

Zuhal Demir

Vlaams minister van

Justitie en Handhaving, Omgeving,

Energie en Toerisme

Koning Albert II-laan 7, 6de verdieping

1210 BRUSSEL

T 02 552 61 00

kabinet.demir@vlaanderen.be

www.vlaanderen.be

Aan: Departement Omgeving

ANB

INBO

OVAM

VEKA

VLM

VMM

uw bericht van

uw kenmerk

ons kenmerk

bijlagen

vragen naar /e-mail

Kabinet.demir@vlaanderen.be

KZD

telefoonnummer

02 552 61 00

datum

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

1. Inleiding

Om de dreigende economische stilstand als gevolg van het Stikstofarrest van 25 februari 2021¹ af te wenden, werd op 2 mei 2021 een 'ministeriële instructie stikstof' uitgevaardigd 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.²

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

Op 10 maart 2023 heeft de Vlaamse Regering de Programmatische Aanpak Stikstof (DPAS) definitief vastgesteld.³ Het team Mer had op 9 maart 2023 het plan-MER Programmatische Aanpak Stikstof goedgekeurd (nummer PLMER-0257-GK).

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

² Zie <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/stikstofarrest-gevolgen-voor-vergunningen>. De richtsnoeren werden gewijzigd in juli 2022.

³ De documenten zijn terug te vinden op: <https://www.vlaanderen.be/stikstof-in-vlaanderen>

De doorvertaling van de DPAS gebeurde in decretale teksten.⁴ Dit ontwerp van decreet werd op de ministerraad van 14 juli 2023 bij gebrek aan consensus evenwel niet goedgekeurd.

Het uitblijven van een decretaal verankerde stikstofaanpak en enkele nuanceringen in de rechtspraak maken dat de aanpak van de 'ministeriële instructie stikstof' d.d. 2 mei 2021 dient te worden aangescherpt en verduidelijkt. Onderhavige 'ministeriële instructie stikstof *BIS*' vervangt integraal de instructie d.d. 2 mei 2021 alsook de bijhorende richtsnoeren.

Deze richtlijnen kunnen niet steeds mechanisch worden toegepast. De beoordeling terzake ligt, dossier per dossier, steeds bij de adviesverlenende instantie en de vergunningverlenende overheid. Bij twijfel omtrent het significant karakter van de effecten moet een individuele passende beoordeling worden opgemaakt. De vergunningverlenende overheid kan een vergunning slechts verlenen, indien zij op grond van de conclusies van de (passende) beoordeling van de gevolgen hiervan voor de betrokken speciale beschermingszone de zekerheid heeft verkregen dat er geen betekenisvolle aantasting voor de natuurlijke kenmerken van het gebied zal plaatsvinden.⁵

Deze instructie gaat uit van het voorzorgsprincipe, in afwachting van de decretale verankering van de DPAS.

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

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

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

De praktische wegwijzers 'Eutrofiëring via de lucht' en 'Verzuring via lucht' (hierna: *Praktische Wegwijzen*) waarnaar de Omzendbrief/OMG/2017/01 verwijst, werden, voor wat betreft de NO_x-emissies, aangepast.

Op het 'online instrument voortoets' (www.voortoets.be) zijn de modules 'eutrofiëring en verzuring via lucht' voor wat betreft de NO_x-emissies beschikbaar.

3. Achtergrond

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

⁴ VR 2023 1407 DOC.1057/1, DOC.1057/2BIS en DOC.1057/3BIS.

⁵ Zie 27 oktober 2022, nr. RvVb-A-2223-0165, Nauwelaerts e.a.

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 voor de habitatrictlijngebieden passende maatregelen te nemen ter voorkoming van verslechtering in de SBZ.

Dit veronderstelt dat lidstaten ook milieudrukken aanpakken die een belangrijke impact hebben op de habitatkwaliteit binnen speciale beschermingszones, waaronder atmosferische stikstofdepositie.

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

De impact van stikstofuitstoot op (de instandhoudingsdoelstellingen van) een habitatrictlijngebied is één van de milieueffecten die hierbij moet worden beoordeeld. De uitstoot van stikstof omvat zowel de uitstoot van ammoniak (NH_3), die in Vlaanderen voor meer dan 95% afkomstig is van landbouwactiviteiten⁶ (exploitatie van veehouderijen, uitrijden van mest, mestverwerking, enz.) als de uitstoot van stikstofoxiden (NO_x) door o.a. verkeer, industrie, landbouw en handel en diensten. Zowel ammoniak als NO_x verspreiden zich via de lucht en slaan vervolgens neer, onder meer in natuurgebieden.

De verzurende en vermestende effecten van deze stikstofneerslag of -depositie, kunnen een schadelijke impact hebben op het milieu, de gezondheid en de biodiversiteit. Om die reden vormt de depositie van stikstof in de meeste Vlaamse Habitatrictlijngebieden een belangrijk aandachtspunt, dat ook doorwerkt in de vergunningverlening. Daarbij is het van belang om de cumulatieve effecten van de stikstofuitstoot van alle relevante projecten mee in beschouwing te nemen.

4. Context

De Vlaamse Regering ambieerde een definitief PAS-kader te implementeren dat juridisch robuust is en wetenschappelijk onderbouwd, teneinde tot rechtszekerheid te komen voor alle sectoren, van industrie over bouwsector tot landbouw, en dit zowel voor bestaande activiteiten als voor nieuwe activiteiten en projecten die stikstof uitstoten.

De opmaak van een plan-MER (met bijhorende passende beoordeling) om te komen tot een definitieve stikstofaanpak werd opgestart in 2018.

⁶ www.milieuraapport.be/sectoren/landbouw/emissies-afval/ammoniakemissie-landbouw

Het beoordelingskader voor de passende beoordeling van de definitieve PAS, opgenomen in de kennisgevingsnota voor de plan-MER, bestond 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.

Door de Vlaamse Regering werden op 23 februari 2022 een ontwerp PAS vastgesteld, 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.⁷

De definitieve PAS kreeg een gunstige passende beoordeling d.d. 9 maart 2023, en de plan-MER werd definitief goedgekeurd op 9 maart 2023.

Op 10 maart 2023 heeft de Vlaamse Regering de Programmatische Aanpak Stikstof definitief vastgesteld.

De decretale verankering van de DPAS werden voorgelegd aan de Vlaamse Regering, maar echter niet goedgekeurd bij gebrek aan consensus. Dit betekent dat er géén vooruitzicht is op een decretale verankering van de DPAS in de nabije toekomst. Hierdoor zullen de (generieke) bronmaatregelen of de beoordelingskaders kortelings géén decretale grondslag krijgen. Deze vaststellingen noodzaken tot een onmiddellijke wijziging van de ministeriële instructie d.d. 2 mei 2021. Dit is een bewarende maatregel.

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

5. Het Stikstofarrest van 25 februari 2021

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

In het arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 25 februari 2021, nr. A-2021-0697 dat betrekking had op een pluimveebedrijf, werden belangrijke kanttekeningen geplaatst bij het voorlopige PAS-significantiekader, zoals het ook was opgenomen in de Omzendbrief OMG/2017/01 van 6 september 2017. De Raad voor Vergunningsbetwistingen oordeelde dat een loutere verwijzing naar het voorlopige PAS-significantiekader en de daarin opgenomen drempelwaarden, waarbij een bijdrage van de door het project veroorzaakte depositie aan de kritische depositiewaarde of KDW⁸ van minder dan 5%, voor zowel de depositie van NH₃ en NO_x wordt aanzien als niet significant, niet volstaat.

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

In de vernietigde vergunningsbeslissing van het pluimveebedrijf was volgens de Raad voor Vergunningsbetwistingen niet gemotiveerd dat het voorlopige PAS-significantiekader, en de daarin gehanteerde drempels, die zekerheid bieden. Gelet op het ontbreken van een motivering voor de wetenschappelijke deugdelijkheid van de gehanteerde 5%-drempel had men bijgevolg op een *concrete* en individuele wijze, aan de hand van de specifieke kenmerken/effecten van het project en de specifieke milieukenmerken en -omstandigheden van de SBZ moeten motiveren waarom betekenisvolle effecten voor de natuurlijke kenmerken van de SBZ uitgesloten zijn. Daarbij had men de instandhoudingsdoelstellingen van de SBZ moeten betrekken en had men ook gebeurlijke cumulatieve effecten moeten onderzoeken. Bij de bepaling van het risico op een betekenisvolle aantasting zou volgens de Raad immers ook rekening moeten gehouden worden met het cumulatief effect van meerdere deposities om zo de cumulatieve milieudruk ten aanzien van de betrokken SBZ te bepalen ('vele kleintjes maken één grote').

⁸ De kritische depositiewaarde (KDW) van een habitat is de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van de habitat significant wordt aangetast door de verzurende en/of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie (reactieve stikstof).

6. Tussentijdse aanpak in afwachting van de decretale verankering van de DPAS

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 DPAS in de toekomst is het aangewezen om in de vorm van een tussentijdse en tijdelijke aanpak aangepaste verduidelijkingen te geven aan de adviesverlenende instanties omtrent de beoordeling van stikstofdeposities in het kader van vergunningsaanvragen.

De tussentijdse aanpak steunt op de actuele toestand en de evolutie van de stikstofuitstoot en -depositie in Vlaanderen, alsook op de al verworven inzichten doorheen de monitoring van de stikstoftoestand en de passende beoordeling en de goedgekeurde plan-MER van de DPAS.

a) Stikstofemissies

Er wordt verwezen naar de emissies en emissietrends inzake NO_x en ammoniak zoals vermeld in de passende beoordeling/plan-MER PAS d.d. 9 maart 2023.

De emissie van NO_x 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_x-emissies dan 2019. In 2021 lag de jaaremissie van NO_x evenwel nog lager dan in 2020, wat wijst op een onderliggende structurele afname. Indien abstractie wordt gemaakt van 2020 en 2021, vertoont de NO_x-uitstoot tijdens de periode 2014–2019 een gemiddelde jaarlijkse dalende trend van –4,1%/jaar.

Om in 2030 uit te komen op een NO_x-jaaremissie van 21.793 ton NO_x-N (PAS-scenario G8), moet de emissie van NO_x 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_x 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 ammoniak nam tijdens de periode 2014–2021 gemiddeld af met –0,9%/jaar.

Om in 2030 uit te komen op een NH₃-jaaremissie van 21.347 ton NH₃-N (PAS-scenario G8), moet de NH₃-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 NH₃-emissie afneemt (–0,9%/jaar tussen 2014 en 2021) volstaat niet om de 2030-PAS doelstelling te realiseren. Een drastische versnelling in de afname van de ammoniakemissies is nodig, zeker ook omdat de depositie/emissieverhouding van ammoniak in Vlaanderen vier keer hoger is dan die van NO_x.

b) Stikstofdeposities

Er wordt verwezen naar de deposities en depositietrends inzake NO_x en ammoniak zoals vermeld in de passende beoordeling/plan-MER PAS d.d. 9 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_x (–6,9%/jaar) tenietgedaan wordt door een (niet significante) toename van de depositie van ammoniak (+1,2%/jaar).

c) Dalende trend

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

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

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

De gemiddelde stikstofdepositie in Vlaanderen toonde sinds 2015 een duidelijke daling. Echter komt deze daling nagenoeg louter op het conto van NO_x. De deposities uit NH₃ namen tussen 2015 en vandaag zelfs verder toe.

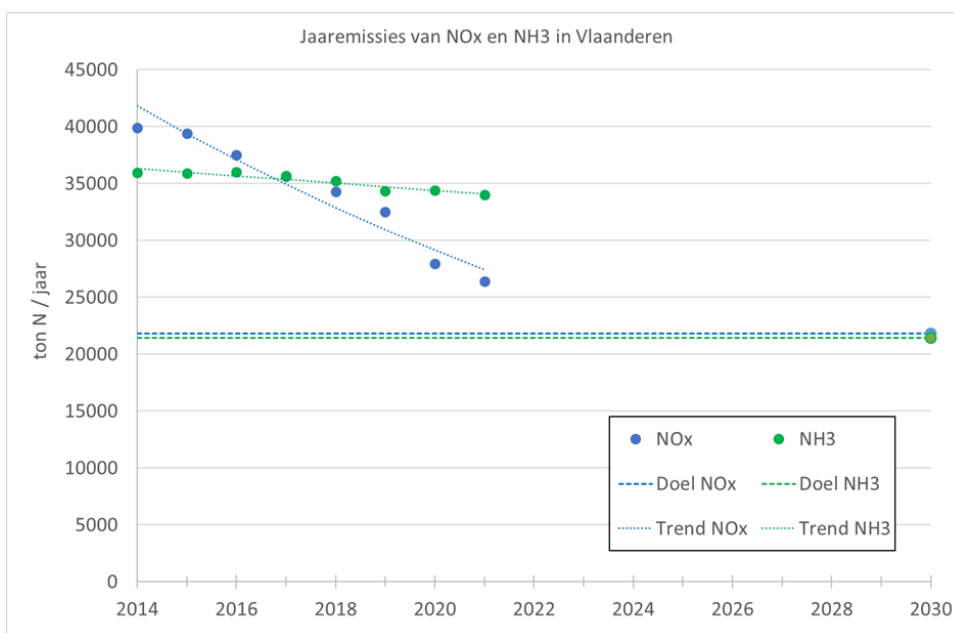
Periode	NO _x	NH ₃	Totaal N
2015–2020	–6,9% [–13,0%; –0,3%]	+1,2% [–1,7%; +4,2%]	–1,5% [–4,6%; +1,6%]

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

Recente beleidsbeslissingen van de Vlaamse Regering, o.a. in het kader van het luchtbeleidsplan 2030, gecombineerd met de verwachte autonome evolutie van de uitstoot⁹, houden een verdere afname van de NO_x-uitstoot in Vlaanderen met meer dan 43% in tegen 2030 in vergelijking met 2015 (bron: Luchtbeleidsplan 2030 + berekeningen plan-MER definitief PAS).

Voor NH₃-deposities blijkt uit het bovenstaande géén substantiële daling van de emissies en deposities. De toepassing van de werkwijze in onder meer de Omzendbrief OMG/2017/01 droeg aldus blijkbaar niet bij aan de doelstellingen vooropgesteld in het lopende plan-MER¹⁰.



Figuur: Emissie van stikstofoxiden (NO_x, 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 ammoniakuitstoot, zou tegen 2030 niet kunnen leiden tot een substantiële daling van de ammoniakemissies. Een verdere reductie van ammoniakuitstoot afkomstig van de uitbating van veehouderijen en

⁹ 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.

¹⁰ Uit plan-MER berekeningen blijkt dat een toepassing van het voorlopige significantiekader, waarbij de zgn. 'rode' bedrijven zouden stoppen en de zgn. 'oranje' bedrijven een reductie van 30% zouden realiseren tegen 2030, slechts zou leiden tot afname van ammoniakemissie met 0,572 kton, hetgeen maar 1,3% van de Vlaamse ammoniakuitstoot van 2015 uitmaakt.

mestverwerkingsinstallaties is daarvoor noodzakelijk. Dit kan niet geregeld worden via deze instructie maar zal voorwerp uitmaken van het definitieve PAS-kader. In afwachting is een tussentijdse aanpak aangewezen met een beleid dat het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor de habitatrichtlijngebieden alleszins niet in gevaar brengt.

7. Tussentijdse aanpak voor de beoordeling van stikstofdeposities

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

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

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

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”*.¹¹ 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.¹²

Indien uit de voortoets op grond van objectieve gegevens blijkt dat er geen risico op een meetbare of aantoonbare aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone bestaat, dan eindigt de voortoets en moet geen passende beoordeling worden opgemaakt. Vanuit die

¹¹ HvJ 7 september 2004, nr. C-127/02; HvJ 7 november 2018, nr. C-293/17 en C-294/17, overweging 109.

¹² RvVb 5 november 2019, nr. RvVb-A-1920-0220.

benadering kan niet elke beperkte twijfel worden gehanteerd als argument om een passende beoordeling af te dwingen.¹³

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

Als op grond van de voortoets significante effecten niet kunnen worden uitgesloten, betekent dit niet dat het project niet vergunbaar is. Dit brengt wel met zich mee dat het project onderworpen dient te worden aan een passende beoordeling. De passende beoordeling van de gevolgen van een project voor de SBZ houdt in dat, voordat voor dit project toestemming wordt verleend, op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake, alle aspecten van het project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen van dit gebied in gevaar kunnen brengen, moeten worden geïnventariseerd.¹⁴

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 speciale beschermingszone in kwestie, moet aan een *“passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone”* worden onderworpen.¹⁵

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 speciale beschermingszone, 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 speciale beschermingszone, 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 speciale beschermingszone. 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.¹⁶ Kan dat niet uitgesloten worden, kan de vergunningverlenende overheid het project enkel vergunnen na het doorlopen van de zgn. ‘ADC-toets’ (geen alternatieven,

¹³ RvVb 14 januari 2020, nr. RvVb-A-1920-0431; RvVb 9 januari 2018, nr. RvVb/A/1718/0403.

¹⁴ Hof van Justitie, 7 september 2004, nr. C-127/02.

¹⁵ Hof van Justitie, 17 april 2018, nr. C-441/17.

¹⁶ Hof van Justitie, 7 september 2004, nr. C-127/02.

dwingende reden van algemeen belang, compenserende maatregelen; zie artikel 36ter, §5 van het Natuurdecreet).

8. Tussentijds kader voor NO_x-emissies

a) Voortoets

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

In het Nederlands PAS-arrest van 7 november 2018 oordeelde het Hof van Justitie dat (toekomstige) maatregelen die worden uitgevoerd in het kader van een programmatische aanpak stikstof niet mogen worden betrokken in een passende beoordeling indien de verwachte voordelen van die maatregelen niet vaststaan ten tijde van die beoordeling.¹⁷

Hoger werd aangegeven dat de overschrijdingen van de KDW van de natuurlijke habitattypes in de habitatrictlijngebieden die daarvoor zijn aangewezen, in hoofdzaak het gevolg zijn van ammoniakdeposities. Dit blijkt afdoende uit de passende beoordeling en het plan-MER d.d. 9 maart 2023 bij de DPAS.

De vrijstelling van een individuele passende beoordeling voor projecten onder de voortoets-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 mogen 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 drempel voor de voortoets 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 drempel voor de voortoets 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 drempel voor de voortoets mogen er niet voor zorgen dat de verdere daling van de emissies in de

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

periode 2030-2045, om te komen een gunstige staat van instandhouding in 2050, gehypothekeerd wordt.

Uit de aangehaalde passende beoordeling van de definitieve PAS blijkt dat de toepassing van een 1% *de minimis*-drempel de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen niet in het gedrang brengt.

Aandeel voorziene depositie t.o.v. de KDW van de getroffen gevoelige habitat (impactscore) ¹⁸	Gevolg
Kleiner dan 1%	In principe geen passende beoordeling vereist
Vanaf 1%	Passende beoordeling vereist

De waarde van 1 % voor de *de minimis*-drempel is in de passende beoordeling/plan-MER d.d. 9 maart 2023 onderbouwd op grond van onder meer de volgende elementen:

- Structurele afname van NOx-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 NOx en ammoniak;
- De beperkte bijdrage van stationaire NOx bronnen tot de totale stikstofdepositie in Vlaanderen, binnen en buiten SBZ-H;
- 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 SBZ-H in Vlaanderen 0,10 % van de KDW. In geen enkele Vlaamse SBZ-H 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 SBZ-H;
- 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.

Hiermee wordt de *de minimis*-drempel voor NOx uit de vorige ministeriële instructie dus bevestigd.

¹⁸ De impactscore van een project, activiteit of emissiebron is de grootste waarde van de verhouding van de depositiebijdrage van het project tot de KDW van de stikstofgevoelige habitats binnen SBZ-H en in de toetszone van het project. Bij de bepaling van de impactscore worden enkel locaties beschouwd waarvan de KDW als gevolg van de achtergronddepositie wordt overschreden, of ingevolge de cumulatie van de achtergronddepositie en het project zou worden overschreden. De beoordeling van de impact van de stikstofdeposities gebeurt dus steeds t.o.v. de habitats binnen de toetszone waarvan de KDW wordt overschreden.

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

Zo wordt de definitieve stikstofaanpak om de Europese doelstellingen te bereiken niet gehypothecerd. Het onderwerpen van alle projecten met een uiterst minimale NO_x-bijdrage aan dergelijke passende beoordeling is immers niet in overeenstemming met de schadedrempel uit de habitattoets en zou bovendien voor enorme administratieve lasten zorgen en zelfs tot een economische stilstand kunnen leiden.

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

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

b) Passende beoordeling

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

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 de geplande werkzaamheden voor de betrokken speciale beschermingszone 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 die werkzaamheden toe te kennen.¹⁹

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 natuurwaarden, moeten de gevolgen van die toename worden onderzocht.²⁰ 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.

¹⁹ HvJ 20 september 2007, nr. C-304/05.

²⁰ RvVb 15 december 2022, nr. RvVb-A-2223-0346, Stad Vilvoorde e.a.

Om tot een gunstige passende beoordeling te komen voor projecten met impactscore >1% waarbij een stijging van de depositie optreedt daar waar de KDW wordt overschreden, is het noodzakelijk dat er op projectniveau, rekening houdend met de gebiedsspecifieke situatie en de vastgestelde dalende trend en het toepassen van de geldende wetgeving en reductiebeleid, een (ecologische) aftoetsing gebeurt. De effecten van de (generieke) reductiemaatregelen op het getroffen habitat kunnen hierbij mee in kaart worden gebracht. Essentieel is dat het project de gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend (PAS-doelstelling, referentieperiode 2015-2030) niet hypothekeert. Wanneer dit het geval is kan een gunstige passende beoordeling worden bekomen. In geval van een uitbreiding worden de bijkomende deposities hieraan getoetst (bv. bij een uitbreiding van een project met een impactscore van 2,5% naar 3,0% wordt gebiedsspecifiek onderzocht of de bijkomende depositie van 0,5% de neerwaartse depositietrend hypothekeert).

Indien blijkt uit de passende beoordeling dat, desgevallend na toepassing van interne saldering, de dalende trend in het gedrang komt, zijn volgende milderende maatregelen mogelijk:

- Technisch-economische reductiemaatregelen nemen die streven naar de ondergrens van de BBT-GEN²¹ 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 afwegingsgebied.²²
- Maatregelen nemen die verder reduceren, ook al gaan die verder dan het gangbare afwegingsgebied inzake economische haalbaarheid.

Indien de dalende trend nog steeds in het gedrang komt, ondanks het nemen van bijkomende milderende maatregelen, is hoe dan ook geen gunstige passende beoordeling mogelijk en is het project niet vergunbaar.

Wanneer ingevolge een project geen stijging van de depositie optreedt daar waar de KDW wordt overschreden, desgevallend na toepassing van interne saldering of andere milderende maatregelen, kan op grond van de voormelde gebiedsspecifieke beoordeling eveneens een gunstige passende beoordeling worden bekomen.

9. Tussentijds kader voor NH₃-emissies (landbouw en mestverwerkingsinstallaties)

In tegenstelling tot wat het geval is voor NO_x hebben het gebruik van de drempels en de significantiekaders van de hoger aangehaalde omzendbrieven voor NH₃ niet geleid tot een afname van de ammoniakemissie,

²¹ 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 NO_x/NH₃.

²² 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 NO_x 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.

noch van de depositie van ammoniak in de habitatrichtlijngebieden. De afname van de ammoniakuitstoot in Vlaanderen die ingezet was sinds de jaren 1990 is sinds 2007/2008 gestagneerd.

