



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 74.348/1/V
van 2 oktober 2023

over

een voorstel van decreet ‘over de programmatische aanpak
stikstof’ (*Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1801/1)

Op 2 augustus 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van het Vlaams Parlement verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een voorstel van decreet ‘over de programmatische aanpak stikstof’ (*Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1801/1).

Het voorstel is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 12 september 2023. De kamer was samengesteld uit Wouter PAS, staatsraad, voorzitter, Inge VOS en Toon MOONEN, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Wim GEURTS en Greet VERBERCKMOES, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 oktober 2023.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING

2.1. Het om advies voorgelegde voorstel van decreet heeft, aldus artikel 4, § 1, ervan, tot doel “bij te dragen aan de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen voor Europees beschermde natuur door de impact van stikstofdepositie op speciale beschermingszones die aangewezen zijn met toepassing van de Habitatrictlijn, structureel en planmatig terug te dringen”.

Het voorstel, in samenhang met de in artikel 4 opgenomen doelstellingen die bereikt moeten worden tegen 31 december 2030, bevat een hoofdstuk inzake “bronmaatregelen” (hoofdstuk 2), een hoofdstuk inzake (tijdelijke²) “beoordelingskaders voor vergunningverlening wat betreft stikstofdepositie via de lucht” (hoofdstuk 3) en een hoofdstuk inzake “monitoring en borging” (hoofdstuk 6). Daarnaast bevat het voorstel een hoofdstuk inzake “woonrecht” (hoofdstuk 4), inzake het “Maatwerkgebied Turnhouts Vennengebied” (hoofdstuk 5) en inzake de verwerking van persoonsgegevens (hoofdstuk 7). Hoofdstuk 8 bevat wijzigingsbepalingen, in het bijzonder aan het Natuurdecreet van 21 oktober 1997³ en het Mestdecreet van 22 december 2006.

2.2. Uit het reeds vermelde artikel 4, alsook uit de toelichting bij het voorstel kan opgemaakt worden dat het voorstel van decreet de omzetting beoogt van de door de Vlaamse Regering op 10 maart 2023 bij besluit vastgestelde programmatische aanpak stikstof (definitieve PAS of PAS).⁴⁻⁵

Sinds 2014 heeft het Vlaamse Gewest de ambitie om via een programmatische aanpak de depositie van stikstof op een structurele en planmatige manier terug te dringen voor de in het Vlaamse Gewest aanwezige bronnen. De bedoeling is om deze vorm van milieudruk te verminderen, met het oog op de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen en het

¹ Aangezien het gaat om een voorstel van decreet, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Hoofdstuk 3 is van toepassing op omgevingsvergunningsaanvragen die worden ingediend tot 31 december 2030 (artikel 25 van het voorstel).

³ Decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’.

⁴ Hoewel de ‘vaststelling van een programmatische aanpak stikstof’ als een *besluit* is gekwalificeerd, is het niet voor advies aan de Raad van State voorgelegd en werd het slechts bij uittreksel in het *Belgisch Staatsblad* (4 april 2023, p. 36071 e.v.) bekendgemaakt. Voor de volledige teksten, zie <https://beslissingenvlaamsegering.vlaanderen.be/document-view/640ADEE193165640DEAF5DA3> en <https://beslissingenvlaamsegering.vlaanderen.be/document-view/640ADEE193165640DEAF5DA6> (Dossier VR 2023 1003 DOC.0250 (PAS is VR 2023 1503 MED.0103.-2)).

⁵ Tegen dit besluit werd een vernietigingsberoep ingesteld bij de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak (zie BS 26 september 2023, p. 79812).

voorkomen van de verslechtering van de natuurkwaliteit en het natuurlijk milieu van de Europees te beschermen habitats en Europees te beschermen soorten en hun leefgebieden.⁶

In een arrest van 25 februari 2021 (het zogenaamde ‘stikstofarrest’) oordeelde de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat de werkwijze waarbij op basis van een abstracte vrijstellingsdrempel (met loutere verwijzing naar een ‘voorlopig PAS significantiekader’) werd aangenomen dat de door een project veroorzaakte depositie beperkt zou zijn omdat deze minder bijdraagt dan 5% aan de kritische last, onrechtmatig was.⁷ De loutere verwijzing naar het bestaande PAS-significantiekader met diens drempelwaarden kon, aldus de Raad voor Vergunningsbetwistingen, op zich niet volstaan om de aanvraag niet concreet te beoordelen op zijn betekenisvolle effecten op de nabijgelegen speciale beschermingszone.⁸

De definitieve PAS is opgesteld in reactie op het voornoemde stikstofarrest, en heeft volgens de nota aan de Vlaamse Regering bij dat besluit 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” en te “leiden tot een toekomstgericht, werkbaar en rechtszeker kader voor vergunning- en toestemmingverlening, rekening houdend met ecologische, sociale en economische randvoorwaarden”. De PAS is opgevat als een omvattend programma, met als belangrijkste onderdelen: brongerichte maatregelen om de emissie en depositie van stikstof te verminderen; een stikstofsaneringsplan met herstelmaatregelen voor de natuurkwaliteit en het natuurlijk milieu in speciale beschermingszones aangewezen in toepassing van de habitatrichtlijn⁹ (SBZ-H); en kaders voor de beoordeling van de impact van activiteiten die stikstofoxiden of ammoniak uitstoten. Daarnaast bevat de PAS flankerende maatregelen en een systeem van monitoring en borging.¹⁰

Volgens de toelichting moet het voorstel van decreet mee zorgen voor de “borging” van deze definitieve PAS.

ALGEMENE OPMERKINGEN

Begrijpbaarheid van de voorgestelde regeling

3. In de toelichting bij het voorstel wordt opgemerkt dat “[a]angezien voorliggend decreet voorziet in een omzetting in regelgeving van verschillende onderdelen van de PAS, (...) deze memorie (lees: toelichting)¹¹ samen [moet] worden gelezen met de betreffende onderdelen

⁶ Artikel 50ter, § 4, e.v. van het Natuurdecreet van 21 oktober 1997, ingevoegd bij het decreet van 9 mei 2014.

⁷ RvVb 25 februari 2021, nr. RvVb-A-2021-0697, *Natuurpunt Limburg*.

⁸ *Idem*, p. 33.

⁹ Richtlijn 92/43/EG van de Raad van 21 mei 1992 ‘inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna’.

¹⁰ Zie *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1801/1 (hierna: toelichting bij het voorstel), p. 3.

¹¹ Bij een (voor)ontwerp van decreet, dat uitgaat van de Vlaamse Regering, hoort een memorie van toelichting. Bij een voorstel van decreet, ingediend door een of meer parlementsleden, zoals de om advies voorgelegde tekst, hoort een toelichting.

van de PAS. In de memorie (lees: toelichting) wordt daarom ook verwezen naar de specifieke relevante pagina's van de PAS". Voor een goed begrip van de definitieve PAS is het vaak nodig om verschillende, andere begeleidende documenten bij de definitieve PAS te consulteren, zoals de plan-MER,¹² de uitgebrachte adviezen en de 'antwoordnota openbaar onderzoek PAS'.¹³

Dit alles maakt dat de toelichting bij de voorgestelde regeling eerder opaak is¹⁴, en het onderzoek door de Raad van State, afdeling Wetgeving bemoeilijkt. Dit maakt echter vooral ook dat een systematische en onderbouwde verantwoording ontbreekt voor de gemaakte beleidskeuzes en de vele verschillen in behandelingen die het voorstel bevat, en aldus voor de wijze waarop het voorstel beantwoordt aan de vereisten van artikel 6 van de habitatrichtlijn en van de artikelen 16, 17, lid 1, 20, 21 en 37 van het EU-Handvest, en de artikelen 10, 11, 22 en 23 van de Grondwet.

Verder in dit advies zullen een aantal voorbeelden van dit gebrek aan expliciete verantwoordingen of verduidelijkingen aan bod komen.

4. De door de stellers van het voorstel aangevoerde integratie van de PAS en het voorstel van decreet zorgt voor onduidelijkheid wanneer het twijfelachtig is of hetgeen is opgenomen in de PAS en hetgeen is opgenomen in het voorstel volledig overeenstemmen. Hoewel bij aannahme vanzelfsprekend de regels van het decreet zullen moeten worden toegepast, rijst hierdoor onzekerheid over de precieze doelstelling van de indieners van het voorstel. Het verdient daarom aanbeveling tijdens de parlementaire bespreking te verduidelijken op welke punten het voorstel afwijkt van de PAS.

De volgende voorbeelden kunnen worden vermeld.

Zo verduidelijkt de PAS hoe wordt bepaald welke bedrijven piekbelaster zijn.¹⁵ In artikel 20, tweede lid, van het voorstel wordt hier evenwel een specifieke regeling voor veehouderijen aan toegevoegd, uitgaande van de gemiddelde veebezetting.

¹² De definitieve PAS heeft het voorwerp uitgemaakt van een plan-MER en van een passende beoordeling op programmaniveau, zie: <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/640ADEE193165640DEAF5DA7> (volume 1), <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/640ADEE193165640DEAF5DA2> (volume 2), <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/640ADEE193165640DEAF5D9E> (volume 3), <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/640ADEE193165640DEAF5D9C> (goedkeuring).

¹³ <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/640ADEE193165640DEAF5DA1> (VR 2023 1503 MED.0103/3).

¹⁴ Bij wijze van voorbeeld: de toelichting bij het voorstel verwijst naar "G8" en "G8 scenario" en stelt onder meer: "De maatregelen die opgesomd zijn onder punt 2 t.e.m. 6 van het G8 scenario worden in onderhavig decreet verankerd." De toelichting verklaart evenwel nergens wat onder G8 of het G8 scenario moet worden begrepen. In de PAS wordt wel uiteengezet wat G8 betekent en welke emissiereducties het G8-scenario omvat.

