

# Rechts-technische uitdagingen inzake de stikstofregeling



Hendrik Baumans | Areaal Advocaten



# Inhoud



Inleiding



Regelgeving &  
Rechtspraak



Stikstofdecreet &  
analyse



Quo vadis



# Inleiding



# Stikstofcrisis

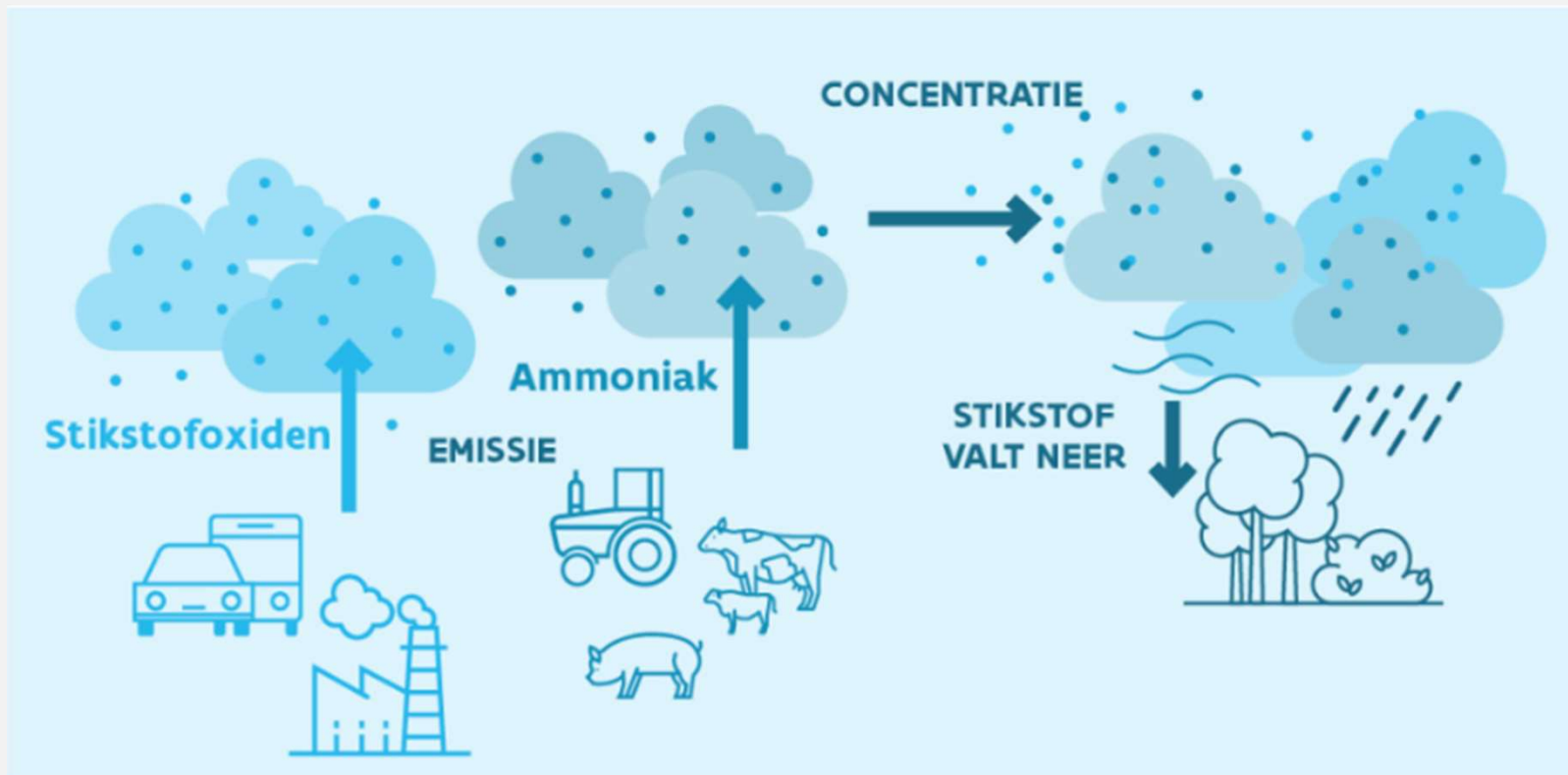
**Stikstof leidt tot achteruitgang van natuur:**

- Via vermesting en verzuring
- Positief voor bepaalde soorten
- Negatief voor stikstofgevoelige planten
- Beschermde natuur: SBZ-H, VEN





# Stikstofemissie en -depositie





# Schade aan natuur

## **Begrip kritische depositiewaarde (KDW):**

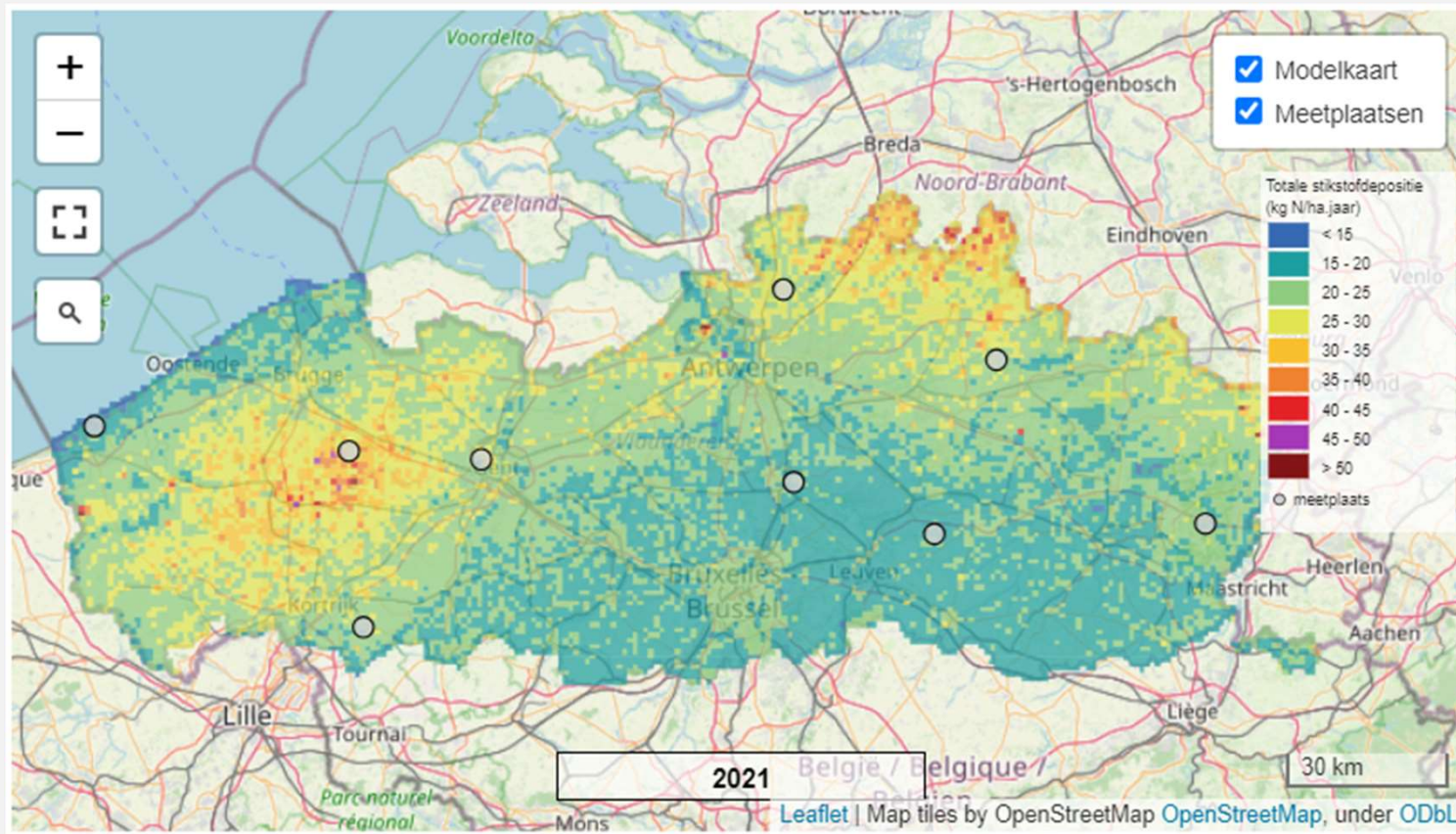
drempel waarboven natuur schade kan ondervinden

Verschillend per habitatype

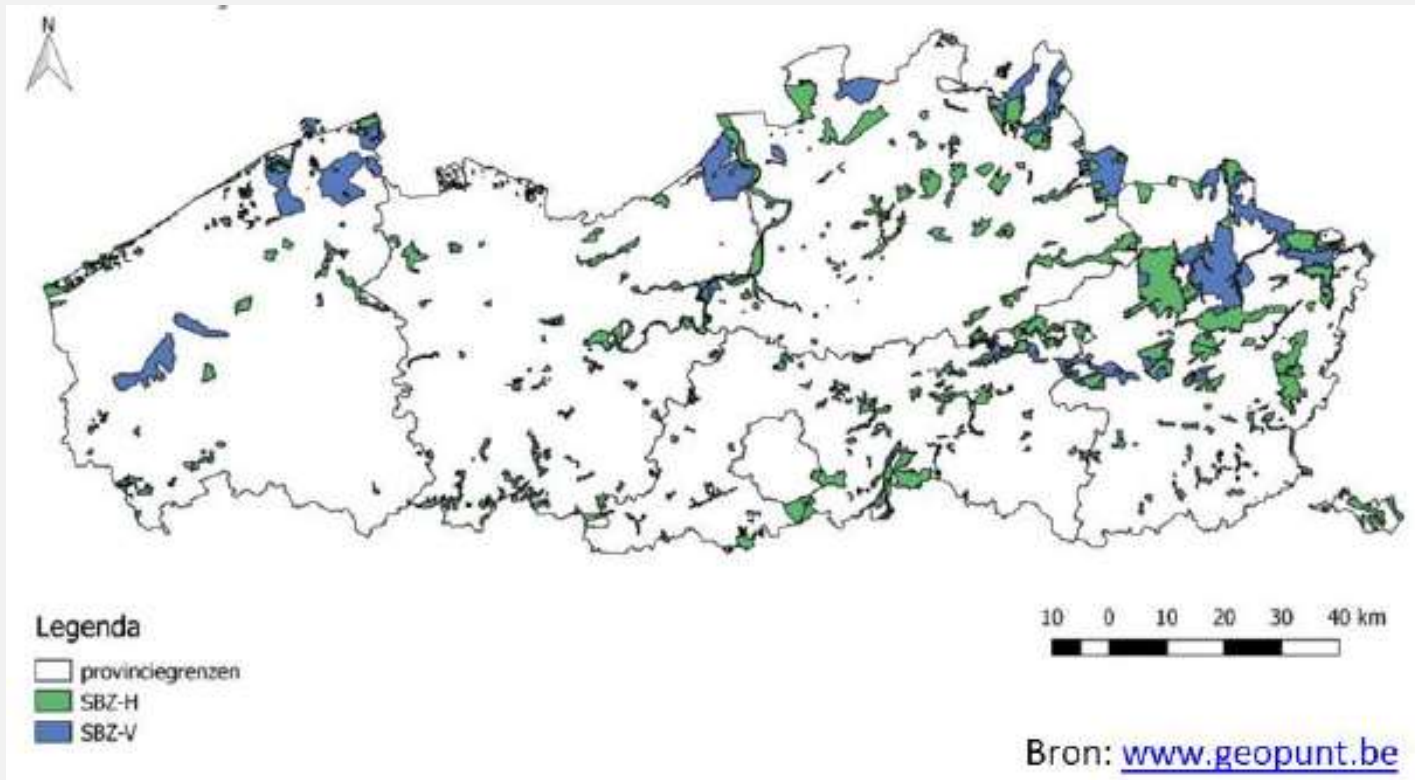
Bijdrage van activiteiten aan KDW wordt uitgedrukt via de **impactscore**



# Stikstoflast in Vlaanderen

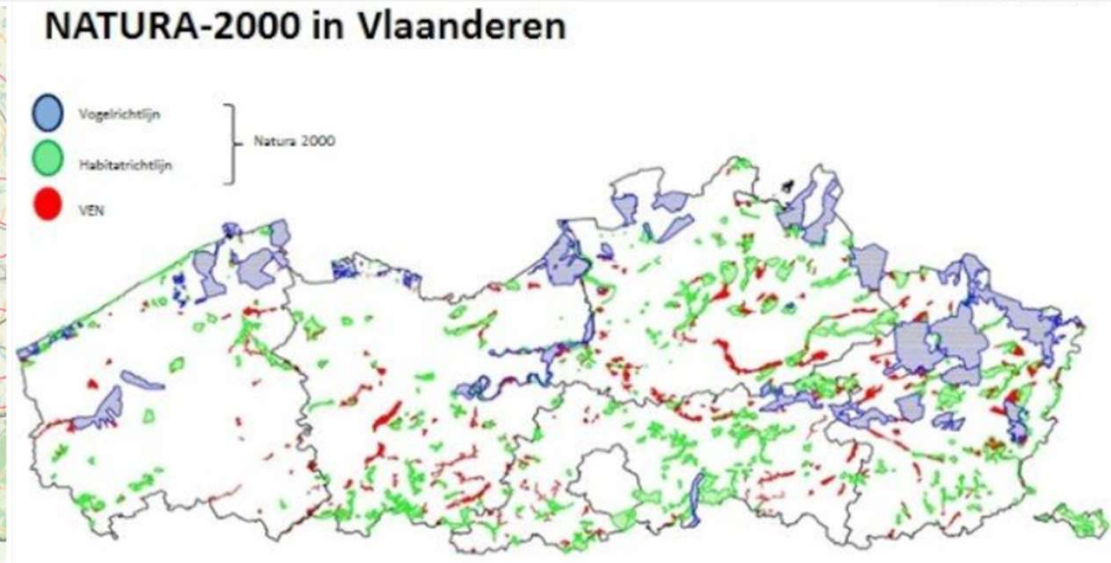
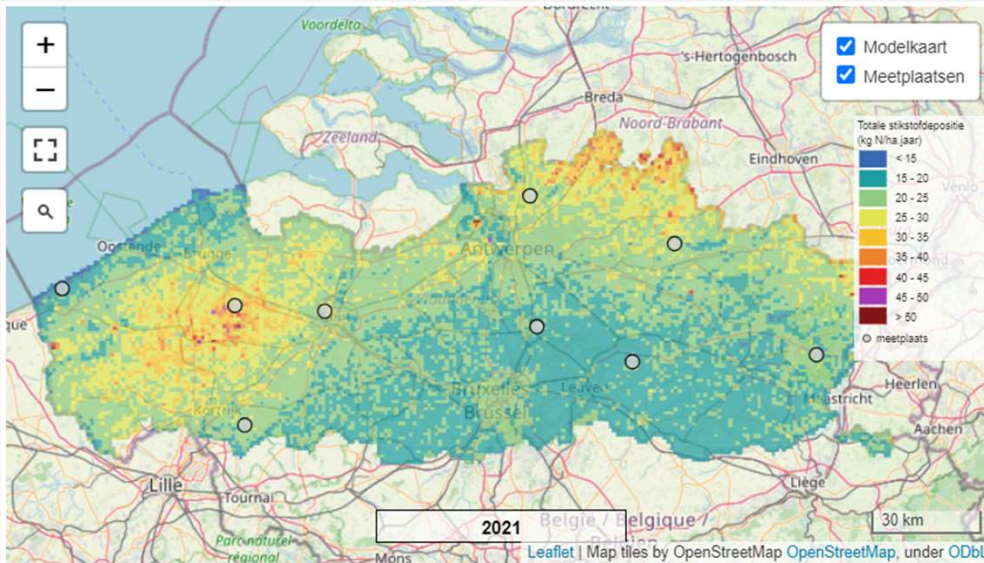


# Stikstoflast in Vlaanderen





# Stikstoflast <> Natuur






# Regelgeving & rechtspraak






An aerial photograph of an industrial facility, likely a refinery or chemical plant. The image shows several large, cylindrical storage tanks, some with white tops and others with blue tops. There are various pipes, walkways, and smaller buildings scattered throughout the site. A road with a parking lot is visible on the right side. The overall scene is a complex industrial landscape.

# Regelgeving EU – Vlaams Gewest

- NEC Richtlijn 2001/82/EG – nationale emissieplafonds
- EU Luchtkwaliteitsrichtlijn 2008/50/EG – milieukwaliteitsnormen
- RIE 2010/75/U – BBT op vergunningsniveau
- Nitraatrichtlijn 91/676/EG – bemestingsnormen
- MER Richtlijn 2011/91/EU – MER-rapportage



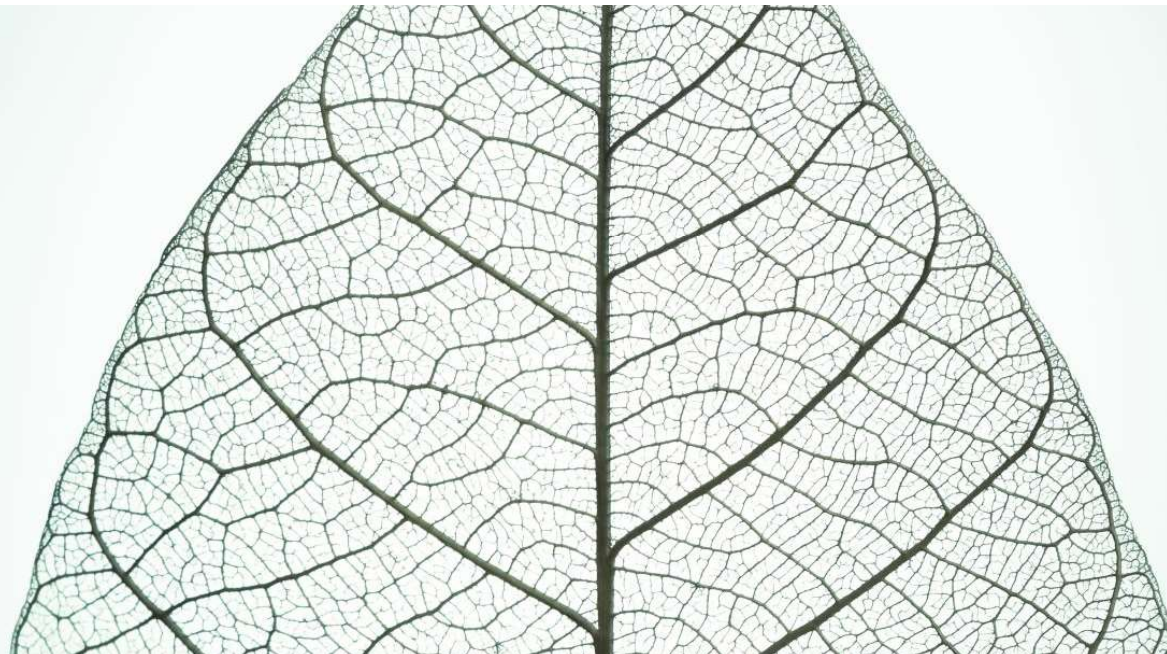
# Regelgeving EU – Vlaams Gewest



- Habitatrictlijn 92/43/EEG: doel bereiken gunstige staat van instandhouding
  - Art. 6 lid 1: acties gericht op het bereiken van een gunstige staat van instandhouding in speciale beschermingszones
  - Art. 6, lid 2: niet-regressiebepaling die een (verdere) verslechtering van natuur moet tegenhouden – passende maatregelen
  - Art. 6, lid 3: passende beoordeling voor plannen en projecten - beschermingsmaatregelen
  - Art. 6, lid 4: derogatie voor grote projecten om dwingende redenen van groot algemeen belang met compenserende maatregelen

# Regelgeving EU – Vlaams Gewest

- De natuurtoets - art. 16 Natuurdecreet
- De verscherpte natuurtoets - art. 26bis Natuurdecreet - VEN-gebied
- De passende beoordeling- art. 36ter Natuurdecreet - SBZ-H



# Regelgeving EU – Vlaams Gewest



## De natuurtoets (art. 16 Natuurdecreet)

- Bij **vergunningplichtige activiteit**, mag er **geen vermijdbare schade aan de natuur** ontstaan, tenzij voorwaarden kunnen worden opgelegd om schade te voorkomen, te beperken of, indien dit niet mogelijk is, te herstellen.
- Uit te voeren ook als is het project in overeenstemming met het onderliggende bestemmingsgebied



# Regelgeving EU – Vlaams Gewest

## **Verscherpte natuurtoets (art. 26bis Natuurdecreet)**

- De overheid mag geen toestemming of vergunning verlenen voor een activiteit die onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken.
- In wezen een strengere toetsing dan de passende beoordeling (geen schadedrempels)



# Regelgeving EU – Vlaams Gewest

## De passende beoordeling – speciale beschermingszone (SBZ) (art. 36ter Natuurdecreet)

- Vergunningsplichtige activiteiten die een **betekenisvolle aantasting** van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kunnen veroorzaken, onderworpen dienen te worden aan een "*passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone*"
- Rekening houdend met de conclusies van de beoordeling van de gevolgen van het plan of project voor het betrokken gebied, mag de overheid dergelijk plan of **project pas goedkeuren nadat zij zekerheid heeft verkregen omtrent het feit dat het geen schadelijke gevolgen heeft** voor de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone.
- Streven naar 100% wetenschappelijke zekerheid

# PAS

## Voorlopig PAS

Programmatie aanpak stikstof met het oog op het realiseren van de instandhoudingsdoelstelling en

2014, finaliseren 2016

Omzendbrief 20/02/2015  
(LNE/2015/1)

## VPAS – fase 2

Quinquiesconceptnota

PAS-kader

Significantiedrempels voor stikstofoxide blijft behouden, voor ammoniak versoepeld (van 3% naar 5%)

Omzendbrief 06/09/2017  
(OMG/2017/01)

## DPAS (?)

2018?

Stikstofarrest 25/02/2021

Ministeriële instructiebrief  
02/05/2021:  
tussentijds kader



# Periode 25/02/2021-...



- RvS 03/12/2021: arrest ruilverkaveling Gooik – ministeriële instructiebrief onwettig verklaard
- RvVb 15/12/2022: Broeklin-arrest
- RvVb 20/07/2023: Ineos-arrest
- VEN en verscherpte natuurtoets?

# Periode 25/02/2021-...

Advisering ANB / Dep. Omgeving - INEOS - Omgevingsvergunning Project One:

- *Eerste advies ANB – passende beoordeling:*

*“Als MER-deskundige biodiversiteit menen wij dat voor de habitats en soorten die het voorwerp uitmaken van deze studie, de effecten van dergelijk lage projectdeposities in de praktijk op de onderzochte habitats en species op het terrein **niet meetbaar en/of aantoonbaar kunnen worden gemaakt door gangbaar analytisch en ecologisch onderzoek.**”*

*De INBO.A.4341-studie 1 toont echter aan dat de **relatie tussen de omvang van de stikstofdepositie en de soortenrijkdom en samenstelling van de habitatwaardige vegetatie, het niet toelaten om een ondergrens aan te duiden van bijkomende stikstofdepositie, waaronder ecologische effecten uitgesloten kunnen worden.***

*Wetenschappelijk onderzoek langsheen depositiegradiënten wijst op een continu toenemende negatieve impact van bijkomende stikstofdepositie op Europees beschermde habitat. De foutenmarge op deze significante relaties vormt geen valabele onderbouwing voor een stikstofdosis of depositiehoeveelheid waaronder bijkomende stikstoftoediening geen effect heeft.*

*Bovendien dient er ook rekening gehouden te worden met de cumulatieve effecten en de impact van de bijkomende emissies van het project op de algemene stikstofdeposities-trend op de getroffen locaties.”*

# Periode 25/02/2021-...

Advisering ANB / Dep. Omgeving - INEOS - Omgevingsvergunning Project One:

- *Tweede advies ANB – passende beoordeling:*

*“Op basis van de aanvullingen van het project-MER PR3263 in bijlage 10 ‘Addendum: Passende beoordeling Project One voor het aspect stikstof in Vlaanderen’ was reeds duidelijk dat de totale stikstofdepositie op elk van de tot doel gestelde habitats (en leefgebieden van soorten) in de verschillende SBZ-H ‘ bij ongewijzigd beleid (BAU scenario) een dalende trend vertoont tussen 2020 en 2030 en dat de depositiebijdrage van Project One deze trend niet significant wijzigt (verwaarloosbare bijdrage)“*

*Uit onderstaande tabel blijkt dat binnen het studiegebied van 20 km rondom Project One de huidige sectorale trend voldoende is om de G8 2030 doelstelling te behalen en dit voor alle habitats en zoekzones in De Kalmthoutse Heide (SBZ-H BE2100015 & SBZ-V BE2100323), Klein en Groot Schietveld (SBZ-H BE2100016) & De Maatjes, Wuustwezelheide en Groot Schietveld (SBZ-V BE2101437), Historische fortengordels van Antwerpen als vleermuishabitats (SBZ-H BE2100045), Bos- en heidegebieden ten oosten van Antwerpen (SBZH BE2100017) en Bossen en heiden van zandig Vlaanderen: oostelijk deel (BE2300005). Bovendien wordt deze dalende trend niet gehypothekeerd door de extra depositie van Project One.”*



# Periode 25/02/2021-...



Advisering ANB / Dep. Omgeving - INEOS - Omgevingsvergunning Project One:

- *Tweede advies ANB – verscherpte natuurtoets:*

*“De impact van verzuring en vermisting werd verder uitgewerkt in de bijkomende nota ‘Nota GOVC inzake ANB advies’. Hierin wordt aangegeven dat de potentiële schade van Project One herstelbaar wordt geacht aangezien de neerwaartse depositietrend onder BAU niet gehypothekeerd wordt. Het project zal niet verhinderen dat de stikstofdepositie verder zal afnemen, waardoor een (ecologisch) herstel van vegetaties op termijn mogelijk is.”*

# Stikstofdecreet & analyse



# Stikstofdecreet

Stikstofdecreet aangenomen door het Vlaams Parlement op 24/01/2024

**1**

Bron-  
maatregelen

**2**

Beoordelings-  
kaders w.b.  
stikstofdepositie  
via de lucht

**3**

Monitoring en  
borging

**4**

Woonrecht

**5**

Maatwerkgebied  
Turnhouts  
Vennengebied

**6**

Wijzigings-  
bepalingen



# Stikstofdecreet



**Artikel 3 inzake de impactscore:** de hoogste procentuele verhouding van de totale stikstofdepositie van een project tegen de kritische depositiewaarde van de al dan niet actueel aanwezige Europees te beschermen habitats in de toetszone van het project.

**Analyse:**

*De impactscore wordt gebruikt voor het opmaken van de passende beoordeling én gehanteerd in het kader van de passende beoordeling zelf van de effecten van de exploitatie van een veehouderij waarvoor al of niet een PAS-referentie 2030 van toepassing is, en van de exploitatie van een mestverwerkingsinstallatie.*

*>< art. 6 lid 3, tweede zin HRL : een relatieve waarde heeft geen relevantie overeenkomstig dit artikel om zekerheid te verkrijgen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast en dat een goede staat van instandhouding wordt gerealiseerd.*

*Ook de werkwijze (tot berekening van de impactscore) is niet transparant en leidt tot rechtsonzekerheid. Wetenschappelijke deugdelijkheid wordt in vraag gesteld.*

# Stikstofdecreet



**Artikel 3 inzake de impactscore:** de hoogste procentuele verhouding van de totale stikstofdepositie van een project tegen de kritische depositiewaarde van de al dan niet actueel aanwezige Europees te beschermen habitats in de toetszone van het project.

**Analyse:**

*Gelet op de definitie is het uitgesloten dat er geen enkele wetenschappelijke twijfel bestaat over de statistische verwaarloosbaarheid van een geïdentificeerde potentiële impact. Een positieve impactscore impliceert een overschreden KDW. Gelet op de definitie is niet aan te nemen dat bij een positieve impactscore zelfs onder een lage drempelwaarde op voorhand kan worden gegarandeerd dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat het plan of project geen schadelijke gevolgen heeft voor of tot een betekenisvolle aantasting leidt van de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied.*

# Stikstofdecreet



## **Analyse:**

*Algemene invraagstelling van de volledigheid en wetenschappelijke deugdelijkheid van alle in het decreet opgesomde maatregelen en dus over het feit dat elke redelijke twijfel over de gevolgen van de programmatische aanpak werd weggenomen.*

*Ook de impactscore moet beantwoorden aan de vereisten van een in redelijkheid sluitende wetenschappelijke onderbouwing en moet voldoende transparant zijn.*



# Stikstofdecreet



## **Generieke bronmaatregelen:**

Artikel 6 – varkens- en pluimveehouderij: tegen 31/12/2030 ammoniakemissiereductie van 60% tov de ammoniakemissies in de referentiesituatie 2021 die afkomstig waren van dieren die in en niet-AEA-stal werden gehouden. Via bijkomende ammoniakemissiereducerende maatregelen of minder dieren of combinatie.

Artikel 8 – rundveehouderijen: tegen 31/12/2023 ammoniakemissiereducerende maatregel nemen met een minimaal rendement van 5%

Artikel 12 – kleinschalige veehouderijen, biologische veehouderijen en bepaalde andere veehouderijen: vrijstellingsregeling

# Stikstofdecreet



## **Piekbelasters:**

Artikel 17: een piekbelaster is een IIOA waarvan de impactscore hoger is dan of gelijk is aan 50%. Om die impactscore te bepalen, wordt voor 2020, 2021 en 2022 berekend. Een IIOA wordt als een piekbelaster beschouwd als minimaal twee van de drie berekende impactscores hoger zijn dan of gelijk zijn aan 50%.

