

# NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

**Betreft:**

- Ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van een programmatische aanpak stikstof
- Definitieve goedkeuring

## Samenvatting

De Vlaamse Regering stelt met dit besluit de programmatische aanpak stikstof definitief vast. De programmatische aanpak stikstof (PAS) heeft als doel bij te dragen aan de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen voor Europees beschermde natuur door de depositie van stikstof op Speciale Beschermingszones structureel en planmatig terug te dringen. De PAS moet ook leiden tot een toekomstgericht, werkbaar en rechtszeker kader voor vergunning- en toestemmingverlening, rekening houdend met ecologische, sociale en economische randvoorwaarden. De PAS is opgevat als een omvattend realisatiegericht programma, met als belangrijkste onderdelen:

- brongerichte maatregelen om de emissie en depositie van stikstof te verminderen;
- een stikstofsaneringsplan met herstelmaatregelen voor de natuurkwaliteit en het natuurlijk milieu in SBZ-H;
- kaders voor de beoordeling van de impact van activiteiten die stikstofoxiden of ammoniak uitstoten.

Daarnaast omvat de PAS ook een pakket aan flankerende maatregelen en een systeem van monitoring en borging.

## 1 SITUERING

### A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsveld: Omgeving en Natuur (beleidsdomein Omgeving)

Beleidsdoelstelling:

(ISE LUCHT)

SD 1. WE GAAN VOOR ZUIVERE LUCHT

OD 7. Emissies in de industrie en landbouw verminderen

SD 2. ONDERBOUWEN (LOKAAL) LUCHTBELEID VIA INNOVATIEVE MILIEUMONITORING

OD 3. Verminderen emissies landbouw

(ISE NATUUR EN BIODIVERSITEIT)

SD 1. EEN NETTO TOENAME AAN NATUUR EN BOS MET HOGE KWALITEIT, OVERAL EN DICHTBIJ VOOR IEDEREEN

OD 1. Instandhoudingsdoelstellingen en Natura 2000-beleid

In het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 wordt het engagement om de stikstofproblematiek in relatie tot de Speciale Beschermingszones aan te pakken als volgt herbevestigd “Via het water-, lucht- en vergunningenbeleid verbeteren we gericht de milieukwaliteit en verminderen we de milieudruk in Speciale Beschermingszones. We monitoren de gevolgen van het significantiekader en het flankerend beleid op de stikstofdepositie in Speciale Beschermingszones. Waar nodig, bakenen we actiegebieden af en sturen we eventueel bij, rekening houdend met o.a. de socio-economische impact.”

## B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Nadat de Europese Commissie de door de Vlaamse Regering vastgestelde gebieden die in aanmerking komen als speciale beschermingszone in toepassing van de Habitatrichtlijn (de zgn. habitatrichtlijngebieden) van communautair belang heeft verklaard, heeft de **Vlaamse Regering op 23 april 2014** deze gebieden definitief aangewezen als speciale beschermingszones (de SBZ-H). Op dezelfde datum heeft de Vlaamse Regering voor deze SBZ-H en voor de eerder als speciale beschermingszone in toepassing van de Vogelrichtlijn aangewezen gebieden (de SBZ-V) de instandhoudingsdoelen (IHD) en prioriteiten vastgesteld. Op dat moment is ook beslist om een programmatische aanpak voor stikstof (PAS) te ontwikkelen die een bijdrage moet leveren aan de realisatie van de IHD door de uitstoot van stikstof te laten dalen.

Op 23 februari 2022 stelde de Vlaamse Regering de krachtlijnen vast van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) in een conceptnota PAS (VR 2022 2302 MED.0068-1 CN PAS- mededeling, VR 2022 2302 MED.0068-2 CN PAS- bijlage).

Het ontwerp van PAS werd samen met het ontwerp plan-MER overeenkomstig artikel 50/decies/1, §8 van het decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu juncto artikel 4.2.11, §1 DABM, in openbaar onderzoek gebracht van 19 april t.e.m. 17 juni 2022. Tijdens dit openbaar onderzoek en de bijhorende grensoverschrijdende adviesvraag (t.e.m. 1 augustus 2022), konden alle belanghebbenden hun opmerkingen, bezwaren en verbetervoorstellen inspreken. Ook de strategische adviesraden werden bevroegd.

De SERV besliste op 27 juni 2022 om niet in te gaan op de adviesvraag.

De SALV heeft advies gegeven op 29 juni 2022.

De Minaraad heeft advies gegeven op 7 juli 2022.

De aanpassingen aan de ontwerp PAS op basis van de ontvangen inspraak en adviezen worden geduid in de Antwoordnota PAS, die gevoegd wordt in bijlage. Het ontwerp van plan-MER en de bijhorende passende beoordeling, werden na onderzoek van de inspraak en adviezen ontvangen op het plan-MER bijgesteld waar nodig. Tevens werden de aanpassingen van de ontwerp PAS betrokken in het milieueffectenonderzoek. De noodzakelijke milderende maatregelen uit het effectenonderzoek werden geïntegreerd in de PAS.