¹⁵ VR 2023 1503 MED.0103/2, p. 46.

Zo stelt de PAS dat, voor veehouderijen en mestverwerkingsinstallaties, aanvragen voor vergunningen van onbepaalde duur die in overeenstemming zijn met de PAS-referentie-2030-toestand voor een specifieke bedrijfssituatie, gunstig passend beoordeeld zullen worden betreffende hun stikstofuitstoot en stikstofdeposities.¹⁶ Uit artikel 43, § 2, van het voorstel volgt echter dat indien de impactscore van zo'n exploitatie groter is dan de variabele drempel geen passende beoordeling wordt verricht (zie verder *sub* 11) en de vergunning wordt geweigerd, ongeacht de vaststelling of de PAS-referentie-toestand wordt bereikt.

Overeenstemming met artikel 6 van de habitatrichtlijn

5. Er moet onderzocht worden of de voorgestelde regeling geheel in overeenstemming is met artikel 6 van richtlijn 92/43/EG van de Raad van 21 mei 1992 'inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna' (de habitatrichtlijn).¹⁷ Hierin wordt bepaald:

“1. De Lid-Staten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.

2. De Lid-Staten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de Lid-Staat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De Lid-Staat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

¹⁶ VR 2023 1503 MED.0103/2, p. 75.

¹⁷ Zie ook artikel 4 van richtlijn 2009/147/EG van het Europees parlement en de Raad van 30 november 2009 'inzake het behoud van de vogelstand'. De definitieve PAS en bijgevolg ook het tijdelijk kader hebben evenwel niet de bescherming van vogelrichtlijngebieden (SBZ-V) tot doel.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.”

Artikel 6 van de habitatrictlijn is in het Vlaamse Gewest omgezet bij artikel 36*ter* van het Natuurdecreet van 21 oktober 1997.

6. Op het Vlaamse Gewest rust bijgevolg de verplichting, overeenkomstig artikel 6 van de habitatrictlijn, om enerzijds, passende maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de habitats niet verder verslechtert (lid 2), en anderzijds, positieve acties te nemen (zgn. instandhoudingsmaatregelen) die gericht zijn op het bereiken van een gunstige staat van instandhouding (lid 1).

Uit artikel 6, lid 3, eerste zin, van de habitatrictlijn vloeit bovendien de verplichting voort om voor elk plan of project (dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied) dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een SBZ-H om een passende beoordeling te maken van de gevolgen voor dat gebied rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied.

Uit artikel 6, lid 3, tweede zin, van de habitatrictlijn volgt dat de bevoegde nationale instanties slechts toestemming mogen geven voor het plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

7. Op basis van de habitatrictlijn zijn in het Vlaamse Gewest 38 speciale beschermingszones aangewezen, die betrekking hebben op 44 habitattypes. Volgens het laatste rapport over de stand van de Europese beschermde natuur in Vlaanderen is het overgrote deel van de habitats (38 op de 44) in zeer ongunstige staat van instandhouding; slechts drie habitats zijn in een gunstig staat van instandhouding.¹⁸

Eén van de oorzaken hiervan is de milieudruk door stikstofdepositie, veroorzaakt door de uitstoot van ammoniak (NH₃) en stikstofoxiden (NO_x) die neerslaat op de bodem en in het water. Zowel ammoniak als stikstofoxiden verspreiden zich na uitstoot (emissie) via de lucht en slaan vervolgens neer (depositie), onder meer in natuurgebieden. Deze stikstofneerslag zorgt voor verzurende en vermestende effecten, met een verstoord ecosysteem, verarmde biodiversiteit

¹⁸ VRIENS L., ADRIAENS T., BOONE N., BUYSSE D., DE BECK L., DE KEERSMAEKER L., DE KNIJF G., DE SMET L., DEVISSCHER S., DEVOS K., GEERAERTS C., GELAUDE E., MAES D., NEIRYNCK J., ONKELINX T., SIOEN G., THOMAS A., THOONEN M., VAN DEN BERGE K., VANDER MIJNSBRUGGE K., VAN GOSSUM P., VAN LANDUYT W., VERMEERSCH G., VERREYCKEN H. & VERSCHELDE P., *Natuurindicatoren 2021, Toestand van de natuur in Vlaanderen. Cijfers voor het beleid*, Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Brussel, 2021, https://purews.inbo.be/ws/portalfiles/portal/68510166/Vriens_etal_2021_Natuurindicatoren.pdf, p. 32.

en een ongezonde leefomgeving tot gevolg. Een teveel aan stikstof staat een gunstige staat van instandhouding in de weg.¹⁹

Om na te gaan of er een verhoogd risico bestaat op verminderde habitatkwaliteit door de verzurende en vermistende impact van stikstof, wordt per habitat(sub)type gebruik gemaakt van de kritische depositiewaarde (KDW). Volgens de toelichting bij het voorstel is de KDW

“een gangbare en internationaal erkende maat voor de gevoeligheid van een habitatype aan externe aanvoer van stikstof in het algemeen, en stikstofdepositie in het bijzonder. Vertaald naar de toepassing van dit begrip op het terrein is dit de maximaal toelaatbare N-druk per eenheid van oppervlakte of volume die een bepaald habitatype of leefgebied kan verdragen zonder dat deze –volgens de huidige kennis – er hinder van ondervindt. De KDW wordt uitgedrukt in kilogram stikstof per hectare per jaar (kg N ha⁻¹ j⁻¹). Zoals aangegeven in de bij besluit van de Vlaamse Regering van 10 maart 2023 definitief vastgestelde PAS (...) wordt in het kader van de PAS gewerkt met empirische kritische depositiewaarden, gebaseerd op het basiswerk van van Dobben et al. (2012) en gereviseerd voor gebruik in de Vlaamse context (Hens & Neiryck (2013))”.²⁰

Uit artikel 6, lid 1 en 2, van de habitatrichtlijn volgt de verplichting om, wat betreft de milieudruk van stikstofdepositie, de nodige instandhoudingsmaatregelen te nemen, alsook de resultaatsverplichting om de beschadigde habitats te herstellen.²¹ Aangenomen dat de kritische depositiewaarden gebaseerd zijn op de best mogelijke wetenschappelijke kennis, is het aanvaardbaar dat de overheid en de decreetgever gebruik maken van deze kritische depositiewaarden om aan deze verplichtingen uit de habitatrichtlijn tegemoet te komen. Concreet vloeit hier wat betreft de milieudruk van stikstofdepositie een principiële verplichting voor het Vlaamse Gewest uit voort om de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de KDW voor geen enkele habitat meer wordt overschreden,²² en te voorkomen dat de stikstofdepositie nog zou stijgen in de habitats waar de KDW wordt overschreden of dat de KDW zou kunnen worden overschreden in de habitats waar dit thans nog niet het geval is.²³

8. Met het oog op de doelstelling om bij te dragen aan de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen voor Europees beschermde natuur door de impact van stikstofdepositie op SBZ-H terug te dringen, beoogt het voorstel van decreet een structurele en planmatige aanpak.

¹⁹ Definitieve PAS, VR 2023 1503 MED.0103/2, p. 8-9.

²⁰ Aan de hand van de PAS kan vastgesteld worden dat hiermee worden bedoeld: M. HENS M. en J. NEIRYNCK, *Kritische depositiewaarden voor stikstof voor duurzame instandhouding van Europese habitattypen in Vlaanderen*, INBO, nota WBC, gebaseerd op H.F. VAN DOBBEN, R. BOBBINK, D. BAL en A. VAN HINSBERG, *Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000*. Alterra rapport 2397, Alterra, WUR, Wageningen, 2012.

²¹ Cfr. bijv. HvJ 13 juni 2002, C-117/00, *Commissie t. Ierland*, ECLI:EU:C:2002:366, punt 31.

²² Wat wordt bevestigd in de definitieve PAS: “Een nodige maar op zich staand niet voldoende voorwaarde om een gunstige staat van instandhouding te bereiken is dat de stikstofdepositie gedaald is tot onder het niveau van de kritische depositiewaarde” (VR 2023 1053 MED.0103/2, blz. 31).

²³ In 2019 werd voor 56% van het totale Natura 2000-areaal (namelijk de totale oppervlakte aan Europees beschermde habitats in Vlaanderen) (± 70.200 ha) een overschrijding van de kritische depositiewaarde vastgesteld. L. VRIENS e.a., o.c. 43.

Het voorstel van decreet bevat aldus, net zoals de definitieve PAS, een programmatische aanpak. Zoals gezegd vormen de belangrijkste onderdelen van dit programma de brongerichte maatregelen om de emissie en depositie van stikstof te verminderen, een stikstofsaneringsplan met herstelmaatregelen voor de natuurkwaliteit en het natuurlijk milieu in SBZ-H en kaders voor de beoordeling van de impact van activiteiten die stikstofoxiden of ammoniak uitstoten.

Artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn vereist evenwel voor de daarin vermelde gevallen van plannen en projecten een passende beoordeling. Zo'n passende beoordeling vereist in beginsel een concrete, individuele beoordeling. De vraag rijst bijgevolg of de opzet van het voorstel van decreet verenigbaar is met artikel 6 van de habitatrichtlijn.

Beginselen

Programmatische aanpak

9.1. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie, in het bijzonder een arrest van 7 november 2018 betreffende toestemmingsregimes voor agrarische activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken in gebieden die beschermd zijn krachtens de habitatrichtlijn in Nederland, kan worden afgeleid dat een programmatische aanpak in beginsel niet is uitgesloten, op voorwaarde dat deze aan een aantal voorwaarden voldoet.