VLM voert de berekeningen uit. De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen voor de berekening van de impactscores en voor de standaardwaarden.

Artikel 19: de VLM brengt binnen 18 maanden na de inwerkingtreding van het decreet de exploitant op de hoogte van het resultaat van de berekende impactscores en de aanduiding als piekbelaster. Administratief beroep mogelijk.

## **Analyse**

*Uitvoering?*

# Stikstofdecreet

## **Extern salderen:**

Artikel 30: De Vlaamse Regering onderzoekt door middel van een planmilieueffectrapportage en passende beoordeling onder welke voorwaarden extern salderen, zonder de emissiereductiedoelstellingen, vermeld in artikel 4, §2, §3 en §4, in het gedrang te brengen, gunstig passend beoordeeld kan worden. Vervolgens stelt de Vlaamse Regering, rekening houdend met het resultaat van deze planmilieueffectrapportage en passende beoordeling, de voorwaarden vast waaronder extern salderen met NOx-emissies vanaf 1 januari 2025 in aanmerking genomen kan worden.

## **Analyse**

*Er zijn nog geen praktische modaliteiten geregeld noch vastgelegd over de invoering en operationalisering van een eventueel systeem van extern salderen in het Vlaamse Gewest*

*>< Omzendbrief OMG/2023/2 'afwegingskader en randvoorwaarden voor de toepassing van extern salderen bij vergunningsaanvragen met een stikstofimpact' die de Vlaamse Regering op 12 december 2023 als mededeling heeft aangenomen en in werking treedt op datum van inwerkingtreding van het stikstofdecreet.*

# Stikstofdecreet

## Inzake de drempelwaarden

	Voortoets	Passende beoordeling	
<b>NOx stationaire bronnen</b>	$x \leq 1\%$	$x > 1\%$	Gunstige passende beoordeling
<b>NOx, infrastructuur, mobiliteit</b>	$x \leq 1\%$	$x > 1\%$	Gunstige passende beoordeling
<b>NH3/Ammoniak</b>	$x \leq 0,025\%$	$x > 0,025\%$	Gunstige passende beoordeling



# Stikstofdecreet



**Inzake drempelwaarden en a priori conclusies 'geen betekenisvolle aantasting van natuurlijke kenmerken in speciale beschermingszones' (Nox – stationaire bronnen – mobiliteitsgerelateerde projecten, NH3 – veehouderijen - mestverwerkingsinstallaties)**

Artikel 28: Bij een omgevingsvergunningsaanvraag of een ontwerp van projectbesluit voor de exploitatie van een IIOA is de opmaak van een passende beoordeling van de effecten van stikstofdepositie via de lucht ten aanzien van SBZ-H niet vereist als de impactscore kleiner is dan of gelijk is aan een drempelwaarde van 1%.

Artikel 30, eerste lid: Als uit de passende beoordeling van de effecten, hetzij blijkt dat er geen bijkomende stikstofdepositie is ten opzichte van de vergunde situatie, hetzij blijkt dat het project ten opzichte van de vergunde situatie leidt tot een stijging van de stikstofdepositie, is er **geen betekenisvolle aantasting** van de natuurlijke kenmerken van de SBZ-H in kwestie mogelijk, wat de effecten van stikstofdepositie via de lucht betreft, **als het project de gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend van NOx in die SBZ-H niet hypothekeert.**

# Stikstofdecreet



**Inzake drempelwaarden en a priori conclusies 'geen betekenisvolle aantasting van natuurlijke kenmerken in speciale beschermingszones' (Nox – stationaire bronnen – mobiliteitsgerelateerde projecten, NH3 – veehouderijen - mestverwerkingsinstallaties)**

## **Analyse**

*Er wordt abstractie gemaakt van de grootteorde van de reeds bestaande overschrijding van de KDW en van de bijdrage van het project aan de (verdere) overschrijding ervan. Dit is onverenigbaar met artikel 6, lid 3 HRL dat vereist dat pas toestemming wordt gegeven nadat de bevoegde nationale instantie gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied de zekerheid heeft verkregen dat het plan of project de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten.*



# Stikstofdecreet

## **Inzake drempelwaarden en vergunde veehouders - mestverwerkingsinstallaties**

Artikel 38: Als een vergunde veehouderij voldoet aan de maximale ammoniakemissie die na 31 december 2030 zal zijn toegelaten en de gevraagde vergunning geen stijging van de stikstofdepositie zal veroorzaken, terwijl de impactscore lager is dan 50%, moet de conclusie van de passende beoordeling zijn dat er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken mogelijk is, ongeacht de omvang van de actuele overschrijding van de KDW.

Voor mestverwerkingsinstallaties en veehouderijen waarvoor geen PAS-referentie 2030 van toepassing is volstaat dat er geen stijging van de vergunde stikstofdepositie is en dat de impactscore lager is dan 50% om a priori te besluiten dat er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken mogelijk is.

