

Omzendbrief OMV/2023/2

Omzendbrief

Aan

de ambtenaren die betrokken zijn bij de
vergunningaanvragen

de gouverneurs en de leden van de deputatie

de colleges van burgemeester en schepenen

Kabinet van de Vlaamse minister van Justitie en
Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme
Koning Albert II laan 7
1210 Sint-Joost-ten-Node

T 02 522 61 00
Kabinet.demir@vlaanderen.be

Betreft: afwegingskader en randvoorwaarden voor de toepassing van extern salderen bij vergunningaanvragen met een stikstofimpact

Inhoud

1	Aanleiding en probleemstelling.....	2
1.1	Beleidscontext.....	2
1.2	Intern en extern salderen	2
1.3	Situering: voortoets en passende beoordeling.....	3
2	voorwaarden	4
2.1	Toetsing aan de gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend	4
2.1.1	Veeteeltbedrijven en mestverwerkingsinstallaties	5
2.1.2	Stationaire bronnen (NO _x) en mobiliteitsgerelateerde infrastructuur (NO _x)	6
2.1.3	Tool voor de bepaling van de depositietrend	7
2.2	Directe emissieruil.....	8
2.2.1	Veeteeltbedrijven en mestverwerkingsinstallaties	8
2.2.2	Stationaire bronnen (NO _x) en mobiliteitsgerelateerde infrastructuur (NO _x)	8
2.3	Registratie van de emissieruil	9
2.4	Koppeling van de betrokken vergunningen.....	9

Aanleiding en probleemstelling

Beleidscontext

Op 10 maart 2023 heeft de Vlaamse Regering de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) definitief vastgesteld. Het team MER had op 9 maart 2023 het plan-MER Programmatische Aanpak Stikstof goedgekeurd (nummer PLMER-0257-GK).

Tegelijk werd afgesproken om een plan-MER, m.i.v. een passende beoordeling, op te starten waarbij wijzigingen aan de PAS zouden worden onderzocht. Het plan tot wijziging bevat twee specifieke maatregelen:

- het invoeren van een systeem van extern salderen tussen veehouderijen als techniek om op bedrijfsniveau de generieke emissiereductie uit de PAS te kunnen realiseren; en
- een alternatief beoordelingskader ammoniak ter vervanging van het beoordelingskader ammoniak uit de vastgestelde PAS, en waarbij de techniek van extern salderen gebruikt kan worden om een bijkomende ammoniakemissie vergunbaar te maken.

In afwachting van deze plan-MER wordt met onderhavige omzendbrief een kader voorzien voor extern salderen voor nieuwe bedrijven en uitbreidingen van bestaande, doch slechts in gebieden waar de dalende G8-trend gerealiseerd wordt en waar uit een individuele passende beoordeling blijkt dat deze dalende trend niet in gevaar wordt gebracht. Het extern salderen wordt vooralsnog niet ingezet voor het behalen van de G8-reductiedoelstellingen.

Intern en extern salderen

Vooreerst is het nuttig om in te gaan op de begrippen 'intern' en 'extern' salderen, alsook om deze figuren te situeren binnen het stikstofproblematiek. Van belang is dat de techniek van het salderen in Vlaanderen relatief nieuw is.

Intern salderen komt erop neer dat de stikstofuitstoot binnen het project (IIOA: Ingedeelde inrichting of activiteit) zelf wordt opgevangen. Door maatregelen te treffen zorgt de initiatiefnemer ervoor dat men minder stikstofdepositie veroorzaakt op stikstofgevoelige natuur in een Speciale Beschermingszone dan voordien. Intern salderen kan enkel worden ingezet wanneer er sprake is van een reeds bestaande en vergunde inrichting.

In veel gevallen kan de bijkomende stikstofuitstoot echter niet binnen hetzelfde project of op dezelfde locatie worden opgevangen. In dat geval kan men overgaan tot zgn. **externe saldering**. Hierbij maakt het bedrijf dat zich wil vestigen of uitbreiden (de saldonemer) gebruik van de netto daling van de uitstoot van een IIOA op één of meerdere andere locaties (de saldogever(s)). Een bron of activiteit die stikstofemissies veroorzaakt, wordt aldus gereduceerd ten gunste van een project dat een bijkomende uitstoot van stikstof veroorzaakt.