Het definitieve plan-MER werd vervolgens ter goedkeuring ingediend bij de administratie bevoegd voor milieueffectrapportage (Team Mer, Departement Omgeving). Die administratie keurde het voltooide plan-MER goed op 9 maart 2023.

Het advies van de Inspectie van Financiën werd verkregen op 9 maart 2023. Voor een bespreking ervan zie infra punt 3A.

Gezien voorliggend besluit geen reglementair karakter heeft, is het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State niet verplicht (art. 2 .e.m. 5 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973).

## 2 INHOUD

### A. SITUERING DOELSTELLING PAS

Vanuit de Europese Unie bestaat sinds lang een vastgelegd beleid om de achteruitgang van de biodiversiteit tot stilstand te brengen en die achteruitgang opnieuw te herstellen. De Vogelrichtlijn (1979) en de Habitatrichtlijn (1992) vormen hierbij een kader dat geldt voor alle Europese lidstaten. De opgave van deze twee natuurrichtlijnen is in algemene termen als volgt samen te vatten: de lidstaten moeten ervoor zorgen dat er een gunstige staat van instandhouding bekomen wordt voor de op hun grondgebied voorkomende natuurlijke habitats en soorten. Daartoe moeten de lidstaten onder meer een samenhangend ecologisch netwerk van Speciale Beschermingszones (SBZ) aanwijzen en uitbouwen – Natura 2000 genaamd. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen SBZ aangewezen in toepassing van de Habitatrichtlijn (SBZ-H, zgn. Habitatrichtlijngebieden) en SBZ aangewezen in toepassing van de Vogelrichtlijn (SBZ-V, zgn. Vogelrichtlijngebieden). In Vlaanderen zijn er in totaal 38 SBZ-H, met een gezamenlijke oppervlakte van 105.022 ha.

In Vlaanderen vormt vermessing – naast factoren zoals versnippering en verdroging – een omvangrijk knelpunt als het erop aankomt de achteruitgang van de natuurkwaliteit in het Vlaams Natura 2000 netwerk te stoppen en om de door de Vlaamse Regering vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen (IHD) te behalen. Zo ondervinden een heel aantal stikstofgevoelige habitattypes een negatieve impact op hun kwaliteit en functioneren als gevolg van te hoge atmosferische depositie van stikstof. De effecten hiervan kunnen zich onmiddellijk voordoen of zich op termijn manifesteren, bijvoorbeeld vanaf het moment dat het systeem verzadigd is aan stikstof. In de periode 2013–2018 bevonden in Vlaanderen slechts 3 van de 46 voorkomende habitattypes zich in een gunstige staat van instandhouding. 38 van de 46 bevonden zich in een zeer ongunstige staat van instandhouding. 40 van de 46 habitattypes zijn stikstofgevoelig. Voor 28 hiervan vormt stikstofdepositie een hoge drukfactor die medebepalend is voor de ongunstige staat van instandhouding.

Om de natuurkwaliteit te verbeteren heeft de Vlaamse Regering bij de vaststelling van de IHD in 2014 beslist om de impact van stikstof op een programmatische manier aan te pakken, zodat het bereiken van de IHD in de SBZ-H er niet (meer) door gehypothekeerd wordt.

Het Natuurdecreet voorziet hiertoe in art. 50ter, § 4 de figuur van de programmatische aanpak ter vermindering van een of meer milieudruk(ken), in uitvoering van het Vlaams Natura 2000-programma. Naast artikel 50ter, § 4 van het Natuurdecreet dat een uitdrukkelijk grondslag biedt voor een programmatische aanpak ter vermindering van een milieudruk, kwalificeren de PAS en de daarin vervatte maatregelen, tevens als maatregelen in de zin van artikel 6, lid 1 en lid 2, van de Habitatrichtlijn, naar Vlaamse wetgeving vertaald in art. 36ter, §§ 1 en 2, van het Natuurdecreet.

Conform art. 6.2 en 6.3 van de Habitatrichtlijn moet de PAS kunnen waarborgen dat, wat de stikstofproblematiek betreft, de natuurlijke kenmerken, nodig voor het behalen van de IHD, in geen enkel SBZ-H meer worden aangetast, dat het realiseren van de IHD in de afzonderlijke SBZ-H niet onmogelijk wordt gemaakt, en dat de verslechtering van de kwaliteit van de Europees beschermde habitattypen en leefgebieden van soorten, te beoordelen t.o.v. de IHD voor het betrokken gebied, in elk SBZ-H wordt voorkomen.

Door het stikstofprobleem programmatisch aan te pakken, is het de ambitie van de Vlaamse Regering om tot een integrale, juridisch robuuste en wetenschappelijk onderbouwde PAS te komen, die rechtszekerheid biedt aan alle sectoren, van industrie over bouwsector tot landbouw, en dit zowel voor bestaande activiteiten als voor nieuwe activiteiten en projecten die stikstof uitstoten.

