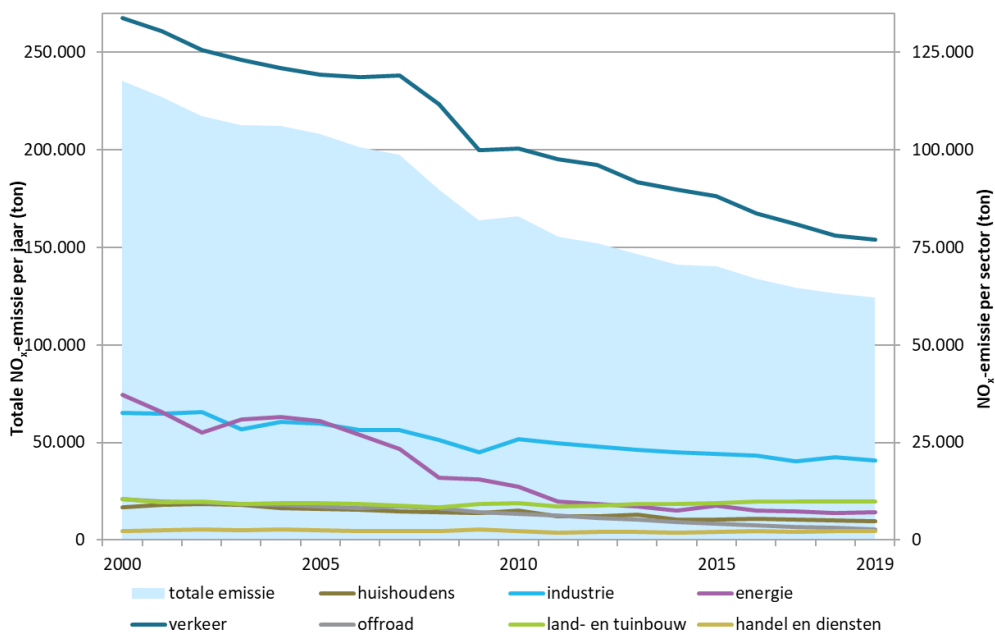
De totale uitstoot van stikstof in Vlaanderen is tijdens de periode 2000-2019 jaarlijks systematisch en significant gedaald. Sinds 2008 is deze afname te danken aan de dalende trend in de emissies van NO_x. Deze afname zet zich momenteel ook voort.

³ Cijfers voor jaar 2018; bron: Vlaamse Milieumaatschappij, www.vmm.be/publicaties/lucht-2020

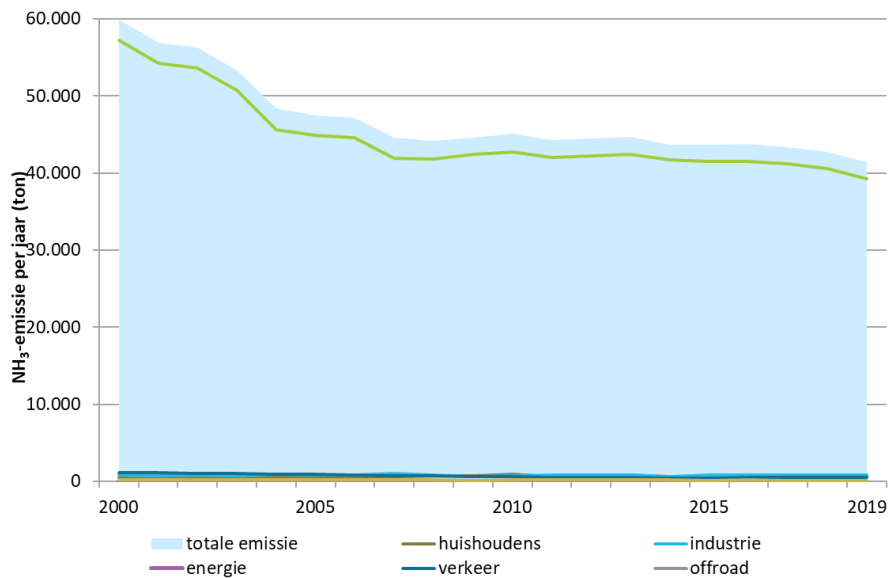
⁴ www.milieurapport.be/sectoren/landbouw/emissies-afval/ammoniakemissie-landbouw



Figuur: Evolutie van stikstofuitstoot (ton N j-1) in Vlaanderen, totaal (blauwe achtergrond, linkeras) en per sector (rechteras)
 [Bron: Vlaamse Milieumaatschappij, emissie-inventaris lucht 2019]



Figuur: Evolutie van uitstoot van stikstofoxide (ton NOx j-1) in Vlaanderen, totaal (blauwe achtergrond, linkeras) en per sector (rechteras)
 [Bron: Vlaamse Milieumaatschappij, emissie-inventaris lucht 2019]

