

# NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

**Betreft:** - voorontwerp besluit van de Vlaamse Regering over de  
beoordeling van de stikstofuitstoot van vergunningsaanvragen betreffende  
projecten of activiteiten met mogelijke betekenisvolle effecten op de  
habitatrichtlijngebieden  
- Principiële goedkeuring

## Samenvatting

De Vlaamse Regering stelde op 10 maart 2023 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. Een onderdeel van de PAS zijn de beoordelingskaders voor vergunningverlening wat betreft de impact van activiteiten die stikstofoxiden of ammoniak uitstoten. Deze kaders zullen juridisch verankerd worden in decretale regelgeving.

In afwachting van deze verankering, wordt een besluit uitgevaardigd dat de advies- en vergunningverlenende overheden opdraagt om de bij dit besluit gevoegde tijdelijke beoordelingskaders toe te passen bij de beoordeling van de stikstofuitstoot van vergunningsaanvragen betreffende projecten of activiteiten met mogelijke betekenisvolle effecten op de habitatrichtlijngebieden. Dit besluit zal gelden tot 31 december 2024.

## 1 SITUERING

### A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsveld: Omgeving en Natuur (beleidsdomein Omgeving)

Beleidsdoelstelling:

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

Besluit van de Vlaamse Regering van 10 maart 2023 tot vaststelling van een programmatische aanpak stikstof.

Het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd aangepast aan het wetgevingstechnisch en taalkundig advies nr. 2023/245 van 13 juni 2023.

## 2 INHOUD

### ALGEMENE TOELICHTING

#### 1. Inleiding

Om de dreigende economische stilstand als gevolg van het Stikstofarrest van 25 februari 2021<sup>1</sup> af te wenden, werd op 2 mei 2021 een ‘ministeriële instructie stikstof’ uitgevaardigd (met kenmerk KZD-13620) die, via een tijdelijke stikstofregeling, de kraan van de stikstoftoevoer krachtig terugdraait. Door ANB werden op 10 mei 2021 richtsnoeren bij deze ministeriële instructie bekendgemaakt.<sup>2</sup>

De ‘ministeriële instructie stikstof’ d.d. 2 mei 2021 gaf in afwachting van de opmaak en goedkeuring van een definitieve stikstofaanpak de overheden een reeks richtlijnen bij de voorbereiding van vergunningsbeslissingen met een stikstofimpact.

Op 10 maart 2023 keurde de Vlaamse Regering het besluit goed dat de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) definitief vaststelt. De PAS bevat onder andere nieuwe beoordelingskaders, met de nodige wetenschappelijke onderbouwing, toe te passen bronmaatregelen die de afname van de emissie en depositie van stikstof in Vlaanderen moeten garanderen, en een maatregelenpakket voor natuurherstel (stikstofsanering). De onderlinge samenhang van beoordelingskaders, bronmaatregelen en herstelmaatregelen vormt de centrale pijler van de PAS.

In afwachting van de decretale verankering van de onderdelen van de PAS en naar aanleiding van enkele nuancerings in de rechtspraak wordt vanuit het voorzorgsprincipe voorliggend besluit uitgevaardigd.

Dit besluit zal gelden tot de dag van inwerkingtreding van het decreet dat onder meer de beoordelingskaders van de DPAS opneemt en uiterlijk tot en met 31 december 2024. De bepalingen

---

1 RvVb 25 februari 2021, nr. A-2021-0697.

2 Zie <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/stikstofarrest-gevolgen-voor-vergunningen>.

van dit besluit richten zich tot de adviesinstanties en vergunningverlenende overheden. Door de inwerkingtreding van dit besluit zal de 'ministeriële instructie stikstof' d.d. 2 mei 2021 met de bijhorende richtsnoeren niet meer toegepast kunnen worden. Dit besluit doet geen uitspraak over de vergelijkbare problematiek bij vaststelling of goedkeuring van plannen of programma's (zoals ruimtelijke uitvoeringsplannen).

## **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) kan deel 4 ('*Duiding bij recente beslissing m.b.t. significantiekader stikstof-neerslag*') 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 Wegwijzen*) waarnaar de Omzendbrief/OMG/2017/01 verwijst, werden aangepast.

Op het 'online instrument voortoets' ([www.voortoets.be](http://www.voortoets.be)) zijn de modules 'eutrofiëring en verzuring via lucht' voor wat betreft de stationaire NO<sub>x</sub>-bronnen beschikbaar.