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 Speciale Beschermingszones aangewezen in toepassing van de Habitatrichtlijn (SBZ-H) structureel en planmatig terug te dringen. De bronmaatregelen voor de reductie van de emissie van stikstof en de depositie ervan in de SBZ-H zijn te beschouwen als door de lidstaten te nemen passende maatregelen in de zin van artikel 6.2 Habitatrichtlijn die ervoor moeten zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats waarvoor de SBZ-H zijn aangewezen, niet verslechtert. Andere maatregelen, met name de maatregelen voor stikstofsanering, zijn te beschouwen als instandhoudingsmaatregelen in de zin van artikel 6.1 Habitatrichtlijn die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de betreffende habitats. De PAS moet ook een toekomstgericht, werkbaar en rechtszeker kader mogelijk maken voor vergunning- en toestemmingverlening, rekening houdend met ecologische, sociale en economische randvoorwaarden. De PAS baseert zich op een gebiedsgerichte analyse van de emissies en de depositie van stikstofoxiden en ammoniak. De PAS is opgevat als een omvattend niet-reglementair realisatiegericht programma, met als onderdelen:

- brongerichte maatregelen om de emissie en depositie van stikstof te verminderen
- een stikstofsaneringsplan met herstelmaatregelen voor de natuurkwaliteit en het natuurlijk milieu in SBZ-H;
- kaders voor de beoordeling van de impact van activiteiten die NO<sub>x</sub> of ammoniak uitstoten;
- een pakket flankerende maatregelen om sectorinspanningen te ondersteunen;
- een systeem voor monitoring en borging van de programmadoelen.

De programmatische aanpak stikstof voorziet de opmaak van een kader voor vergunningverlening, met de nodige garanties om te voorkomen dat er in de SBZ-H een betekenisvolle aantasting plaatsgrijpt van de natuurlijke kenmerken van deze gebieden. De in de PAS opgenomen maatregelen moeten dit helpen waarmaken. Een goede borging en monitoring van de PAS-maatregelen moet garanderen dat de verdere ontwikkeling van economische activiteiten mogelijk blijft en plaatsgrijpt binnen het kader van duurzaam behoud van de te beschermen habitats en soorten. Het plan-MER en bijhorende passende beoordeling op programmaniveau vormen een belangrijk onderdeel van deze borging voor de PAS als geheel.

## **B. PLANPROCES OPMAAK PAS**

### **I. OPMAAK ONTWERP PAS EN ONTWERP PLAN-MER**

Met het oog op rechtszekerheid voor alle sectoren heeft de huidige Vlaamse Regering grondig onderzoek gedaan om tot de vaststelling van de PAS te kunnen komen. De voorbije jaren werden verschillende scenario's bestudeerd in het kader van de lopende milieueffectrapportage (MER). De plan-MER-procedure wordt geregeld in titel IV van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid. De opmaak van de PAS en van het plan-MER verliepen parallel. Er was een voortdurende wisselwerking zodat tijdens de opmaak van de PAS rekening gehouden kon worden met tussentijdse resultaten van het ontwerp plan-MER. Het MER bevat een weergave van het verloop van het onderzoek, in het bijzonder wat betreft de ontwikkeling van de verschillende onderzochte alternatieven. De passende beoordeling (volume 2) en de niet-technische samenvatting (volume 3) maken integraal deel uit van het plan-MER.

De inspraakperiode (terinzagelegging) over de kennisgeving van het MER liep van 16 augustus tot 16 oktober 2018. De kennisgeving en de bijhorende inspraakperiode werd aangekondigd door een

publicatie in De Standaard, en op de websites van de initiatiefnemer en het Team Mer. De kennisgeving kan geraadpleegd worden in de dossierdatabank op [www.mervlaanderen.be](http://www.mervlaanderen.be) en kon ook elektronisch geraadpleegd worden op de diensten van de verschillende Vlaamse gemeenten. Op basis van de kennisgeving en van de ontvangen inspraakreacties en adviezen stelde het Team Mer richtlijnen op, die sturend zijn voor de aanpak in dit MER. Deze richtlijnen (met referentie PLMER-0257-RL) werden op 18 januari 2019 betekend en zijn raadpleegbaar in de dossierdatabank op de website van het departement Omgeving (zie <https://www.lne.be/mer-dossierdatabank>).

De ontwerp-PAS werd binnen de Vlaamse overheid uitgewerkt door een entiteitsoverschrijdende 'Projectgroep Stikstof', onder coördinatie van het Departement Omgeving en met de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM), de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) en het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB) als overige kernleden.

Op 22 januari 2021 werd het PAS-expertenpanel opgericht ter ondersteuning van de Vlaamse Regering. Hierin zetelden academische experts met milieukundige, milieu-economische en juridische expertise<sup>1</sup>. Het panel formuleerde op 12 juli 2021 een omvattend advies aan de Vlaamse Regering<sup>2</sup>. De analyses en inzichten uit dit advies gaven mee vorm aan de ontwerp PAS.

De Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO), het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO) en het Instituut voor Landbouw-, Visserij- en Voedingsonderzoek (ILVO Vlaanderen) stonden in voor de wetenschappelijke onderbouwing en uitwerking van verschillende (deel)opgaven en vraagstukken binnen de PAS.