Situering: voortoets en passende beoordeling

De Habitatrichtlijn 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 betrokken bepalingen uit de Habitatrichtlijn zijn omgezet in het Natuurdecreet (artikel 36ter, § 3 t.e.m. 6) en wat betreft de besluitvorming inzake complexe projecten in het decreet betreffende complexe projecten (artikel 9, derde lid; artikel 16, §1, tweede en derde lid; artikel 19, derde lid en artikel 26, tweede lid).

De impact van stikstofemissies op (de instandhoudingsdoelstellingen van) een Habitatrichtlijngebied is één van de milieu-effecten die hierbij moet worden beoordeeld. De verzurende en vermestende effecten van deze stikstofneerslag of -depositie, kunnen immers een schadelijke impact hebben op het milieu, de gezondheid en de biodiversiteit. Om die reden vormt de depositie van stikstof in de meeste Vlaamse Speciale Beschermingszones een belangrijk aandachtspunt, dat ook doorwerkt in de vergunningverlening. Daarbij is het van belang om de cumulatieve effecten van de stikstofdepositie van alle relevante projecten mee in beschouwing te nemen.

De beoordelingsfase bedoeld in artikel 6, lid 3 van de Habitatrichtlijn en artikel 36ter, §3 van het Natuurdecreet wordt in de praktijk opgesplitst in **twee fasen**, waarbij in de eerste fase wordt nagegaan of bij voorbaat op

grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten of een vergunningsplichtige activiteit een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Speciale Beschermingszone kan veroorzaken. Indien dit niet 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.

Voorwaarden

Wat extern salderen betreft, wordt de bijkomende uitstoot niet opgevangen binnen hetzelfde project, maar worden maatregelen ingezet (meer bepaald door de stopzetting of stikstofreductie van een andere inrichting, op een andere locatie) om de bijkomende uitstoot van het te (her)vergunnen project op te vangen.

Om conform te zijn met de Habitatrichtlijn dient de toepassing van extern salderen te voldoen aan de volgende voorwaarden:

- Toetsing aan de gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend;
- Directe emissieruïl;
- Registratie van de emissieruïl;
- Koppeling van de betrokken vergunningen.

Toetsing aan de gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend

Een passende beoordeling moet voldoende rekening houden met de instandhoudingsdoelen, het aanwezige areaal en de kwaliteit van de natuurwaarden, de specifieke milieukenmerken en de reeds bestaande milieudrukken in het betrokken gebied. De passende beoordeling dient met voldoende ecologische onderbouwing de vraag te beantwoorden of er in de Speciale Beschermingszone sprake is van zodanige omstandigheden dat een toename aan stikstofdepositie al dan niet kan leiden tot in ecologische zin aantoonbare significante gevolgen voor de kwaliteit van de verschillende habitattypen en/of leefgebieden van Europees te beschermen soorten.¹

In het kader van een dergelijke beoordeling kan eveneens rekening worden gehouden met de omstandigheden of het beoogde project de gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend, mits toepassing van externe saldering, niet hypothekeert. Deze beoordeling gebeurt afzonderlijk voor enerzijds veeteeltbedrijven en mestverwerkingsinstallaties, en anderzijds voor inrichtingen met stationaire NO_x-bronnen en mobiliteitsgerelateerde infrastructuur (niet veeteeltbedrijven en mestverwerkingsinstallaties).²

Veeteeltbedrijven en mestverwerkingsinstallaties

Indien uit de passende beoordeling blijkt dat de bijkomende stikstofdepositie van de vergunningsaanvraag (voor nieuwe veeteeltbedrijven en uitbreidingen van veeteeltbedrijven bovenop de PAS referentie 2030³ op exploitatieniveau voor de vergunningverlening) ten opzichte van de uitgangssituatie leidt tot een **stijging van de stikstofdepositie**, dient in het kader van de beoordeling van de effecten van stikstofdepositie via de lucht, te worden aangetoond dat het project de **gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend van ammoniak** afkomstig van landbouwbedrijven en mestverwerkingsinstallaties in de betrokken Habitatrichtlijngebieden (SBZ-H) richting de G8-doelstelling 2030 **niet hypothekeert**.