## **3. Achtergrond**

De Habitatrictlijn 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 Habitatrictlijn de nodige instandhoudingsmaatregelen treffen. Met 'instandhouding' doelt de Habitatrictlijn 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 Habitatrictlijn om passende maatregelen te nemen ter voorkoming van verslechtering van de Europees te beschermen natuur 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 speciale beschermingszone, 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 (NH<sub>3</sub>), die in Vlaanderen voor meer dan 95% afkomstig is van

landbouwactiviteiten<sup>3</sup> (exploitatie van veehouderijen, uitrijden van mest, mestverwerking, enz.) als de uitstoot van stikstofoxiden (NO<sub>x</sub>) door o.a. verkeer, industrie, landbouw en handel en diensten. Zowel NH<sub>3</sub> als NO<sub>x</sub> verspreiden zich via de lucht en slaan vervolgens neer, onder meer in SBZ-H.

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 SBZ-H 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. Context**

De Vlaamse Regering ambieert een definitief PAS-kader te implementeren via regelgeving, 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.

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<sup>4</sup> aangepast en vastgelegd in de MER-richtlijnen<sup>5</sup>. Het kader bestaat uit een tweeledige toets. Aan beide toetsen moest voldaan zijn opdat een alternatief gunstig passend beoordeeld kan worden (geen betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone):

- Toets 1: Vertrekkend van de tijdshorizon 2050 waarbinnen de instandhoudingsdoelen (IHD) binnen Natura 2000-gebieden (= SBZ) gerealiseerd moeten zijn, wordt voor 2030 vooropgesteld dat voor elk A-habitatype<sup>6</sup> in een SBZ-H de gemiddelde 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.

De Vlaamse Regering stelde op 23 februari 2022 de ontwerp PAS vast, bevattende onder andere nieuwe beoordelingskaders, met de nodige wetenschappelijke onderbouwing en toe te passen (generieke) bronmaatregelen die de afname van de emissie en depositie van stikstof in Vlaanderen moeten garanderen. Het ontwerp PAS werd in openbaar onderzoek gelegd.<sup>7</sup>

---

3 [www.milieurapport.be/sectoren/landbouw/emissies-afval/ammoniakemissie-landbouw](http://www.milieurapport.be/sectoren/landbouw/emissies-afval/ammoniakemissie-landbouw).

4 Periode 16/8/2018–16/10/2018.

5 Richtlijnen van 18 januari 2019 (gepubliceerd op 24 januari 2019) en aanvullende richtlijnen van 21 december 2021 (gepubliceerd op 23 december 2021).

6 Voor dit (sub)habitatype is de impact van stikstofdeposities zo groot, dat de mogelijkheden tot kwaliteitsverbetering door herstelbeheer zeer beperkt zijn zolang de stikstofdepositie de kritische depositiewaarde van het (sub)habitatype overschrijdt. Dit betreft over het algemeen habitatypes waarvoor stikstofdepositie de bepalende milieudruk is. Stikstofgericht herstelbeheer is bij deze 'A habitatypes' veelal ineffectief of slechts tijdelijk effectief. Zie ook De Keersmaeker et al. (2018).

7 <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/openbaar-onderzoek-pas>

De definitieve PAS kreeg een gunstige passende beoordeling d.d. 9 maart 2023 en de plan-MER werd definitief goedgekeurd op 9 maart 2023. De Vlaamse Regering keurde op 10 maart 2023 het besluit tot definitieve vaststelling van de PAS goed. De (generieke) bronmaatregelen en de beoordelingskaders van de definitief vastgestelde PAS zullen een decretale verankering krijgen.

## **5. Tussentijdse aanpak in afwachting van de decretale verankering van de definitieve PAS**

Het aangehaalde Stikstofarrest maakte duidelijk dat de drempelwaarden in het voorlopige PAS-significantiekader, zoals opgenomen in de Omzendbrief OMG/2017/01, niet verder konden worden toegepast. In afwachting van de decretale verankering van de definitieve PAS is het aangewezen om in de vorm van een tussentijdse en tijdelijke aanpak verduidelijking te scheppen voor zowel de initiatiefnemers, de vergunningverlenende overheden als 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 verworven inzichten doorheen de monitoring van de stikstoftoestand, de passende beoordeling en de goedgekeurde plan-MER van de vastgestelde definitieve PAS.

### **a) Stikstofemissies**

Er wordt verwezen naar de emissies en emissietrends inzake NO<sub>x</sub> en NH<sub>3</sub> zoals vermeld in de passende beoordeling/plan-MER PAS d.d. 9 maart 2023 en zoals vermeld in de definitief vastgestelde PAS d.d. 10 maart 2023.

De emissie van NO<sub>x</sub> nam tijdens de periode 2014–2021 jaar na jaar af, met een gemiddelde dalende trend van –5,9%/jaar. Als gevolg van de Covid-19 pandemie en bijhorende lockdown, kende 2020 opvallend lagere NO<sub>x</sub>-emissies dan 2019. In 2021 lag de jaaremissie van NO<sub>x</sub> evenwel nog lager dan in 2020, wat wijst op een onderliggende structurele afname. Indien abstractie wordt gemaakt van 2020 en 2021, vertoont de NO<sub>x</sub>-uitstoot tijdens de periode 2014–2019 een gemiddelde jaarlijkse dalende trend van –4,1%/jaar.

Om in 2030 uit te komen op een NO<sub>x</sub>-jaaremissie van 21.793 ton NO<sub>x</sub>-N (PAS-scenario G8), moet de emissie van NO<sub>x</sub> tussen 2015 en 2030 met gemiddeld –3,9%/jaar, of tussen 2021 en 2030 jaarlijks verder met gemiddeld –2,1%/jaar afnemen. De (huidige) afname van de NO<sub>x</sub> emissie, zowel beschouwd over de periode 2014–2021 als 2014–2019 verloopt dus duidelijker sneller dan het tempo dat (verder) vereist is om de 2030-PAS doelstelling te realiseren.

De emissie van NH<sub>3</sub> nam tijdens de periode 2014–2021 jaarlijks gemiddeld af met –0,9%.

Om in 2030 uit te komen op een NH<sub>3</sub>-jaaremissie van 21.347 ton NH<sub>3</sub>-N (PAS-scenario G8), moet de NH<sub>3</sub>-emissie tussen 2015 en 2030 met gemiddeld –3,4%/jaar, of tussen 2021 en 2030 jaarlijks verder met gemiddeld –5,0%/jaar, afnemen. Het (huidige) tempo waarmee de NH<sub>3</sub>-emissie afneemt (–0,9%/jaar tussen 2014 en 2021) volstaat niet om de PAS doelstelling in 2030 te realiseren. Een versnelling in de afname van de NH<sub>3</sub>-emissies is nodig, zeker ook omdat de depositie/emissieverhouding van NH<sub>3</sub> in Vlaanderen vier keer hoger is dan die van NO<sub>x</sub>.

### **b) Stikstofdeposities**

Er wordt verwezen naar de deposities en depositietrends inzake NO<sub>x</sub> en NH<sub>3</sub> zoals vermeld in de passende beoordeling/plan-MER PAS d.d. 9 maart 2023 en zoals vermeld in de definitief vastgestelde PAS d.d. 10 maart 2023.

De depositie van de totale hoeveelheid stikstof in Vlaanderen daalt over de periode 2000–2020 significant. Tijdens de periode 2015–2020 is de totale depositie van stikstof evenwel niet significant afgenomen. Dit komt omdat tijdens die periode de structureel dalende trend van de depositie van NO<sub>x</sub> (–6,9%/jaar) tenietgedaan wordt door een (niet significante) toename van de depositie van NH<sub>3</sub> (+1,2%/jaar).

### c) Dalende trend

Met de invoering van de voorlopige significantiekaders voor de NO<sub>x</sub>- en NH<sub>3</sub>-deposities (zie o.m. Omzendbrief OMG/2017/01) stelde men onder meer een daling van de stikstofdeposities in de habitatrictlijngebieden voorop.

Er moet vastgesteld worden dat die doelstelling wordt bereikt voor de depositie van NO<sub>x</sub> afkomstig van binnenlandse bronnen, maar niet voor de depositie van NH<sub>3</sub>-deposities.

De continue daling van de NO<sub>x</sub>-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).

De gemiddelde stikstofdepositie in Vlaanderen toonde sinds 2015 een duidelijke daling. Echter komt deze daling nagenoeg louter door de daling van de gemiddelde depositie van NO<sub>x</sub>. De depositie van NH<sub>3</sub> nam tussen 2015 en vandaag zelfs verder toe.

| Periode   | NO <sub>x</sub>              | NH <sub>3</sub>      | Totaal N             |
|-----------|------------------------------|----------------------|----------------------|
| 2015–2020 | <b>–6,9%</b> [–13,0%; –0,3%] | +1,2% [–1,7%; +4,2%] | –1,5% [–4,6%; +1,6%] |

Tabel 1: Trends in de gemiddelde depositie van NO<sub>x</sub> en NH<sub>3</sub> in Vlaanderen. Trends werden berekend op basis van exponentiële regressie en uitgedrukt als %/jaar, met opgave van 95% betrouwbaarheidsinterval. Waarden in vet zijn statistisch significant ( $p < 0,05$ )