In het bijzonder werd een studie uitgevoerd door VITO, met steun van ILVO, die focuste op de kosteneffectiviteit van de maatregelen binnen de sectoren waarop de maatregelen van toepassing zijn<sup>3</sup>, de studie vergeleek de kosten en effecten van verschillende scenario's op hoofdlijnen. De studie kwantificeerde een aantal generieke scenario's en scenario's die zich meer richten op maatwerk met gebiedsgerichte aanpassingen. De analyse identificeert welke maatregelen genomen kunnen worden om milieudoelstellingen tegen zo laag mogelijke kosten te realiseren. Een kost-effect ratio is het belangrijkste resultaat van een kosten-effectiviteitsanalyse en geeft de kost per eenheid emissiereductie. Hoe lager die ratio, hoe kosteneffectiever de maatregelen. Effecten die maatregelen hebben in de realisatie van andere milieudoelstellingen komen niet aan bod in de kosten-effectiviteitsanalyse. Daarom werd ook op een kwalitatieve wijze omschreven wat de bijkomende positieve en negatieve gevolgen zijn van maatregelen. Deze effecten kunnen de maatschappelijke kost van een maatregel wel wijzigen. Zo kan de maatschappelijke kost van een maatregel lager liggen indien ook de baten door bijv. het verwijderen van andere pollutanten worden meegenomen. Andersom geldt dit ook, als een maatregel negatieve neveneffecten veroorzaakt kan dit de maatschappelijke kosten verhogen. De socio-economische impact op de landbouwsector werd kwalitatief geduid door ILVO op basis van een systeemanalyse. Deze methodologie, aan de hand van groepsgesprekken met experts en betrokkenen, laat toe de complexiteit, de belangrijkste causale verbanden en de logica achter de impact van de PAS op de landbouw te visualiseren. Het geeft aan met welke meekoppel-effecten (co-benefits), probleemverschuivingen en (on)gewenste effecten toekomstig beleid wellicht rekening moet houden. Deze effecten en verschuivingen werden beschreven aan de hand van een systeemfiguur en

---

<sup>1</sup> De leden van het PAS-expertenpanel: Silvia Lenaerts (voorzitter), Chris Backes, Peter De Smedt, Kurt Deketelaere, Jan-Willem Erisman, Johan Eyckmans, Guido Van Huylenbroeck en Steven Van Passel.

<sup>2</sup> Advies startopdrachten PAS-panel, ter attentie van minister Zuhair Demir en de leden van de Vlaamse Regering, 12 juli 2021.

<sup>3</sup> Broekx S., Liekens I. & Van Ermen S. De Pue D., Demeyer P. & Lauwers L. 2021. Vergelijking kosten en effecten van verschillende stikstofemissie-beperkende scenario's voor de Programmatische Aanpak Stikstof op hoofdlijnen. Studie uitgevoerd in opdracht van het Departement Omgeving. Rapport 2021/RMA/R/2545, Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO) & Instituut voor Landbouw-, Visserij- en Voedingsonderzoek (ILVO Vlaanderen).

een toelichting in de bijlage van dit rapport. Ook de mogelijke effecten van afbouw in de veeteelt op de rest van het agro-businesscomplex werden kort in dit rapport besproken.

Op 21 december 2021 vaardigde het Team Mer aanvullende richtlijnen uit, die verduidelijkingen aanbrengen met betrekking tot de te onderzoeken alternatieven en tot de beoordelingscriteria voor de passende beoordeling. De richtlijnen van Team Mer werden gevolgd bij het uitwerken van het ontwerp plan-MER.

Het beoordelingskader voor de passende beoordeling van de definitieve PAS, bestaat aldus uit een tweeledige toets. Aan beide toetsen moest 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.

Op grond van onder meer de inzichten verkregen uit alle scenarioberekeningen, uit de kosteneffectiviteitsstudie en de systeemanalyse landbouw (Broeckx et al. 2021), heeft de Vlaamse Regering op 23 februari 2022 met de conceptnota PAS (VR 2022 2302 MED.0068-1 CN PAS-mededeling, VR 2022 2302 MED.0068-2 CN PAS- bijlage) geopteerd voor het zgn. MER-alternatief 'M8' als grondslag voor de emissiereducties en maatregelen die in het kader van de PAS tegen 2030 gerealiseerd moeten worden. Dit MER-alternatief omvat een geheel aan generieke emissiereducties, het zgn. 'emissiereductiescenario G8', en een pakket bijkomende maatregelen in vijf maatwerkgebieden. Het G8-scenario bevat generieke emissiereducties die van toepassing zijn over heel Vlaanderen, waarbij niet wordt gedifferentieerd op maat van specifieke SBZ-H. Doorheen de PAS worden verder de termen 'G8' en 'G8-scenario' gebruikt om te verwijzen naar de generieke emissiereducties die in het kader van de PAS vereist zijn om de 2030-doelstelling te realiseren. Omgekeerd, waar sprake is van 'generieke PAS-emissiereducties' zonder verwijzing naar een specifiek scenario, kan verondersteld worden dat het G8-scenario bedoeld wordt. Uit de gevoerde analyses blijkt dat een dergelijke generieke emissiebeperkende aanpak noodzakelijk is om tegen 2030 de deposities van stikstof afdoende te verminderen. De stikstofdepositie afkomstig van niet-lokale bronnen is dermate groot, dat generieke inspanningen vereist zijn. De krachtlijnen van deze conceptnota vormen de basis van het ontwerp van PAS dat verder onderzocht werd.

De ontwerp PAS werd opgesteld rekening houdend met de bevindingen van het ontwerp plan-MER, zowel in termen van effectiviteit van het programma als van zijn niet-bedoelde neveneffecten. De ontwerp PAS werd samen met het ontwerp plan-MER in openbaar onderzoek gebracht van 19 april t.e.m. 17 juni 2022. Tijdens dit openbaar onderzoek en de bijhorende grensoverschrijdende adviesvraag (t.e.m. 1 augustus 2022), konden alle belanghebbenden hun opmerkingen, bezwaren en verbetervoorstellen inspreken. De adviesraden werden tevens bevraagd gedurende deze periode.

## II. VERWERKING INSPRAAK EN ADVIEZEN

Per 9 september 2022 werden in totaal 15.211 unieke inspraakreacties geregistreerd. 675 hiervan betreffen een petitie. Het totaal aantal individuele burgers, organisaties, bedrijven en besturen dat gereageerd heeft, komt daarmee boven de 20.000 uit. 86% van de ontvangen inspraak betreft reacties van natuurlijke personen, waaronder een onbekend aantal landbouwers in hoofd- of bijberoep. Zeven procent betreft reacties van organisaties en bedrijven. Minstens 58% van de

inspraak is afkomstig uit de sector landbouw. 38% van de inspraak kon niet met zekerheid toegewezen worden aan een specifieke socio-economische sector. In totaal formuleerden 192 Vlaamse steden en gemeenten, twee provincies (West-Vlaanderen, Vlaams-Brabant) en drie Vlaamse administraties (Departement MOW, Agentschap voor Natuur en Bos, Agentschap Onroerend Erfgoed) een advies over de ontwerp PAS. Ook de strategische adviesraden Minaraad en SALV brachten een advies uit. Vanuit Nederland werden in totaal 22 inspraakreacties ontvangen, o.a. van de provincies Zeeland, Limburg en Noord-Brabant.

De verwerking van de ontvangen inspraak van het openbaar onderzoek en adviezen op de ontwerp PAS en bijhorend ontwerp plan-MER verliep in drie fasen:

- Fase 1: Administratieve verwerking en registratie.
- Fase 2: Categorisering: Elke individuele inspraak werd inhoudelijk gecategoriseerd. Elk aangebracht element, argument of vraag werd geanalyseerd, beoordeeld en toegewezen aan één of meerdere thematische (sub-)onderwerpen. Hierbij werd zowel de inspraak op de ontwerp PAS als op het ontwerp plan-MER toegewezen.
- Fase 3: Synthese: Per thematisch onderwerp werden alle vragen, opmerkingen en bezwaren zo veel als mogelijk gesynthetiseerd en beantwoord door inhoudelijke thema-experten afkomstig van het beleidsdomein Omgeving met medewerking van het beleidsdomein Landbouw en Visserij, en voor technisch-wetenschappelijke ondersteuning door experts afkomstig uit VITO, INBO en ILVO.

#### A. OPMERKINGEN MER

De verwerking van de inspraak en adviezen op het ontwerp plan-MER gebeurde door de MER-deskundigen die het (ontwerp) plan-MER en passende beoordeling opmaakten. De verwerking van de inspraak op het ontwerp plan-MER is raadpleegbaar in het MER.

#### B. OPMERKINGEN PAS

De verwerking van de inspraak en de adviezen op het ontwerp van PAS is raadpleegbaar in de uitgebreide 'Antwoordnota Openbaar Onderzoek PAS' – kortweg 'Antwoordnota PAS' – die, gelet op de omvang, toegevoegd wordt als aparte bijlage.

#### C. STRATEGISCHE ADVIESRADEN

##### a. Minaraad

De Minaraad geeft een positieve appreciatie. Zij apprecieert dat de voorliggende PAS als een programma 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 rechtszekere vergunningverlening, mag er volgens de Minaraad echter niet getalmd worden. De Minaraad formuleert probleempunten die echter niet als excuus mogen dienen om een definitieve aanpak op de lange baan te schuiven.

Het Vlaams ABVV, het ACV en het ACLVB onthielden zich bij dit advies en bij deze algemene positieve appreciatie.

Voor Boerenbond zou het ontwerp PAS onaanvaardbaar zijn wegens verschillende zgn. fundamentele knelpunten. Volgens Boerenbond is het PAS-beleid niet juridisch robuust en afdoende wetenschappelijk en ecologisch onderbouwd, wordt niet gegarandeerd dat met het PAS-beleid de juiste doelstellingen worden nagestreefd en is er een ongelijke behandeling van sectoren in het kader van emissiereductietaakstellingen, bronmaatregelen, beoordelingskaders inzake

vergunningverlening, implementatie, monitoring en borging, ... Tenslotte maakt het ontwerp PAS volgens de Boerenbond ten onrechte abstractie van de sociaal-economische gevolgen en blijft het in gebreke om voldoende resterende ontwikkelkansen voor land- en tuinbouwsector te voorzien.

Voka gaat niet akkoord met vermelde standpunten van Boerenbond. Voka steunt de keuze van een gedifferentieerde aanpak van de sectoren landbouw, industrie en transport en beschouwt de aanpak zowel ecologisch/wetenschappelijk als juridisch en maatschappelijk te verantwoorden.

Het advies van de Minaraad werd verwerkt samen met de inspraak van het openbaar onderzoek op het ontwerp van PAS.

#### b. SALV

De adviesraad apprecieerde het om in dit dossier bevestigd te zijn geweest. In een afzonderlijke werkcommissie binnen de SALV werden aanbevelingen gedaan op de ontwerp PAS en het ontwerp plan-MER. Natuurpunt en Bond Beter Leefmilieu namen niet deel aan deze werkcommissie en onthielden zich in dit advies.

De algemene boodschap van de SALV is de "eis" naar een rechtszeker en rechtvaardig PAS-kader met toekomstperspectief voor de Vlaamse land- en tuinbouwsector en de brede agrovoedingsketen. De SALV maakt enkele fundamentele kanttekeningen bij de PAS-nota die volgens haar bijstelling vragen.

Het advies van de SALV werd eveneens verwerkt samen met de inspraak van het openbaar onderzoek.

#### D. AANPASSINGEN NAV VERWERKING INSPRAAK EN ADVIEZEN

De ontwerp PAS, zoals die werd voorgelegd in openbaar onderzoek in 2022, werd naar aanleiding van de resultaten van dat onderzoek en de geformuleerde adviezen op meerdere punten aangepast. De verwerking van de inspraak en adviezen leidde tot enkele specifieke bijstellingen, tot technische en/of inhoudelijke verduidelijkingen en tot aanpassingen naar aanleiding van bijkomende juridische adviezen.

Op grond hiervan werd een definitief programmadocument 'Programmatische Aanpak Stikstof' (PAS) en een definitief plan-MER met bijhorende passende beoordeling opgemaakt.

De ontwerp PAS en bijhorend plan-MER werden aldus bijgesteld tot een definitief vast te stellen PAS rekening houdend met alle ingesproken opmerkingen, adviezen en bezwaren.

De Antwoordnota PAS bevat een uitvoerig hoofdstuk 'samenvatting inspraak en aanpassingen aan PAS' waarin de belangrijkste bijstellingen van de PAS ten opzichte van de ontwerp PAS geduid worden. Die bijstellingen situeren zich op de volgende aspecten van de PAS:

- Piekbelasters
- Emissiereductie veehouderij
- Nulbemesting en nutriëntenemissierechten
- Beoordelingskaders vergunningverlening
- Flankerend beleid
- Doorkijk naar de aanpak na 2030
- Natuurdoelen
- Maatwerkgebied Turnhouts Vennengebied

In het plan-MER werd nagegaan of de effectbeoordeling wijzigde naar aanleiding van deze bijstellingen. Uit het plan-MER blijkt dat de conclusies zoals opgenomen in het ontwerp-MER niet



wijzigen ten gevolge van deze bijstellingen. Er worden geen aanzienlijk negatieve effecten verwacht. De passende beoordeling is op alle onderdelen van het plan gunstig.

Het plan-MER werd goedgekeurd. De opmerkingen, adviezen en bezwaren werden in overweging genomen bij de beslissing tot goedkeuring van het plan-MER door het team Mer.

### III. DOORWERKING MER

Uit het plan-MER blijkt de effectiviteit van de PAS wat betreft de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen voor Europees beschermde natuur door de depositie van stikstof op SBZ-H structureel en planmatig terug te dringen. Er zijn geen aanzienlijk negatieve milieueffecten te verwachten. In de passende beoordeling wordt de PAS gunstig beoordeeld. De nodige milderende maatregelen werden opgenomen.

De Vlaamse Regering houdt bij de definitieve vaststelling van de PAS rekening met de opmerkingen, adviezen en bezwaren en met het goedgekeurde plan-MER. Voor de specifieke motivering hieromtrent wordt verwezen naar de motivering opgenomen in het besluit en de Antwoordnota PAS.

## C. INHOUD PAS

Als resultaat van bovenvermeld opmaakproces, stelt de Vlaamse Regering, op grond van het Natuurdecreet, de Programmatisch Aanpak Stikstof voor het Vlaamse Gewest vast. Voor een volledige weergave van dit Programma wordt verwezen naar de PAS die gevoegd is als bijlage bij dit besluit houdende definitieve vaststelling van de programmatische aanpak stikstof.

De noodzakelijke hierboven vermelde documenten, die in overweging genomen werden om de PAS te kunnen vaststellen, zijn als bijlage bij deze nota aan de Vlaamse Regering gevoegd. Onder meer het MER -eveneens raadpleegbaar via de dossierdatabank MER<sup>4</sup>- en de Antwoordnota PAS<sup>5</sup>. Deze documenten verwijzen op hun beurt naar andere stukken die een rol speelden bij de totstandkoming van de PAS zoals het advies van het expertenpanel PAS (2021)<sup>6</sup>, een kosten-effectiviteitsanalyse uitgevoerd door VITO i.s.m. ILVO<sup>7</sup>,....