Een programmatische aanpak waarbij in een eerder stadium een integrale effectbeoordeling wordt uitgevoerd, maakt het mogelijk om te kijken naar eventuele cumulatieve gevolgen van de deposities van stikstof in de betrokken gebieden.²⁴ De omstandigheid dat een dergelijke algemene beoordeling beter geschikt is om te kijken naar de cumulatieve gevolgen van meerdere projecten, belet niet dat aan alle eisen van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn moet worden voldaan. De overeenkomstig artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de habitatrichtlijn verrichte beoordeling mag namelijk “geen leemten vertonen en moet volledige, nauwkeurige en definitieve constatering en conclusies bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de plannen of projecten voor het betrokken beschermde gebied wegnemen”.²⁵

Drempel- of grenswaarden

9.2. Daarnaast oordeelde het Hof van Justitie, in hetzelfde arrest van 7 november 2018, dat artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale regeling op grond waarvan de bevoegde instanties in het kader van een programmatische aanpak een vergunning voor projecten kunnen verlenen op basis van een passende beoordeling, die in een eerder stadium is uitgevoerd en volgens welke een bepaalde totale hoeveelheid stikstofdepositie verenigbaar is met de instandhoudingsdoelstellingen van die

²⁴ HvJ 7 november 2018, gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17, *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA e.a.*, ECLI:EU:C:2018:882 ECL, punt 96.

²⁵ HvJ 7 november 2018, punt 98, met verwijzingen naar eerdere rechtspraak.

regeling. Dat is echter slechts het geval wanneer na een grondige en volledige toetsing van de wetenschappelijke deugdelijkheid van die beoordeling kan worden gegarandeerd dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat geen van de plannen of projecten schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied.²⁶

De passende beoordeling die onderdeel is van een programmatische aanpak en de uitwerking ervan, onder meer via het gebruik van software, moet beantwoorden aan die wetenschappelijke deugdelijkheid om een rol te spelen in de toestemmingsprocedure. Slechts wanneer de beoordeling voldoet aan die vereisten, mogen de bevoegde instanties op basis van die beoordeling een vergunning verlenen voor individuele projecten.²⁷ Het Hof van Justitie wijst er overigens op dat de mogelijkheid om vergunningen te verlenen voor activiteiten die een nadelige invloed kunnen hebben, noodzakelijkerwijs gering zijn wanneer de staat van instandhouding ongunstig is.²⁸

Categorieën

9.3. In het reeds vermelde arrest van het Hof van Justitie wijst het Hof er ook op dat artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn eraan in de weg staat dat een bepaalde categorie van projecten, in het kader van een programmatische aanpak wordt uitgevoerd zonder dat er sprake is van een vergunningsplicht en daarmee van een individuele passende beoordeling van de gevolgen van die projecten voor de betrokken gebieden, tenzij op grond van objectieve omstandigheden met zekerheid kan worden uitgesloten dat die projecten afzonderlijk of in combinatie met andere projecten significante gevolgen kunnen hebben voor die gebieden.²⁹

De mogelijkheid om bepaalde activiteiten algemeen uit te sluiten van een verplichte beoordeling van de gevolgen van die activiteiten voor het betrokken gebied, waarborgt immers niet dat deze activiteiten de natuurlijke kenmerken van het beschermde gebied niet aantasten. Artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn kan een lidstaat dan ook niet machtigen nationale regels uit te vaardigen waardoor bepaalde plannen of projecten op algemene wijze aan de verplichte beoordeling van de gevolgen daarvan voor het betrokken gebied zouden worden onttrokken.³⁰ Ervan uitgaan dat bepaalde activiteiten geen significante gevolgen hebben en dat gemiddeld genomen een stijging van de stikstofdepositie door deze activiteiten kan worden uitgesloten, is in beginsel niet verzoenbaar met een passende beoordeling die volledig en nauwkeurig is. Een gemiddelde waarde kan immers in beginsel niet garanderen dat een activiteit voor geen enkel beschermd gebied significante gevolgen zal hebben, aangezien dergelijke gevolgen met name lijken af te hangen van de omvang en mogelijke intensiteit van die activiteiten, de eventuele omstandigheid dat de plaats waar de activiteiten worden verricht zich in de nabijheid van het betrokken beschermde gebied bevindt, en bijzondere omstandigheden

²⁶ HvJ 7 november 2018, punt 104.

²⁷ HvJ 7 november 2018, punt 101.

²⁸ HvJ 7 november 2018, punt 103.

²⁹ HvJ 7 november 2018, punt 120.

³⁰ HvJ 7 november 2018, punt 114.

waardoor dat gebied zich mogelijk kenmerkt, bijvoorbeeld de omstandigheid dat sprake is van de combinatie met andere stikstofbronnen.³¹

Vergunningverlening “op krediet”

9.4. Een programmatische aanpak, die bestaat uit een geheel van maatregelen, mag er niet toe leiden dat in een passende beoordeling of bij het verlenen van een vergunning, als bedoeld in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, rekening wordt gehouden met maatregelen waarvan de positieve effecten niet voldoende vaststaan.

Volgens het Hof van Justitie zou het “in strijd [zijn] met de nuttige werking van artikel 6, leden 1 en 2, van de habitatrichtlijn (...) dat naar het effect van maatregelen die krachtens die bepalingen nodig zijn, kan worden verwezen om, voordat die maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd, op grond van lid 3 van dat artikel een vergunning te verlenen voor een plan of project dat gevolgen heeft voor het betrokken gebied”.³² Naar het positieve effect van de maatregelen die krachtens artikel 6, leden 1 en 2, van de habitatrichtlijn nodig zijn, kan ook niet worden verwezen om op grond van lid 3 van dat artikel een vergunning te verlenen voor projecten die nadelige gevolgen hebben voor beschermde gebieden.³³ De toekomstige voordelen van dergelijke maatregelen mogen niet worden betrokken in de passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project voor de betrokken gebieden als die voordelen niet vaststaan, met name omdat nog niet is uitgewerkt hoe de voordelen tot stand zullen worden gebracht of omdat het niveau van wetenschappelijke kennis het niet mogelijk maakt dat zij met zekerheid in kaart worden gebracht of gekwantificeerd.³⁴ In de passende beoordeling in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn moet overigens niet alleen worden gekeken naar de verwachten positieve gevolgen van die maatregelen, maar ook naar vaststaande of mogelijke nadelige gevolgen daarvan.³⁵

Instandhoudingsmaatregelen in de zin van artikel 6, lid 1, van dat artikel, preventieve maatregelen in de zin van lid 2 van dat artikel, maatregelen die specifiek voor een programma worden getroffen, of zogenoemde autonome maatregelen, dus maatregelen die losstaan van dat programma, mogen bijgevolg niet worden betrokken in een passende beoordeling als bedoeld in lid 3 van dat artikel indien de verwachte voordelen van die maatregelen niet vaststaan ten tijde van die beoordeling.³⁶

Op grond hiervan oordeelde de Nederlandse Raad van State dat de Nederlandse PAS niet als toestemmingsbasis voor activiteiten kan worden gebruikt omdat hiermee vooruit wordt gelopen op toekomstige positieve gevolgen van maatregelen voor beschermde

³¹ HvJ 7 november 2018, punt 119.

³² HvJ 7 november 2018, punt 123, met verwijzing naar arrest van 17 april 2018, *Commissie/Polen (oerbos van Białowieża)*, C-441/17, EU:C:2018:255, punt 213.

³³ HvJ 7 november 2018, punt 124.

³⁴ HvJ 7 november 2018, punt 130.

³⁵ HvJ 7 november 2018, punt 131.

³⁶ HvJ 7 november 2018, punt 132.

natuurgebieden. De PAS mag met andere woorden geen aanleiding geven tot een zgn. vergunningsverlening “op krediet”.³⁷

Beoordeling van het voorstel

Programmatische aanpak

10. De door de indieners van het voorstel, in samenhang met de door de Vlaamse Regering vastgestelde definitieve PAS, gekozen programmatische aanpak lijkt, in het licht van de hierboven uiteengezette principes, in beginsel en in zijn algemeenheid te kunnen worden aanvaard.

In dat verband moet wel op het volgende worden gewezen.

10.1. In artikel 4, § 2, van het voorstel wordt bepaald dat om de doelstelling vermeld in paragraaf 1, te realiseren, de ammoniak- en NO_x-emmissies tegen 1 januari 2031 met de daar bepaalde volumes worden gereduceerd. In de toelichting wordt verduidelijkt dat ook de beoordelingskaders, zoals opgenomen in hoofdstuk 3, worden ingesteld om die zogenaamde ‘2030-doelstelling’ te behalen en daarom eveneens gelden tot 31 december 2030. Uit de toelichting blijkt in verband met deze horizon nog dat tegen die datum “de depositie van stikstofoxiden en ammoniak op SBZ-H [wordt] verminderd door voor elk A-habitatype een reductie te realiseren van 50% van de gemiddelde overschrijding van de KDW ten opzichte van de gemiddelde overschrijding in 2015, en dit voor ieder A-habitatype in iedere SBZ-H die voor een dergelijk type is aangewezen.”

Rekening houdend met de verplichtingen die uit artikel 6 van de habitatrictlijn voortvloeien, is het raadzaam het in het voorstel gekozen tijdspad te verantwoorden, te meer daar uit het voorgaande lijkt te volgen dat het voorstel aanneemt dat ook op 31 december 2030 een overschrijding van de KDW in SBZ-H’s zal blijven bestaan.

10.2. Daarnaast kunnen vragen rijzen over de volledigheid en de wetenschappelijke deugdelijkheid van alle in het voorstel in het vooruitzicht gestelde maatregelen, en aldus over het feit dat “elke redelijke (...) twijfel”³⁸ over de gevolgen van de programmatische aanpak kan worden weggenomen.