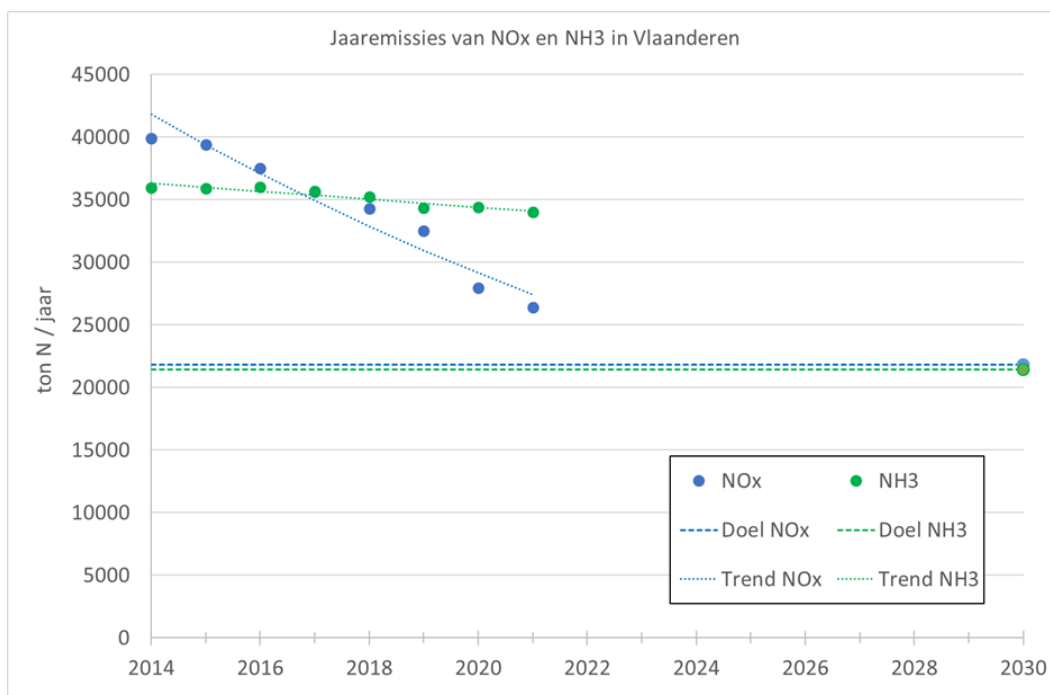
Voor de NO<sub>x</sub>-deposities is dus gebleken dat de werkwijze vooropgesteld in onder meer de Omzendbrief OMG/2017/01 de blijvende afname van de NO<sub>x</sub>-deposities niet heeft gehypothekeerd en dat deze het bereiken van 2030-doelstelling en toets 1 uit het plan-MER en de definitief vastgestelde PAS niet verhindert.

Recente beleidsbeslissingen van de Vlaamse Regering, o.a. in het kader van het luchtbeleidsplan 2030, gecombineerd met de verwachte autonome evolutie van de uitstoot<sup>8</sup>, houden een verdere afname van de NO<sub>x</sub>-uitstoot in Vlaanderen met meer dan 43% in tegen 2030 in vergelijking met 2015 (bron: Luchtbeleidsplan 2030 + berekeningen plan-MER definitief PAS).

Voor NH<sub>3</sub>-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

<sup>8</sup> 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.

aldus blijkbaar niet bij aan de doelstellingen vooropgesteld in het plan-MER<sup>9</sup> en de definitief vastgestelde PAS.



*Figuur 1: Emissie van stikstofoxiden (NOx, blauw) en ammoniak (NH3, groen) in Vlaanderen (ton N/jaar) tijdens de periode 2014–2021 (jaarwaarden + trendlijn) en vergelijking met de in 2030 te behalen jaaruitstoot overeenkomstig het PAS-emissiereductiescenario G8*

Het (verder) toepassen van de werkwijze uit Omzendbrief OMG/2017/1 op bedrijven met NH<sub>3</sub>-uitstoot, zou tegen 2030 niet kunnen leiden tot een substantiële daling van de NH<sub>3</sub>-emissies. Een verdere reductie van NH<sub>3</sub>-uitstoot afkomstig van de uitbating van veehouderijen en mestverwerkingsinstallaties is daarvoor noodzakelijk. Dit maakt deel uit van de definitief vastgestelde PAS. In afwachting van de decretale verankering van deze PAS is een tussentijdse aanpak aangewezen met een beleid dat het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor de habitatrichtlijngebieden alleszins niet in gevaar brengt en die in lijn ligt met de definitief vastgestelde PAS.