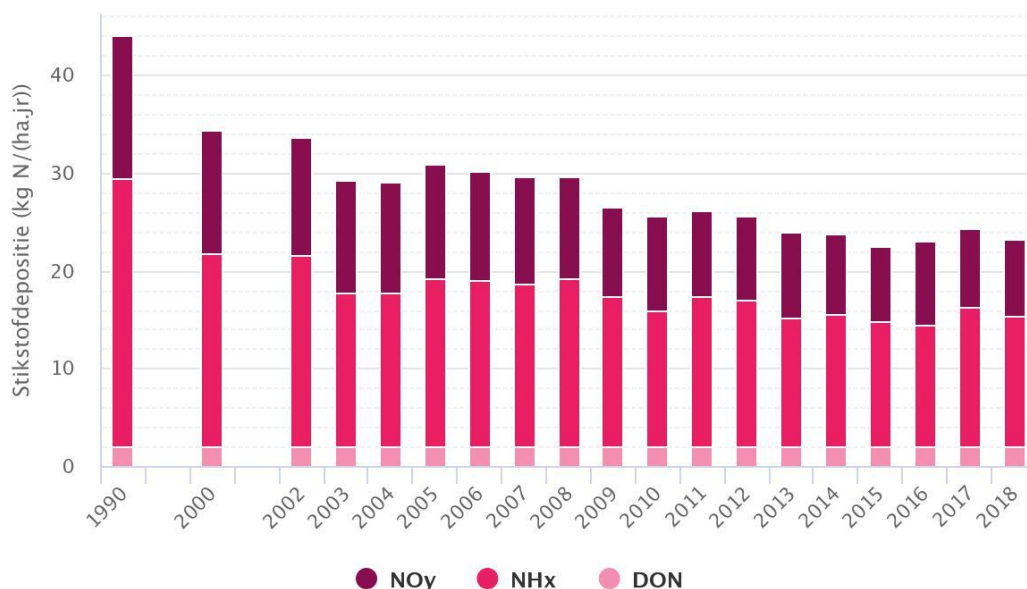


Figuur: Evolutie van uitstoot van ammoniak (ton NH_3 j⁻¹) in Vlaanderen, totaal (blauwe achtergrond, linkeras) en per sector (rechteras)
 [Bron: Vlaamse Milieumaatschappij, emissie-inventaris lucht 2019]

b. Depositie van stikstof

In 2018 bedroeg de gemiddelde stikstofdepositie in Vlaanderen 23,2 kg N/ha. De stikstofdepositie daalde over de periode 1990-2018 (-47 %) en 2000-2018 (-31 %) door de inspanningen om de stikstofuitstoot in binnen- en buitenland terug te dringen. Sinds 2013 blijft de totale stikstofdepositie echter *quasi* onveranderd.

Stikstofdepositie in Vlaanderen



Figuur: Evolutie van gemiddelde stikstofdepositie in Vlaanderen. NO_y = stikstofoxiden; NH_x = ammoniak; DON = organisch stikstof [Bron: Vlaamse Milieumaatschappij, <https://www.milieurapport.be/milieuthemas/vermesting-verzuring/vermesting/stikstofdepositie>]

Het relatieve aandeel van ammoniak en stikstofoxiden in de totale stikstofdepositie bleef de laatste jaren vrij constant (voor ammoniak: 62 % in 1990, 57 % in 2018). Omdat ammoniak sneller dan NO_x uit de atmosfeer verdwijnt via droge depositie en omzetting naar fijn stof, draagt de Vlaamse uitstoot van ammoniak véél meer bij tot de depositie van stikstof in Vlaanderen dan de Vlaamse NO_x-emissies. In 2018 werd 34 % van de Vlaamse ammoniakuitstoot in Vlaanderen afgezet, terwijl dit voor de NO_x uitstoot 9,5 % bedroeg.

Binnen Vlaanderen valt het grootste deel van de stikstofdepositie, afkomstig van binnenlandse emissies, toe te schrijven aan de sectoren landbouw (40 %) en transport (8 %). Daarnaast is 49 % van de totale stikstofdepositie het gevolg van import van stikstof van buiten Vlaanderen.

Dit uitgesproken verschil in dispersie- en depositiegedrag tussen ammoniak en stikstofoxiden, en de relevantie ervan voor het stikstofbeleid inzake de Natura 2000 doelen, werd ook aangestipt door de commissie Remkes in haar eindadvies.⁵

Wanneer wordt ingezoomd op de stikstofdepositie in de Habitatrichtlijngebieden, blijkt dat de overschrijdingen van de KDW in deze gebieden in belangrijke mate het gevolg zijn van NH₃-deposities. Deze zijn bijna uitsluitend toe te wijzen aan de landbouw (in het bijzonder ten gevolge van de uitbating van veehouderijen, mestverwerkingsinstallaties en bemesting).⁶

c. **Dalende trend**

Met de invoering van de voorlopige significantiekaders voor de NO_x- en NH₃-deposities (zie o.m. Omzendbrief OMG/2017/01) stelde men onder meer een daling van de stikstofdeposities in de habitatrichtlijngebieden voorop.

Er moet vastgesteld worden dat die doelstelling wordt bereikt voor de depositie van NO_x afkomstig van binnenlandse bronnen, maar niet voor de depositie van NH₃-deposities.

De continue daling van de NO_x-emissies is onder meer het gevolg van reeds beslist beleid (o.a. het door de Vlaamse Regering goedgekeurde Luchtbeleidsplan 2030) en van technologische en maatschappelijke evoluties (o.a. de elektrificatie van het wagenpark, hogere normen voor verbrandingsemissies bij wagens, proces- en productinnovatie, implementatie van Europese BBT voor de industrie, strengere energieprestatienormen).

Voor de NO_x-deposities is gebleken dat de werkwijze vooropgesteld in onder meer de Omzendbrief OMG/2017/01 de blijvende afname van de NO_x-deposities niet heeft gehypothekeerd en dat deze het bereiken van 2030-doelstelling en toets 1 uit de lopende plan-MER voor de opmaak van het definitieve PAS-kader (zie hoger) niet verhindert.

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/08/niet-alles-kan-overal>

⁶ [Publicaties.vlaanderen.be/download-file/16044](https://publicaties.vlaanderen.be/download-file/16044)

Recente beleidsbeslissingen van de Vlaamse Regering, o.a. in het kader van het luchtbeleidsplan 2030, gecombineerd met de verwachte autonome evolutie van de uitstoot⁷, houden een verdere afname van de NOx-uitstoot in Vlaanderen met meer dan 43% in tegen 2030 in vergelijking met 2015 (bron: Luchtbeleidsplan 2030 + berekeningen ontwerp van plan-MER definitief PAS).

Voor NH₃-deposities blijkt uit het bovenstaande géén substantiële daling van de emissies en deposities. De toepassing van de werkwijze in onder meer de Omzendbrief OMG/2017/01 droeg aldus blijkbaar niet bij aan de doelstellingen vooropgesteld in het lopende plan-MER⁸.