De impactscore, die een centrale rol speelt in de voorgestelde regeling, moet beantwoorden aan de vereisten van een in redelijkheid sluitende wetenschappelijke onderbouwing, en moet voldoende transparant zijn. In dit verband wordt verwezen naar de opmerkingen *sub* 20 tot 22 (Algemene opmerking: het gebruik van de “impactscore”).

³⁷ ABRvS (Nederland), 29 mei 2019, [\(https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@115602/20160614-3-r2/\)](https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@115602/20160614-3-r2/).

³⁸ HvJ 7 november 2018, punt 98.

10.3. Artikel 16 van het voorstel stelt een reductie van 30% in het vooruitzicht van de totale ammoniakemissies van alle mestverwerkingsinstallaties tegen uiterlijk 31 december 2030 ten opzichte van de totale ammoniakemissie in 2015, maar lijkt daar geen concrete, direct toepasselijke maatregel voor de individuele mestverwerkingsinstallaties tegenover te stellen voorafgaandelijk aan 31 december 2027.

10.4. Er lijkt ook twijfel te kunnen rijzen over de vraag of kan worden gegarandeerd dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat over de doeltreffendheid van de huidige ammoniakemissiereducerende maatregelen (artikel 6 en artikel 21, § 1, vierde lid, 1°).

Voor het bereiken van de doelstellingen van het voorstel door middel van bronmaatregelen bij de veehouderijen en de mestverwerkingsinstallaties wordt gefocust op deze in artikel 6 opgenomen ammoniakemissiereducerende maatregelen. Voor de veehouderijen is dit één van de twee mogelijke ammoniakemissiereducerende maatregelen (artikel 8, § 2, eerste lid, artikel 10, eerste lid, artikel 11, § 2, eerste lid), terwijl dit voor de vrijgestelde veehouderijen (artikel 15, eerste lid) en voor de mestverwerkinginstallaties de enige maatregel is waarin is voorzien (artikel 17, eerste lid).

In afwachting van de opmaak van een nieuwe lijst van ammoniakreducerende maatregelen overeenkomstig een door de Vlaamse Regering bepaalde procedure, gelden de huidige AEA-lijst en de PAS-lijst³⁹. Nochtans lijkt over deze emissiereducerende technieken niet elke redelijke wetenschappelijke twijfel te kunnen worden weggenomen.⁴⁰ Bij gebrek aan zekerheid hierover lijken deze maatregelen in het licht van artikel 6 van de habitatrictlijn niet zonder meer in rekening te kunnen worden gebracht.

10.5. Bij het gebruik van deze stikstofreducerende maatregelen en technieken zal er overigens ook op moeten worden toegezien dat deze geen onevenredig nadelige effecten veroorzaken voor andere componenten van het leefmilieu (bv. door water- of energieconsumptie)⁴¹ en op hun verenigbaarheid met de regelgeving inzake dierenwelzijn.⁴² Het is niet duidelijk of hiermee in het voorstel voldoende rekening mee wordt gehouden.

³⁹ Gedefinieerd in artikel 2, 2° en 28°, van het voorstel als “de lijst van ammoniakemissiearme stalsystemen en technieken, vermeld in bijlage I bij het ministerieel besluit van 19 maart 2004 houdende vaststelling van de lijst van ammoniakemissiearme stalsystemen in uitvoering van artikel 1.1.2 en artikel 5.9.2.1bis van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieu-hygiëne” respectievelijk “de lijst met ammoniakemissiereducerende maatregelen en technieken, die is opgenomen in de bijlage 1 bij dit decreet”.

⁴⁰ W. WAMELINK, H. VAN DOBBEN, F. VAN DER ZEE, A. VAN HINSBERG, en R. BOBBINK, *Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000: Herziening 2023*. (Rapport/Wageningen Environmental Research; No.3272), Wageningen Environmental Research. <https://doi.org/10.18174/633179>; Nederlandse Raad van State, “Onzeker of emissiearme stallen doen wat ze beloven”, 7 september 2022, <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/%40132885/emissiearme-stallen/>.

⁴¹ Artikel 37 EU-Handvest en artikel 23 van de Grondwet.

⁴² Artikel 13 van het Verdrag betreffende de werking van de EU en artikel 4 van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’.

Drempelwaarden

11. In het voorstel worden, in het raam van beoordelingskaders, drempelwaarden bepaald waaronder een omgevingsvergunningsaanvraag kan worden vrijgesteld van een passende beoordeling. Voor stationaire bronnen van stikstofdioxiden en mobiliteitsgerelateerde projecten die stikstofdioxiden veroorzaken dient geen passende beoordeling te worden opgesteld als de impactscore kleiner is dan of gelijk is aan 1% (artikel 33, eerste lid, en artikel 37, eerste lid). Voor veehouderijen of mestverwerkingsinstallaties is geen passende beoordeling vereist als de impactscore kleiner is dan of gelijk is aan 0,025% (artikel 41, eerste lid). De Vlaamse Regering kan deze drempelwaarden aanpassen (artikel 33, tweede lid, artikel 37, tweede lid, artikel 41, tweede lid, en artikel 57).

Bovendien bepaalt artikel 43, § 2, dat als de impactscore bij een omgevingsvergunningsaanvraag voor de exploitatie van een veehouderij of mestverwerkingsinstallatie groter is dan een variabele drempel (in eerste instantie vastgelegd op 0,028%), de vergunning wordt geweigerd. Deze regeling impliceert dat ook in dit geval geen passende beoordeling wordt opgesteld.⁴³

12. Hiermee wordt afgeweken van de procedurele voorwaarde van artikel 6, lid 3, eerste zin, van de habitatrichtlijn dat oplegt dat voor elk project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een speciale beschermingszone, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante (betekenisvolle⁴⁴) gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, een passende beoordeling moet worden gemaakt, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied.

Het moeten opstellen van een passende beoordeling is een essentiële procedurevoorwaarde bij een vergunningsaanvraag overeenkomstig artikel 6, derde lid, eerste zin, van de habitatrichtlijn, waarbij het moeten opmaken van een dergelijke passende beoordeling niet belet dat een vergunning kan worden verleend, voor zover de voorwaarden van artikel 6, derde lid, tweede zin of vierde lid, van de habitatrichtlijn vervuld zijn.

13. In het licht van de hiervoor aangehaalde rechtspraak van het Hof van Justitie kan er enkel worden afgezien van de verplichting tot het opstellen van een passende beoordeling overeenkomstig artikel 6, lid 3, eerste zin, van de habitatrichtlijn in geval er geen redelijke

⁴³ De tekst van de artikelen 42 en 43 van het voorstel is op dit vlak niettemin zeer verwarrend. Artikel 43, § 1, vertrekt van de hypothese “[a]ls uit de passende beoordeling blijkt dat de impactscore (...) groter is dan de drempelwaarde (...) en kleiner is dan of gelijk is aan de variabele drempel”. Uit artikel 42 van het voorstel volgt immers dat een passende beoordeling moet worden opgesteld als de impactscore groter is dan de drempelwaarde bedoeld in artikel 41. De loutere vaststelling dat de impactscore groter is dan de variabele drempel, aan de hand van de impactscore die krachtens artikel 41 in een voortoets is vastgesteld, sluit echter logischerwijze een passende beoordeling uit aangezien de vergunning in ieder geval geweigerd wordt krachtens artikel 43, § 2, van het voorstel.

⁴⁴ Vgl. artikel 2, 30°, van het Natuurdecreet van 21 oktober 1997 volgens dewelke een “betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone” een aantasting is 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 soort(en) of de habitat(s) waarvoor de betreffende speciale beschermingszone is aangewezen of voor de staat van instandhouding van de soort(en) vermeld in bijlage III van dit decreet voor zover voorkomend in de betreffende speciale beschermingszone.

wetenschappelijke twijfel bestaat dat de plannen of projecten geen schadelijke gevolgen hebben voor de natuurlijke kenmerken van de betrokken beschermde gebieden.

14. Vooreerst kan op algemene wijze worden opgemerkt dat de verschillende voorgestelde drempelwaarden, op grond waarvan de verplichting tot het doorvoeren van een passende beoordeling wordt weggenomen, die onderscheiden worden al naargelang het stikstofoxiden- of ammoniakemissie betreft, en al naargelang de activiteit waarvoor de omgevingsvergunning wordt aangevraagd, telkens in overeenstemming moeten zijn met het vermelde vereiste dat er geen redelijke wetenschappelijke twijfel bestaat. De verantwoording van het gebruik van onderscheiden drempelwaarden die in het licht van deze vereiste moet worden geboden, kan worden beschouwd als de basis voor de verantwoording die noodzakelijk is in het licht van de verenigbaarheid met het (grondwettelijk) gelijkheidsbeginsel (zie verder *sub* 24 e.v.).

15. Wat betreft de drempelwaarden onder dewelke geen passende beoordeling vereist is, moet het volgende worden opgemerkt.

Volgens artikel 3, § 1, eerste lid, van het voorstel is de impactscore van een project de procentuele verhouding van de grootste waarde van de totale stikstofdepositie van een project tegenover de kritische depositiewaarde van de al dan niet actueel aanwezige Europees te beschermen habitats in de toetszone van het project. Daarbij worden, overeenkomstig artikel 3, § 1, tweede lid, van het voorstel, alleen locaties in aanmerking genomen waarvan de kritische depositiewaarde van een al dan niet actueel aanwezige Europees te beschermen habitat als gevolg van de achtergronddepositie⁴⁵ wordt overschreden, of door de cumulatie van de achtergronddepositie en het project zou worden overschreden.⁴⁶

Aangezien een positieve impactscore aldus betekent dat per definitie de kritische depositiewaarde al is overschreden of zal worden overschreden, moet uit het feit dat een project een positieve impactscore heeft (hoe hoog of laag die ook is), onvermijdelijk worden afgeleid dat dit betekenisvolle gevolgen kan hebben voor een speciale beschermingszone en dat er bijgevolg een passende beoordeling moet worden opgesteld. In die gevallen kan niet *a priori* door de decreetgever worden uitgesloten dat het project geen “significante” gevolgen in de zin van artikel 6, lid 3, eerste zin, van de habitatrictlijn kan hebben voor die reeds kwetsbare SBZ's-H. In beginsel dringt een passende beoordeling zich in die gevallen dus op.

Voor zover nodig kan in dit verband verwezen worden naar de rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, waar deze oordeelde:

“Wel houdt de overschrijding van de kritische depositiewaarde het vermoeden in zich dat de bijkomende depositie schade kan veroorzaken. Als de kritische depositiewaarde wordt overschreden, dan is het optreden van schade vanwege een overbelasting door stikstof mogelijk (Advies startopdrachten PAS-panel, 36). Overschrijding van deze waarde betekent dan ook niet dat vaststaat dat een aantasting van

⁴⁵ Artikel 2, 1°, van het voorstel definieert “achtergronddepositie” als “de totale stikstofdepositie die actueel aanwezig is, zonder de depositie van de activiteit waar de vergunningsaanvraag betrekking op heeft”.

⁴⁶ De toelichting bij artikel 25 van het voorstel bevestigt dat de beoordelingskaders enkel van toepassing zijn wanneer blijkt dat de kritische depositiewaarde voor een SBZ-H reeds is overschreden of door het project zal worden overschreden.

de kwaliteit van een habitatype plaatsvindt, maar uitsluitend dat de mogelijkheid van een aantasting niet zonder meer afwezig is (ABRvS 21 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3914).

Wanneer een project ten opzichte van de referentiesituatie leidt tot een toename van de stikstofdepositie op al overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, moeten de concrete gevolgen van die toename worden onderzocht vooraleer er een vergunning wordt verleend. Bij dat onderzoek moet er een relatie gelegd worden tussen de geringe toename van de stikstofdepositie en de kritische depositiewaarde, de staat van instandhouding van de beschermde habitatypes en soorten en de concrete instandhoudingsdoelstellingen die daarvoor werden vastgesteld (zie HvJ 7 september 2004, C-127/02).⁴⁷

Afzien van een passende beoordeling zou dan slechts mogelijk zijn indien geen redelijke wetenschappelijke twijfel bestaat over de afwezigheid van schadelijke gevolgen voor de beschermde gebieden. In het licht van de definitie van de impactscore in artikel 3, § 1, eerste en tweede lid, van het voorstel, is het evenwel uitgesloten dat er geen enkele wetenschappelijke twijfel bestaat over de statistische verwaarloosbaarheid van de geïdentificeerde potentiële impact. Zoals gezegd impliceert een positieve impactscore immers het overschreden zijn of het overschrijden van de kritische depositiewaarde. Aangezien de kritische depositiewaarde, overeenkomstig artikel 2, 15°, van het voorstel, de grens is “waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van het habitatype significant wordt aangetast door de eutrofiërende of verzurende invloed van atmosferische stikstofdepositie”, is in zo’n geval 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.⁴⁸

Bijgevolg kunnen de artikelen 33, 37, 41 en 57 van het voorstel geen doorgang vinden.

⁴⁷ RvVb 20 juli 2023, provincie Noord-Brabant/Vlaamse Gewest, nr. RvVb-A-2223-1097, blz. 24, <https://www.dbrc.be/sites/default/files/2023-07/Arrest%20RvVb-A-2223-1097%20in%20de%20zaak%20122-RvVb-0906-A.pdf> (het zogenaamde ‘Ineos-arrest’).

⁴⁸ Er is in ieder geval niet voldaan aan wat in de toelichting bij het voorstel, pagina 14, wordt geciteerd uit de passende beoordeling van de PAS: “De automatische vrijstelling van passende beoordeling (PB) voor projecten onder de drempels voor de voortoets kan 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 automatische vrijstelling van PB 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 van PB voor projecten onder de *de minimis* deze dalende trend niet hypothekeren.”

Variabele drempelwaarde

16. Zoals vermeld *sub* 11 vindt bij de omgevingsvergunningaanvraag voor de exploitatie van een veehouderij of mestverwerkingsinstallatie geen passende beoordeling plaats indien de impactscore groter is dan de variabele drempel (artikel 43, § 2, van het voorstel). De vergunning wordt dan geweigerd.

Artikel 6, lid 3, van de habitatrictlijn schrijft voor dat de vergunning voor een plan of een project slechts kan worden gegeven nadat, gelet op de conclusies van de passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project voor het betrokken beschermde gebied, en onder voorbehoud van de toepassing van lid 4, er zekerheid is dat het project of het plan de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten.

Ook in geval van een impactscore boven een variabele drempel, die bovendien in een eerste fase nauwelijks lijkt te verschillen van de drempelwaarde uit artikel 41, komt het logisch voor dat een individuele, concrete passende beoordeling plaatsvindt, waarbij onderzocht en gemotiveerd wordt of het project al dan niet onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het gebied zal veroorzaken.⁴⁹

Categorieën

17. Artikel 36, tweede lid, van het voorstel machtigt de Vlaamse Regering om een lijst vast te stellen van mobiliteitsgerelateerde projecten die geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een SBZ-H kunnen veroorzaken vanwege de zeer beperkte omvang van stikstofemissies die veroorzaakt worden door het verkeer. De projecten op die lijst vallen niet onder het toepassingsgebied van afdeling 3 ('Beoordelingskader voor stikstofoxiden veroorzaakt door het verkeer dat het gevolg is van mobiliteitsgerelateerde projecten') van hoofdstuk 3.

Hoewel de reikwijdte van artikel 36 van het voorstel niet duidelijk is, hetgeen in ieder geval moet worden verholpen, lijkt de bepaling te beogen dat voor de projecten op de door de Vlaamse Regering vastgestelde lijst geen passende beoordeling wordt vereist.

Zoals vermeld is het niet verzoenbaar met artikel 6, lid 3, van de habitatrictlijn om een bepaalde categorie van projecten uit te sluiten van de verplichting van een individuele passende beoordeling, tenzij op grond van objectieve omstandigheden met zekerheid kan worden uitgesloten dat die projecten afzonderlijk of in combinatie met andere projecten significante gevolgen kunnen hebben voor die gebieden. Bij het beoordelen van die zekerheid moet er

⁴⁹ Zie ook Nota aan de Vlaamse Regering m.b.t. het 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 (VR 2023 1606 DOC.0752/1BIS), p. 13: "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. 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."

rekening mee gehouden worden dat niet zomaar uitgegaan kan worden van gemiddelde waarden, aangezien deze geen rekening houden met bijzondere omstandigheden zoals de nabijheid ten aanzien van een beschermd gebied, of de bijzondere kenmerken van dat beschermd gebied.

Artikel 36, tweede lid, van het voorstel, en de daarin vervatte machtiging aan de Vlaamse Regering zijn enkel onder dit voorbehoud aanvaardbaar.

Vergunningverlening op krediet

18. De artikelen 35, 39 en 43 van het voorstel bepalen dat er “geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijk kenmerken van de betrokken SBZ-H mogelijk [is], wat betreft de effecten van eutrofiëring via de lucht als het project de gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend van [NO_x/ammoniak] (...) in de betrokken SBZ-H niet hypothekeert”.

Die “gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend” anticipeert volgens artikel 35, tweede lid, resp. artikel 43, § 1, tweede lid, van het voorstel op de voordelen van de verwachte maatregelen, doordat die trend “wordt bepaald door de vermindering van de depositie van [stikstofoxiden resp. ammoniak], die beoogd wordt door de realisatie van de doelstellingen, vermeld in hoofdstuk 1, afdeling 2, systematisch in aanmerking te nemen voor een specifiek SBZ-H”.

De vermelde artikelen 35, 39 en 43 sluiten aldus *a priori* uit dat een passende beoordeling leidt tot de conclusie dat een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een betrokken SBZ-H zal worden veroorzaakt, door vooruit te lopen op toekomstige positieve gevolgen van vooropgestelde emissiereducties. Ze bevatten aldus een in het licht van artikel 6 van de habitatrichtlijn ongeoorloofde toestemmingsbasis.

De in de artikelen 35, 39 en 43 voorgeschreven passende beoordeling kan daardoor immers niet meer worden beschouwd als beantwoordend aan de vereiste dat de beoordeling geen leemten vertoont en volledige, nauwkeurige en definitieve constatering en conclusies bevat die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de plannen of projecten voor het betrokken beschermde gebied wegnemen. Zoals vermeld mogen bovendien de toekomstige voordelen van dergelijke maatregelen niet betrokken worden in de passende beoordeling als die voordelen niet vaststaan, omdat nog niet is uitgewerkt hoe de voordelen tot stand zullen worden gebracht.⁵⁰

De artikelen 35, 39 en 43 van het voorstel kunnen in deze vorm dan ook geen doorgang vinden.

⁵⁰ Artikel 35, tweede lid (...) en artikel 43, tweede lid (...) van het voorstel verwijzen naar “de vermindering van de depositie (...) die beoogd wordt door de realisatie van de doelstellingen, vermeld in hoofdstuk 1, afdeling 2”. Er wordt klaarblijkelijk niet bedoeld dat de emissiereductie moet zijn gerealiseerd (hetgeen geformuleerd zou moeten zijn als “de als gevolg van de emissiereductiedoelstellingen van hoofdstuk 1, afdeling 2 reeds gerealiseerde vermindering van de depositie”). Door te verwijzen naar de “vermindering (...) die beoogd wordt” wordt als het ware een voorschot genomen op de op 31 december 2030 verwachte of verhoopte toestand.

19. In de mate dat de voorgestelde bepalingen moeten worden begrepen als een toestemmingsbasis voor het verlenen van vergunningen voor de in de artikelen 35, 39 en 43, bedoelde vergunningsaanvragen, moet bovendien worden opgemerkt dat de verenigbaarheid van de definitieve PAS en van het voorstel met artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn in elk geval afhankelijk is van het daadwerkelijk aannemen en uitvoeren van de verschillende maatregelen die in de definitieve PAS in het vooruitzicht worden gesteld.

Een loutere decretale borging van de in het voorstel in het vooruitzicht gestelde emissiereducerende maatregelen middels het thans voorliggende voorstel volstaat op zich niet om hiermee al rekening te mogen houden bij de vergunningsverlening.

Dit is nochtans de premisse van het thans voorliggende voorstel. Zo wordt in de definitieve PAS verklaard onder de titel “Passende beoordeling en effecten van toekomstig beleid”:

“Het is verdedigbaar dat de reductiemaatregelen kunnen worden aanzien als zijnde ‘daadwerkelijk uitgevoerd’ indien ze effectief in de regelgeving zijn verankerd en worden uitgevoerd. Met maatregelen waarvan de inwerkingtreding wordt uitgesteld, of waarvan de inwerkingtreding afhankelijk wordt gesteld van een latere gebeurtenis of beslissing, kan met zekerheid geen rekening worden gehouden.”⁵¹

Voor zover de indieners de verankering in de regeling als voldoende beschouwen, staat deze werkwijze op gespannen voet met artikel 6 van de habitatrichtlijn, en de voormelde rechtspraak van het Hof van Justitie.

Algemene opmerking: het gebruik van de “impactscore”

20. De notie “impactscore” van een project of een IIOA⁵² speelt een centrale rol in de voorgestelde decretale regeling. Hoe de impactscore van een project moet worden berekend, wordt beschreven in artikel 3, § 1, van het voorstel.⁵³ In artikel 3, § 2, wordt aan de Vlaamse overheid de opdracht gegeven om een onlinetoeepassing uit te werken en ter beschikking te stellen om de impactscore te berekenen. Volgens artikel 3, § 2, tweede lid, is de berekening van de impactscore behoudens andersluidende bepaling, het resultaat van de impactscoreberekening die uitgevoerd is met de onlinetoeepassing, zodra de Vlaamse overheid die ter beschikking stelt.

Met de toevoeging “behoudens andersluidende bepaling”, wordt, aldus de toelichting, duidelijk gemaakt dat de impactscore in specifieke gevallen berekend wordt met de door het decreet zelf vermelde parameters, die kunnen afwijken van de parameters die in de onlinetool van dat moment gebruikt zijn. Wellicht wordt hiermee verwezen naar artikel 21 van het voorstel dat vastlegt welke parameters worden gehanteerd voor de berekening van de impactscores met het oog op de identificatie van de piekbelasters.

⁵¹ Definitieve PAS, VR 2023 1503 MED.0103/2, p. 64.

⁵² Gedefinieerd in artikel 2, 14°, van het voorstel als “een ingedeelde inrichting of activiteit als vermeld in artikel 5.1.1, 8°, van het DABM van 5 april 1995”.

⁵³ Er kan verondersteld worden dat de berekeningswijze *mutatis mutandis* geldt voor de impactscore van een IIOA.

21. De gehanteerde werkwijze is niet transparant en leidt daardoor tot rechtsonzekerheid.

In het advies 71.598/1 merkte de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds het volgende op:

“De via het internet ter beschikking gestelde impactscoretool speelt een centrale rol in de voorgestelde regeling. Er dient nochtans te worden opgemerkt dat noch de door de gemachtigde verstrekte toelichting, noch de omschrijving van de ‘impactscoretool’, zoals ter beschikking gesteld op de website van ‘Omgeving Vlaanderen’, de Raad van State, afdeling Wetgeving, toelaten om te oordelen over de wetenschappelijke deugdelijkheid van deze tool. Het is tevens onduidelijk door wie de tool wordt opgesteld,⁵⁴ en op grond van welke onderbouwde criteria de tool zal aangeven dat de exploitatie een risico inhoudt. Het is evenzeer onduidelijk of de tool gebaseerd is op de best beschikbare wetenschappelijke kennis en of deze afdoende zekerheid biedt met betrekking tot de correctheid van de resultaten.”⁵⁵

Hoewel artikel 3 van het voorstel en de toelichting enkele elementen bevatten op grond waarvan de impactscoretool moet worden uitgewerkt, blijft de draagwijdte van de ontworpen regeling ondoorzichtig, aangezien zowel voor de projectaanvragers, de exploitanten van een IIOA evenals alle andere betrokkenen de draagwijdte van hun rechten en plichten onrechtstreeks zou voortvloeien uit de parameters, en de verhoudingen ertussen, die zouden worden gehanteerd in de door de Vlaamse overheid ter beschikking gestelde online rekentool, terwijl die parameters en die verhoudingen op zich niet worden bekendgemaakt. Een dergelijke handelwijze kan niet worden aanvaard.⁵⁶

Artikel 3, § 2, tweede lid, van het voorstel kan geen doorgang vinden. De parameters en de verhoudingen tussen deze parameters om de impactscore te berekenen moeten in het decreet zelf worden geregeld, zoals dat het geval is in artikel 21.⁵⁷ De door de Vlaamse overheid ter beschikking gestelde rekentool dient een loutere vertaling te zijn van de bij decreet bepaalde regeling. In het voorstel kan er wel in worden voorzien dat de Vlaamse Regering het gebruik van de rekentool voorschrijft.

⁵⁴ Voetnoot 21 van het geciteerde advies: “Uit de door de gemachtigde verstrekte antwoorden valt af te leiden dat de tool eigendom is van het Agentschap voor Natuur en Bos”.

⁵⁵ Adv.RvS 71.598/1 en 71.599/1 van 8 juli 2022 over een voorstel en amendementen die geleid hebben tot het decreet van 15 juli 2022 ‘tot wijziging van het Mestdecreet, wat het invoeren van de mogelijkheid om adviescommissies op te richten en de afschaffing van de nutriëntenemissierechten-MVW betreft’, *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1296/3, opmerking 8.4.1.

⁵⁶ Vgl. adv.RvS 68.257/3 van 8 december 2020 over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 21 december 2020 ‘tot vaststelling van de nadere regels, technische vereisten en hoogten van de premies, trajectbegeleidingen en collectieve renovatieprojecten, vermeld in artikel 6.4.1/1 tot en met 6.4.1/9/1 van het Energiebesluit van 19 november 2010’, nr. 4.2.

⁵⁷ Tot dan kan overigens niet beoordeeld worden of er een verschil in berekening bestaat tussen de impactscores in verschillende hypothesen, en of daar een redelijke verantwoording voor voorhanden is.

22. Bovendien moet erop worden gewezen dat overeenkomstig artikel 22, eerste lid, van de Algemene Verordening Gegevensbescherming⁵⁸ de betrokkenen het recht hebben om niet te worden onderworpen aan een uitsluitend op geautomatiseerde verwerking gebaseerd besluit waaraan voor hen rechtsgevolgen zijn verbonden of dat hen anderszins in aanmerkelijke mate treft. De berekening van de impactscore via een online rekentool moet in het licht van artikel 22, derde lid, van de Algemene Verordening Gegevensbescherming het voorwerp kunnen uitmaken van een “recht op menselijke tussenkomst van de verwerkingsverantwoordelijke” alsook het recht van de betrokkene “om zijn standpunt kenbaar te maken” en “om het besluit aan te vechten”. Hierin moet in het voorstel worden voorzien.

23. De voorgaande opmerkingen gelden *mutatis mutandis* voor artikel 35, vijfde lid, tweede zin, artikel 39, derde lid, tweede zin, en artikel 43, § 1, vierde lid, tweede zin, van het voorstel, met betrekking tot de onlinetoepassing voor het uitvoeren van de in die artikelen bedoelde passende beoordeling.

Algemene opmerking: gelijkheidsbeginsel

24. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

25. Het voorstel bevat vele gevallen van verschillende behandelingen, specifieke regelingen en uitzonderingen.

Zoals uit de omschrijving van het gelijkheidsbeginsel blijkt, sluit dit een verschil in behandeling niet uit. Of de verschillen in behandeling in het voorstel van decreet steeds steunen op een objectief criterium en redelijk verantwoord zijn, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving niet op sluitende wijze kunnen beoordelen, ook in het licht van de soms lacunaire verantwoordingen. Zo is moeilijk te achterhalen op welke argumenten de verschillen in behandeling in het voorstel gebaseerd zijn, zoals de keuze inzake de gebruikte referentie jaren en referentiegegevens,⁵⁹ of de verschillen die worden gemaakt tussen verschillende categorieën van personen.⁶⁰

⁵⁸ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.

⁵⁹ Zo kan bijvoorbeeld de vraag rijzen waarom voor de berekening van de PAS-referentie 2030 de “referentiesituatie 2021” wordt gehanteerd (artikel 5) en waarom pas van een “piekbelaster” wordt gesproken voor een IIOA met de heel hoge impactscore van hoger dan of gelijk aan 50% (artikel 20).

⁶⁰ Zo kan bijvoorbeeld de vraag rijzen naar een pertinente verantwoording voor de vrijstellingsregeling voor biologische veehouderijen uit artikel 14, § 1, 2°, van het voorstel, en waarom hun impactscore 40 keer hoger mag zijn dan deze voor kleinschalige veehouderijen.

De Raad van State wenst evenwel de aandacht te vestigen op de volgende punten, naast diegene die doorheen het advies aan bod komen.