## **6. 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<sup>de</sup> lid van de Habitatrichtlijn en artikel 36ter, §3 eerste lid en artikel 36ter, §4 van het Natuurdecreet in de praktijk opgesplitst in **twee fasen**. In de eerste fase wordt nagegaan of bij voorbaat kan worden uitgesloten of een vergunningsplichtige activiteit een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone (SBZ) kan veroorzaken.

<sup>9</sup> 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 NH<sub>3</sub>-emissie met 0,572 kton, hetgeen maar 1,3% van de Vlaamse NH<sub>3</sub>-uitstoot van 2015 uitmaakt.

Indien dit niet kan uitgesloten worden, dan dient in de tweede fase de initiatiefnemer via een passende beoordeling aan te tonen dat de vergunningsplichtige activiteit de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet betekenisvol zal aantasten.

De zogenaamde **voortoets** vormt een eerste stap en 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 bij voorbaat kan uitgesloten worden dat het project significante gevolgen kan hebben voor een speciale beschermingszone (SBZ). 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.

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”*.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

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 (SBZ) 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.<sup>12</sup>

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, impact op de (oppervlakte)waterkwaliteit en wijziging van de grondwaterstand. In het bijzonder dienen ook de potentiële effecten van stikstofemissies te worden beoordeeld. Voorliggend besluit biedt aan de initiatiefnemers, adviesverlenende instanties en vergunningverlenende overheden een tijdelijk beoordelingskader dat dient te worden gehanteerd bij de evaluatie en 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

---

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

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

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



combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen van dit gebied in gevaar kunnen brengen, moeten worden geïnventariseerd.<sup>13</sup>

Een aan de vergunningsplicht onderworpen activiteit die, afzonderlijk of in combinatie met een of meerdere bestaande of voorgestelde activiteiten, een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, zonder dat die activiteit direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied in de SBZ in kwestie, moet aan een *“passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone”* worden onderworpen.<sup>14</sup>

De parlementaire voorbereiding verduidelijkt dat het toepassingsgebied van die verplichting niet beperkt is tot activiteiten die uitsluitend worden uitgevoerd in of betrekking hebben op een SBZ, maar zich uitstrekt tot daarbuiten uitgevoerde projecten die significante gevolgen voor het beschermd gebied kunnen hebben (*Parl.St.* VI.Parl. 2001-02, nr. 967/1, 35). Bestaat de waarschijnlijkheid of het risico dat de aanvraag significante gevolgen kan hebben voor de SBZ, dan is de opmaak van een passende beoordeling verplicht.

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. Dit is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien *redelijkerwijs* geen twijfel is dat die schadelijke gevolgen er niet zullen zijn.<sup>15</sup> 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 artikel 36ter, §5 van het Natuurdecreet).

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

De doelstelling van de definitieve PAS is om in 2030 voor elk Europees te beschermen, en tot doel gesteld, stikstofgevoelig A-habitattype in een habitatrichtlijngebied (SBZ-H) de overschrijding van de kritische depositiewaarden (KDW) met 50% te reduceren ten opzichte van de toestand in het referentiejaar 2015.

Hiervoor worden in de verschillende sectoren de noodzakelijk maatregelen voorzien in de definitieve PAS én worden deze maatregelen nog decretaal verankerd. Op deze wijze wordt afdoende rechtszekerheid gecreëerd opdat de maatregelen en de stikstofreducties zich effectief realiseren.

Tegelijkertijd is het van groot maatschappelijk belang dat een veelheid aan projecten die op zichzelf steeds een zeer kleine depositie veroorzaken niet worden belemmerd. Daarbij gaat het eveneens om het wegnemen van onevenredige administratieve belasting. Voorkomen moet worden dat ook voor activiteiten die nauwelijks een bijdrage leveren aan stikstofdepositie steeds een individuele passende beoordeling moet worden gemaakt.

---

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

14 Hof van Justitie 17 april 2018, nr. C-441/17.

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

Bij de toepassing van de verschillende leden van artikel 6 van de Habitatrichtlijn moet dan ook in ogenschouw worden genomen dat het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat artikel 6 van de Habitatrichtlijn als doel heeft de natuurlijke habitats en de leefgebieden van de soorten in de speciale beschermingszones die voor die habitats en soorten zijn aangewezen, in een gunstige staat van instandhouding te behouden of in voorkomend geval te herstellen, en dat de verschillende onderdelen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn, gelet op de door deze richtlijn beoogde instandhoudingsdoelstellingen, als een coherent geheel moeten worden uitgelegd.

De vraag of een *de minimis*-drempelwaarde kan worden gehanteerd waaronder projecten zijn vrijgesteld van een passende beoordeling (voor wat betreft de beoordeling van de effecten van atmosferische stikstofemissies) kan daarom niet los worden gezien van de in artikel 6, lid 1 en 2 van de Habitatrichtlijn neergelegde verplichting. Die verplichting omvat het treffen van instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn voor de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen voor speciale beschermingszones en het treffen van maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de habitats in deze gebieden niet verslechtert.

In het licht van het voorgaande is het voor het hanteren van drempelwaarden in de actuele situatie noodzakelijk dat tegenover de cumulatieve depositie die het gevolg is van alle activiteiten onder de gehanteerde drempelwaarde voldoende maatregelen staan, die ervoor zorgen dat de instandhoudingsdoelstellingen van de SBZ-H worden gehaald, minstens dat de maatregelen worden genomen om de overschrijdingen van de KDW terug te dringen zoals voorzien in de PAS. Deze maatregelen moeten daadwerkelijk worden uitgevoerd, waarbij de effecten kwantificeerbaar zijn.

Bij de toepassing van een *de minimis*-drempel, waarbij projecten die onder de *de minimis* zitten worden uitgesloten van de opmaak van een passende beoordeling die al dan niet gezamenlijk met andere activiteiten kunnen leiden tot een toename van depositie op een SBZ-H, moet worden uitgesloten dat de doelstellingen van de PAS niet worden gehaald. Dat betekent niet dat moet worden uitgesloten dat de toegestane activiteit onder de *de minimis*-drempel ergens in het SBZ-H op enige locatie leidt tot een (minimale) toename van stikstofdepositie. Het betekent wel dat uitgesloten moet worden dat de natuurlijke kenmerken van dat gebied als geheel in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied worden aangetast, en dat verzekerd blijft dat de doelstellingen van de PAS worden gerealiseerd.

Voor het blijvend gebruik van een *de minimis*-drempel is de vaststelling en uitvoering van effectieve maatregelen teneinde de doelstellingen van de PAS in de verschillende SBZ-H daadwerkelijk te bereiken dan ook prioritair.

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 (SBZ) 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.<sup>16</sup>

Hoger werd aangegeven dat de overschrijdingen van de KDW van de natuurlijke habitattypes in de habitatrichtlijngebieden (SBZ-H) die daarvoor zijn aangewezen, in hoofdzaak het gevolg zijn van

---

<sup>16</sup> HvJ 7 november 2018, nr. C-293/17 en C-294/17.

NH<sub>3</sub>-deposities. Dit blijkt afdoende uit de passende beoordeling en het plan-MER d.d. 9 maart 2023 bij de definitieve PAS.

De vrijstelling van een individuele passende beoordeling voor projecten onder de *de minimis*-drempel kan volgens de voormelde passende beoordeling d.d. 9 maart 2023 enkel gunstig beoordeeld worden als kan aangetoond worden dat deze vrijstelling de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen niet in het gedrang brengt. Meer concreet betekent dit dat de vrijstelling van passende beoordeling voor projecten onder de *de minimis* op zich niet mag zorgen voor een overschrijding van de KDW wanneer deze nog niet overschreden is. Indien een dalende trend in deposities vereist is (bij overschrijding van de KDW) mag de automatische vrijstelling voor projecten onder de *de minimis* deze dalende trend niet hypothekeren. Er dient m.a.w. tegelijk aan alle volgende voorwaarden voldaan te worden:

- de gecumuleerde effecten van de automatische vrijstelling van een passende beoordeling voor projecten onder de *de minimis*-drempel mogen op zich geen aanleiding geven tot een overschrijding van de KDW; en
- de gecumuleerde effecten van de automatische vrijstelling van een passende beoordeling voor projecten onder de *de minimis*-drempel mogen er niet voor zorgen dat de voorziene daling van de emissies gehypothekeerd wordt; en
- de gecumuleerde effecten van de vrijstelling van een passende beoordeling voor projecten onder de *de minimis*-drempel voor de voortoets mogen er niet voor zorgen dat de verdere daling van de emissies in de periode 2030-2045, om te komen een gunstige staat van instandhouding in 2050, gehypothekeerd wordt.