De Programmatische Aanpak Stikstof voor het Vlaamse Gewest omvat volgende onderdelen:

- Een analyse van de stikstofuitdaging in Vlaanderen en de hieruit voortkomende programmadoelstelling 2030 (Hoofdstuk 2)
- Brongerichte maatregelen om de emissie en depositie van stikstof te verminderen (Hoofdstuk 3)
- Beoordelingskaders voor de impact van stikstof bij vergunningverlening (Hoofdstuk 4)
- Stikstofsaneringsplan met ecologische herstelmaatregelen (Hoofdstuk 5)
- Flankerend beleid en begeleidingstraject landbouwers (Hoofdstuk 6)
- Systeem voor monitoring en borging van de programmadoelen (Hoofdstuk 7)

Hoofdstuk 1 situeert de stikstofuitdaging, mede binnen het Europese kader van de Habitatrictlijn. Het motiveert de noodzaak om de stikstofuitdaging programmatisch aan te pakken en beschrijft de opzet en de doelstelling van de PAS. Daarnaast wordt het traject geschetst dat afgelegd werd om te komen tot een definitieve PAS.

---

<sup>4</sup> <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/omgevingsvergunning/milieueffectrapportage/mer-dossierdatabank> : dossiercode PL0257

<sup>5</sup> Gevoegd als bijlage en raadpleegbaar via: <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/>

<sup>6</sup> <https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2022-05/Advies%20expertenpanel%20PAS.pdf>

<sup>7</sup> <https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2022-05/Kosten%20en%20effecten%20scenario%27s%20PAS.pdf>

Hoofdstuk 2 bevat een analyse van de problematiek van atmosferische depositie van stikstof in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen voor Europees te beschermen natuur. Deze toestandanalyse vormt de grondslag voor de concrete programmadoelstellingen van de PAS tegen 2030. De achterliggende keuzes worden in dit hoofdstuk toegelicht en gemotiveerd.

Hoofdstuk 3 licht uitvoerig de emissiereducties van NO<sub>x</sub> en ammoniak toe die nodig zijn om de 2030-doelstelling te kunnen realiseren. Om die opgave te realiseren bevat de PAS een uitgebreid pakket emissie-reducerende bronmaatregelen. In een aantal Speciale Beschermingszones zijn, in aanvulling op de generieke emissiereducties, tegen 2030 bijkomende inspanningen nodig. Daartoe werden op maat van elk gebied gerichte maatregelen uitgewerkt.

De PAS vormt de basis voor toekomstige vergunnings- en toestemmingsverlening aan activiteiten die stikstof uitstoten. Daartoe bevat de PAS kaders voor de impactbeoordeling van individuele projecten, die onderworpen werden aan een passende beoordeling en in regelgeving zullen worden omgezet. Hoofdstuk 4 beschrijft de opzet van de beoordelingskaders en onderbouwt de gemaakte keuzes. Die onderbouwing is zowel geënt op een uitvoerige wetenschappelijke analyse van de stikstofimpact van verschillende sectoren en activiteiten als op een juridische analyse.

Hoofdstuk 5 detailleert het stikstofsaneringsplan met ecologische herstelmaatregelen voor Europese natuur. Dit plan bestaat uit een algemene herstelstrategie en een uitvoeringsagenda gebaseerd op een gebiedsanalyse van elke speciale beschermingszone, die de nodige sanerings- en herstelmaatregelen in kaart brengt.

De PAS vergt grote inspanningen van onder meer de landbouwsector. Daarom wordt voorzien in een flankerend beleid voor landbouwers onder de vorm van stimulerende en compenserende maatregelen om de stikstofimpact van hun bedrijfsvoering structureel te verminderen. Om die transitie van de sector te begeleiden wordt tevens ingezet op intensieve begeleiding van landbouwers. Hoofdstuk 6 beschrijft al die aspecten van het flankerend beleid.

Om te garanderen dat het geheel aan PAS-maatregelen tot een rechtszeker kader leidt voor vergunnings- en toestemmingsverlening aan activiteiten die stikstof uitstoten, moet de uitvoering van zowel emissiereductie als stikstofsanering afdoende geborgd zijn. Hoofdstuk 7 licht het voorziene mechanisme van monitoring en borging toe. Dit moet toelaten om, waar en wanneer nodig, via gerichte bijsturing in maatregelen, kaders en acties, de vereiste verbetering van de stikstoftoestand te garanderen.

## D. VERVOLGTRAJECT PAS

Na de definitieve vaststelling van de PAS, is het noodzakelijk dat het programma uitgevoerd wordt. De PAS heeft geen reglementaire strekking.

Het biedt enerzijds wel de mogelijkheid om onderbouwd de nodige beleidsmatige stappen te zetten ter uitvoering van het programma. Daarbij kan verwezen worden naar het onderzoek dat in de PAS of ter ontwikkeling van de PAS werd uitgevoerd.

Wat anderzijds de onderdelen van de PAS betreft die de rechten en verplichtingen van derden en rechtsonderhorigen vaststellen, dient dit in regelgeving verankerd te worden om tegenstelbaar te zijn.

De Vlaamse minister, bevoegd voor de omgeving en de natuur, wordt in het besluit belast om verdere uitvoering en implementatie te geven aan de programmatische aanpak stikstof.

### 3 BESTUURLIJKE IMPACT

#### A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

De uitgaven voor PAS en het bijhorende flankerend beleid worden in totaal ingeschat op 3.649 miljoen euro voor de periode 2022-2030.

Hiervan is nog 2.119 miljoen euro vanaf 2024 te voorzien in de begroting, waarvan 1.824 miljoen euro als verhoogde PAS-provisie in de nieuwe legislatuur 2025-2030 en 295 miljoen nieuw budget voor innovatie in de landbouw vanaf 2024.

Een bedrag van 1.530 miljoen euro voor de periode 2022-2030 is reeds recurrent voorzien binnen de beschikbare middelen van de Vlaamse minister van Landbouw (354 miljoen euro) en de Vlaamse minister van Omgeving (850 miljoen euro), en op (de bij BA2022 ingeschreven begrotingsruiter van) de PAS-provisie op begrotingsartikel CBO-1CBG2AK-PR (326 miljoen euro).

Deze nota schetst het budgettair kader voor de PAS-uitgaven in de periode tot en met 2030, en heeft geen directe budgettaire impact of ESR-impact op de Vlaamse begroting. De effectieve opvragingen uit de PAS-provisie door de specifieke ministers zullen via afzonderlijke beslissingen van de Vlaamse Regering verlopen.

De Inspectie van Financiën heeft voorliggend dossier op datum 9 maart 2023 geadviseerd.

IF merkt op dat ook bij principiële beslissingen tot vaststelling van een programmatische aanpak stikstof de budgettaire impact duidelijk in kaart gebracht moet worden. Gelet op de budgetten die in 2023 nog beschikbaar zijn, zowel in regulier beleid als op de provisies, zullen volgens IF de betaalverplichtingen in kader van PAS in 2023 geen probleem vormen. De budgettaire impact in meerjarig perspectief dient duidelijk uitgewerkt te worden en geactualiseerd zodat dit ook in de meerjarenbegroting verwerkt kan worden.

Conform artikel 31 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 ter uitvoering van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019 werd het begrotingsakkoord gevraagd op 9 maart 2023. Het begrotingsakkoord werd verleend op datum **xx/xx/xxxx**.

#### B. ESR-TOETS

Niet van toepassing.

#### C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Deze specifieke beslissing heeft geen weerslag op de doelstellingen op het vlak van het personeelsbestand of de personeelsbudgetten van het Vlaams Gewest, zodat het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor het algemeen beleid inzake personeel en organisatieontwikkeling, niet vereist is. Indien latere opvragingen uit de PAS-provisie door de specifieke ministers een impact zouden hebben op deze doelstellingen, zal in voorkomend geval bij het aanvragen van de beslissing van de Vlaamse Regering het advies van de Vlaamse minister, bevoegd voor de interne dienstverlening van de Vlaamse overheid, nodig zijn.

## D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Er is naar aanleiding van deze beslissing geen weerslag op de financiën van de lokale besturen, niet op het personeelsvlak, noch op het vlak van de werkingsuitgaven, de ontvangsten, de investeringen of de schuld.

## **4 VERDER TRAJECT**

Voorliggend ontwerp van besluit wordt na definitieve goedkeuring overgemaakt voor publicatie bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad. Ook de bijlage (PAS) zal bij uittreksel worden gepubliceerd, nl. de inhoudstafel.

Daarnaast wordt de Vlaamse minister, bevoegd voor de omgeving en de natuur, gelast om de verplichting voortvloeiend uit artikel 4.2.11, §7 DABM te vervullen.

De nodige stappen worden gezet om uitvoering te geven aan de vastgestelde programmatische aanpak stikstof.

De Vlaamse minister, bevoegd voor de omgeving en de natuur, wordt belast met de opmaak van een ontwerp van decreet voor verankering van alle onderdelen van de programmatische aanpak stikstof die in regelgeving verankerd moeten worden en met de verdere operationalisering van de programmatische aanpak stikstof.

## **5 VOORSTEL VAN BESLISSING**

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar goedkeuring te hechten aan bovengenoemd besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van een programmatische aanpak stikstof en de bijgevoegde programmatische aanpak stikstof definitief vast te stellen;
- 2° de nodige stappen te zetten om uitvoering te geven aan de vastgestelde programmatische aanpak stikstof;
- 3° de Vlaamse minister van omgeving te gelasten het voormelde besluit van de Vlaamse Regering bij uittreksel te laten publiceren in het Belgisch Staatsblad, waarbij ook de bijlage als uittreksel wordt bekendgemaakt door middel van de inhoudstafel.

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR

Bijlagen:

1. Antwoordnota PAS;
2. Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van een programmatische aanpak stikstof;
3. Programmadocument PAS - Bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van een programmatische aanpak stikstof;
4. Beslissing SERV van 27 juni 2022;
5. Advies nr. 2022-11 van de SALV van 29 juni 2022,;
6. Advies nr. 2022-010 van de Minaraad van 7 juli 2022;
7. Plan-MER, inclusief passende beoordeling + niet-technische samenvatting;
8. Goedkeuringsverslag plan-MER;
9. Advies van de Inspectie van Financiën;
10. Begrotingsakkoord.