Het (verder) toepassen van de werkwijze uit Omzendbrief OMG/2017/1 op bedrijven met ammoniakuitstoot, zou tegen 2030 niet kunnen leiden tot een substantiële daling van de ammoniakemissies. Een verdere reductie van ammoniakuitstoot afkomstig van de uitbating van veehouderijen en mestverwerkingsinstallaties is daarvoor noodzakelijk. Dit kan niet geregeld worden via deze instructie maar zal voorwerp uitmaken van het definitieve PAS-kader. In afwachting is een tussentijdse aanpak aangewezen met een beleid dat het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor de habitatrichtlijngebieden alleszins niet in gevaar brengt.

7. Tussentijdse aanpak voor de beoordeling van stikstofdeposities

a. Voortoets en passende beoordeling

Zoals werd uiteengezet onder punt 2 van Omzendbrief OMG/2017/01 wordt de beoordelingsfase bedoeld in artikel 6, 3^{de} lid van de Habitatrichtlijn en artikel 36ter, §3 eerste lid en artikel 36ter, §4 van het Natuurdecreet in de praktijk opgesplitst in twee fasen, waarbij in de eerste fase wordt nagegaan of bij voorbaat kan worden uitgesloten of een vergunningsplichtige activiteit of een vergunningsplichtig project een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken. Indien dit zo is, dan dient in de tweede fase de initiatiefnemer via een passende beoordeling aan te tonen dat het project of de activiteit de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet betekenisvol zal aantasten.

De zogenaamde voortoets vormt een eerste stap bij de toepassing van de habitattoets. De voortoets fungeert als een soort trechter die moet toelaten om die projecten of activiteiten te identificeren waarvoor een passende beoordeling zich opdringt.

In het kader van de voortoets rijst de vraag of het project significante gevolgen kan hebben voor een speciale beschermingszone. Artikel 36ter, § 3 van het Natuurdecreet spreekt over een “betekenisvolle aantasting”. Indien er een risico bestaat op een dergelijke aantasting, moet er een passende beoordeling worden opgemaakt.

⁷ Zoals hoger vermeld: ingevolge technologische en maatschappelijke evoluties, o.a. de elektrificatie van het wagenpark, hogere normen voor verbrandingsemissies bij wagens, proces- en productinnovatie, implementatie van Europese BBT voor de industrie, strengere energieprestatienormen.

⁸ Uit plan-MER berekeningen blijkt dat een toepassing van het voorlopige significantiekader, waarbij de zgn. ‘rode’ bedrijven zouden stoppen en de zgn. ‘oranje’ bedrijven een reductie van 30% zouden realiseren tegen 2030, slechts zou leiden tot afname van ammoniakemissie met 0,572 kton, hetgeen maar 1,3% van de Vlaamse ammoniakuitstoot van 2015 uitmaakt.

Onder een “betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone” moet worden begrepen (artikel 2, 30° van het Natuurdecreet):

“een aantasting die meetbare en aantoonbare gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone, in de mate er meetbare en aantoonbare gevolgen zijn voor de staat van instandhouding van de [...] de habitat(s) waarvoor de betreffende speciale beschermingszone is aangewezen”

Wanneer moet worden onderzocht of een project een betekenisvolle aantasting kan veroorzaken, volstaat het, volgens het Hof van Justitie, dat de “*waarschijnlijkheid of het risico bestaat dat dit plan (...) significante gevolgen heeft voor het gebied*”. In het bijzonder bestaat dit risico “*wanneer op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat het plan of project significante gevolgen heeft voor het gebied*”.⁹

Er moet aldus op grond van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten dat het project significante gevolgen heeft voor het gebied, opdat men *a priori* kan voorbijgaan aan de opmaak van een passende beoordeling.¹⁰

Indien uit de voortoets op grond van objectieve gegevens blijkt dat er geen risico op een meetbare of aantoonbare aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone bestaat, dan eindigt de voortoets en moet geen passende beoordeling worden opgemaakt. Vanuit die benadering kan niet elke beperkte twijfel worden gehanteerd als argument om een passende beoordeling af te dwingen.¹¹

In het kader van de voortoets moet desgevallend rekening worden gehouden met verschillende effecten die een project kan veroorzaken op een SBZ, zoals onder meer ruimtebeslag, lozingen en grondwaterwinningen. In het bijzonder dienen ook de potentiële effecten van stikstofemissies te worden beoordeeld. Voorliggende instructie tracht aan de adviesverlenende instanties een tijdelijk beoordelingskader aan te reiken dat kan worden gehanteerd bij de concrete beoordeling van deze laatste effecten in het kader van een vergunningsaanvraag.

Als op grond van de voortoets significante effecten niet kunnen worden uitgesloten, betekent dit niet dat het project niet vergunbaar is. Dit brengt wel met zich mee dat het project onderworpen dient te worden aan een passende beoordeling. De passende beoordeling van de gevolgen van een project voor de SBZ houdt in dat, voordat voor dit project toestemming wordt verleend, op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake, alle aspecten van het project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen van dit gebied in gevaar kunnen brengen, moeten worden geïnventariseerd.¹²

Vervolgens mag de vergunningverlenende overheid de vergunning slechts verlenen als ze de zekerheid heeft dat de vergunde activiteit niet leidt tot een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken SBZ. Een betekenisvolle aantasting van die kenmerken moet kunnen worden uitgesloten.

⁹ HvJ 7 september 2004, nr. C-127/02; HvJ 7 november 2018, nr. C-293/17 en C-294/17, overweging 109.

¹⁰ RvVb 5 november 2019, nr. RvVb-A-1920-0220.

¹¹ RvVb 14 januari 2020, nr. RvVb-A-1920-0431; RvVb 9 januari 2018, nr. RvVb/A/1718/0403.

¹² Hof van Justitie, 7 september 2004, nr. C-127/02.

Dit is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien *redelijkerwijs* geen twijfel is dat die schadelijke gevolgen er niet zullen zijn.¹³ Kan dat niet uitgesloten worden, kan de vergunningverlenende overheid het project enkel vergunnen na het doorlopen van de zgn. ‘ADC-toets’ (geen alternatieven, dwingende reden van algemeen belang, compenserende maatregelen; zie art. 36ter, §5 van het Natuurdecreet).

b. Het gebruik van een *de minimis*-drempel in een voortoets

In de Omzendbrief van 20 februari 2015 (LNE/2015/1) werd als hulpmiddel voor de toepassing van de voortoets de zogenaamde ‘online voortoets’ naar voren geschoven. Het gebruik van dit instrument werd bevestigd in de Omzendbrief OMG/2017/01 die in de plaats kwam van Omzendbrief LNE/2015/11.

De ‘online voortoets’ werd gebruikt tijdens het vooronderzoek: dit instrument gaf de initiatiefnemer de mogelijkheid om in te schatten of het voorgenomen project/activiteit zulke kenmerken heeft dat er een risico ontstaat dat het project een betekenisvolle aantasting (voor een SBZ) zal veroorzaken. Deze ‘online voortoets’ hield rekening met directe effecten (ruimtebeslag) en indirecte effecten van verzuring en vermesting. Wanneer de voortoets aangaf dat er géén risico op een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone te verwachten is, dan hoefde de initiatiefnemer geen passende beoordeling op te maken.

In het kader van de ‘online voortoets’ werd ook rekening gehouden met cumulatieve effecten doordat de totale milieudruk die aanwezig is in een speciale beschermingszone in kaart werd gebracht.¹⁴ Zo wordt bijvoorbeeld bekeken welke de bestaande stikstofdepositieniveaus zijn en in functie daarvan – rekening houdend met een specifiek beoordelingskader beoordeeld in welke gevallen toch nog een verplichting speelde tot de opmaak van een passende beoordeling.

In de ‘online voortoets’ gaf een initiatiefnemer het type activiteit, de emissie van de activiteit en de locatie ervan in. Om te bepalen of in een passende beoordeling de effecten van ‘verzurende of vermestende deposities’ verder moesten worden beoordeeld, hanteerde de ‘online voortoets’ het principe van de zogenaamde ‘nulcontour’. Dit is een gebied waarbinnen de depositie van stikstof van het betreffende project hoger is dan de zogenaamde nuldrempel. Indien er in dit gebied een Habitatrichtlijngebied gelegen is, dan ging de ‘online voortoets’ na of en welke habitats binnen deze contour aanwezig zijn (op Vlaams grondgebied) die gevoelig zijn voor de effectgroep eutrofiëring en verzuring via de lucht.

Indien er in dit gebied geen stikstofgevoelige habitats aanwezig zijn, dan is er (voor wat betreft stikstofdepositie) geen impact te verwachten, en was op dit punt geen passende beoordeling nodig.

¹³ Hof van Justitie, 7 september 2004, nr. C-127/02.

¹⁴ Zie H. SCHOUKENS EN M. STRUBBE, “De habitattoets revisited in het licht van recente rechtspraakontwikkelingen: de ecologische integriteit als bindend ankerpunt bij ruimtelijke besluitvorming? (deel 1)”, *TROS* 2020, 17.

Indien er binnen de nulcontour habitattypes aanwezig zijn, dan werd een tweede contour uitgezet. De tweede contour werd overeenkomstig Omzendbrief OMG/2017/01 berekend op basis van de norm van 5% van de laagste KDW van de habitats die binnen de eerste contour vallen. Binnen deze tweede contour werd opnieuw nagegaan of er al dan niet habitats binnen SBZ (op Vlaams grondgebied) aanwezig zijn die gevoelig zijn voor eutrofiëring en verzuring via de lucht. Indien dat niet het geval is, ontvangt de initiatiefnemer een zogenaamde 'groene voortoets', wat betekent dat een betekenisvolle aantasting van het SBZ voor deze effectgroep kan uitgesloten worden. Indien dat wel het geval is, dan ontving hij een 'rode voortoets' en was hij/zij genoodzaakt om verder onderzoek te voeren naar de mogelijke impact van de activiteit op desbetreffende habitats.

De waarde die in de 'online voortoets' gehanteerd werd als nuldrempel bedraagt $0,3 \text{ kg N ha}^{-1} \text{ j}^{-1}$. Deze waarde werd bepaald als 5% van de KDW van het meest stikstofgevoelige habitatype (EU-habitatype 3110: KDW = $6 \text{ kg N ha}^{-1} \text{ j}^{-1}$) dat in Vlaanderen voorkomt. Vijf procent daarvan is $0,3 \text{ kg N ha}^{-1} \text{ j}^{-1}$.

Van projecten die nergens in hun omgeving leiden tot een absolute stikstofdepositie groter dan $0,3 \text{ kg N ha}^{-1} \text{ j}^{-1}$ op Europees te beschermen habitats werd aangenomen dat deze geen risico opleverden op een betekenisvolle aantasting van het betrokken SBZ.

Het gebruik van dergelijke lage drempelwaarden is in principe niet strijdig met de toepassing van artikel 6, 3^{de} lid van de Habitatrichtlijn.¹⁵

In Duitsland wordt een vergelijkbare drempel gehanteerd als in de voormalige 'online voortoets'. Als eerste stap wordt bekeken of de depositie die een activiteit op alle in de omgeving daarvan gelegen Natura 2000-gebieden heeft beneden $0,3 \text{ kg N ha}^{-1} \text{ j}^{-1}$ blijft.¹⁶ Deze eerste drempel bepaalt de onderzoeksruimte. Blijft de depositie onder deze drempel, dan worden de effecten niet verder bekeken. Blijft een activiteit hieronder, dan is zij, wat de stikstofdepositie betreft, dus toegelaten, onafhankelijk van de staat van instandhouding van de desbetreffende habitat en onafhankelijk van de vraag of ter plaatse de KDW wordt overschreden en in welke mate. Er worden twee redenen ter rechtvaardiging van de drempels genoemd. Met name wordt gesteld dat vooral de eerste drempel recht doet aan onzekerheidsmarges bij de meting en calculatie van emissies en deposities. Deze zogenaamde 'irrelevantie-drempel' voor stikstof-deposities is gegrond op de onnauwkeurigheid van metingen. De drempel van $0,3 \text{ kg N ha}^{-1} \text{ j}^{-1}$ geeft een minimale grens aan voor de toerekening van een bepaalde depositie aan een bepaalde uitstoter.¹⁷

¹⁵ Advocaat-Generaal Sharpton wijst in de conclusie d.d. 22 november 2012 in de zaak Sweetman, nr. C-258/11 erop dat de 'habitattoets' wel degelijk een schadedrempel bevat (overweging 48): "Het vereiste dat de bedoelde gevolgen 'significant' zijn, beoogt een minimumdrempel te bepalen. Plannen of projecten die geen merkbare gevolgen voor het gebied hebben vallen erbuiten. Indien alle plannen of projecten die enig gevolg voor het gebied kunnen hebben, onder artikel 6, lid 3, zouden vallen, bestond het gevaar dat alle activiteiten op of nabij het gebied wegens overdreven wetgevingsijver onmogelijk werden."

¹⁶ Deze drempel heeft bovendien enkel betrekking op de extra depositie als gevolg van een nieuwe activiteit (zie C. BACKES, "Ondertussen bij de Oosterburen: géén nood aan een PAS?", in H. SCHOUKENS en I. LARMUSEAU (eds.), *De Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Van een verstands- naar een gelukkig huwelijk tussen economie en natuur?*, Brugge, Vanden Broele, 2017, 263.

¹⁷ Redeker/Sellner/Dahs, *Rechtsfragen bei der Entwicklung eines Konzepts zur Bewertung von Stickstoffeinträgen nach dem Maßstab sog. Critical Loads im Rahmen von FFH Verträglichkeitsprüfungen*, Berlin 2014, 35. Aangehaald in C. BACKES,

In Duitsland wordt erop gewezen dat deze niet relevant en betekenisvol zou zijn omdat geen toerekeningsrelatie mogelijk is tussen dergelijke kleine deposities en een mogelijk schadelijk gevolg. Het vormt een *de minimis*-regel. Ecologen zouden eveneens aangeven dat concrete effecten van dergelijke kleine extra deposities niet aantoonbaar, meetbaar en bewijsbaar zouden zijn. Dergelijke kleine belastingen zijn wellicht modelmatig te berekenen, maar deze modelmatige berekeningen zijn in de praktijk niet te verifiëren door metingen. De gevolgen van dergelijke kleine bijdragen zijn niet aantoonbaar, aldus het Duitse Bundesverwaltungsgericht in een arrest van 15 mei 2019¹⁸.

Dergelijke belastingen zijn, aldus de hoogste administratieve rechtbank in Duitsland “uitsluitend van theoretische aard”¹⁹. In het aangehaalde arrest van 15 mei 2019 werd eveneens geoordeeld dat het voorzorgsbeginsel niet vereist om bij de passende beoordeling te streven naar een “nul-risico”, alleen al omdat een nul-risico wetenschappelijk nooit aantoonbaar is. Een risico alleen op grond van rekenmodellen bepaalde, empirisch echter niet valideerbare en toerekenbare depositie is een puur theoretische bedreiging, aldus de Duitse rechter.²⁰ Dergelijke kleine extra deposities kunnen volgens het aangehaalde arrest ook niet relevant zijn of worden doordat ze in cumulatie met andere deposities optreden of cumuleren met een reeds te hoge achtergronddepositie.²¹ Het beperken van de impact van deze zeer kleine deposities valt, aldus het Bundesverwaltungsgericht, niet onder de scope van artikel 6, 3^{de} lid van de Habitatrichtlijn, maar dient bereikt te worden met maatregelenprogramma’s (die ten minste een verdere afname van de depositieniveaus tot gevolg hebben) die uitvoering geven aan artikel 6, 1^{ste} en 2^{de} lid van de Habitatrichtlijn (in Vlaanderen omgezet in artikel 36ter, §§ 1 en 2, van het Natuurdecreet). Ook de Nederlandse Raad van State sprak zich reeds uit tegen de opvatting dat wanneer de KDW bereikt is, elke bijkomende depositie, hoe gering ook, automatisch significant is. Indien op grond van objectieve gegevens significante gevolgen kunnen worden uitgesloten is een verdere passende beoordeling niet nodig.²²

Ook in Nederland wordt aanvaard dat bepaalde bijdragen niet kunnen leiden tot merkbare en meetbare effecten.²³

Het voorgaande toont aan 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.

“Juridische randvoorwaarden voor een drempelwaarde voor Natura 2000-gebieden”, (<https://www.uu.nl/sites/default/files/rebo-backes-stikstof-vnoncw-adviesdrempelwaarden.pdf>).

¹⁸ BVerwG 15 mei 2019, BVerwG 7 C 27.17, overweging 35: “Beneden deze grens is de extra vervuiling die uit een project voortkomt niet meer redelijk nauwkeurig te bepalen of niet meer duidelijk te onderscheiden van de achtergrondverontreiniging. Stikstofinput onder de drempelwaarde kan niet meer worden geverifieerd met metingen en de gemodelleerde waarden kunnen niet worden gevalideerd. De orde van grootte is zo klein dat er geen concrete effecten in vegetatiebestanden zijn waargenomen. Het BAST-rapport spreekt van aanvullende theoretische lasten die, zelfs onder conservatieve aannames, niet aan een project kunnen worden toegerekend.” Dit oordeel is onderbouwd op grond van een wetenschappelijk verslag (het BAST-bericht) waarvan het Bundesverwaltungsgericht oordeelt dat het de beste wetenschappelijke kennis terzake bevat.

¹⁹ BVerwG 15 mei 2019, BVerwG 7 C 27.17, overweging 33.

²⁰ BVerwG 15 mei 2019, BVerwG 7 C 27.17, overweging 36-37.

²¹ BVerwG 15 mei 2019, BVerwG 7 C 27.17, overweging 37.

²² RvS (NI) 22 april 2020, 2020:1125.

²³ RvS (NI) 22 april 2020, 2020:1125; zie ook RvS (NI), 4 maart 2020, 2020:682.

Dit sluit aan bij de definitie in 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.

Dit sluit eveneens aan bij de rechtspraak van het Hof van Justitie en de Raad voor Vergunningsbetwistingen die stelt dat een passende beoordeling niet vereist is indien wetenschappelijk “redelijkerwijze” geen twijfel bestaat.

Daarbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat in het kader van de voortoets het risico dient te worden bekeken “afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten”. Immers, er moet vermeden worden dat vele kleine projecten samen één grote impact hebben.

Specifiek geldt voor NO_x dat het zich over grote afstanden verspreidt, en zodoende veeleer bijdraagt tot de algemene achtergrondwaarden. Op lokaal niveau is hierdoor op zich het risico op een “death by thousand cuts” beperkter. Een *de minimis*-drempel voor individuele activiteiten en projecten met een (uiterst beperkte) NO_x-uitstoot kan zich dus richten op de mate waarin het individuele project/activiteit een mogelijke significante impact kan hebben.

Hoger werd reeds vastgesteld dat de totale jaarlijkse emissie van NO_x jaar na jaar afneemt sinds 2001, en dat deze afname tot op heden nog voortduurt, zodat de doelstellingen inzake reductie van NO_x teneinde het halen van de instandhoudingsdoelstellingen te verzekeren worden gehaald. Wetenschappelijk kan dan ook redelijkerwijze uitgesloten worden 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. Dit geldt des te meer door het tijdelijke karakter van deze instructie, één en ander in afwachting van de vaststelling van het definitieve PAS-kader.

8. Tussentijds kader voor NO_x-emissies

a. Voortoets

Uit het voorgaande blijkt dat projecten kunnen worden uitgesloten van een passende beoordeling indien redelijkerwijze kan worden aangenomen dat deze projecten niet tot een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kunnen leiden.

In het Nederlands PAS-arrest van 7 november 2018 oordeelde het Hof van Justitie dat (toekomstige) maatregelen die worden uitgevoerd in het kader van een programmatische aanpak stikstof niet mogen worden betrokken in een passende beoordeling indien de verwachte voordelen van die maatregelen niet vaststaan ten tijde van die beoordeling.²⁴

Hoger werd aangegeven dat de overschrijdingen van de KDW van de natuurlijke habitattypes in de habitatrichtlijngebieden die daarvoor zijn aangewezen, in hoofdzaak het gevolg zijn van ammoniakdeposities.

²⁴ HvJ 7 november 2018, nr. C-293/17 en C-294/17.

Eveneens werd aangegeven dat de NO_x-emissies in Vlaanderen jaarlijks systematisch en structureel afnemen (gemiddeld –4 kton NO_x/jaar tijdens periode 2013–2018), wat in lijn is om tegen 2030 een minderuitstoot te realiseren die – voor wat het aandeel NO_x betreft – moet toelaten om te voldoen aan de doelstelling van de in opmaak zijnde plan-MER om de overschrijdingen van de KDW in Vlaanderen tegen 2030 te halveren.

Hieruit blijkt dus dat de toepassing van (de vorige) *de minimis*-drempel in de voortoets een daling van de NO_x-emissies niet heeft verhinderd. Dit verantwoordt het verder gebruik van een *de minimis*-drempel in het kader van de voortoets. Het verder toepassen van een *de minimis*-drempel voor NO_x-emissies in het kader van de voortoets wordt dus niet gesteund op te verwachten gunstige effecten ingevolge beleidsmaatregelen, maar wel op een bestaande significant dalende trend inzake NO_x-emissies die zich heeft ingezet en die wordt versterkt door bestaand beleid (onder meer het Luchtbeleidsplan) en maatschappelijke evoluties.

Eén en ander verantwoordt dat in afwachting van het definitieve PAS-kader, dus voor een in de tijd beperkte periode, nog verder gebruik kan worden gemaakt van een *de minimis*-drempel in de voortoets.

Een ander beoordelingskader dan voor ammoniak is gerechtvaardigd voor stikstofoxides (NO_x) omdat de NO_x-emissies, zeker voor wat industriële emissies aangaat, minder doorwerken op korte afstand van de bron en zich dus in hoofdzaak bij de achtergronddeposities voegen.²⁵ Dit maakt dat voor NO_x, meer dan voor NH₃, een generiek beleid aangewezen is, naast sturing via de individuele vergunningverlening. Deze sturing gebeurt geval per geval, vanwege de grote diversiteit en complexiteit van industriële installaties en rekening houdende met de kosteneffectiviteit van de ingrepen (zie verder).

In toepassing van het voorzorgsbeginsel wordt evenwel vooropgesteld om de *de minimis*-drempel in de voortoets, in afwachting van een definitief PAS-kader, tijdelijk aan te passen naar maximaal 1% van de bijdrage van de KDW van het gevoeligste habitatype in de omgeving (met een maximale absolute bijdrage van 0,3 kg N ha⁻¹ j⁻¹).

Hiermee wordt de *de minimis*-drempel uit de voortoets dus tijdelijk aangescherpt. De tot nu toe gehanteerde absolute grens van 0,3 kg N ha⁻¹ j⁻¹ betreft 5% van 6 kg N ha⁻¹ j⁻¹ (= KDW van het meest stikstofgevoelige habitatype dat in Vlaanderen voorkomt). Door tijdelijk te werken met een relatieve grenswaarde van 1% wordt de toegelaten bijdrage die in principe niet zou moeten worden onderworpen aan een passende beoordeling verlaagd (bijvoorbeeld: 1% van een KDW van 6 kg N ha⁻¹ j⁻¹ bedraagt 0,06 kg N ha⁻¹ j⁻¹).

Zo worden de meest kwetsbare habitatypes, met een lagere KDW-waarde, tijdelijk maximaal beschermd. Minstens wordt zo ook gegarandeerd dat hier geen verdere, meetbare, verslechtingen kunnen optreden.

²⁵ Het belang van een integrale benadering van industriële processen dient eveneens bekeken te worden: bepaalde belangrijke maatregelen voor de reductie van NO_x leiden mogelijk tot beperkte toename van ammoniak. Om deze reden is het aangewezen 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.

Zo wordt de definitieve stikstofaanpak om de Europese doelstellingen te bereiken niet gehypothekeerd én wordt vermeden dat projecten met een zeer minimale, en niet meer, of minstens zeer moeilijk, meetbare bijdrage, ook worden onderworpen aan een individuele passende beoordeling. Het onderwerpen van alle projecten met een uiterst minimale bijdrage aan dergelijke passende beoordeling is immers niet in overeenstemming met de schadedrempel uit de habitattoets en zou bovendien voor enorme administratieve lasten zorgen en zelfs tot een economische stilstand kunnen leiden.

Om dit te modelleren zal een aangepaste vorm van de 'online voortoets' opnieuw beschikbaar worden gesteld. Het reeds bestaande instrument www.voortoets.be, waarvoor de berekening van de stikstofimpact offline werd gehaald na het arrest van 25 februari 2021 wordt terug online gezet, met aanpassing van de voormelde *de minimis*-waarden.

De *de minimis* criteria in de aangepaste 'online voortoets' vormen hoe dan ook slechts een richtlijn voor de beoordeling van geval tot geval door de adviesverlenende instanties. Deze kunnen steeds op grond van de concrete omstandigheden oordelen dat een beoordeling volgens de *de minimis* criteria van de voortoets niet volstaat, en kunnen op grond daarvan alsnog een uitgebreidere voortoets opmaken of aan de aanvrager verzoeken om deze te laten opmaken.

Ook de aanvrager kan zelf, gelet op de bijzonderheden van zijn aanvraag, ervoor kiezen om een uitgebreidere individuele voortoets op te maken of meteen kiezen voor de opmaak van een passende beoordeling.

b. Passende beoordeling

Wanneer uit de toepassing van de voortoets blijkt dat er een risico bestaat op een betekenisvolle aantasting moet er een passende beoordeling worden opgemaakt.

Hierbij wordt benadrukt dat de emissie van een individueel project of activiteit in geval van een overschrijding van de KDW bij de betrokken habitats niet automatisch kan worden aanzien als een significant effect.

De Nederlandse Raad van State oordeelde dienaangaande²⁶:

“Als een [beslissing] leidt tot een toename van de stikstofdepositie op reeds overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, dan dienen de gevolgen van die toename te worden onderzocht. Als daaruit volgt dat significante gevolgen niet op voorhand op grond van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten (voortoets), dient een passende beoordeling te worden gemaakt. De toename van stikstof staat in dat geval niet aan de verlening van een vergunning voor een project in de weg als en nadat uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten.”

In de zaken die tot de arresten van de Nederlandse Raad van State van 22 april 2020 hebben geleid, was er wel telkens een passende beoordeling waarin de (kleine) toename van stikstofdepositie werd onderzocht.

²⁶ RvS (NI) 22 april 2020, 2020:1110.

Het is in die passende beoordeling dat per habitatype en leefgebied werd gekeken naar de kwaliteit, de bijdrage, de trend voor het oppervlakte en de kwaliteit, de knelpunten en de relatie tussen de knelpunten en stikstofdepositie. Bij alle beoordeelde habitatypes en leefgebieden werd in een ecologische effectbeoordeling gemotiveerd uiteengezet dat er ecologisch geen meetbare of waarneembare effecten zijn. De Nederlandse Raad van State beschouwde dit als *“een projectspecifieke passende beoordeling (...) waarin wordt geconcludeerd dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast door de toename van stikstofdepositie op reeds overbelaste gebieden.”*.

Zoals bepaald in het Luchtbeleidsplan wordt voor emissiereducerende maatregelen een kosteneffectiviteitsdrempel van 8,6 EUR/kg voor NO_x vooropgesteld. In de passende beoordeling kan dezelfde drempel worden gehanteerd indien emissiereducerende maatregelen moeten worden genomen. De maatregelen die voldoen aan dit kosteneffectiviteitscriterium dienen dan in principe te worden uitgevoerd, tenzij specifieke locatie- of bedrijfsspecifieke omstandigheden dat niet zouden toelaten.

Indien een impact boven de 5% wordt vastgesteld, moet gekeken worden naar BBT+ maatregelen (die zijn maatregelen die verder gaan dan BBT-maatregelen) indien emissiereducerende maatregelen moeten worden genomen.

c. Schematische samenvatting

Voortoets

| Aandeel voorziene depositie t.o.v. de KDW van de getroffen gevoelige habitat | Gevolg |
|--|---|
| Kleiner dan 1% (met een maximum van 0,3 kg/N/ha/j) | In principe geen passende beoordeling vereist |
| Vanaf 1% | Passende beoordeling aangewezen |

Passende beoordeling

| Aandeel voorziene depositie t.o.v. de KDW van de getroffen gevoelige habitat | Gunstige passende beoordeling mogelijk? | Voorwaarde |
|--|---|--|
| Tussen 1% en kleiner dan 5% | Ja | Gangbare emissiereducerende maatregelen (BBT en beoordeling kosteneffectiviteit) |
| Vanaf 5% | Ja | BBT+ |
| Vanaf 50% | Niet aangewezen | / |

9. Tussentijds kader voor NH₃-emissies

In tegenstelling tot wat het geval is voor NO_x hebben het gebruik van de drempel in de 'online voortoets' en de significantiekaders van de hoger aangehaalde omzendbrieven voor NH₃ niet geleid tot een afname van de ammoniakemissie, noch van de depositie van ammoniak in de habitatrichtlijngebieden. De afname van de ammoniakuitstoot in Vlaanderen die ingezet was sinds de jaren 1990 is sinds 2007/2008 gestagneerd.

Van alle binnenlandse emissies, hebben ammoniakemissies veruit de grootste bijdrage tot de depositie en tot de overschrijding van de KDW in de habitatrichtlijngebieden.

Bijgevolg kan in afwachting van een definitief PAS-kader in geen geval worden verder gewerkt met de tot nu bestaande drempels uit de 'online voortoets' en significantiekaders. Deze hebben immers niet geleid tot merkbare afnames inzake emissies, minstens niet op een wijze dat de hoger aangehaalde (Europese) doelstellingen kunnen worden bereikt.

Het gebruik van de 5%-drempel liet toe dat 97,5% van de landbouwexploitaties, goed voor 93,6% van de stalemissies in Vlaanderen (situatie referentiejaar 2015), hun emissies konden laten toenemen zonder enige verdere afweging in kader van de passende beoordeling. Het verderzetten van deze praktijk zou strijdig zijn met het verslechteringsverbod vermeld in artikel 6, 2^{de} lid van de Habitatrichtlijn.

Om voormelde redenen dient in afwachting van een definitief PAS-kader voor wat betreft de ammoniakdeposities veroorzaakt door veehouderijen en mestverwerkingsinstallaties steeds een individuele beoordeling te worden gemaakt, waarbij desgevallend een passende beoordeling moet worden gemaakt.

Hierbij wordt benadrukt dat bij ieder vergunningsproject maximaal moet worden ingezet op ammoniakreducties, minstens door de inzet van ammoniakemissiearme stalsystemen en maatregelen uit de PAS-lijst.²⁷

Het is sterk aangewezen geen vergunningen meer te verlenen voor exploitaties met een impact hoger dan 50% (rode piekbelasters).

Indien niet-AEA stallen niet worden vervangen, is het aangewezen om de vergunningstermijn van deze stallen te beperken tot 31 december 2030.

²⁷ <https://ilvo.vlaanderen.be/nl/pas-lijst>

10. Gekoppeld beleid

In afwachting van een definitief PAS-kader wordt verder ingezet op een aantal maatregelen om onmiddellijke stikstofreducties te realiseren:

○ **Versterken van de handhaving**

Eén van de belangrijkste maatregelen die thans wordt gehanteerd om emissies te beperken zijn technologische investeringen (zoals onder meer de introductie van ammoniakemissiearme stallen). Het is evenwel uitermate belangrijk dat ook wordt ingezet op het versterken van de handhaving dienaangaande.

Daarom zullen op zeer korte termijn installaties die technische maatregelen nemen om de emissies te beperken bijkomend worden gecontroleerd.

Hierbij moet worden gecontroleerd of inderdaad de technische maatregelen werden gerealiseerd die de emissies kunnen realiseren. Op deze wijze wordt gegarandeerd dat de voorgenomen stikstofreducties daadwerkelijk worden gerealiseerd.

○ **Bemesting binnen habitatrichtlijngebieden**

Het toelaten van de bemestingsnormen op bedrijfsniveau en niet op perceelsniveau, leidt tot overbemesting op welbepaalde gronden met een sterk negatieve impact op het milieu en zorgt ervoor dat de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen zeer moeilijk kan worden gerealiseerd. Misbruiken (tot zelfs het dumpen van mest) worden vastgesteld maar kunnen moeilijk gesanctioneerd worden, wanneer het argument gebruikt wordt dat de hoge hoeveelheid elders gecompenseerd zal worden.

Daarom wordt de bestaande afwijking om op een perceel tot maximaal het dubbele van de hoeveelheid stikstof uit dierlijke mest op te brengen, beperkt tot maximaal 125%. Dit zal worden doorgevoerd via een aanpassing van het Mestdecreet.

Bij de beoordeling van de meetresultaten wordt rekening gehouden met normale afwijkingen. Grote overschrijdingen zullen streng bestraft worden.

○ **Versterkt verwervingsbeleid binnen habitatrichtlijngebieden**

Op percelen in natuurgebieden waar enkel beweiding is toegelaten (dus percelen met nulbemesting zonder ontheffing), kan enkel grasland verbouwd worden. Het telen van gewassen zonder bemesting heeft immers geen zin en werkt fraude (toch bemesten) in de hand.

Om de natuurdoelen te behalen zoals die werden afgesproken door de Vlaamse Regering in uitvoering van de Europese habitatrichtlijn en bij de afbakening van het Vlaams Ecologisch Netwerk wordt de uitzondering om alsnog te mogen bemesten en pesticiden te gebruiken in natuurgebieden die daar gelegen zijn sterk versneld stop gezet.

Vanuit het principe van rechtszekerheid voorzien we, geval per geval, in gepast en redelijk flankerend beleid, indien nodig. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan grondenruil, koopplicht door de overheid en fasering van de uitdoving in de tijd.

Er wordt in die optiek versneld ingezet op een versterkt verwervingsbeleid binnen de habitatrictlijngebieden. Hierdoor kunnen de instandhoudingsdoelstellingen versneld worden gerealiseerd. Door een gerichte verwerving binnen de habitatrictlijngebieden, kan de rechtstreekse deposities van stikstof worden verminderd en kunnen deze gebieden binnen een passend natuurbeheer worden gebracht.

11. Hoe omgaan met lopende vergunningsaanvragen?

Deze instructies zijn van onmiddellijke toepassing in alle lopende vergunningsaanvragen waarin nog geen definitieve beslissing genomen werd. Zulks impliceert dat de aanvragers desgevallend hun aanvraagdossier kunnen vervolledigen. Het Omgevingsvergunningsdecreet stelt een oplossingsgerichte vergunningverlening voorop, en biedt daartoe ook de mogelijkheid, al dan niet mits een nieuw openbaar onderzoek of een herneming van de adviesverlening.

Deze instructie wordt meegedeeld aan de andere vergunningverlenende overheden en de betrokken maatschappelijke actoren. Deze instructies kunnen bijgesteld en/of aangevuld worden.

Met vriendelijke groeten,

Zuhal DEMIR
Vlaams Minister van Justitie en Handhaving, Energie, Omgeving en Toerisme