Het centrale uitgangspunt bij de effectieve waardebeoordeling van *de minimis*-drempels is dat zowel de *de minimis*-drempel voor NO<sub>x</sub> als voor NH<sub>3</sub> moeten resulteren in een equivalente cumulatieve depositiehoeveelheid van alle projecten onder de drempel. En dit zowel gemiddeld over Vlaanderen als qua maximale lokale cumulatieve bijdrage.

Het verschil in getalwaarden tussen de *de minimis*-drempels voor NO<sub>x</sub> en voor NH<sub>3</sub> hangt onder meer samen met volgende elementen:

- Uitgesproken verschillen in aantal en ruimtelijke spreiding van de types van bronnen, alsook in de uitstootkenmerken van de pollutanten (hoogte schouwen, temperatuur, ...)
- Sterk verschillend depositiegedrag van NH<sub>3</sub> en NO<sub>x</sub>, waarbij de depositie/emissieverhouding van NH<sub>3</sub> in Vlaanderen 4 keer hoger is dan die van NO<sub>x</sub>.
- Sterk verschil in totale emissiehoeveelheden door beide types bronnen

Bij het gebruik van een gelijke *de minimis*-drempel in de beoordelingskaders voor NH<sub>3</sub> en NO<sub>x</sub> zouden al die aspecten er toe bijdragen dat onder andere de cumulatieve depositiebijdrage van alle emissiebronnen met een impact onder de *de minimis*-drempel, zeer sterk zou verschillen tussen beide kaders.

Specifiek wat betreft het beoordelingskader voor NO<sub>x</sub>-stationaire bronnen en mobiliteit, opgenomen in de bijlage bij het besluit, is de waarde van 1% voor de *de minimis*-drempel in de passende beoordeling en de plan-MER d.d. 9 maart 2023, gevoegd als bijlage bij de definitieve PAS, onderbouwd op grond van onder meer de volgende elementen:

- Structurele afname van NO<sub>x</sub>-emissies tijdens de periode 2014–2019/2020, waarbij de trend (meer dan) in lijn is met het tijdig realiseren van de PAS-doelstelling 2030. Het aanhouden van die structureel dalende trend wordt strikt opgevolgd en indien nodig geborgd door periodiek bijstellen van de *de minimis*-drempel;
- Sterk verschillend depositiegedrag van NO<sub>x</sub> en NH<sub>3</sub>;

- De beperkte bijdrage van stationaire NO<sub>x</sub> bronnen tot de totale stikstofdepositie in Vlaanderen, binnen en buiten habitatrictlijngebied;
- De cumulatieve impact van de gezamenlijke emissies van de m.b.t. N-uitstoot vergunningsplichtige puntbronnen uit de sectoren industrie, energie en handel en diensten die zich onder de 1%-drempel bevinden, bedraagt gemiddeld over alle habitatrictlijngebieden in Vlaanderen 0,10% van de KDW. In geen enkel Vlaams habitatrictlijngebied bedraagt de cumulatieve impactscore van alle bronnen onder de 1%-drempel meer dan 5% van de KDW;
- Een worst-case inschatting (groeivoet van tweemaal verwachte economische groei van 3%) van mogelijke emissietoenames tegen 2030 onder de 1%-drempel, gecombineerd met toepassing van bestaande emissie- en luchtkwaliteitsnormen, levert een cumulatieve totaalimpact van maximaal 5,7% van de KDW binnen habitatrictlijngebied;
- Ongeveer 55% van de totale N-uitstoot van de sectoren industrie, energie en handel & diensten is afkomstig uit puntbronnen met een impactscore boven de 1% drempel;
- Het toepassen van de *de minimis*-drempel van 1% voor NO<sub>x</sub>-emissies door mobiliteit (die voorzichtigheidshalve strenger is dan de tot februari 2021 gehanteerde de minimis) is niet gesteund op te verwachten gunstige effecten ingevolge beleidsmaatregelen, maar wel op een bestaande significant dalende trend inzake NO<sub>x</sub>-emissies door de sector verkeer (sterker dalend dan het voorziene pad richting 2030) die zich heeft ingezet en die wordt versterkt door bestaand beleid (onder meer het Luchtbeleidsplan) en maatschappelijke evoluties.

Specifiek wat betreft het beoordelingskader voor NH<sub>3</sub> moet het verschil met NO<sub>x</sub> worden herhaald. In tegenstelling tot wat het geval is voor NO<sub>x</sub> hebben het gebruik van de drempels en de significantiekaders van de hoger aangehaalde omzendbrieven voor NH<sub>3</sub> niet geleid tot een afname van de NH<sub>3</sub> emissie, noch van de depositie van NH<sub>3</sub> in de habitatrictlijngebieden. De afname van de NH<sub>3</sub> uitstoot in Vlaanderen die ingezet was sinds de jaren 1990 is sinds 2007/2008 gestagneerd.

Van alle binnenlandse emissies, hebben NH<sub>3</sub>-emissies veruit de grootste bijdrage tot de depositie en tot de overschrijding van de KDW in de habitatrictlijngebieden.

Gelet op de blijvend hoge NH<sub>3</sub> deposities op de habitatrictlijngebieden, is een aanpassing van de beleidslijnen noodzakelijk in afwachting van het decretaal kader van de definitieve PAS.

In tegenstelling tot wat het geval is voor NO<sub>x</sub> is er op heden géén sprake van een voldoende afname van de NH<sub>3</sub>-emissie afkomstig uit de landbouw, noch van de daaruit volgende deposities van NH<sub>3</sub> in de habitatrictlijngebieden, in lijn met de tegen 2030 te bereiken PAS-doelstelling.

De definitieve PAS stelt voorop om voor NH<sub>3</sub>-emissies afkomstig uit veehouderijen en mestverwerkingsinstallaties een *de minimis*-drempel te hanteren van 0,025%. Deze getalwaarde garandeert dat, in combinatie met een structureel en voldoende dalende trend van de emissies van, het risico op betekenisvolle effecten (als gevolg van de cumulatieve depositiebijdrage van projecten onder de drempel), op een gelijkwaardige en equivalente manier uitgesloten kan worden (zie ook de passende beoordeling van de definitieve PAS).

### c. Fase van de individuele passende beoordeling

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

Een passende beoordeling moet alle nodige gegevens bevatten om de overheden die over het project moeten adviseren en beslissen, toe te laten dit met volle kennis van zaken te doen. Het Hof van Justitie stelde in dit verband dat de passende beoordeling moet leiden tot volledige, precieze en definitieve constatering en conclusies die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de

gevolgen van het geplande project of de activiteit voor de betrokken speciale beschermingszone (SBZ) wegnemen, alsook dat deze constatering en conclusies onontbeerlijk zijn om de bevoegde autoriteiten in staat te stellen de nodige zekerheid te verkrijgen om een vergunning voor dat geplande project of activiteit toe te kennen.<sup>17</sup>

Hierbij wordt benadrukt dat niet zonder meer kan worden gesteld dat elke bijkomende belasting van een beschermd gebied waarvan de kritische depositiewaarde in overschrijding is, noodzakelijkerwijze een betekenisvolle aantasting betekent en daarom niet toelaatbaar zou zijn. Wel houdt de kritische depositiewaarde het vermoeden in zich dat de bijkomende depositie schade kan veroorzaken. Als een project leidt tot een toename van de stikstofdepositie op al overbelaste stikstofgevoelige habitattypes moeten de gevolgen van die toename worden onderzocht.<sup>18</sup> Wanneer een bijkomende depositie zou worden toegelaten dan moet het met voldoende wetenschappelijke zekerheid vaststaan dat elke kans dat die depositie de natuurlijke kenmerken van het gebied in haar geheel in gevaar brengt, uitgesloten is. Daartoe worden de in bijlage van het besluit opgenomen kaders vooropgesteld.

### **3 BESTUURLIJKE IMPACT**

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

Dit besluit heeft geen budgettaire impact.

Het advies van de inspectie van Financiën d.d. 9 juni 2023 is gunstig. Het akkoord van de minister van begrotingszaken is niet vereist.

#### **B. ESR-TOETS**

Niet van toepassing

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

Dit besluit heeft geen impact op het personeel van de Vlaamse Overheid.

#### **D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN**

Dit besluit heeft geen impact op de lokale en provinciale besturen.

### **4 VERDER TRAJECT**

Dit voorontwerp van besluit moet niet aan één of meer strategische adviesraden worden voorgelegd, aangezien het geen strategisch besluit betreft.

---

<sup>17</sup> HvJ 20 september 2007, nr. C-304/05.

<sup>18</sup> RvVb 15 december 2022, nr. RvVb-A-2223-0346, Stad Vilvoorde e.a.

Dit voorontwerp van besluit moet voor advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State worden voorgelegd.

## **5 VOORSTEL VAN BESLISSING**

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar principiële goedkeuring te geven aan het bijgaande voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering over de beoordeling van de stikstofuitstoot van vergunningsaanvragen betreffende projecten of activiteiten met mogelijke betekenisvolle effecten op de habitatrictlijngebieden;
- 2° de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme te gelasten over het voormelde voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering het advies van de Raad van State in te winnen, met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen, met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

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

Zuhal DEMIR