26. Onder randnummer 14 werd opgemerkt dat de verschillende in het raam van de beoordelingskaders voorgestelde drempelwaarden, onderscheiden al naargelang het stikstofoxiden- of ammoniakemissie betreft, en al naargelang de activiteit waarvoor de omgevingsvergunning wordt aangevraagd, op grond waarvan de verplichting tot het doorvoeren van een passende beoordeling wordt weggenomen, telkens in overeenstemming moeten zijn met het vermelde vereiste dat er geen redelijke wetenschappelijke twijfel bestaat. De verantwoording van het gebruik van onderscheiden drempelwaarden die in het licht van deze vereiste moet worden geboden, kan beschouwd worden als een basis voor de verantwoording die noodzakelijk is in het licht van de verenigbaarheid met het gelijkheidsbeginsel. Dit zal in de parlementaire bespreking voldoende tot uiting moeten komen.⁶¹

Bovendien is hierboven vastgesteld dat een aantal drempelwaarden, die als gevolg hebben dat geen passende beoordeling wordt opgesteld, niet verzoenbaar zijn met artikel 6 van de habitatrictlijn. In de mate een concrete en individuele passende beoordeling aldus vereist is, rijst niet de vraag of de gehanteerde onderscheiden drempelwaarden verenigbaar zijn met het gelijkheidsbeginsel.

27. Hoofdstuk 2 van het voorstel bevat bronmaatregelen die, met uitzondering van de regeling inzake piekbelasters, enkel betrekking hebben op veehouderijen (met een onderverdeling in drie soorten veehouderijen) en mestverwerkingsinstallaties. Deze maatregelen zijn gericht op de reductie van de ammoniakemissie van deze activiteiten. Artikel 4 van het voorstel formuleert evenwel evenzeer een doelstelling van de reductie van de NO_x-emissies. Met het oog op de beoordeling in het licht van het gelijkheidsbeginsel moet echter ook rekening worden gehouden met andere maatregelen en beleid dat gericht is op de reductie van stikstofoxiden. De toelichting bij het voorstel maakt in dit verband voldoende duidelijk dat andere reeds geldende maatregelen moeten leiden tot de beoogde reductie van NO_x-emissie door transport, handel en diensten, huishoudens, industrie en energieproductie.

28. Zoals is vastgesteld *sub* 21 kan de berekening van de impactscore in het kader van de beoordelingskaders op grond van artikel 3 van het voorstel, en de berekening van de impactscore in het kader van de regeling voor piekbelasters op grond van artikel 21 van het voorstel, steunen op verschillende parameters. Het is niet duidelijk of en zo ja, hoe dit verschil in behandeling verantwoord kan worden. Het verdient aanbeveling dit in de parlementaire behandeling van het voorstel te verduidelijken.

29. Artikel 24 van het voorstel voorziet in een bijzondere en soepelere regeling voor de zogenaamde “nieuwe piekbelasters”, zijnde IIOA die volgens de voorgestelde regels

⁶¹ Waarbij aan bod lijkt te moeten komen dat voldoende aangetoond kan worden dat de emissies uit de ammoniakpuntbronnen (vooral mestverwerking, stallen en opslag) een grotere bijdrage hebben op de depositie in Vlaanderen dan de emissies van de stikstofoxidepuntbronnen (vooral emissies van industrie en energie); dat de trend in emissies van beide sectoren verschillend is (met een daling van stikstofoxide-emissies en een stagnatie van ammoniakemissies) en dat voor de landbouw er veel meer bronnen zijn die samen een rol spelen.

piekbelaster zijn maar die in het jaar 2015 een impactscore hadden lager dan 50%. Los van de vraag of de verwijzing naar de impactscore in 2015 een voldoende rechtszekere verwijzing vormt, moet vastgesteld worden dat in de toelichting en in de PAS een concrete verantwoording voor het verschil in behandeling tussen de daardoor gecreëerde categorieën van piekbelasters ontbreekt.

30. Hoofdstuk 5 van het voorstel bevat een bijzondere regeling voor het Turnhouts Vennengebied. Voor dit gebied wordt een bijkomende emissiereductie opgelegd, waartoe een ontwikkelingsplan moet worden uitgewerkt.

De toelichting bij artikel 45 vermeldt enkel dat het artikel “voorziet in een bijkomende ammoniakemissiereductie die in dit specifiek gebied vereist is. Het betreft een reductie van 100 ton ammoniak bovenop de emissiereducerende maatregelen van G8”.

Het ontbreken van enige verantwoording voor de bijkomende maatregelen voor het Turnhouts Vennengebied klemt des te meer daar de PAS in vijf maatwerkgebieden voorziet waarvoor, aldus de PAS, “de 2030-doelstelling niet gehaald wordt met de generieke G8-emissiereducties”.

Weliswaar kan in de PAS een verantwoording worden gevonden⁶² waarin wordt verduidelijkt dat in het Turnhouts Vennengebied voor twee habitattypes de doelafstand bij realisatie van alle G8-emissiereducties tot de 2030-doelstelling vereist dat de jaardepositie van stikstof bijkomend moet worden teruggedrongen. Uit de tabel waarnaar verwezen wordt (tabel 3.5. op p. 39 van de PAS) blijkt echter dat ook in de andere maatwerkgebieden voor dezelfde habitattypes een doelafstand bestaat, die soms groter is dan diegene in het Turnhouts Vennengebied. Uit deze verantwoording blijkt dus onvoldoende waarom enkel voor het Turnhouts Vennengebied de bijkomende emissiereductie wordt opgelegd.

Om te beoordelen of de bijzondere regeling van hoofdstuk 5 in overeenstemming is met het gelijkheidsbeginsel moet in de parlementaire behandeling van het voorstel een voldoende precieze en duidelijke verantwoording worden geboden.

Algemene opmerking: delegaties

31. Het voorstel bevat verschillende delegaties van verordenende bevoegdheid aan de Vlaamse Regering.

⁶² VR2023 1503 MED.0103/2, 41.

De delegaties aan de Vlaamse Regering in de artikelen 59, derde lid, laatste zin, en 66 betreffen aan de decreetgever voorbehouden aangelegenheden overeenkomstig artikel 22 van de Grondwet. Ze zijn enkel aanvaardbaar in de mate hun draagwijdte grondwetsconform wordt ingevuld.⁶³

32. De delegaties aan de Vlaamse Regering in artikel 52, derde lid, tweede zin, en artikel 55, tweede lid, van het voorstel zijn zeer ruim en onbepaald, zodat hun reikwijdte niet duidelijk is. De delegaties moeten preciezer worden omschreven.

33. Het voorstel bevat verschillende rechtstreekse delegaties of taakstellingen aan de minister bevoegd voor de omgeving en de natuur,⁶⁴ aan een door hem gevolmachtigde persoon,⁶⁵ een door de Vlaamse Regering aangewezen intendant⁶⁶ en aan van de Vlaamse Regering afhankende diensten (bv. ANB, INBO, VMM, de Vlaamse overheid, bepaalde departementen van de Vlaamse overheid, het Administratief Team Luchtemissies Veeteelt).⁶⁷

Overeenkomstig artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, maakt de Vlaamse Regering de verordeningen en neemt het de besluiten die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn. Bovendien is het overeenkomstig artikel 69 van diezelfde bijzondere wet de Vlaamse Regering die collegiaal over zijn werkingsregelen beslist. Het komt de Vlaamse decreetgever niet toe om zich te mengen in de interne organisatie van de uitvoerende macht en de uitoefening van een bevoegdheid rechtstreeks aan een minister of aan een bepaalde aan de Vlaamse Regering ressorterende dienst op te dragen: alleen de Vlaamse Regering kan een dergelijke delegatie toekennen.

⁶³ Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn (Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17). Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens (adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101 (*Parl.St. Kamer* 2020-21, nr. 55-1951/001, 119). Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1).

⁶⁴ Artikel 2, 22°, van het voorstel.

⁶⁵ Artikel 23, § 2, tweede lid, van het voorstel.

⁶⁶ Artikel 46, § 1, eerste en vierde lid, van het voorstel.

⁶⁷ Bv. artikelen 3, § 2, eerste lid, 7, tweede lid, 2°-4°, 23, § 2, vijfde lid, 35, vijfde lid, 39, derde lid, 43, § 1, vierde lid, 46, § 1, vierde lid, 50, 51, 52, eerste en derde lid, 53, 54 en 70 van het voorstel.

De voornoemde delegaties dienen bijgevolg te worden vervangen door een delegatie aan de Vlaamse Regering.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

34. De definitieve PAS, die ten grondslag ligt aan het voorstel van decreet, heeft het voorwerp uitgemaakt van een plan-MER en van een passende beoordeling op programmaniveau (zie voetnoot 12). In de mate de voorgestelde regeling daadwerkelijk afwijkt van de definitieve PAS, moet evenwel een voorbehoud gemaakt worden bij het feit of aldus de vormvereisten voor het voorstel van decreet zijn nageleefd.

35. Het voorstel bevat technische voorschriften (bv. artikel 6, § 3, *juncto* artikel 2, 2° en 28°, *juncto* artikel 21, § 1, vierde lid, 1°, *juncto* bijlage 1 en artikel 75, 2°), die overeenkomstig artikel 5, lid 1, van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’ onverwijld aan de Europese Commissie moeten worden meegedeeld. De goedkeuring van het voorstel kan slechts plaatsvinden dan nadat de wachtermijn van drie maanden voorzien in artikel 6, lid 1, van die richtlijn is gerespecteerd.

ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikel 2

36. De definitie van “achtergronddepositie” in artikel 2, 1°, van het voorstel lijkt niet in overeenstemming met hetgeen in de toelichting wordt verklaard. De tekst van het voorstel stelt dat de achtergronddepositie de totale stikstofdepositie is die actueel aanwezig is, zonder de depositie van de activiteit waar de vergunningsaanvraag betrekking op heeft. De toelichting stelt evenwel dat “bij een loutere hernieuwing van een vergunning de depositie van de vergunde activiteit reeds volledig in de achtergronddepositie zit. Er is geen sprake van bijkomende depositie ten opzichte van de totale reeds aanwezige stikstofdepositie”. Indien dit de bedoeling is van de stellers, moet dit in de tekst van het voorstel tot uiting komen.