Deze gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend wordt bepaald door de vermindering van de depositie van ammoniak, afkomstig uit landbouwbedrijven en mestverwerkingsinstallaties, die beoogd wordt door de realisatie van de doelstellingen, opgenomen in de op 10 maart 2023 vastgestelde PAS, systematisch in aanmerking te nemen voor een specifiek SBZ-H.

¹ RvVb 20 juli 2023, nr. RvVb-A-2223-1097, Provincie Noord-Brabant e.a.

² Voor deze begrippen: zie p. 68 e.v. van de PAS (<https://www.vlaanderen.be/stikstof-in-vlaanderen/maatregelen-om-stikstof-terug-te-dringen>).

³ Zie p. 47 e.v. van de PAS (<https://www.vlaanderen.be/stikstof-in-vlaanderen/maatregelen-om-stikstof-terug-te-dringen>).

Bij het bepalen van de gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend wordt rekening gehouden met de effecten in de betrokken Speciale Beschermingszone in een straal van 20 km rondom het projectgebied.

Er is sprake van een dalende trend als de deposities afkomstig van de betrokken sector lager of gelijk zijn dan de G8 trendlijn. Deze trendlijn wordt bepaald door de lijn uit te zetten tussen de referentiesituatie in 2021 en de G8 doelstelling in 2030. Hierbij zal steeds rekening worden gehouden met de meest actueel beschikbare depositiegegevens. Om in de beginperiode (2023-2024) te bepalen of de dalende trend is ingezet, zal ook worden gekeken naar de evolutie van de deposities tijdens de periode tot en met 2021. Midden 2024 zullen de depositiecijfers van 2022 beschikbaar zijn. Midden 2025 zullen de depositiecijfers van 2023 beschikbaar zijn. Binnen de toetszone wordt de voormelde dalende trend bepaald als een gewogen gemiddelde per stikstofgevoelig habitatype en per SBZ-H dat gelegen is binnen de toetszone. Dit gewogen gemiddelde houdt rekening met de oppervlakte van de desbetreffende habitatpercelen.

Bij de beoordeling of deze gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend wordt gehypothekeerd, kunnen de volgende emissiereducerende maatregelen in aanmerking genomen worden:

- 1° erkende technisch-economische reductiemaatregelen die opgenomen worden in de omgevingsvergunning van het desbetreffende bedrijf;
- 2° erkende maatregelen die verder reduceren en opgenomen worden in de omgevingsvergunning van het desbetreffende bedrijf;
- 3° directe emissieruïl.

Stationaire bronnen (NO_x) en mobiliteitsgerelateerde infrastructuur (NO_x)

Indien uit de passende beoordeling blijkt dat de bijkomende stikstofdepositie van de vergunningsaanvraag (voor nieuwe stationaire NO_x-bronnen en mobiliteitsgerelateerde infrastructuur en uitbreidingen hiervan) ten opzichte van de uitgangssituatie leidt tot een **stijging van de stikstofdepositie**, dient in het kader van de beoordeling van de effecten van eutrofiëring via de lucht, te worden aangetoond dat het project de **gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend van NO_x** richting in de betrokken Habitatrichtlijngebieden (SBZ-H) de G8-doelstelling 2030 niet hypothekeert.

Bij het bepalen van de gebiedsspecifieke neerwaarde depositietrend wordt rekening gehouden met de effecten in de betrokken Speciale Beschermingszone in een straal van 20 km rondom het projectgebied.

Er is sprake van een dalende trend als de deposities afkomstig van de betrokken sector lager of gelijk zijn dan de G8 trendlijn. Deze trendlijn wordt bepaald door de lijn uit te zetten tussen de referentiesituatie in 2021 en de G8 doelstelling in 2030. Hierbij zal steeds rekening worden gehouden met de meest actueel beschikbare depositiegegevens. Om in de beginperiode (2023-2024) te bepalen of de dalende trend is ingezet, zal ook worden gekeken naar de evolutie van de deposities tijdens de periode tot en met 2021. Midden 2024 zullen de depositiecijfers van 2022 beschikbaar zijn. Midden 2025 zullen de depositiecijfers van 2023 beschikbaar zijn. Binnen de toetszone wordt de voormelde dalende trend bepaald als een gewogen gemiddelde per stikstofgevoelig habitatype en per SBZ-H dat gelegen is binnen de toetszone. Dit gewogen gemiddelde houdt rekening met de oppervlakte van de desbetreffende habitatpercelen.