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

Doordat er geen vooruitzicht is op een decretale implementatie van de reductiemaatregelen uit de DPAS binnen korte termijn, en gelet op de blijvend hoge ammoniakdeposities op de speciale beschermingszones, is een verdere aanscherping van de beleidslijnen noodzakelijk.

In tegenstelling tot wat het geval is voor NO_x is er op heden géén sprake van een voldoende afname van de ammoniakemissie afkomstig uit de landbouw, noch van de daaruit volgende deposities van ammoniak in de SBZ-H, in lijn met de tegen 2030 te bereiken PAS-doelstelling.

De DPAS stelt voorop om voor ammoniakemissies afkomstig uit veehouderijen en mestverwerkingsinstallaties een *de minimis*-drempel te hanteren van 0,025%. Deze getalwaarde moest garanderen dat, in combinatie met een structureel en voldoende dalende trend van de emissies van NO_x én NH₃, het risico op betekenisvolle effecten (als gevolg van de cumulatieve depositiebijdrage van projecten onder de drempel), voor NH₃ en voor NO_x op een gelijkwaardige en equivalente manier uitgesloten kan worden.

Deze vrijstellingsdrempel maakte vanzelfsprekend onderdeel uit van een groter programma, waarbij ook werd ingezet op emissiereducerende maatregelen inzake ammoniak om tot een noodzakelijke en geborgde emissiereductie (inzake ammoniak) te komen. Deze maatregelen blijven vooralsnog uit, zodat de *de minimis*-drempel van 0,025% (nog) geen toepassing kan vinden.

Deze drempel kan in toepassing van de onderhavige instructie thans wél worden aanzien als een veiligheidsdrempel, of onvergundheidsdrempel, waaronder desgevallend nog vergunningen kunnen worden verleend, zij het mits een gunstige passende beoordeling (met een ecologische aftoetsing). Opdat een gunstige passende beoordeling zou kunnen worden bekomen dient minstens te worden voldaan aan de volgende voorwaarden:

- Er mag **géén stijging van de deposities** optreden;
- Er mogen **géén bijkomende dieren aantallen** worden vergund, noch in het totaal noch per diercategorie.

De hervergunning van bestaande inrichtingen is hoe dan ook enkel mogelijk indien minstens de reductiepercentage uit de vooropgestelde PAS worden gerealiseerd:

- Een reductie (t.o.v. de emissiesituatie 2015) van -60% van de emissies voor varkens en pluimvee in niet-AEA-stallen;
- Een reductie (t.o.v. de emissiesituatie 2015) van -20% voor de mestkalveren en -15% voor het vlees- en melkvee.

Boven de onvergundbaarheidsdrempel kunnen de risico's op significante effecten niet worden uitgesloten, zodat voor **projecten met een impactscore vanaf 0,025%** – m.i.v. van hervergunningen – in principe **géén gunstige passende beoordelingen of vergunningen kunnen worden verleend**. Eén en ander is vanzelfsprekend ook een implementatie van het verslechteringsverbod vermeld in artikel 6, 2de lid van de Habitatrichtlijn.

Aandeel voorziene depositie t.o.v. de KDW van de getroffen gevoelige habitat (impactscore)	Gevolg
Kleiner dan 0,025%	Passende beoordeling vereist
Vanaf 0,025%	Géén gunstige passende beoordeling mogelijk

10. Gekoppeld beleid

In afwachting van een definitief PAS-kader wordt verder ingezet op een aantal maatregelen om onmiddellijke stikstofreducties te realiseren. Er wordt onderzocht of bijkomende vergunningsvoorwaarden kunnen worden opgelegd en of vergunningen kunnen worden gewijzigd om de ammoniakemissies te beperken. Tevens wordt bekeken of vergunningen met een zeer grote impact op een SBZ kunnen worden ingetrokken, opgeheven en/of geschorst.

11. Hoe omgaan met lopende vergunningsaanvragen?

Deze instructies zijn van onmiddellijke toepassing in alle lopende vergunningsaanvragen waarin nog geen definitieve beslissing genomen werd.

Deze instructie wordt meegedeeld aan de andere vergunningverlenende overheden en de betrokken maatschappelijke actoren.

Brussel, 17 juli 2023

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