### **Analyse**

*Idem analyse vorige slide.*

# Stikstofdecreet



## **Analyse - algemeen**

*Definitie artikel 2, 16° Stikstofdecreet: "kritische depositiewaarde: de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van het habitatype significant wordt aangetast door de eutrofiërende of verzurende invloed van atmosferische stikstofdepositie".*

*Definitie KDW >< vrijstelling passende beoordeling*



# Stikstofdecreet

## **Flankerend beleid - woonrecht**

Op de locatie waar voor de stopzetting van een veehouderij een vergoeding werd verleend in het kader van het flankerend beleid, vermeld in dit artikel, kan na de stopzetting geen nieuwe veehouderij meer worden vergund.

Voor de landbouwer, zijn afstammelingen, de langstlevende echtgenoot, echtgenote of wettelijk samenwonende partner van de landbouwer of van zijn afstammelingen, en hun respectieve gezinsleden geldt, op persoonlijke titel, een tijdelijk woonrecht vanaf de dag van de volledige stopzetting van hetzij de landbouwactiviteiten van een piekbelaster, hetzij de landbouwactiviteiten op een locatie waarvoor overeenkomstig artikel 39 steun voor de stopzetting van de landbouwactiviteiten verleend werd. Het uitoefenen van dat woonrecht is vrijgesteld van een eventuele vergunningsplicht als vermeld in artikel 4.2.1, 6°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

## **Analyse**

> < huidige advisering dep. L&V inzake het 'verdwijnen' van landbouwbedrijven/zetel in agrarisch gebied

# Stikstofdecreet



## **Aan artikel 36ter Natuurdecreet worden leden 3 tem 8 toegevoegd**

Wat betreft de afbakening van de zoekzones: binnen de delen van de zoekzones met de laagste actuele of potentiële natuurwaarden kan de afbakening ervan worden aangepast op basis van socio-economische belangen.

Zoekzone: art. 2, 70° Natuurdecreet – een zone die per Europees te beschermen soort en per Europees te beschermen habitat de perimeter aangeeft die gevrijwaard wordt met het oog op het optimaal plaatsen van de instandhoudingsdoelstellingen voor de betrokken SBZ.

### **Analyse**

*In een SBZ-H dient er evenwel voorrang te worden gegeven aan herstel of handhaving van de natuurlijke habitats conform artikel 6 HRL. De aanpassing van een zoekzone met bijvoorbeeld de laagste actuele maar een potentieel hoge natuurwaarde, in het licht van socio-economische belangen is slechts mogelijk indien die maatregel verenigbaar is en blijft met artikel 6 HRL.*

# Stikstofdecreet



## **Wijzigen of bijstellen milieuvorwaarden via meldingsprocedure**

Verscheidene artikels: exploitanten ter naleving van een aantal vereisten bepaald in het stikstofdecreet voor een vergunningsplichtige verandering of bijstelling milieuvorwaarden kunnen de meldingsprocedure volgen

### **Analyse**

*Toelichting: 'minimale ingreep', 'korte tijdsperiode', 'administratieve last' : minimale stap in reductieverplichting betekent niet altijd en niet noodzakelijk dat de ingreep ook minimaal is. De vrijstelling van de vergunningsplicht moest worden verantwoord.*

# Inwerkingtreding



- **Van toepassing op** alle aanvragen betreffende een omgevingsvergunning ingediend **voor** de inwerkingtreding van dit decreet waarover de bevoegde overheid nog geen vergunningsbeslissing genomen heeft op de datum van de inwerkingtreding van het stikstofdecreet, met inbegrip van vergunningsaanvragen die opnieuw moeten worden behandeld na een vernietigingsarrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.
- Bij de behandeling van een omgevingsvergunningsaanvraag **kan** de bevoegde overheid, vermeld in artikel 52 OVD, als ze de ontvankelijkheid en volledigheid van het aanvraagdossier of de project-m.e.r.-screening opnieuw beoordeelt overeenkomstig artikel 63 OVD, **rekening houden met gegevens of documenten die werden gewijzigd in of toegevoegd aan het aanvraagdossier vóór** de inwerkingtreding van het stikstofdecreet.
- IWT: **op de dag die volgt op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.**



# Quo vadis



# Gevolgen



## Voor het decreet

1. KT: Gelet op kaduke regelgeving, organisatie van onwettige omgevingsvergunningen, dus onvermijdelijke vergunningsstop
2. MLT: GwH – Vernietiging? In elk geval vernietigbare vergunningen bij RvVb
3. KT/LT uitvoeringsbesluiten?

### **Opnieuw beginnen of net niet?**

Nood aan wetenschappelijk onderbouwde monitoring + legaal kader



## Voor de vergunningsaanvrager

1. Kaduuk decreet zorgt voor kaduke omgevingsvergunningen: rechtsonzekerheid
2. Vernietigbare vergunningen bij RvVb door toepassing onwettig decreet en inhoudelijke onvolledigheid/afwezigheid passende beoordelingen/verscherpte natuurtoetsen
3. Vergunningsaanvragenstop