Bij de beoordeling of deze gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend wordt gehypothekeerd, kunnen de volgende emissiereducerende maatregelen in aanmerking genomen worden:

- 1° technisch-economische reductiemaatregelen nemen die streven naar de ondergrens van de BBT-GEN⁴ wat betreft GPBV-installaties of die strenger zijn dan voorgeschreven in VLAREM II wat betreft niet GPBV-installaties. Voor het bepalen van de economische haalbaarheid van de maatregelen wordt rekening gehouden met het gangbare afwegingsgebied⁵;
- 2° maatregelen nemen die verder reduceren, ook al gaan die verder dan het gangbare afwegingsgebied inzake economische haalbaarheid;
- 3° directe emissieruïl.

Tool voor de bepaling van de depositietrend

De Vlaamse overheid zal uiterlijk 6 maanden na inwerkingtreding van het Stikstofdecreet een onlinetoepassing uitwerken en ter beschikking stellen om de hoger vermelde beoordeling uit te voeren. De berekening die vereist is voor deze beoordeling wordt uitgevoerd met die onlinetoepassing zodra de Vlaamse overheid die ter beschikking stelt.

Alvorens voormelde tool ter beschikking wordt gesteld kunnen aanvragers deze berekeningen zelf aanleveren.

⁴ BATAEL: Best Available Technique Associated Emissions Levels = emissie-interval voor luchtpolluenten zoals opgenomen in de BBT-conclusies. Dit is een range, bereik of bandbreedte van uitstootconcentraties van NOx en NH3.

⁵ Als leidraad voor deze kosten kan verwezen worden naar Smets et al. (2017). Deze studie geeft de nodige tools om te evalueren of een maatregelen voor een specifiek bedrijf al dan niet economisch haalbaar is. Voor NOx is in deze leidraad een afwegingsgebied van 5-20 euro per kg opgenomen. Voor de berekening ervan wordt een afschrijftermijn van 10 jaar en een rentevoet van 10% gehanteerd.

Directe emissieruil

Zowel voor (1) veeteeltbedrijven en mestverwerkingsinstallaties als voor (2) stationaire NO_x-bronnen en mobiliteitsgerelateerde infrastructuur kan directe emissieruil, *i.e.* externe saldering, worden toegepast onder de volgende modaliteiten. Een directe emissieruil tussen inrichtingen of activiteiten van voormelde sectoren is niet toegelaten.

Veeteeltbedrijven en mestverwerkingsinstallaties

Bij de 'directe emissieruil' kunnen de stikstofemissies van een veeteeltbedrijf of een mestverwerkingsinstallatie dat geheel of gedeeltelijk wordt stopgezet op een andere ruimtelijke locatie in mindering worden gebracht, onder al de volgende voorwaarden:

- 1° De veehouderij of de mestverwerkingsinstallatie waarvan de emissies in rekening worden gebracht (saldogever(s)) en de veehouderij of de mestverwerkingsinstallatie waarvoor deze emissies in mindering worden gebracht (saldonemer) veroorzaken stikstofdepositie op dezelfde habitats in dezelfde Speciale Beschermingszone. Verhogingen van de depositie op bepaalde habitats binnen dezelfde Speciale Beschermingszone mogen niet worden verrekend met verlagingen van de depositie op andere habitats binnen dezelfde Speciale Beschermingszone;
- 2° Enkel de emissies van de saldogever(s) die bijkomend worden stopgezet na toepassing van de generieke bronmaatregelen vermeld in hoofdstuk 2 van de PAS, zoals vastgesteld door de Vlaamse regering op 10 maart 2023, worden in mindering gebracht;
- 3° Enkel de werkelijke emissies van de saldogever(s) mogen in rekening worden gebracht;
- 4° De saldogever(s) kan/kunnen niet extern salderen met emissies die via een opkoopregeling door de overheid weggenomen worden.
- 5° De totale hoeveelheid aan emissies die de saldonemer kan ontvangen is beperkt tot 1.500 kg ammoniak.