Artikel 11

37. Artikel 11, § 2, van het voorstel bepaalt dat de exploitant van een rundveehouderij tegen 31 december 2030 zijn PAS-referentie 2030 moet realiseren. Tegelijk bepaalt artikel 11, § 1, dat de exploitant tegen 31 december 2030 ten opzichte van de referentiesituatie 2021 bepaalde reductiepercentages moet realiseren. Het is niet duidelijk hoe beide bepalingen zich ten opzichte van elkaar verhouden.

Artikel 11, § 1, bepaalt dat de exploitant tegen 31 december 2030 ten opzichte van de referentiesituatie 2021 ervoor moet zorgen dat bepaalde ammoniakemissie niet is gestegen of wordt gereduceerd. Op grond van artikel 10 van het voorstel wordt echter reeds een minimale inspanning opgelegd tegen 31 december 2025. Het is niet duidelijk hoe die verplichting zich verhoudt ten opzichte van de mogelijkheid in artikel 11, § 1, dat het volstaat dat tegen 31 december 2030 de ammoniakemissie afkomstig van melkvee niet gestegen is.

De tekst van het voorstel wordt het best verduidelijkt op deze punten.

Artikel 14

38. In het opschrift van onderafdeling 3 dienen de woorden “bepaalde andere” te worden geschrapt.

Artikel 22

39. Overeenkomstig artikel 20, eerste lid, van het voorstel is een piekbelaster een IIOA die een impactscore heeft die hoger is dan of gelijk aan 50%. De identificatie van piekbelasters wordt door de VLM berekend volgens de parameters vervat in artikel 21 van het voorstel. De bedrijven die als piekbelasters worden geïdentificeerd, worden hiervan bij beveiligde zending op de hoogte gesteld, samen met de gegevens op grond waarvan de impactscore werd berekend (artikel 22, § 1). Binnen dertig dagen vanaf de derde dag na de verzending van de beveiligde zending kan de exploitant een administratief beroep indienen bij de minister. Doet hij dit niet, dan wordt zijn aanduiding als piekbelaster definitief (artikel 22, § 2).

Het beroepschrift moet op straffe van onontvankelijkheid minstens de volgende gegevens bevatten:

“1° een plan met aanduiding van de aanwezige gebouwen, met de vermelding van de volgende gegevens per gebouw:

- a) alle aanwezige emissie- en of ventilatiepunten;
- b) het aantal standplaatsen, gespecificeerd per diercategorie;
- c) de aanduiding of een maatregel van de PAS-lijst of van de AEA-lijst van toepassing is;

2° per emissie- of ventilatiepunt, vermeld in punt 1°, a), de volgende gegevens:

- a) de x,y-coördinaten;
- b) de vermelding of de luchtaanvoer naar het emissie- of ventilatiepunt in kwestie op natuurlijke of op mechanische wijze gebeurt, waarbij, voor punten waar de luchtaanvoer op mechanische wijze gebeurt, per punt de volgende gegevens vermeld worden:

- 1) de vermelding of de uitstoot van het punt in kwestie verticaal of horizontaal georiënteerd is;
- 2) de diameter van het emissie- of ventilatiepunt in kwestie, bij uitstoot;
- 3) het debiet van het emissie- of ventilatiepunt in kwestie;

- c) de hoogte van het emissie- of ventilatiepunt in kwestie, bij uitstoot;
 - d) de temperatuur van de geëmitteerde lucht. Als de temperatuur van de geëmitteerde lucht kan variëren, de minimale en de maximale temperatuur van de geëmitteerde lucht;
- 3° een ophijsting van de vergunde situatie en een kopie van alle verleende vergunningen en meldingen” (artikel 22, § 3, eerste lid).

De beroepsindiener moet bij het beroepschrift “al de nodige documenten met bewijskracht”⁶⁸ voegen. De beroepsindiener kan in zijn beroepschrift ook vragen dat de VLM een bedrijfsbezoek uitvoert (artikel 22, § 3, derde en vierde lid).

De minister of zijn gemachtigde verifieert, in voorkomend geval na een bedrijfsbezoek, de gegevens, vermeld in het administratief beroepschrift, analyseert de bijgevoegde stukken en laat een nieuwe berekening van de impactscore uitvoeren, en neemt op basis hiervan een definitie beslissing (artikel 22, § 4, eerste en tweede lid).

De voorgestelde regeling roept verschillende vragen op.

In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat de beroepstermijn vrij kort is, rekening houdend met de toch wel omstandige ontvankelijkheidsvoorwaarden en rekening houdend met de belangrijke impact van de genomen beslissing.

Daarnaast is de voorgestelde regeling problematisch doordat ze impliceert dat de VLM een exploitant kan aanduiden als piekbelaster op basis van een berekening die geen rekening houdt met gegevens die dermate belangrijk zijn dat de exploitant ze op straffe van onontvankelijkheid bij zijn administratief beroep moet voegen. De regeling lijkt aldus in te houden dat de VLM slechts een benaderende impactscore zou berekenen aan de hand van een onvolledig dossier, en dat de exploitant enkel recht krijgt op een voldoende precieze berekening als hij een administratief beroep indient en zelf het dossier vervolledigt.

De voorgestelde regeling lijkt daarbij inhoudelijk eerder opgevat als een “vraag tot herziening” op basis van meer gedetailleerde gegevens, dan als een eigenlijk “administratief beroep”.⁶⁹ Deze herziening zou volgens de voorgestelde regeling enkel gebeuren voor piekbelasters die op heel korte termijn beroep instellen en zelf het administratief dossier aanvullen. Hieruit vloeit voort dat de door de VLM gedane identificatie van piekbelasters op basis van artikel 21 van het voorstel zowel onderinclusief zal zijn (voor de op basis van de beschikbare gegevens ten onrechte niet als piekbelasters geïdentificeerde exploitaties), als overinclusief (voor exploitanten die geen beroep instellen of dit niet tijdig of op ontvankelijke wijze doen) zal zijn.

In het licht hiervan dient het voorstel te worden herwerkt. Het best wordt in een regeling voorzien waarbij gewaarborgd wordt dat de VLM bij de initiële berekening en aanduiding van de piekbelasters over de voldoende en noodzakelijke gegevens beschikt. In ieder

⁶⁸ Wellicht wordt hiermee bedoeld de documenten ter bewijs van de in artikel 22, § 3, eerste lid, bedoelde gegevens.

⁶⁹ Vergelijk met het onderscheid tussen bezwaar enerzijds en het verzoek voor een andere berekening anderzijds in artikel 80 van het voorstel (ontworpen artikel 35, § 3, van het Mestdecreet).

geval kan de combinatie van de huidige zware ontvankelijkheidsvereiste met de korte beroepstermijn niet behouden blijven. Indien de voorgestelde regeling wordt behouden als een “administratief beroep”, dient ook de mogelijkheid open te worden gelaten dat beroep wordt ingesteld omwille van andere overwegingen dan inaccurate gegevens (wat de huidige stringente ontvankelijkheidsvoorwaarden in artikel 22, § 3, eerste lid, impliceren).

Artikel 23

40. Overeenkomstig artikel 23, § 1, eerste lid, zet een exploitant van een IIOA die is aangeduid als piekbelaster de IIOA integraal stop op het ogenblik dat de vergunning vervalt en uiterlijk op 31 december 2030.

Artikel 23, § 2, van het voorstel voorziet in de mogelijkheid voor deze piekbelasters om hun activiteiten alsnog verder te zetten als ze hun activiteiten integraal omvormen in het kader van natuurbeheer. De exploitant die van deze mogelijkheid gebruik wil maken dient hiertoe een verzoek in bij de minister uiterlijk 120 dagen nadat de beslissing waarin hij wordt aangeduid als piekbelaster definitief is geworden.

Gelet op het feit dat deze termijn kort lijkt voor het ontwerpen en uitwerken van een dergelijke ingrijpende hervorming van een bedrijfsvoering, terwijl de omvorming plaatsvindt op de dag waarop de vergunning vervalt of op 31 december 2030, lijkt deze termijn van 120 dagen niet afdoende verantwoord.

Artikel 44

41. Artikel 44 van het voorstel kent een tijdelijk woonrecht toe aan de landbouwer, zijn afstammelingen en hun respectieve gezinsleden, in geval van volledige stopzetting van de landbouwactiviteiten. Het is niet duidelijk of door de formulering van artikel 44, § 1, en de definitie in artikel 44, § 3, 1^o, ook de langstlevende echtgenoot, echtgenote of wettelijk samenwonende partner van het woonrecht genieten. Het verdient aanbeveling de bepaling op dit punt aan te vullen.

Artikel 80

42. In het voorgestelde artikel 35, § 3, eerste lid, van het Mestdecreet van 22 december 2006 wordt bepaald dat de landbouwer bezwaar kan indienen “uiterlijk de dertigste dag nadat het aantal nutriëntenemissierechten dat van rechtswege geannuleerd is, op het internetloket (...) vermeld is”. Het louter vermelden op een internetloket biedt echter geen rechtszekerheid en geen zekerheid dat de landbouwer daadwerkelijk kennis heeft genomen van de beslissing. De vermelding volstaat op zich dus niet als kennisgeving die een bezwaartermijn doet lopen.

Artikel 81

43. In het voorgestelde artikel 40, § 3, vijfde lid, 1^o, tweede zin, van het Mestdecreet wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om een leeftijdscriterium te hanteren bij het bepalen van wat onder een startende landbouwer moet worden verstaan. Indien voor dit in het vooruitzicht gestelde onderscheid op basis van leeftijd geen afdoende verantwoording kan worden geboden, moet deze bepaling als discriminatoir worden beschouwd en worden geschrapt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Wouter PAS