Stationaire bronnen (NO_x) en mobiliteitsgerelateerde infrastructuur (NO_x)

Bij de 'directe emissieruil' kunnen de stikstofemissies van een inrichting of activiteit die geheel of gedeeltelijk wordt stopgezet op een andere ruimtelijke locatie in mindering worden gebracht, onder al de volgende voorwaarden:

- 1° De inrichting of activiteit waarvan de emissies in rekening worden gebracht (saldogever(s)) en de inrichting of activiteit waarvoor deze emissies in mindering worden gebracht (saldonemer) hebben een stikstofdepositie op hetzelfde habitat in een Speciale Beschermingszone. Verlagen van de depositie op bepaalde delen van een habitat mogen niet worden verrekend met verhogingen van de depositie op andere delen van een habitat;
- 3° Enkel de werkelijke emissies van de saldogever(s) mogen in rekening worden gebracht;

Registratie van de emissieruil

. Om te voorkomen dat de depositie op een of meerdere gebieden door saldering alsnog stijgt door meervoudig 'gebruik' van een saldogevende activiteit is een goed **registratiesysteem** nodig door de Vlaamse overheid en de vergunningverlenende overheden die daartoe het nodige doen.

Vergunde projecten met een **depositietoename** moeten worden **geregistreerd** opdat de cumulatieve effecten in beeld worden gebracht. Vergunde projecten met een depositietoename t.o.v. de PAS-referentie 2030 welke de hoger vermelde dalende trend niet hypothekeren moeten worden geregistreerd. Toegekende, vergunde depositietoenames moeten bij volgende berekeningen van de dalende trend mee in beeld gebracht worden. Voormelde gegevens worden verwerkt in de hoger aangehaalde tool die ter beschikking zal worden gesteld.

Koppeling van de betrokken vergunningen

De vergunningverlenende overheid kan de vergunning slechts verlenen wanneer zij voldoende zekerheid heeft omtrent het feit dat het aangevraagde project geen betekenisvolle aantasting zal veroorzaken en dat derhalve de milderende maatregelen – die in de passende beoordeling worden onderzocht – ook effectief ten uitvoer zullen worden gelegd.

Het is dan ook van belang dat ter voldoende garanties bestaan over de stopzetting van de emissies van de saldogever(s).

Het bieden van de nodige waarborgen vereist de volgende maatregelen van de initiatiefnemer (de saldonemer), de saldogever(s) én de vergunningverlenende overheid:

- 1° Ten eerste zal de initiatiefnemer (aanvrager) ervoor moeten zorgen dat hij in zijn aanvraagdossier kan aantonen dat hij het engagement heeft van de saldogever(s) dat deze laatste(n) zijn/hun activiteiten (gedeeltelijk) zal/zullen stopzetten in functie van de nieuwe inrichting of de uitbreiding van de bestaande inrichting van de initiatiefnemer. Dit kan door een **overeenkomst** te voegen die men heeft met het saldogevend bedrijf of de saldogevende bedrijven. Deze overeenkomst(en) moet(en) dus deel uitmaken van het aanvraagdossier.
- 2° Daarnaast zal iedere saldogever ook effectief uitvoering moeten geven aan dat engagement. Dat kan door de exploitatie vrijwillig en definitief (gedeeltelijk) stop te zetten.⁶ Deze (gedeeltelijke) stopzetting moet worden **gemeld** aan de bevoegde overheid, die vervolgens – overeenkomstig artikel 98 van het Omgevingsvergunningenbesluit⁷ – overgaat tot een actualisatie van het vergunningenbesluit.
- 3° De vergunningverlenende overheid dient als **vergunningsvoorwaarde** op te leggen dat de exploitatie van de nieuwe inrichting pas mag worden aangevat nadat de exploitant van de saldogevende inrichting de (gedeeltelijke) stopzetting van zijn exploitatie heeft gemeld aan de bevoegde overheid en effectief is overgegaan tot deze stopzetting.

Deze omzendbrief treedt in werking op hetzelfde ogenblik als het Stikstofdecreet in werking treedt.

Zuhal Demir

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

⁶ De stopzetting kan volledig of gedeeltelijk zijn. Hoewel een vergunning in beginsel één en ondeelbaar is, is het niet uitgesloten om de exploitatie gedeeltelijk stop te zetten. Dit blijkt reeds uit de mogelijkheid tot gedeeltelijk verval van de vergunning en het gegeven dat ook artikel 98 van het Omgevingsvergunningenbesluit melding maakt van de mogelijkheid tot gedeeltelijke stopzetting.

⁷ Besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning.