



**Vlaamse  
overheid**

# Advies startopdrachten PAS-Panel

Ter attentie van Minister Zuhail Demir en de leden van de  
Vlaamse Regering // 12 juli 2021

**Vlaamse  
Regering**

<https://natura2000.vlaanderen.be/stikstof>



### **Panelleden:**

- Mevrouw Silvia Lenaerts (voorzitter)
- De heer Chris Backes
- De heer Kurt Deketelaere
- De heer Peter De Smedt
- De heer Jan Willem Erisman
- De heer Johan Eyckmans
- De heer Guido Van Huylenbroeck
- De heer Steven Van Passel

## **CONTACT**

Prof. Silvia Lenaerts  
Vice-rector Valorisation & Development  
Sustainable Energy, Air and Water Technology, DuEL  
[silvia.Lenaerts@uantwerpen.be](mailto:silvia.Lenaerts@uantwerpen.be)

## Inhoud

<b>Managementsamenvatting .....</b>	<b>3</b>
<b>Vooraf: onze opdracht.....</b>	<b>8</b>
<b>Doelstellingenkader .....</b>	<b>9</b>
<b>DEEL I: Naar emissiereductie .....</b>	<b>11</b>
1/ Algemene inzichten .....	11
<b>Zet het behalen van de Europese instandhoudingsdoelstellingen en natuurkwaliteit centraal als doelstelling .....</b>	<b>11</b>
<b>Neem de drie uitdagingen (stikstof- en fosforbelasting, biodiversiteit en klimaat) als uitgangspunt.....</b>	<b>11</b>
<b>De grootste marge voor verbetering ligt in de aanpak van ammoniak (NH<sub>3</sub>) depositie .....</b>	<b>11</b>
<b>Voor stikstofoxiden (NO<sub>x</sub>) volstaan de doelen van het luchtbeleidsplan in de veronderstelling dat ze behaald worden .....</b>	<b>12</b>
<b>Zorg voor een slimme combinatie van generieke, gebiedsgerichte en sectorspecifieke maatregelen.....</b>	<b>13</b>
<b>Zet in op concrete doelen voor de verschillende sectoren, afhankelijk van de kwetsbaarheid van de nabijgelegen SBZ-H. Een bindende depositiereductiedoelstelling is cruciaal.....</b>	<b>13</b>
<b>Breng de emissies (en emissie-inspanningen) uit het buitenland in rekening om tot afgeleide doelen te komen binnen NEC-doelstellingen.....</b>	<b>14</b>
<b>Voer waar nodig herstelbeleid om de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren; herstel het historisch passief.....</b>	<b>15</b>
2/ Kostenefficiëntie, kosteneffectiviteit en maatschappelijke kosten-baten.....	16
3/ Inzichten voor een emissiereductie 2030 en 2050 boven op het luchtbeleidsplan 2030 en vanuit maatschappelijk-economische kosten baten overweging.....	18
4/ Naar een PAS flexibiliteitsinstrument .....	21
<b>Achtergrond .....</b>	<b>21</b>
<b>Beschrijving van een PAS flexibiliteitsinstrument.....</b>	<b>22</b>
<b>Praktische toets: NER omvormen tot geschikt PAS flexibiliteitsinstrument..</b>	<b>25</b>
<b>Illustratief voorbeeld.....</b>	<b>27</b>
<b>Enkele (juridische) opmerkingen over de verhouding van het voorgestelde flexibiliteitsinstrument tot de eisen van de Richtlijn industriële emissies en de Habitatrichtlijn.....</b>	<b>29</b>
<b>DEEL 2: Juridische instrumenten van een toekomstig Vlaams stikstofbeleid .....</b>	<b>31</b>
Samenvatting van de gedachtenlijn .....	31
1/ Inleiding.....	33
2/ Gebruik van drempelwaarden .....	34

<b>2.1</b>	<b>Algemeen</b> .....	34
<b>2.2</b>	<b>De passende beoordeling binnen de systematiek van artikel 6 Habitatrichtlijn</b> .....	34
<b>2.3</b>	<b>Programmatische aanpak en hanteren van drempelwaarden</b> .....	36
<b>2.4</b>	<b>Randvoorwaarden voor het gebruik van significantiekaders (drempelwaarden)</b> .....	37
<b>2.5</b>	<b>Algemene drempelwaarde of differentiatie tussen gebieden</b> .....	42
<b>2.6</b>	<b>Gebruik van de drempelwaarde alleen toestaan zolang een neerwaartse depositie feitelijk wordt verwezenlijkt</b> .....	43
<b>2.7</b>	<b>Drempelwaarden getoetst aan de criteria voor een nieuw sturingssysteem</b> .....	43
3/	Beoordeling van activiteiten .....	44
<b>3.1</b>	<b>Activiteiten mogelijk als depositie nergens toeneemt en situering van saldering</b> .....	44
<b>3.2</b>	<b>EU-rechtelijke uitgangspunten</b> .....	46
<b>3.3.</b>	<b>Intern salderen</b> .....	46
<b>3.4</b>	<b>Extern salderen</b> .....	49
<b>3.5</b>	<b>Aandachtspunten die zowel voor interne als voor externe saldering gelden</b> <sup>51</sup>	
<b>3.6</b>	<b>Samenvatting: voldoen Intern en extern saldering aan de criteria voor het nieuwe sturingsmechanisme?</b> .....	52
4/	De toelating van activiteiten na een 'ADC-toets' op grond van art. 6 lid 4 Habitatrichtlijn .....	52
<b>Conclusies</b> .....		<b>54</b>

## Managementsamenvatting

Om de emissiereductiedoelen te behalen, moeten de **Europese instandhoudingsdoelstellingen (IHD) en de natuurkwaliteit centraal** gezet worden met een **bindende emissiereductiedoelstelling**. Het PAS-expertenpanel adviseert een **bindende emissiereductie van stikstof zodat Vlaanderen tegen 2050 de instandhoudingsdoelstellingen (IHD) kan realiseren** en de Europees te beschermen natuur in een **gunstige staat van instandhouding** kan brengen. Dit vereist een reductie van de stikstofneerslag op stikstofgevoelige habitats, waarvan de helft van de inspanningen (50%) al tegen 2030 gerealiseerd moet zijn in de Speciale Beschermingszones voor Habitats (SBZ-H).

Het doel moet **bindend** zijn als een resultaatsverplichtende norm. De nodige beleidsinstrumenten moeten aangereikt worden om kosteneffectieve maatregelen te kunnen nemen.

De **drie mondiale uitdagingen** (stikstof- en fosforbelasting, biodiversiteit en klimaat) vormen het uitgangspunt, waarbij ook de impact op water niet uit het oog verloren mag worden.

De grootste marge ligt in de **aanpak van de ammoniakdepositie**. Op het vlak van **innovatie** ligt hier een uitgelezen opportuniteit om te innoveren voor meer duurzaamheid, zowel door technologische als door systeeminnovatie. Om deze innovatie te realiseren, kan men bijvoorbeeld een landbouwinnovatiepakket opzetten, gebruikmakend van het bestaande VLAIO- en VLIF-instrumentarium. Het uitgetekende beleid moet daarom een stimulans inhouden richting innovatie en reconversie binnen de doelen afgeleid van de uitdagingen. Hiertoe is nood aan technologische en systeeminnovatie. Daarom pleit het panel voor een **missiegedreven beleid** met duidelijke doelstellingen voor stikstof- en fosforbelasting reductie, maar ook voor andere uitdagingen rond klimaat, biodiversiteit en water.

Voor **stikstofoxiden** (NO<sub>x</sub>) volstaan de doelen van het luchtbeleidsplan in de veronderstelling dat ze behaald worden.

Zorg voor een **slimme combinatie van generieke, gebiedsgerichte en sectorspecifieke maatregelen**. Voor het bereiken van instandhoudingsdoelen zijn scenario's met sterkere emissiedalingen in de nabije omgeving van de probleemgebieden aan te raden. Vooral **bronspecifieke maatregelen** op de juiste locatie dienen zich aan.

We moeten inzetten op **concrete doelen voor de verschillende sectoren**, afhankelijk van de kwetsbaarheid van de nabijgelegen SBZ-H. De verdeling van de doelstellingen moet over de sectoren heen gebeuren in functie van het criterium **kosteneffectiviteit, sociaal-maatschappelijke en ecologische inpasbaarheid**. We adviseren dus een **combinatie van maatregelen** die de totale kosten minimaliseert om een gegeven doelstelling te halen naast de effectiviteit, sociaal-maatschappelijke en ecologische aspecten. **NH<sub>3</sub> emissiereductie enerzijds en NO<sub>x</sub>-emissiereductie anderzijds verschillen aanzienlijk wat betreft effect op depositie en op natuurkwaliteit**. Dat moet verdisconteerd worden om een effectief en efficiënt beleid uit te kunnen zetten en dus een maximale depositiereductie te bekomen. Een belangrijk principe hierbij is tevens dat de **vervuiler betaalt**. Het gaat hier niet om een harde, rechtstreeks werkende norm, maar om een beleidsbeginsel dat naast andere beginselen (zoals het voorzorgsbeginsel) een richtsnoer vormt voor het te voeren milieubeleid. Breng de emissies (en emissie-inspanningen) uit het buitenland en uit het verleden in rekening om tot afgeleide doelen

te komen binnen NEC-doelstellingen. Er moet **herstelbeleid** gevoerd worden op specifieke locaties om de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren.

Wij willen **het hier voorgestelde advies met emissiereducerende maatregelen, een NER flexibiliteitsinstrument en de juridische instrumenten koppelen aan een feitelijk (gemeten) neerwaartse ontwikkeling van de deposities op Natura 2000-gebieden.**

Deze mogelijke (technische) ingrepen die de stikstofemissies en dus de stikstofdepositie doen dalen zullen slechts geïmplementeerd worden als alle actoren (landbouwers, verkeer, industrie,...) via **beleidsinstrumenten** worden aangespoord om maatregelen te nemen en/of te implementeren. De taak van de Vlaamse overheid bestaat er dus in dergelijk beleid in te zetten. Omdat command-and-control beleid ofwel niet werkt ofwel zeer duur is, stelt het expertenpanel voor om de keuze voor kosteneffectieve maatregelen maximaal te stimuleren via een **beleidskader dat de sector responsabiliseert** in het bereiken van de doelstelling, maar niet oplegt *hoe* deze doelstelling moet worden bereikt. Dit kan via een zogenaamd **stikstof-flexibiliteitsinstrument** dat uitgaat van verhandelbare emissierechten. Omdat de emissiereductie-uitdagingen het grootst zijn voor de **landbouwsector** lichten we de implementatie van een dergelijk systeem toe voor de landbouwsector.

- 1) De *eerste stap* hierbij is om een emissierecht vast te leggen per bedrijf gebaseerd op het aantal (werkelijk aanwezige) dieren, de diersoort, het technologieniveau (bv. al dan niet emissiearme stal) en de locatie.
- 2) In een *tweede stap* van dit flexibiliteitsinstrument wordt de toekenning van de emissierechten in de volgende jaren bepaald waarbij er een kortingspercentage wordt opgelegd zodat elk bedrijf bijdraagt tot de op sectoraal niveau te behalen emissiereductie in resp. 2030 en 2050. Op deze wijze dalen de emissierechten de komende jaren en worden de reductiedoelstellingen gehaald.
- 3) Om dynamiek toe te laten wordt in een *derde stap* voorgesteld dat de Vlaamse overheid een **systeem** opzet waarbij **landbouwbedrijven zowel emissierechten kunnen verkopen als kopen**. Binnen dit systeem kunnen er ook veilingen opgezet worden waarbij de overheid extra rechten opkoopt en uit de stikstofmarkt neemt.

Een dergelijk flexibiliteitsinstrument kan ervoor zorgen dat er **voldoende dynamiek** blijft bestaan in de Vlaamse landbouwsector en dat er ook mogelijkheden blijven bestaan voor groei (en toetreding) zolang er maar voldoende emissiereductie gerealiseerd wordt (doordat bedrijven stoppen en/of bedrijven door technologische innovatie minder rechten per dier nodig hebben en dus bijkomende dieren kunnen houden). Het instrument kan ook afgestemd worden op specifieke regio's en zo een gebiedspecifieke aanpak toevoegen aan een voor de rest algemene aanpak (door bv. in gebieden dicht bij natuurgebieden een hoger aantal rechten per dier te eisen om deze te mogen houden).

Voor de praktische implementatie en om de administratieve haalbaarheid te verhogen en de transactiekost te verlagen, stellen we voor om **het reeds bestaande NER (nutriëntenemissierechten)-systeem te hervormen en te koppelen aan de uitbouw van dit PAS flexibiliteitsinstrument**. Dit heeft het voordeel dat er al een wettelijk kader en expertise (bij de VLM) aanwezig is. Het nadeel is dat er met 1 beleidsinstrument twee doelen (nutriëntenbeheer en stikstofdepositie reductie) nagestreefd worden. Deze doelen lopen echter

synchroon (voornamelijk via afbouw veestapel) maar zijn niet exact hetzelfde. Toch is deze piste sterk te overwegen. In elk geval is een dergelijk systeem waarbij men **het verlenen en het gebruik van vergunningen koppelt aan het hebben van de nodige emissierechten te verkiezen** boven een systeem van uitkoop van vergunningen of de generiek verplicht invoering van (technologische) maatregelen.

Wat het juridische instrumentarium betreft, behandelde het expertenpanel de vraag om 'mogelijke technieken en instrumenten voor toestemmingsverlening aan stikstof-uitstotende activiteiten' door te lichten. Dit advies reikt dan ook **principes en criteria aan voor een toekomstgericht, dynamisch en zo robuust mogelijk systeem voor toestemmingsverlening**. Het advies gaat in op mogelijkheden om op grond van **monitoringsresultaten bij te kunnen sturen**. Een omvattende en integrale analyse van een benchmark met Nederland en Duitsland werd niet uitgevoerd, maar er is wel gekeken naar deze landen.

Het voorgestelde systeem van een robuuste beoordeling van stikstof-uitstotende activiteiten stelt **drie instrumenten** voor:

- 1) een **algemene drempelwaarde** voor nieuwe activiteiten die een zeer kleine extra depositie op Natura 2000-gebieden veroorzaken
- 2) de mogelijkheid van vergunningverlening door **intern salderen** (als mitigerende maatregel)
- 3) **extern salderen**.

Hoewel de opdracht is gericht op een systeem voor toestemmingsverlening voor activiteiten, kan een dergelijk systeem, dat Europeesrechtelijk een implementatie van **art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn** vormt, niet los worden gezien van de verplichtingen om een verdere achteruitgang van de habitats in de aangewezen gebieden te voorkomen (art. 6 lid 2 Habitatrichtlijn) en op termijn de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken (art. 6 lid 1 Habitatrichtlijn). Met die samenhang wordt bij de uitwerking van de drie genoemde instrumenten nadrukkelijk rekening gehouden.

Het eerste element van het voorgestelde systeem is de introductie van **een algemene drempelwaarde** voor activiteiten die leiden tot een zeer geringe toename van de depositie op een Natura 2000-gebied. Een dergelijke drempelwaarde lijkt nodig voor een effectief en efficiënt beoordelingskader. Zonder een dergelijke drempelwaarde zou voor een enorm grote hoeveelheid aan activiteiten een vergunning moeten worden gevraagd die slechts na een passende beoordeling zou kunnen worden verleend indien tegenover deze kleine extra depositie ergens een afname van de depositie staat. Dat lijkt noch doelmatig, noch doelgericht. De drempel berust op de overweging dat in de natuurwetenschappen het vrij algemeen aanvaard is dat er bepaalde drempels bestaan waaronder geen relatie tussen een kleine extra depositie en een gevaar voor een verslechtering van zuurgevoelig habitat kan worden aangenomen. In de Duitse rechtspraak is deze redenering aanvaard en wordt een dergelijke drempel gehanteerd. Wij stellen voor **deze drempel te koppelen aan een feitelijk (gemeten) neerwaartse ontwikkeling van de deposities op Natura 2000-gebieden**. Het gebruik van de drempel wordt dus slechts voorwaardelijk toegestaan zolang de depositie (bijvoorbeeld berekend met behulp van een driejaargemiddelde) blijft dalen. Daarmee worden twee effecten bereikt. Ten eerste wordt verzekerd dat de depositie op Natura 2000-gebieden door het gebruik van de drempelwaarde, ook door een eventueel plaatselijk veelvuldig gebruik, niet toch hoger wordt en tot schade leidt. Ten tweede zet de drempel op deze wijze een

krachtige stok achter de deur voor het daadwerkelijk nemen van effectieve maatregelen tot depositieverlaging. De toets of sprake is van een daadwerkelijke verlaging dan de gemiddelde depositie kan gebiedspecifiek plaatsvinden.

Activiteiten met een iets grotere extra emissie (dus met een depositieverhoging boven de drempel) **kunnen alleen worden toegestaan als zeker is dat zij niet leiden tot extra depositie**. Dat kan worden bereikt door **mitigerende maatregelen in de vorm van intern salderen of door extern salderen**. Bij **intern salderen** gaat het om uitbreidingen van bestaande bedrijven of andere emissiebronnen. Door het treffen van maatregelen bij de bestaande bronnen (bijvoorbeeld betere filters, emissiearm stalsysteem enz.) gaan de emissies van de bestaande bron omlaag. Een uitbreiding van de bron in omvang kan Europeesrechtelijk worden toegestaan als de extra emissie door de uitbreiding niet groter is dan de (met zekerheid te behalen!) afname van de emissie van de bestaande bron. Een dergelijke toepassing, zoals in Nederland bij interne saldering gebruikelijk, belemmert, bemoeilijkt en dwarsboomt echter het beleid (op grond van art. 6 lid 1 en lid 2 Habitatrichtlijn) tot depositieverlaging dat met andere instrumenten moet worden uitgevoerd. Daarom stellen wij voor om zowel bij interne als externe saldering een **afromingspercentage** toe te passen. Slechts een deel van de milieuwinst door de technische maatregelen aan de bestaande bronnen mag worden gebruikt voor uitbreiding. Dat past ook beter in andere EU-rechtelijke kaders (richtlijn industriële emissies). Zo wordt dit instrument voor de beoordeling van nieuwe activiteiten ook een instrument voor het terugdringen van de depositie.

Bij **extern salderen** wordt de extra emissie door een nieuwe emissiebron of uitbreiding van een bestaande emissiebron verrekend met het beëindigen of reduceren van een emissiebron elders. Ook zo kan gewaarborgd worden dat de depositie op een Natura 2000-gebied niet wordt verhoogd en er dus geen schade optreedt. Ook hier geldt, dat, wil men voorkomen dat de vergunningverlening (art. 6 lid 3) het beleid tot depositiereductie (art. 6 lid 1 en lid 2 Habitatrichtlijn) dwarsboomt, een afroming (korting) moet worden toegepast. In Nederland wordt bij externe saldering thans 30% afgeroomd.

Wij wijzen erop dat **alle drie instrumenten (drempelwaarde, intern salderen en extern salderen) in ons voorstel uitgaan van een toets van nieuwe activiteiten of de uitbreiding van bestaande activiteiten**. Dat wijkt af van de huidige benadering in Vlaanderen waar bij de vergunningverlening voor een uitbreiding van een emissiebron de gehele activiteit, dus de bestaande en de nieuwe, in de toets wordt betrokken. Ons voorstel impliceert een fundamentele omslag van de huidige benadering, waarbij de geldende wetgeving het uitvoeren van een passende beoordeling ook verplicht voor de hervergunning van bestaande activiteiten. Een focus op de effecten van de nieuwe activiteit, dus alleen de uitbreiding zonder de depositie van de bestaande activiteit, is meer in overeenstemming met de letter en structuur van art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn en sluit ook aan bij de benadering in de buurlanden Duitsland en Nederland. Dat betekent niet dat de bestaande activiteit 'buiten schot' blijft. Ten eerste wordt de bestaande activiteit bij het salderen betrokken omdat daar de emissiereductie vandaan moet komen. Ten tweede gaan wij ervan uit dat de emissies van bestaande activiteiten en de noodzaak tot reductie daarvan in andere kaders worden bekeken, waaronder art. 6 lid 1 en 2 Habitatrichtlijn. Een eventuele omslag in benadering vergt uiteraard dat er ook voor de emissies van bestaande activiteiten een sluitende regeling is.

De in dit rapport geformuleerde voorstellen inzake saldering en verhandelbare emissierechten (stikstof) zullen bij vertaling in decretale teksten nauwgezet op elkaar moeten worden afgestemd,



zodat het vergunningsinstrument en het handelsinstrument probleemloos samen kunnen functioneren. Inspiratie ter zake kan gevonden worden in de integratie van de broeikasgasemissievergunning in de omgevingsvergunning, en de daarmee samenhangende EU ETS allowances.

We reiken dus een **conceptueel kader** aan met duidelijke principes en een duidelijke doelstelling waarbij de verschillende elementen nog verder uitgewerkt en juridisch verfijnd dienen te worden.

## Vooraf: onze opdracht

Als PAS-expertenpanel vatten we in voorliggende nota onze inzichten bij de opdrachten die ons werden aangereikt.

In eerste instantie gingen we aan de slag met onze twee startopdrachten, met name:

- 1/ Welke algemene inzichten en conclusies hebben jullie bij de reeds onderzochte/lopende (beleids-)scenario's en verkenningen? (Deel 1)
- 2/ Welke juridische instrumenten zien jullie om de stikstofuitdaging het hoofd te bieden? (Deel 2)

In deze nota leest u onze gedeelde inzichten bij de startopdrachten. Daarnaast hebben een aantal leden van de expertencommissie de kosteneffectiviteits- en systeemanalyse opgevolgd. De expertencommissie neemt echter niet de medeverantwoordelijkheid op voor de resultaten van deze oefeningen. De expertencommissie beschouwt de systeemanalyse van ILVO als een waardevol ondersteunend document om de bredere maatschappelijke gevolgen in kaart te brengen. Ze apprecieert ook het geleverde werk in het kader van de kosten en effecten analyse van VITO, maar beveelt aan om de resultaten omzichtig te interpreteren. Immers, hierbij mag niet uit het oog verloren worden dat beide pollutanten sterk verschillen voor wat betreft hun milieuchemisch gedrag, hun atmosferische dispersiegedrag en hun impact op ecosystemen (Sardans et al. 2021) en dat is niet meegenomen in deze studie. Om de depositie van stikstof in Vlaanderen met één eenheid te verminderen, zal dit aan emissiezijde effectiever kunnen door de emissies van NH<sub>3</sub> te verminderen dan door de emissies van NO<sub>x</sub> te verminderen: de emissie-reductie met één eenheid NH<sub>3</sub>-N levert 3 tot 4 maal meer depositiereductie op dan de emissiereductie met één eenheid NO<sub>x</sub>-N.

De emissiereductiescenario's die als uitgangspunt dienden in de VITO-studies hebben volgens de expertencommissie een beperkte waarde en mogen dus niet 'omgekeerd' gebruikt worden als basis voor het beleid. De scenario's zijn dus slechts een middel om aan te tonen dat de beoogde doelstellingen op de ene of de andere wijze haalbaar en realistisch zijn, ze zijn dus enkel illustratief en niet bindend. Er is nood aan een **missiegedreven beleid met bindende emissiereductiedoelen, het NER flexibiliteitsinstrument en de juridische instrumenten** zoals gedefinieerd in het expertenadvies van het panel. Dit alles gekoppeld aan een gemeten dalende N-depositie trend.

De aanbevelingen zijn tot stand gekomen door het raadplegen van beschikbare documenten en gegevens en door discussies in het expertenpanel. Het betreft een **expert judgement**. Er zijn geen nieuwe studies of berekeningen uitgevoerd door het panel.

## Doelstellingenkader

Het doel van de Europese Habitatrictlijn – van kracht sinds 1994 – is het in stand houden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna binnen de Europese Unie. Deze richtlijn richt zich op het beschermen van soorten en hun natuurlijke habitats, met uitzondering van vogels en hun leefgebieden. Om de biodiversiteit niet verloren te laten gaan, duidt de Habitatrictlijn speciale beschermingszones aan. We gaan bij het beantwoorden van deze opdrachten uit van de doelstelling **dat Vlaanderen tegen 2050 de instandhoudingsdoelstellingen (IHD) wil realiseren** en de Europees te beschermen natuur in een **gunstige staat van instandhouding** wil brengen.<sup>1</sup> Daarbij wordt een reductie van de stikstofneerslag in de waardevolle natuurgebieden beoogd, waarvan de helft van de inspanningen (50%) al tegen 2030 gerealiseerd moet zijn in de Speciale Beschermingszones voor Habitats (SBZ-H). Momenteel bevinden veel habitats en soorten zich immers nog in een ongunstige staat van instandhouding, mede doordat de depositie van stikstof momenteel te hoog is.

De in het vooruitzicht gestelde **Europese biodiversiteitsstrategie 2030** bevat geen rechtstreekse doelstelling met betrekking tot het verminderen van milieudrukken (zoals stikstofdepositie) op Europees te beschermen natuur. De strategie maakt wel melding van het feit dat de Commissie de lidstaten zal verzoeken ervoor te zorgen dat de instandhoudingstrends en -toestand van alle beschermde habitats en soorten tegen 2030 niet verslechterd zullen zijn. Bovendien moeten de lidstaten ervoor zorgen dat ten minste 30% van de soorten en habitats die momenteel niet in een gunstige toestand verkeren, tegen 2030 wel in die categorie terechtkomen of een sterke positieve trend vertonen. Aan die eisen zou met de voorgaand benoemde doelstellingen worden voldaan.

De Europese Commissie zet naast de **NEC-richtlijnen** en de **Luchtkwaliteitsrichtlijn** ook in de **'Farm to Fork' strategie** in op het terugdringen van nutriëntenverliezen tegen 2030 met ten minste 20%.

De **kaderrichtlijn Water** moet zorgen voor het veiligstellen van de watervoorraden en de waterkwaliteit in Europa en het afzwakken van de gevolgen van overstromingen en perioden van droogte. Concreet moet de richtlijn ervoor zorgen dat we een goede kwaliteit van ons oppervlakte- en grondwater behalen. De kaderrichtlijn werd in Vlaanderen vertaald in het decreet Integraal Waterbeleid.

Met het **Vlaamse Energie-en Klimaatplan 2021-2030 (VEKP)** engageert Vlaanderen zich voor concrete doelstellingen in broeikasgasreductie, landgebruik, energiebesparing en hernieuwbare energie.

Het expertenpanel adviseert in uitvoering van art 50 ter, §4 Natuurdecreet **een bindende emissiereductie van stikstof zodat in 2050 op 100% van de stikstofgevoelige habitats de IHD bereikt kunnen worden, en waarbij tegen 2030 al de helft van de inspanningen (50%) gerealiseerd moet zijn**. Het doel moet bindend zijn als een resultaatsverplichtende norm. Er moet

---

<sup>1</sup> Wat Gold Plating betreft, zal het panel erop toezien doorheen haar verdere opdrachten dat niet strenger wordt gehandeld dan vooropgesteld door de Europese richtlijnen.

op een wetenschappelijk verantwoorde wijze aangetoond worden dat er maatregelen genomen worden om het doel te bereiken.

Bovendien wordt aanbevolen het beleid door middel van een wet in formele zin vast te leggen, deels omdat dit een hoofdelement betreft van de structurele aanpak van de stikstofproblematiek. Bijkomend worden bij voorkeur ook tussenevaluaties voorzien, ondersteund door onafhankelijke commissies van experts. Tegen deze achtergrond lijkt het onvermijdbaar dat ook binnen de toekomstige Vlaamse PAS-regeling wordt geopteerd voor een decretale verankering van de toekomstige reducties, met name om bij voorbaat elke discussie over het eventueel bindend karakter ervan in de kiem te smoren. Dit vergt het uitwerken van een regelgevend kader met duidelijke doelstellingen en een overkoepelend NER-flexibiliteitsinstrument waarbinnen de individuele exploitant keuzes kan maken en innovatie, heroriëntering en groei gestimuleerd worden binnen dit algemeen kader.

Er is dus nood aan een **missiegedreven beleid met emissiereductieprincipes, het NER-flexibiliteitsinstrument en de juridische instrumenten** zoals geformuleerd in het expertenadvies van het panel.

## DEEL I: Naar emissiereductie

### 1/ Algemene inzichten

#### Zet het behalen van de Europese instandhoudingsdoelstellingen en natuurkwaliteit centraal als doelstelling

- Dit betekent in geval van stikstofbelasting het streven naar het terugbrengen van milieueffecten ter hoogte van habitats en leefgebieden tot onder hun zogenaamde 'kritische depositiewaarde (KDW)'. Een aandachtspunt hierbij is dat de KDW niet steeds de enige en voldoende knop is; soms kost het onevenredig veel inspanning om deze te halen waardoor een eenzijdige focus hierop ineffectief en inefficiënt kan zijn.
- Ecologisch onderzoek moet gestimuleerd worden om een beter inzicht te krijgen in de relatie tussen de KDW en de daadwerkelijke staat van instandhouding van habitats en soorten. Er is meer (voortschrijdend) inzicht nodig hierin. Belangrijk hierbij is zeker het verschil tussen zgn. A- en B-habitattypes. Bij A-habitattypes zijn de mogelijkheden om de impact van aanhoudende stikstofbelasting boven de KDW te milderen door herstelbeheer zeer beperkt. Bij B-habitats zijn de mogelijkheden hiertoe groter.
- De KDW moet (in grote mate) bepalen waar generiek en gebiedsgericht beleid op richt, ook rekening houdend met andere milieustressoren. Of een vergunning kan worden verleend, hangt ervan af hoe ver de 'dalende trend' reikt en of deze voldoende is om instandhoudingsdoelstellingen te kunnen halen. De KDW *an sich* is dus geen harde grens voor al dan niet vergunningsverlening.

#### Neem de drie uitdagingen (stikstof- en fosforbelasting, biodiversiteit en klimaat) als uitgangspunt

- Verzeker een **duurzaam en gebalanceerd gebiedsgericht omgevingsbeleid** dat (internationale en Europese) uitdagingen inzake N- en P-belasting, biodiversiteit en klimaat als uitgangspunten ziet. Uiteraard wordt ook de impact op water meegenomen.
- Zet in op een lange termijn gebalanceerde aanpak die **stuurt en beloont** in functie van gemeten N-recuperatie of reductiedoelen.

#### De grootste marge voor verbetering ligt in de aanpak van ammoniak (NH<sub>3</sub>) depositie

- Het grootste overblijvende emissiereductiepotentieel t.o.v. het luchtbeleidsplan (op voorwaarde dat dit in realiteit wordt omgezet) bevindt zich bij de landbouwsector, die ook de hoogste depositiebijdrage heeft. Er moet een vertaling gebeuren van depositie naar emissie (sectorspecifiek). De stikstofuitstoot door de Vlaamse landbouw bedraagt 43% van de verzurende stikstofdepositie en 50% van de vermestende depositie.
- Op het vlak van **innovatie**, in al zijn facetten (technologisch, proces- en systeeminnovatie), ligt hier een uitgelezen opportuniteit om te innoveren voor meer duurzaamheid.<sup>2</sup> Interessant is dat het innoverend bedrijf eventueel samen met het landbouwbedrijf extra

---

<sup>2</sup> VLAIO is bijvoorbeeld onafhankelijk en professioneel in de opvolging van deze innovatiesteun.

inspanningen levert. Extra incentive voor de land- en tuinbouwsector, bijvoorbeeld per gerecupereerde kilo stikstof, kan interessant zijn.

- Het panel is huiverachtig om het de land- en tuinbouwsector extra moeilijk te maken met allerhande bijkomende regels. Het uitgetekende **beleid moet daarom een stimulans inhouden richting innovatie en reconversie binnen de doelen afgeleid van de uitdagingen**. Hiertoe is nood aan technologische en systeeminnovatie.
- Om deze innovatie te realiseren, kan men bijvoorbeeld een landbouwinnovatie pakket opzetten, gebruikmakend van het bestaande VLAIO- en VLIF-instrumentarium. VLAIO beschikt over steunkanalen voor zowel snelle implementatie door gebruik te maken van innovatieve bewezen technologie- en systeeminnovaties in de Landbouwtrajecten en O&O bedrijfssteun projecten. Hier kan dan een derde bedrijf de innovatie uitvoeren bij het landbouwbedrijf en wordt er geen extra last of liability bij de landbouwer gelegd. Verder beschikt Vlaio ook over steunkanalen die meer basisonderzoek en ontwikkeling vereisen en waarbij er een grotere input van de kennisinstellingen vereist is.
- Zet in op **handhaving** van maatregelen en doelstellingen.
- In Vlaanderen heeft men te vaak de neiging om eenzijdig naar één criterium te kijken en allerhande andere gerelateerde effecten met betrekking tot andere milieustressoren uit het oog te verliezen. Dit is de kans om de principes van de **circulaire economie** ook op stikstof toe te passen met het oog op meer duurzaamheid. Dit soort uitdagingen zijn wicked problems die opportuniteiten bieden om naar meer duurzame processen te evolueren. Daarom pleit het panel voor een missiegedreven beleid met duidelijke doelstellingen voor N- en P-belastingreductie, maar ook voor andere uitdagingen rond klimaat en biodiversiteit.

### **Voor stikstofdioxiden (NO<sub>x</sub>) volstaan de doelen van het luchtbeleidsplan in de veronderstelling dat ze behaald worden**

- Voor **stikstofdioxiden (NO<sub>x</sub>)** zouden de doelen van het **luchtbeleidsplan** grotendeels behaald kunnen worden door een sterke reductie van de sectoren transport en industrie; een gebiedsgerichte aanpak voor piekbelasters is nodig (zie verder). Er moet hierbij rekening gehouden worden met de inspanningen die de sectoren al gedaan hebben bij de verdeling van de inspanningen. Er moet voornamelijk rekening gehouden worden met marginale bestrijdingskost (de extra kost voor een extra reductie van N-depositie) i.p.v. een gemiddelde kost (zie verder). Hou voor technische oplossingen (en het meenemen hiervan in maatregelen/doorrekeningen) bovendien rekening met de soms gunstigere metingen in een laboratorium dan op het terrein, vandaar dat empirische validatie op het terrein nodig is.
- Het **luchtbeleidsplan** streeft naar ambitieuze doelstellingen voor bijvoorbeeld transport. Niettemin ontbreekt het aan beleidsinstrumenten om die doelstellingen te bereiken. Het is dan ook niet evident aan te nemen dat de doelstellingen van het luchtbeleidsplan feilloos zullen gehaald worden. Daarenboven loopt momenteel een onderzoek in het kader van een ingebrekestelling in relatie tot het luchtbeleidsplan. Harde maatregelen en harde timing zijn nodig om deze doelen te behalen.

- Zorg voor een optimale koppeling tussen **klimaatbeleid** en vermindering NO<sub>x</sub>: door inzet van duurzame energie waarbij zowel uitstoot van broeikasgassen als NO<sub>x</sub> gereduceerd kunnen worden.

**Zorg voor een slimme combinatie van generieke, gebiedsgerichte en sectorspecifieke maatregelen.**

- Voor het bereiken van instandhoudingsdoelen zijn emissiereductie-strategieën aangewezen die scenario's die op een weloverwogen manier generieke en locatiespecifieke maatregelen combineren, en waarbij kostenefficiëntie leidinggevend moet zijn. Generieke maatregelen zullen de algemene emissies reduceren tegen een lagere eenheidskost. In de nabije omgeving van probleemgebieden zijn sterkere emissiedalingen aan te raden. Vooral bronspecifieke maatregelen op de juiste locatie dienen zich aan. De bepaling van het einddoel van een generiek beleid is belangrijk, daar men enkel met een generiek beleid het risico loopt dat in de meeste gebieden er ver onder de KDW uitgekomen wordt (gemiddelde kost versus marginale kost). Door de vertaling van KDW naar emissies per gebied te maken, is het mogelijk te identificeren waar de depositievermindering op alle Natura 2000-gebieden per kg emissiereductie het grootst is. Voor de optimale verhouding tussen beide zijn gedetailleerde berekeningen nodig die gebruikmaken van depositiemetingen.
- **De afweging tussen generiek en gebiedspecifiek** is dus **erg belangrijk** (ook inzake welvaartsimpact van het gevoerde beleid). Naast het generieke en gebiedsgerichte beleid is het belangrijk om ook bij de afweging het **herstelbeleid** mee te nemen in de effectiviteit en efficiëntie oefening.
- Zorg dat je eerst weet wat je generiek moet bereiken (= meest efficiënt); gebiedsgericht is vaak duurder. Neem de kennis van de gerealiseerde inspanningen en reducties sinds 2015 in uitstoot van NO<sub>x</sub> en NH<sub>3</sub> over de verschillende sectoren heen mee.

**Zet in op concrete doelen voor de verschillende sectoren, afhankelijk van de kwetsbaarheid van de nabijgelegen SBZ-H. Een bindende depositiereductiedoelstelling is cruciaal.**

- Laat **milieu-effectiviteit en kosteneffectiviteit** primeren bij het inzetten van beleidsinstrumenten naast sociaal-maatschappelijke acceptatie.
- Zet in op concrete doelen voor de sectoren en laat hen zelf bepalen hoe ze die doelen halen, zij zullen kostenefficiëntie zeker meenemen.
- De aanpak van de emissie- en depositiereductie moet **technologisch haalbaar en, ecologisch, sociaal en economisch** verantwoord zijn.
- Voorkom bij maatregelen afwentelling, of beter, zorg voor maatregelen die **meerdere doelen** dienen (klimaat, fijnstof, circulariteit, waterkwaliteit, enz.)
- Ook andere criteria voor de selectie van beleidsinstrumenten, zoals administratieve haalbaarheid en rechtvaardigheid, kunnen een plek hebben. Er moet voornamelijk rekening gehouden worden met *marginale bestrijdingskost* (de extra kost voor een extra reductie van N-depositie) *i.p.v. een gemiddelde kost*. Voor de meeste sectoren (met uitzondering van de belangrijke sector transport) wordt er gebruikt gemaakt van het **criterium kostenefficiëntie** in termen van €/kg N als NH<sub>3</sub> vermeden uitstoot. Het lijkt ons

aangewezen om ook ecologische expertise (bvb. INBO) in te schakelen om de **link tussen KDWs en IHDs te verifiëren op basis van de meest recente wetenschappelijke inzichten.**

- Volgens het panel zou de verdeling van de doelstellingen over de sectoren moeten gebeuren in functie van het **criterium kostenefficiëntie**, effectiviteit, sociaal-maatschappelijke en ecologische inpasbaarheid. We adviseren dus een combinatie van maatregelen die de totale kosten minimaliseert om een gegeven doelstelling te halen (ook rekening houdend met de dynamiek die dit al dan niet op gang brengt, dus geen statische modellen!), naast de effectiviteit en sociaal-maatschappelijke en ecologische aspecten. NH<sub>3</sub> emissiereductie enerzijds en NO<sub>x</sub> emissiereductie anderzijds verschillen aanzienlijk wat betreft effect op depositie en op natuurkwaliteit. Dat moet verdisconteerd worden om een effectief en efficiënt beleid uit te kunnen zetten en dus een maximale depositiereductie te bekomen. Bovendien worden de kosten van reductie in de transportsector niet gekwantificeerd zodat een algemene toepassing van het criterium niet mogelijk is. De keuze om met ranges te werken is logisch gezien de bestaande onzekerheid en te verwachten dynamiek en leereffecten. We dienen daarnaast rekening te houden met de pad-afhankelijkheid van maatregelen. Er dient **zekerheid en flexibiliteit** te bestaan dat **maatregelen niet enkel de doelstellingen van 2030 halen maar dus zeker de realisatie van de doelstellingen tegen 2050 ondersteunen** (en niet in de weg staan). Er wordt dus terecht gewezen op **mogelijke lock-in effecten van technische maatregelen** omdat er na 2030 ook nog een grote reductie moet gerealiseerd worden om tegen 2050 de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren.
- Een belangrijk principe hierbij is tevens dat de **vervuiler betaalt**, het gaat hier niet om een harde, rechtstreeks werkende norm, maar om een beleidsbeginsel dat naast andere beginselen (zoals het voorzorgsbeginsel) een richtsnoer vormt voor het te voeren milieubeleid.

### **Breng de emissies (en emissie-inspanningen) uit het buitenland in rekening om tot afgeleide doelen te komen binnen NEC-doelstellingen**

- Voor sommige gebieden zal het buitenland erg belangrijk zijn om de beoogde doelstellingen te halen. De KDW halen in alle gebieden door enkel te kijken naar de binnenlandse sectoren lijkt onrealistisch wanneer een aanzienlijk deel van de depositie uit het buitenland komt.
- Dring dan ook aan op bijkomende acties bij buurlanden waar nodig. De KDW-doelstelling is voor vele gebieden niet haalbaar zonder een **vergelijkbare inspanning door het buitenland**. Dit uitgangspunt moet eventueel in EU-beleid of (bilaterale) akkoorden met buurlanden worden afgesproken (ook om een *level playing field* in de diverse sectoren te behouden). Zo niet moeten we uitgaan van een evenredige inspanning tussen buiten- en binnenland. Vice versa moeten de Vlaamse inspanningen ook in verhouding staan tot de Vlaamse bijdrage aan de stikstofproblematiek in de ons omringende regio's en landen. De proportionaliteit van de maatregelen is hierbij het uitgangspunt.
- Een generieke reductie in het buitenland heeft pas impact indien deze fors is – opteer dan ook waar nodig voor een gebiedsgerichte aanpak. Zet daarnaast in op een **sterke verlaging van de NEC-plafonds** gebaseerd op de realisatie van KDW in Europese gebieden.



**Voer waar nodig herstelbeleid om de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren; herstel het historisch passief**

- In combinatie en complementair aan elkaar zal, naast 'primaire' (preventie)maatregelen, waar nodig herstelbeleid gevoerd moeten worden om de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren. Ook het historisch passief in deze moet immers hersteld worden.
- Naast het generieke en gebiedsspecifieke beleid is het belangrijk om ook bij de **afweging het herstelbeleid** mee te nemen in de effectiviteit- en efficiëntieoefening. Het is hierbij van belang om de kennis en expertise van ecologen, INBO, ANB en terreinbeherende organisaties te betrekken om tot een wetenschappelijk onderbouwd en doeltreffend herstelbeleid te komen.

## 2/ Kostenefficiëntie, kosteneffectiviteit en maatschappelijke kosten-baten

Een belangrijk verschil in terminologie waar we in de zoektocht naar oplossingen en keuzes in de stikstofproblematiek op willen wijzen, is het verschil tussen **maatregelen** en (beleids)**instrumenten**. Maatregelen zijn alle mogelijke ingrepen waardoor de uitstoot van een vervuilende stof vermindert. Voorbeelden zijn het installeren van een luchtwasser, het snel en direct injecteren in de bodem van mest wanneer het op akkers wordt uitgereden, of het verminderen van de veestapel. Instrumenten (of beleidsinstrumenten) daarentegen worden door de bevoegde overheid ingezet om vervuilers aan te sporen om maatregelen te nemen. Voorbeelden van zulke instrumenten zijn een emissienorm, een emissieheffing, subsidies voor het implementeren van emissie mitigerende technieken, het vergunningenbeleid enz.

Naast maatregelen en instrumenten wordt in dit document ook vaak de term **kostenefficiëntie** gebruikt. Kostenefficiëntie betekent dat we proberen een vooraf gegeven doelstelling te bereiken met minimale inzet van middelen<sup>3</sup>. Dit begrip wordt vaak gehanteerd als criterium om het beleid aan te toetsen. Cruciaal voor het efficiëntiebeprijing is hoe de doelstelling van het beleid precies geformuleerd wordt. In het stikstofdossier legt het regelgevend kader vanuit Europa op dat Vlaanderen tegen 2050 de instandhoudingsdoelstellingen (IHD) moet realiseren en de Europees te beschermen natuur in een gunstige staat van instandhouding moet brengen. Om dit operationeel te maken, wordt deze algemene instandhoudingsdoelstelling vertaald in stikstofdepositiedoelstellingen die tegen een bepaald jaar in de toekomst gerealiseerd moeten worden<sup>4</sup>. Noteer dat het eigenlijk over verschillende doelstellingen gaat omdat ze per gebied en per habitat kunnen verschillen. Een kostenefficiënte combinatie van emissiereductiemaatregelen is dus een verzameling maatregelen die tegen minimale kosten de depositiedoelstellingen in de verschillende gebieden kan realiseren binnen het vooraf bepaalde tijdsvenster.

Een noodzakelijke voorwaarde voor zulk een kostenefficiënte combinatie van emissiereductiemaatregelen is dat elke vervuilingbron zijn uitstoot reduceert tot op het punt dat de kost van de duurste geïmplementeerde reductiemaatregel (dit is de zogenaamde marginale kost gemeten in euro per vermeden kg pollutant) gelijk is aan de marginale schade die de bron veroorzaakt. Deze marginale schade is gelijk aan de som over alle kwetsbare gebieden van de bijdrage van de bron aan het overschrijden van de depositiedoelstelling in dat gebied<sup>5</sup>. Door de

---

<sup>3</sup> In het dagdagelijks taalgebruik en de academische literatuur wordt er vaak ook van kosteneffectiviteit gesproken. Strikt genomen verwijst effectiviteit naar het feit dat de ingezette middelen bijdragen aan het bereiken van een doelstelling, niet perse tegen minimale kosten. Effectiviteit is dus een eerste stap in de richting van efficiëntie. In dit document gebruiken we consequent de term kostenefficiëntie maar we zijn er ons van bewust dat het woord kosteneffectiviteit vaak gebruikt wordt om hetzelfde begrip te vatten, namelijk het bereiken van een doelstelling tegen minimale kosten.

<sup>4</sup> Verder in het document wordt er dieper ingegaan op de delicate relatie tussen instandhoudingsdoelstellingen, depositiedoelstellingen en kritische depositiewaarden.

<sup>5</sup> Technisch gaat het over het minimaliseren van de reductiekosten over alle bronnen (doelfunctie) onder de nevenvoorwaarden dat in elk kwetsbaar gebied de kritische depositiewaarde niet wordt overschreden. Een noodzakelijke voorwaarde voor een kostenminimum is dat per emissiebron, de marginale emissiebestrijdingskost gelijk is aan de gewogen som van de schadumprijzen van de verschillende gebiedsspecifieke beperkingen. De gewichten reflecteren de depositiebijdrage van de bron en de schaduwprijs meet de ernst van de overschrijding van de kritische depositiewaarde. Aangezien de gewichten per bron verschillen, zal de gewogen som verschillen en bijgevolg verschillen ook de marginale bestrijdingskosten over de bronnen in een kostenefficiënte oplossing.

geografische spreiding van de bronnen verschillen ook hun bijdrages aan het stikstofprobleem en zal de kostenefficiënte verdeling van reductie-inspanningen niet per se aanleiding geven tot het egaliseren van de marginale bestrijdingskosten gemeten in euro per vermeden kg pollutant. Dit in tegenstelling tot zogenaamde *uniformly mixing* vervuilingsproblemen waarbij een eenheid emissie steeds dezelfde impact heeft op het milieuprobleem, ongeacht de locatie van de bron<sup>6</sup> en waarbij een unieke prijs aanleiding geeft tot een kostenefficiënte verdeling van de reducties over bronnen.

Dit specifiek kenmerk van de stikstofproblematiek impliceert dat er geen unieke, voor elke vervuilingsbron dezelfde, optimale prijs per eenheid vervuiling is, maar dat die prijs verschilt in functie van de geografische ligging van de bron ten opzichte van de kwetsbare gebieden. In het advies van het expertenpanel (zie verder) wordt dan ook een flexibiliteitsmechanisme voorgesteld dat rekening houdt met de verschillende bijdrage van elke bron aan het stikstofdepositieprobleem, zodanig dat bronnen die relatief meer schadelijke impact veroorzaken, verder moeten gaan in het nemen van emissie-mitigerende maatregelen in een kostenefficiënte oplossing.

Tot slot willen we nog wijzen op het verschil tussen een **kosten-efficiëntie analyse KEA** en een **kosten-batenanalyse KBA**. Bij een kosten-efficiëntie analyse wordt onderzocht hoe welke combinatie van maatregelen een vooraf gestelde doelstelling tegen minimale kosten kan realiseren (zie hoger). De doelstelling is gegeven en de emissiereductie-inspanningen zijn de onbekenden die bepaald moeten worden. Bij een kosten-batenanalyse daarentegen, is de doelstelling niet vooraf gegeven, maar wordt die endogeen bepaald door het afwegen van de kosten van maatregelen tegen de baten, dat wil zeggen de vermeden milieuschade. Zowel de doelstelling als de reductie-inspanningen zijn de te bepalen onbekenden. Een kosten-batenanalyse vergt dus een doorgedreven studie van de verschillende milieu-effecten van de uitstoot en een monetaire kwantificering ervan. Dit soort oefening vergt veel middelen en tijd en kon binnen de opdracht van het expertenpanel onmogelijk gerealiseerd worden. Bovendien is een KBA eigenlijk overbodig aangezien de beleidsdoelstellingen door hogere overheden (Europese verordeningen) voorgeschreven en bepaald zijn voor Vlaanderen.

---

<sup>6</sup> CO<sub>2</sub> is een voorbeeld van een *uniformly mixing* milieuprobleem. Een ton CO<sub>2</sub> die uitgestoten wordt in Vlaanderen heeft uiteindelijk net dezelfde impact op het klimaatprobleem als een ton CO<sub>2</sub> die uitgestoten wordt in de Verenigde Staten of in China.

### **3/ Inzichten voor een emissiereductie 2030 en 2050 boven op het luchtbeleidsplan 2030 en vanuit maatschappelijk-economische kosten baten overweging**

Voor het werk van het panel veronderstellen we hier dat de doelstellingen van het **Luchtbeleidsplan** gerealiseerd zullen worden (zie hoger voor aandachtspunten hierbij). Een sterke koppeling met het klimaatbeleid voor de NO<sub>x</sub>-reductie wordt aanbevolen, omdat daarmee de euro/kg NO<sub>x</sub> veel efficiënter wordt en er beleid gevoerd wordt waar meekoppeling mogelijk is, vooral bij duurzame energie en elektrificatie/waterstof economie.

Bijkomend en vanuit maatschappelijk-economische kosten-baten overweging reikt het panel volgende suggesties aan om de stikstofuitdaging gericht aan te pakken:

- Voor de **transportsector** wordt er geen echt kostenefficiëntiecriteria gehanteerd, maar wordt er verdergebouwd op bestaande instrumenten in het LBP. Voor het personenvervoer wordt er uitgegaan van een afname van de uitstoot van 47.5 (2016) naar 8.5 (2030) kton NO<sub>x</sub>. Deze zeer sterke daling zou tot stand komen door een sterke daling van het aantal passagierskilometers (min 20% ongeveer terwijl deze emissies nog steeds stijgen momenteel) en een sterke vergroening van het wagenpark (nieuwe auto's zijn 50% batterij elektrisch tegen 2030). Maar de instrumenten om deze drastische trendbreuken te bereiken zijn weinig concreet uitgewerkt, er moet meer ingezet worden op de modal shift. Er wordt gesproken van stimuleren, investeren, vervoersregio's, (U)LEZs enz., maar de effecten voor de begroting van geen enkele van die instrumenten is gekwantificeerd. Het probleem is hier ook een aantal performante fiscale instrumenten (bv. fiscale gunstbehandeling van salariswagens) geen regionale maar wel een federale bevoegdheid zijn. Een goed regionaal afgestemd financieel sturend instrument voor het personenvervoer (slimme kilometerheffing) kan bijdragen tot het internaliseren van verschillende externe kosten (minder N, minder fijn stof, minder broeikasgassen, minder files). We verwijzen graag naar de expertise van collega's Stef Proost (KU Leuven) en Bruno De Borger (UAntwerpen). Verder kan er ook meer geschakeld worden met de IPCEI batterijen.
- Een gelijkaardige vaststelling voor het **goederenvervoer** waar gerekend wordt met een verschuiving van 6.3 miljard tonkilometer (van de 45 miljard tonkilometer in 2016?) van de weg naar het spoor en de binnenvaart. Er worden geen instrumenten besproken om die trendbreuk te bewerkstelligen en de vraag stelt zich ook welke aannames gemaakt zijn in het BAU scenario mbt de evolutie van het goederenvervoer (bvb in functie van mogelijk extra containercapaciteit in Antwerpse haven bvb). Er kan ook een stimulerend beleid gevoerd worden naar overgangsbrandstoffen zoals CNG, LNG en H<sub>2</sub> in verbrandingsmotoren.
- Voor de **transportsector** (die een groot aandeel heeft in de uitstoot van NO<sub>x</sub>) is men volgens ons **veel te optimistisch over de reducties van de uitstoot die het LBP kan realiseren** tegen 2030 (zie hoger). Zonder krachtige instrumenten is de fundamentele en snelle trendbreuk niet realiseerbaar. Bovendien is dit allemaal eerder generiek (kan achtergrond emissies doen dalen) en niet zo zeer gebied specifiek ter hoogte van de probleemgebieden.
- De **bijkomende gebiedsgerichte maatregelen voor het wegverkeer** verdienen daarom extra aandacht. Eventuele snelheidsbeperkingen dienen dan ook gericht en beperkt te zijn in

de nabijheid van Natura 2000 gebieden met overschrijding van de KDW en flexibel regelbaar te zijn.<sup>7</sup>

- Wat betreft **walstroom**. De uitstoot is substantieel, maar de kosten om zeeschepen in de haven van stroom te voorzien zijn blijkbaar ook heel hoog. Bovendien gaat het om grote vermogens die bijkomend door de Vlaamse stroomproductiecapaciteit opgevangen moeten kunnen worden, terwijl dit op korte termijn mogelijke negatieve neveneffecten heeft voor de uitstoot van broeikasgassen (als de bijkomende capaciteit met gascentrales wordt gerealiseerd). Denk voor walstroom ook aan generatorsets met verbrandingsmotoren op waterstof, een innovatieve Vlaamse ontwikkeling die in een container verplaatst kan worden naar waar de nood zich voordoet. Bovendien wordt er vooral gedacht aan subsidies en belastingvrijstellingen, terwijl er binnen de EU afspraken gemaakt kunnen worden over verplichtingen walstroom. Dergelijke afspraken kunnen ook binnen een zone met partners in de buurlanden (waaronder bijv. de haven van Rotterdam). Op die manier kies je niet voor een second best, maar tracht je externe kosten wel degelijk te internaliseren.
- Het stimuleringsbeleid voor de **vergroening van de binnenvaart** is weinig concreet toegelicht. Het nut van het aanstellen van een vergroeningsconsulent is onduidelijk. Er zijn ook vergroeningsmodelijkheden door de connectie te maken met de IPCEI waterstof waar 'First Industrial development' steunbaar is. Verder kan er naast waterstof in verbrandingsmotoren ook gekeken worden naar dual fuel, NH<sub>3</sub> en LNG als overgangsbrandstoffen.
- Voor de sector **industrie en energieproductie** worden wel gedetailleerde kosten gerapporteerd gebaseerd op sector- en bedrijfsspecifieke studies. Het LBP hanteerde een grenswaarde van 8.6 €/kg NO<sub>x</sub> en in de nota worden bijkomende maatregelen voor de bandbreedte 5-20 €/kg NO<sub>x</sub> vermeden (zoals in NL). Deze grenswaarden worden echter niet geargumenteed (waarom deze grenswaarden?). Maatregelen met een eenheidsreductiekost lager dan 5 €/kg moeten sowieso genomen worden, de meeste van deze inspanningen zijn al gebeurd. Er wordt terecht aangehaald dat bijkomende maatregelen echter dure maatregelen zijn als je kijkt naar de vermeden depositie i.p.v. vermeden uitstoot. Ook hier kan de IPCEI waterstof, met middelen voor "first industrial development" en innovatie, ingezet worden voor verdere reductie door inzet van waterstof als grondstof en als brandstof voor verwarming.
- Voor de **landbouwsector** zal het uitvoeren van alle voorziene LBP-maatregelen leiden tot een beperkte reductie van de uitstoot. Er is dus nog nood aan bijkomende effectieve en efficiënte maatregelen, zowel op technologisch en managementsvlak als op het vlak van bedrijfsomvormingen. Inzet SCR op gasmotoren in glastuinbouw is een haalbare optie met een kost van 1 euro per vermeden kg NO<sub>x</sub>. Bijkomende technische maatregelen worden in detail beschreven. N recuperatie of N circulair kan als innovatie challenge gedefinieerd worden in een

---

- <sup>7</sup> Idem voor schermen waar ook daar gekeken kan worden naar mogelijke co-benefits (bv. geluidsreductie) en het vermijden van nadelige impacts (bv. visuele hinder). In een aantal specifieke probleemgebieden zou een **snelheidsbeperking op de autosnelwegen** mogelijk soelaas bieden tegen redelijke kosten (120 => 70 à 90 km per uur). Dat vereist wel een strikte handhaving. Hoewel beperkt in tonnage vermeden uitstoot zou dit effectief kunnen zijn gegeven de korte afstand tussen de snelweg en de problematische natuurgebieden. Gezien het risico op ongewenste atmosfeer-chemische effecten is bijkomende effectiviteitsanalyse van het Nederlandse model nodig, des te meer omdat er meer en meer studies verschijnen die aantonen dat een snelheidsbeperking vaak slechts een marginaal effect heeft.

VLAIO-impulsprogramma met eventueel incentives per gerecupereerde kg N voor de landbouwer. Hier kan nog een sterke emissiereductie gerealiseerd worden, zowel door bouwtechnische als emissieverminderende maatregelen. De verstrenging van de voorwaarden voor emissie-arme aanwending mengmest op akkerland heeft nog een groot potentieel van 2677 ton NH<sub>3</sub>/ jaar in 2030.

- De grootste winst in de landbouw, naast volume-maatregelen en de veralgemeende toepassing van ammoniak-emissiearme technologie, is te halen bemesting beter te benutten, door gescheiden opvang van urine en vaste mest zodat er minder ammoniak ontstaat, gescheiden opslag en aanwending. Betere benutting van de vaste mest kan gepaard gaan met vermindering van kunstmest. Door meer inzet op circulariteit bij veevoer kan de import en het gebruik van krachtvoer worden verminderd.
- Een belangrijke opmerking ivm de kosteneffectiviteitsstudie (VITO-ILVO): er worden vaak twee kostprijscijfers gerapporteerd, mét en zonder VLIF-steun. Vanuit maatschappelijk standpunt is enkel de kostprijs zonder VLIF-steun relevant<sup>8</sup>. M.a.w. moet er gewerkt worden met de bovengrens van de kostenschattingen. Vanuit het standpunt van de opname van de maatregelen door de landbouwers is de private kost (inclusief VLIF steun) relevant, maar dat is een andere vraag dan welke maatregelen maatschappelijk wenselijk zijn.
- Wat betreft **bedrijfsomvormingen** worden twee berekeningswijzen gehanteerd. De eerste is gebaseerd op een uitkoopregeling in de periode 2001-2004 (9,6 € /kg NH<sub>3</sub>), de tweede op de PAS-regeling (40,4 € /kg NH<sub>3</sub>), beide kunnen we dus moeilijk met elkaar vergelijken vermits ze een verschillende benadering gebruiken. Historische regelingen zijn ijkpunten in de discussie met de sector, maar de vraag is of die bedragen in verhouding zijn met de verloren netto toegevoegde waarde. Een alternatief is om de TW te berekenen (direct plus opwaarts in de waardeketen) en te vergelijken met de emissiereductie. Een ander alternatief is benchmarking tegen andere landen (zie bv. PBL- studie 2020, p.10, waarbij 1 miljard € in de begroting voorzien wordt om 3 kton NH<sub>3</sub> te reduceren door opkopen van piekbelasters, d.w.z. 1000/3 = 333 € /kg NH<sub>3</sub>)
- In de sector **gebouwenverwarming** is het potentieel om bijkomende reducties te realiseren eerder beperkt, de kosten zijn hoog en liggen ver boven de kosten in de andere sectoren. Enkel de toevoeging van waterstof aan het aardgasnetwerk kan nog verder bekeken worden.

**Algemeen is wel de vrees dat de voorgestelde maatregelen in het luchtbeleidsplan en bijkomende emissie maatregelen in de scenarioberekeningen niet de vereiste emissiedaling in alle sectoren (verkeer, landbouw, industrie) zullen kunnen teweegbrengen. Omdat in de landbouwsector de grootste impact nog gerealiseerd kan worden, zijn waarschijnlijk meer systemische maatregelen nodig in die sector die**

<sup>8</sup> Volgens de wetenschappelijke literatuur en officiële richtlijnen voor maatschappelijke kosten-batenanalyses moeten subsidies en taksen buiten beschouwing gelaten worden bij het berekenen van de maatschappelijke kostprijs van projecten en investeringen omdat het louter om transferten gaat tussen maatschappelijke actoren, zie bv Brent (2009), EC (2014, p.55) en Romijn & Renes (2014, p.143)

Brent, R.J. (2009), Handbook of Research on Cost-benefit Analysis (Edward Elgar, Cheltenham UK)  
European Commission (2014), Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects (EC, Brussels)  
[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/cba\\_guide.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/cba_guide.pdf)  
Romijn, G. en Renes, G. (2014), General Guidance for Cost-Benefit Analysis (PBL, Den Haag)  
<https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cba-guidance.pdf>

**tegelijkertijd een stimulans betekenen voor technologische en procesinnovatie (emissiereducerende vernieuwingen), voor systeeminnovatie door bedrijfsomvorming en concentratie van activiteiten compatibel met de randvoorwaarden die gelden in een gebied. Tevens zal men een evenwicht moeten zoeken tussen generieke maatregelen die tot lagere totale emissie van de sector leiden en gebiedspecifieke maatregelen in de nabijheid van SBZ-H zones waar nog lagere depositie moet worden gerealiseerd. Vanuit kostenefficiëntie standpunt lijkt een NER systeem (al dan niet verhandelbaar) te verkiezen boven een takssysteem of een uitkoopregeling.**

#### **4/ Naar een PAS-flexibiliteitsinstrument**

##### **Achtergrond**

Vlaanderen wil tegen 2050 de instandhoudingsdoelstellingen realiseren en de Europees te beschermen natuur in een gunstige staat van instandhouding brengen. Dit betekent dat in Europese context de stikstofbelasting sterk zal moeten dalen en dat Vlaanderen een belangrijke inspanning zal moeten leveren. Het grootste overblijvende emissiereductiepotentieel bevindt zich bij de landbouwsector, die ook de hoogste depositiebijdrage heeft. Een sectorspecifieke aanpak dringt zich op, waarbij er beleidsinstrumenten dienen ontwikkeld te worden die op een kostenefficiënte wijze deze reductie realiseren met aandacht voor innovatie (zowel op het vlak van processen als op het vlak van systemen en bedrijfsmodellen). Er is dus nood aan milieu- en kosteneffectieve maatregelen in combinatie met sociaal-maatschappelijke en ecologische inpasbaarheid. De typische co-benefits of secundaire baten (bv. klimaat of waterkwaliteit) en de meekoppeleffecten dienen hierbij mee in rekening genomen te worden. Meekoppeleffecten gaan het effect na van de N-reductie voorgestelde maatregelen op andere doelstellingen (versterken of verzwakken). Het gaat daarbij niet slechts om de effecten van de maatregelen op andere domeinen (bv. klimaat) maar ook om de compatibiliteit met het voorziene (klimaat)beleid. Ook andere criteria voor de selectie van beleidsinstrumenten, zoals administratieve haalbaarheid en rechtvaardigheid, kunnen een plek hebben.

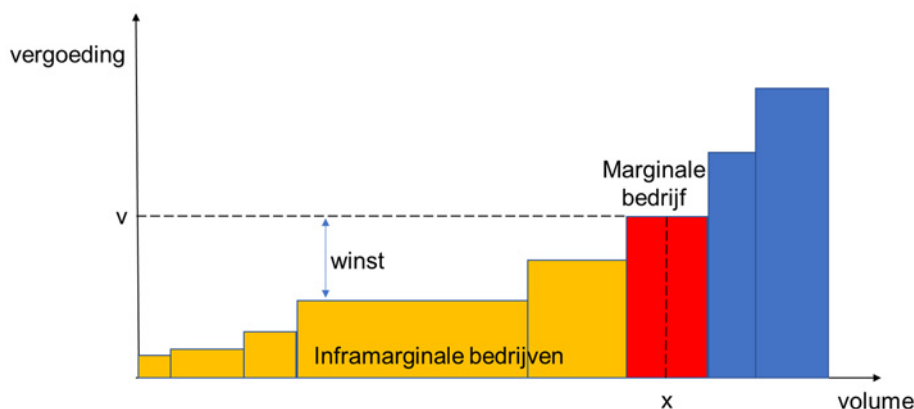
Er moet rekening gehouden worden met marginale bestrijdingskost (de extra kost voor een extra reductie van N-depositie) i.p.v. een gemiddelde kost. Economen zijn het erover eens dat een warme sanering een zeer dure oplossing is (eenzelfde prijs voor alle bedrijven maakt dat deze zal moeten afgestemd worden op de marginale kost die nodig is om het laatste bedrijf nodig om de doelstelling te halen op te kopen en dus een te hoge prijs om andere bedrijven uit te kopen). Dit wordt geïllustreerd in de onderstaande grafiek. Om een bepaalde hoeveelheid uit te kopen, wordt er in een klassieke warme sanering een vergoeding bepaald die moet volstaan om de laatste, (dit is de marginale of duurste) producent te compenseren voor het geleden verlies. Alle andere producenten links van de marginale producent (de zogenaamd inframarginale producenten) krijgen dus een vergoeding die hoger is dan wat ze minimaal nodig hebben om hun verlies te compenseren. Zij worden dus overgecompenseerd, wat de kostprijs voor de overheid sterk doet toenemen<sup>9</sup>. Warme

---

<sup>9</sup> Als er toch met een warme sanering gewerkt wordt, dan is het ten eerste aangeraden om met een veiling of biedsysteem te werken waarbij bedrijven onder gesloten enveloppe een vergoeding bekend maken aan de overheid waartegen ze bereid zijn uit de markt te stappen. De biedingen worden dan gesorteerd van laag naar hoog zodat een aanbodcurve ontstaat. De overheid koopt de bedrijven links van het marginale bedrijf uit tegen

sanering laat ook niet toe om ruimte te creëren voor uitbreiding of innovatie inzake gehanteerde technologie.

Daarom argumenteren we dat een door de overheid gecontroleerd flexibiliteitsinstrument of handelssysteem (inclusief een biedsysteem) een minder dure en veel duurzamere oplossing is die tevens toelaat mogelijkheden te creëren voor bedrijven die in zones liggen waar wel uitbreiding kan worden toegelaten (zonder de algemene emissie en depositie op te drijven) en innovatie te stimuleren. Een dergelijk systeem kan ook indien gekoppeld aan een systeem van verhandelbare natuurverplichtingen een stimulans bieden aan bedrijven gelegen in zones dichtbij natuur- of kwetsbare gebieden om over te schakelen op een meer natuur-inclusieve landbouw (naast de meer industriële landbouwactiviteiten in meer geschikte gebieden).



Hieronder wordt kort een PAS flexibiliteitsinstrument geschetst. Daarna volgt een praktische toets aan de hand van aanpassingen aan het bestaande systeem van de nutriëntenemissierechten (NER). Deze nota voorziet een ruwe schets waarbij er nadien verfijningen noodzakelijk zijn inclusief een verdere analyse van de concrete haalbaarheid.

## Beschrijving van een PAS-flexibiliteitsinstrument

Om een flexibel emissiesysteem op te zetten wordt een systeem van emissierechten gecreëerd (dit kan geënt zijn op het bestaande NER-systeem zijn, maar even goed een ander systeem gebaseerd op NH<sub>3</sub>-emissie/depositie; zie deel 3 voor de praktische toetsing). Dergelijk systeem komt erop neer dat rechten worden toegekend bij voorkeur op basis van het werkelijk aantal aanwezige dieren: probleem met rechten op basis van vergunningen is immers dat vergunningen vaak toelaten meer dieren te houden dan men in werkelijkheid heeft, waardoor vergunningen als basis een extra probleem van 'overschot-emissie' kunnen creëren, hetgeen betekent dat bedrijven die hun vergunningen niet volledig 'gebruiken' een voordeel kunnen halen bij een gelijke saldering t.o.v. bedrijven waarvan de vergunning volledig is ingevuld. Het gratis toekennen van permanente rechten (ten opzichte van jaarlijkse rechten) aan landbouwbedrijven met dieren resulteert in een kapitaalopbouw (namelijk immateriële vaste activa). Vanuit het oogpunt van de overheid is dit een

---

individuele vergoedingen die gelijk zijn aan het door het betrokken bedrijf geboden bedrag. Zo'n systeem wordt momenteel in Duitsland gebruikt om steenkoolcentrales uit te kopen, zie [https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2021/20210401\\_Kohle.html?nn=404530](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2021/20210401_Kohle.html?nn=404530).



goedkopere optie (zeker ten opzichte van warme sanering). Vanuit het oogpunt van bestaande bedrijven (met een oudere bedrijfsleider) is dit een potentiële actief die bij verkoop financiële middelen kan genereren en dus een compensatie voor rechten uit het verleden. Vanuit het oogpunt van nieuwe toetreders of landbouwondernemingen die willen groeien in dieren aantallen is dit logischerwijs een toegangsdrempel, die echter dan weer gecompenseerd wordt door het immateriële vermogen dat wordt verworven.

**Eerste stap:** vastlegging huidig emissierecht (we gebruiken emissierecht maar kan ook via depositerecht zijn indien men dit systeem zou verkiezen)

**Emissierecht(basis) = aantal dieren per diersoort x de emissiecoëfficiënt per diersoort x technologieniveau x locatiecoëfficiënt**

De eerste twee factoren zijn logisch. De twee andere factoren zijn facultatief, maar zouden toelaten een systeem uit te werken waarbij men rekening houdt met de gebruikte technologie (bv. door een coëfficiënt 1 voor nieuwe emissievrije stallen en een kleinere coëfficiënt voor oudere niet-emissiearme stallen (waarbij men deze coëfficiënt met terugwerkende kracht kan toekennen om ook investeringen uit het verleden een bonus te geven en deze bedrijven niet te straffen) en een locatiecoëfficiënt om rekening te houden met het feit dat bedrijven dicht bij een Speciale Beschermingszone (SBZ) meer impact hebben en/of gelegen in regio's waar er veel dieren aanwezig zijn en zo de ecologische draagkracht overschrijden (om op die manier vervuiler betaalt principe in te brengen). Die locatiecoëfficiënt kan dus ook een combinatie vormen van lokale impact (bv. < 5 km SBZ) en subregionale impact (bv. West-Vlaanderen/Noorderkempen). Een alternatief is dat men beide laatste coëfficiënten niet inbouwt in de emissierechten, maar in de emissiecoëfficiënten die men nodig heeft om dieren te houden (bv. een dier in een oude stal of in een kwetsbaar gebied zou meer ERs vereisen dan een dier gehouden in een emissiearme stal en niet-kwetsbaar gebied)

**Tweede stap:** toekenning van emissierechten in de volgende jaren:

De overheid beslist de hoeveelheid rechten die moeten ingekort worden (hetzij generiek), hetzij per locatie en volgens welk tempo (éénmalig/ periodiek (bv. om de 2 jaar) of een bepaald percentage per jaar):

**Emissierecht (jaar x) = Emissierecht(basis) \* kortingspercentage (jaar x)**

Vraag hierbij zal zijn of de overheid deze korting per wet generiek kan opleggen (vanuit publiek belang) zonder vergoeding, dan wel hiervoor een vergoeding moet voorzien (gegeven historische rechten). Ons inziens zou dit zonder vergoeding moeten kunnen indien men stap 3 toepast, omdat er dan impliciet een vergoeding wordt gegeven aan de overblijvende rechten, hetgeen ook zou verantwoorden waarom men zittende bedrijven eigenlijk een 'kapitaal' toekent via het verhandelbaar maken van de rechten.

**Derde stap:** opzetten van verhandelbaar systeem door de Vlaamse overheid

De overheid zet een systeem op waarbij bedrijven zowel emissierechten kunnen verkopen aan als emissierechten kunnen aankopen bij de overheid (of door een onafhankelijke organisatie met duidelijke controle door de overheid). Belangrijk daarbij is dat de overheid geen emissierechten kan verkopen indien er niet voldoende rechten ter beschikking zijn om de (tussen)doelstellingen te halen. Werken met stikstofruimte op krediet kan niet de bedoeling zijn en kan het verhandelbaar systeem ondermijnen en opnieuw leiden tot rechtsonzekerheid. Het feit dat er een korting opzit ten opzichte van huidige situatie zal indien substantieel (bv. op termijn 30 %) een aantal bedrijven doen besluiten dat hun huidige bedrijfsvoering niet meer rendabel is en hen ertoe aanzetten hun emissierechten te verkopen. De Vlaamse overheid kan hiervoor een vaste prijs vastleggen, maar ook een biedsysteem opzetten (gekoppeld aan de vraag naar rechten van bedrijven die willen uitbreiden of nieuwe activiteiten opzetten). Ook rechten die men niet meer nodig heeft omdat men bv. investeert in een emissiearmere technologie (bv. bij ombouw van stallen) zouden aan de overheid kunnen verkocht worden.

Omgekeerd kunnen bedrijven die extra rechten menen nodig te hebben (bv. bij uitbreiding of nieuwe toetreding) bij de overheid rechten kopen (bij voorkeur ook via bied-systeem zodat men aan de best mogelijke prijs verkoopt in functie van de vraag).

Om de doelstellingen te halen (indien er niet voldoende rechten verkocht worden aan de overheid) kan de Vlaamse overheid ook een veiling opzetten waarbij bedrijven hun emissierechten aanbieden aan een bepaalde prijs waarbij de overheid de goedkoopste rechten opkoopt. Inzichten uit kosteneffectiviteitsstudies (euro per kg N) kunnen de overheid ondersteunen om een maximum aankoopprijs te bepalen (om te vermijden dat er ook bij een veiling te hoge prijzen betaald worden). Financiering kan komen uit een **Stikstoffonds** met financiële middelen vanuit overheid en bedrijfsleven. Inkomsten uit dit stikstoffonds kunnen eventueel ook gebruikt worden om herstelbeleid te financieren en een grondbank waarmee grond kan worden aangekocht, afgewaardeerd of geruild.

<b>Vierde stap (of flankerende maatregel):</b> instellen van (verhandelbaar) natuurverplichting
---

Als flankerend beleid en om ervoor te zorgen dat landbouwbedrijven in meer kwetsbare gebieden nog een toekomst hebben, kan men flankerend aan het emissierechtenbeleid ook een verhandelbaar natuurverplichtingsbeleid opzetten (bv. in kader van een nieuw EU green deal beleid waarbij ecoregelingen gekoppeld worden aan de directe steun die landbouwers ontvangen uit het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB)). Dit werkt op dezelfde wijze: alleen gaat het hierbij om het opleggen van een verplichting aan elk bedrijf om aan vergoed natuurbeheer te doen (bv. een zeker percentage oppervlakte aan natuurbeheersmaatregelen (in hectares of in functie van aantal dieren/mestdruk/veebezetting met een virtuele (financiële) verplichting voor grondloze bedrijven). Aan bedrijven die deze verplichting niet wensen uit te voeren, wordt het recht gegeven hun verplichting (en bijhorende vergoeding) te verkopen (ook via biedsysteem) aan de overheid die die ingekochte verplichtingen dan weer kan verkopen aan bedrijven die aan meer vergoed natuurbeheer willen doen dan hun 'verplichting'. Op die wijze kunnen bedrijven in kwetsbare gebieden worden geheroriënteerd naar natuurvriendelijke bedrijven die enerzijds hun emissierechten kunnen verkopen (omdat ze minder dieren gaan houden) en anderzijds een inkomen halen uit vergoed natuurbeheer door natuurverplichtingen (met de eraan gekoppelde beheersvergoedingen) te verwerven. Dit zou toelaten om bufferzones rond kwetsbare gebieden te creëren waar bedrijven ontstaan die meer natuurinclusief produceren terwijl men in andere gebieden toelaat om meer bedrijven te hebben met meer emissie- en/of minder natuurbeheer. Ook hier kan er gewerkt worden met een systeem van locatiecoëfficiënten. Hierbij dienen 2 pistes onderzocht te worden: (i) koppeling/versterking met het nieuw systeem van ecoregelingen en (ii) de alternatieve invulling van de middelen van de af te schaffen gekoppelde steun (voornamelijk de zoogkoeienpremie).

### **Praktische toets: NER omvormen tot geschikt PAS flexibiliteitsinstrument**

Bovenstaande beschrijft het systeem in zijn essentie. Zoals aangegeven zullen verdere details moeten uitgewerkt worden indien met het wil invoeren. We denken echter dat een dergelijk systeem wel degelijk toelaat om binnen de landbouw (en zelfs voor andere sectoren of over sectoren heen indien men een zelfde emissiebasis kan vinden) het probleem volledig te beheersen daar de overheid (per jaar) kan vastleggen hoeveel emissies of deposities er mogen zijn (eventueel per locatie) zonder dat hiervoor (indien men de korting zonder vergoeding toepast) te veel

publieke middelen moet worden aangewend (zoals bij een uitkoopregeling het geval is). Het systeem maakt immers dat bedrijven die 'getroffen' worden toch een vergoeding kunnen krijgen via de verkoop van de hun resterende rechten aan bedrijven die willen uitbreiden of toetreden. Wel heeft de overheid een transactiekost om het systeem op te zetten, te beheren en te controleren. Een (beperkter) transformatiefonds kan geïnstalleerd worden om eventuele competitiviteitsnadelen aan te pakken. Niet door individuele bedrijven te vergoeden, maar door specifiek transformatie te ondersteunen naar landbouwactiviteiten met duurzame waardecreatie (binnen de subregionale draagkracht).

Bijkomend voordeel van dit PAS-flexibiliteitsinstrument is dat men ook dynamiek in de sector niet bevriest omdat men uitbreiding (en toetreding) toelaat, hetzij door innovatie in nieuwe technologie (waardoor men meer dieren kan houden binnen de toegekende rechten), hetzij via aankoop van rechten zolang de totale sector – of locatie specifieke rechten niet worden overschreden. Mits ook het flankerend systeem van natuurverlichtingen in te voeren biedt het tevens een uitweg aan bedrijven in gebieden waar men een ander soort landbouw wil stimuleren (wat op lange termijn ook ten goede zou komen aan de (noodzakelijke) transitie naar een landbouw die meer in overeenstemming is met de draagkracht van een gebied). Ook al zal dit systeem neerkomen op een zekere afbouw van de veestapel (grootteorde van afbouw is afhankelijk van de mate waarin investeringen in nieuwe technologie toelaat om emissies te doen dalen), denken we dat dit op termijn een meer duurzaam systeem is met een veel kleiner beslag op publieke middelen dan bv. een warme sanering (die slechts temporeel een oplossing biedt) of een vergunningenbeleid. We denken ook dat dit systeem toelaat om het te koppelen aan andere verplichtingen voor dezelfde sector (denken we maar aan broeikasgassen enz.). Systemen zoals het melkquotum (of het ETS-systeem in andere sectoren) hebben in het verleden bewezen dat dergelijk systemen zeker haalbaar zijn en na wegwerken van eventuele kinderziekten bij invoer zelfs stimulerend werken voor innovatie en heroriëntering.

Er is tevens reeds een basis voor de invoer van het voorgestelde systeem. In het kader van het mestdecreet uit 2006 werd immers reeds een systeem van nutriëntenemissierechten (NER) ingevoerd. Dit instrument bestaat ondertussen 15 jaar en heeft als doel om de veestapel op Vlaams niveau niet te doen stijgen doordat landbouwers over NERs dienen te beschikken om dieren te mogen houden. Indien het gemiddeld aantal dieren op een landbouwbedrijf hoger is (uitgedrukt in NER) dan de toegekende NER volgt er een boete door de mestbank. Een analyse van de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) waaronder de mestbank werkt, toont aan dat de NER-D gedaald zijn van 286,1 miljoen in 2007 tot 269,8 miljoen in 2019. Die daling is te danken aan het systeem van verplichte NER-D reductie bij overname. Anderzijds is er door het systeem van mestverwerking een toekenning van extra 40 miljoen NER in 2019 (ten opzichte van 0 in 2007). Die NER-MVW zijn voornamelijk voor varkens- en pluimveebedrijven waar er mogelijkheden zijn voor betaalbare/rendabele mestverwerking. Het resultaat van de mogelijkheid van mestverwerking is dat de feitelijke NER zijn toegenomen van 285 miljoen in 2007 tot 311 miljoen in 2019. Opvallend daarbij is dat de marge aan NER toegenomen is, namelijk van 48 miljoen NER in 2007 tot 68 miljoen NER in 2019. Die marge van NER zijn de niet ingevulde NER die landbouwers achter de hand houden om (tijdelijke) productiestijgingen te kunnen opvangen. Dit maakt dat er momenteel ruim 20% van de NER niet ingevuld zijn, wat betekent dat het instrument momenteel slechts een beperkte sturing geeft aan de ontwikkeling van het aantal landbouwdieren binnen Vlaanderen. Om de waterkwaliteit te verbeteren is er dus nood aan een NER-hervorming. De VLM heeft hiervoor een aantal voorstellen uitgewerkt die momenteel verder onderzocht worden.

Om de administratieve haalbaarheid te verhogen en de transactiekost te verlagen, kan er overwogen te worden om de NER-hervorming te koppelen aan de uitbouw van het PAS-flexibiliteitsinstrument. Dit heeft het voordeel dat er al een wettelijk kader en expertise aanwezig is. Het nadeel is dat er met 1 beleidsinstrument twee doelen nagestreefd worden. Deze doelen lopen synchroon (namelijk afbouw veestapel), maar zijn niet dezelfde. Toch is deze piste sterk te overwegen.

De volgende stappen kunnen hierbij ondernomen worden:

- 1) Koppel NER aan de exploitatie i.p.v. aan de rechthouder (die eventueel meerdere exploitaties kan hebben). Deze informatie is beschikbaar bij de mestbank of opvraagbaar bij de landbouwers. Ook de nodige technische informatie inzake stallen kan gekoppeld worden om de technologieniveau parameter te kunnen bepalen.
- 2) Stop de mogelijkheid van uitbreiding mits mestverwerking (uitbreiding is enkel mogelijk door NER over te kopen)
- 3) Verhoog de benodigde NER en installeer een nieuw systeem van NER per exploitatie aan de hand van het aantal dieren per diersoort; de emissiecoëfficiënt per diersoort; technologieniveau (hier kan eventueel ook mestverwerking ingebouwd worden) en de locatiecoëfficiënt (komt overeen met een systeem waar de benodigde NER-waarde wordt verhoogd maar met de PAS elementen via het technologieniveau en die locatiecoëfficiënt). Bij deze herberekening verlaag je ook de slapende NERs en voorzie je een beperktere veiligheidsmarge voor bedrijven. Bekijk het overdrachtsysteem en pas dit aan om de doelstellingen te halen. Voeg een tijdscomponent toe (bv. aankondiging van hoger aantal benodigde NER in de toekomst op een transparante wijze) zodat landbouwers kunnen investeren of NER bijkopen of NER verkopen (en andere activiteiten ontplooiën).
- 4) Pas het boetesysteem op een transparante wijze aan, eventueel met een niet-lineair systeem zodat meermaals niet voldoen aan de benodigde NER strenger beboet kan worden.
- 5) Installeer een veilingssysteem om NER versneld uit te markt te halen (dus niet enkel bij overdracht of stopzetting maar ook bij investeringen, transformatie,...)
- 6) Voorzie een transparant systeem waarbij het flexibiliteitsinstrument kan beschouwd worden als een normaal en aanvaardbaar bedrijfsrisico en zo juridisch robuust onderbouwd en beschouwd kan worden.

### **Illustratief voorbeeld**

In dit voorbeeld beschrijven we hoe het ammoniakflexibiliteitsmechanisme gekoppeld zou kunnen worden aan het bestaande systeem van NERs.

Stel dat er twee varkensbedrijven zijn A en B en dat beide 1000 dieren houden. Bedrijf B ligt veel dichterbij een SBZ dan bedrijf A, maar bedrijf B heeft moderne emissiearme stallen terwijl bedrijf A oudere stallen gebruikt met relatief hoge ammoniakuitstoot tot gevolg. De milieu impact van beide bedrijven kan dan geschreven worden als:

$$d_i = x_i t_i l_i \quad i = A, B$$

Waarbij  $x_i$  het aantal dieren voorstel,  $t_i$  de technologie coëfficiënt<sup>10</sup> (lagere uitstoot per dier komt overeen met lagere t-waarde, dus  $t_A > t_B$  in het voorbeeld) en  $l_i$  stelt de locatie coëfficiënt<sup>11</sup> voor (hoger voor bedrijven die dicht bij een kwetsbare SBZ gelegen zijn, dus  $l_A < l_B$  in het voorbeeld). In de eerste stap worden de historische depositierechten bepaald in functie van het werkelijke aantal dieren op het bedrijf in het recente verleden:  $d_i^0 = x_i^0 t_i l_i$ . Een bedrijf is conform met de wetgeving als het binnen haar depositieruimte opereert, m.a.w. als  $d_i \leq d_i^0$ . Bij overschrijding van de depositieruimte moet er een boete betaald worden waarbij het boetetarief hoog genoeg moet ingesteld worden om niet-conform gedrag af te schrikken<sup>12</sup>.

In een tweede stap wordt door de overheid de depositieruimte verkleind. Dit kan gebeuren door een geleidelijk afbouwritme aan te kondigen, bijvoorbeeld min 3% per jaar. De vermindering kan uniform toegepast worden op alle bedrijven (generiek: elk bedrijf hetzelfde afbouwpercentage ongeacht de ligging) en kan eventueel ook een gebiedsspecifieke component bevatten (snellere afbouw in zones dicht bij kwetsbare SBZs):  $d_i^t = d_i^0 [1 - \alpha^t - \beta_i^t]$ . De afbouw dwingt bedrijven om ofwel minder dieren te houden, ofwel te investeren in emissiereductietechnieken (of een combinatie van beide).

In een derde stap kan er flexibiliteit georganiseerd worden. De overheid kan een opkoopveiling organiseren waarbij bedrijven een compensatie vragen om hun activiteit te stoppen. De biedingen worden gesorteerd van laag naar hoog en de overheid selecteert de laagste biedingen totdat het voorziene budget opgebruikt is of tot een gegeven reductiedoelstelling (generiek of gebiedsspecifiek) bereikt is. Alle bedrijven met een bod lager dan het marginale bedrijf krijgen een compensatie gelijk aan hun bod. De depositierechten van de uitgekochte bedrijven worden in een depositiereserve bewaard. De overheid kan daarna eventueel rechten uit de reserve verkopen<sup>13</sup> aan de meestbiedende. Hierbij moet rekening gehouden worden met de technologie en de locatiecoëfficiënt van het bedrijf dat depositierechten wil kopen. Bedrijven die verder weg gelegen zijn van een SBZ en emissie-mitigerende technologie gebruiken, moeten relatief minder depositierechten per dier aankopen dan bedrijven die dichtbij een SBZ liggen en een hogere emissie-intensiteit per dier hebben. Hierdoor is er een prikkel om emissie-intensieve activiteiten te verplaatsen verder weg van kwetsbare SBZs en om emissiearme technieken toe te passen. Dit systeem geeft dus flexibiliteit aan de sector en stimuleert innovatie. Bovendien zou de verkoop van rechten financiële middelen genereren die opnieuw in de sector geïnvesteerd kunnen worden in bijvoorbeeld R&D naar emissiearme technieken.

---

<sup>10</sup> De technologie coëfficiënt zou gebaseerd kunnen worden op een limitatieve lijst van technieken waarvan het ammoniakemissie-mitigerend potentieel onomstotelijk vaststaat en gecontroleerd kan worden. Deze lijst kan bijvoorbeeld voederoptimalisatie, stalbouwtechnieken, luchtwassers, mestopslagtechnieken, bemestingstechnieken enz. omvatten.

<sup>11</sup> De locatie-coëfficiënt zou gebaseerd kunnen worden op afstand tot een kwetsbare SBZ, op concentrische cirkelzones rond SBZs of op een doorrekening van de ammoniakdepositie van een bedrijf op alle SBZs door middel van een emissie-en depositie ruimtelijk model.

<sup>12</sup> Het systeem zou gekoppeld kunnen worden aan het bestaande NER systeem. Een bedrijf zou dan een dubbele verplichting hebben, ten eerste moet het voldoende klassieke NER nutriëntenrechten hebben en ten tweede voldoende ammoniak depositierechten voor het aantal dieren op het bedrijf.

<sup>13</sup> In een eerste periode zou de overheid kunnen afzien van de verkoop van depositierechten uit de reserve zolang er geen merkbare verbetering van de ecologische condities in kwetsbare SBZ wordt vastgesteld. Pas als er verbeteringen zichtbaar worden, zouden er geleidelijk rechten uit de reserve in de markt gebracht kunnen worden.

	$x_i^0$	$t_i$	$l_i$	$d_i^0$	$\alpha^t$	$\beta_i^t$	$d_i^1$	$x_i^1$
A	1000	1	1	1000	0.2	0	800	800
B	1000	0.6	10	6000	0.2	0.3	3000	500
A+B	2000			7000			3800	1300

Als B zou stoppen, dan komen er 3000 depositierechten vrij. Stel dat er een 30% afomingspercentage gehanteerd wordt, dan kunnen er 2000 rechten doorverkocht worden aan A. Gegeven zijn technologie en locatie kan A daarmee dan 2000 dieren extra houden. Wanneer A zou investeren in emissiearme technologie kan het bedrijf zelfs meer extra dieren houden. De totale ammoniakdepositie zou echter afnemen tot 2800.

### **Enkele (juridische) opmerkingen over de verhouding van het voorgestelde flexibiliteitsinstrument tot de eisen van de Richtlijn industriële emissies en de Habitatrictlijn**

Anders dan bij handelssystemen bijv. voor broeikasgassen (ETS) of melkquota worden de mogelijkheden tot introductie van een handelssysteem voor stikstof beperkt door de twee genoemde Europese richtlijnen. De grootste beperkingen vloeien voort uit de Habitatrictlijn, daarom wordt daar eerst op ingegaan

- ⇒ Toepassing van het systeem **mag niet leiden tot een depositietoename** in een N 2000-gebied waarin KDW wordt overschreden

Het voorgestelde handelssysteem is vooral een middel om de totale emissies van de landbouw op kosteneffectieve wijze omlaag te brengen. Het handelsvolume wordt echter beperkt door de eis dat toepassing van het systeem niet mag leiden tot een verhoging van de depositie in enig overbelast Natura 2000-gebied. Om bij het in 4. genoemde voorbeeld te blijven. Indien bedrijf A de emissierechten van B opkoopt zou A 2000 dieren extra kunnen gaan houden. Dat kan echter alleen als dat niet leidt een verhoging van de depositie op een overbelast stikstofgevoelig gebied. De depositie op dat gebied (en elk deel van een beschermd habitat daarin) moet dus minstens precies zoveel afnemen door het stoppen van B dan de toename is door A. Door een locatiefactor in de berekening van de rechten alleen wordt dit niet gewaarborgd. Het handelssysteem kan dus alleen als het gecombineerd wordt met een depositietoets op alle in aanmerking komende overbelaste gebieden. Dat zou dan moeten door een systeem van extern salderen, zoals voorgesteld in een ander paragraaf van ons advies. Deze koppeling beperkt de handelsmogelijkheden aanzienlijk, maar maakt deze niet onmogelijk. Het verschil met alleen een systeem van extern salderen, zoals elders in het advies voorgesteld, is dat het voorgesteld flexibiliteitsinstrument in een periodieke korting van emissierechten voorziet die tot innovatie en 'beweging in de markt' zal bijdragen en de emissies/deposities van de landbouw in het geheel zal doen verminderen.

- ⇒ **Eisen uit de Richtlijn industriële emissies**

Veehouderijen vanaf een bepaalde grootte vallen onder de EU-richtlijn industriële emissies. Voor deze bedrijven geldt de EU-rechtelijke verplichting om altijd te voldoen aan de best beschikbare technieken (meer precies niet meer te mogen uitstoten dan wordt uitgestoten

met toepassing van de BAT). Er geldt in het algemeen een BBT-verplichting, ook voor niet IE-bedrijven (bv. art. 4.1.2. Vlarem II), en wordt ook omkaderd (zie PAS-lijstmaatregelen). Het bevoegd gezag heeft de verplichting om IPPC-vergunningen te actualiseren, aan de BAT aan te passen en zo te zorgen voor verlaging van de emissies. Daarvoor gelden termijnen genoemd in de BAT-conclusies, laatste versie van 21 februari 2017. Een andere vraag is of dat in Vlaanderen altijd gebeurt, maar dat laat deze eisen onverlet. Die verplichtingen a. beperken de ruimte die een bedrijf voor uitbreiding heeft (er moeten altijd de BAT worden toegepast) en b. moeten ook bij een flexibiliteitsinstrument in acht worden genomen. Dat kan door beide eisen/instrumenten te combineren. Een bedrijf dat op grond van de IE-richtlijn zou (moeten) moderniseren zou dan daarmee rechten creëren die verhandeld kunnen worden en geld waard zijn, hoewel deze actualisatie en emissiereductie toch al (zonder financiële compensatie) verplicht is. Dat kan, maar het is een cadeau aan dergelijke bedrijven. Nagegaan zou nog moeten worden of dit staatsteun betekent en aan de EU gemeld moet worden.

De in dit rapport geformuleerde voorstellen rond saldering en verhandelbare emissierechten (stikstof) zullen bij vertaling in decretale teksten nauwgezet op elkaar moeten worden afgestemd, zodat het vergunningsinstrument en het handelsinstrument probleemloos samen kunnen functioneren. Inspiratie ter zake kan gevonden worden in de integratie van de broeikasgasemissievergunning in de omgevingsvergunning, en de daarmee samenhangende EU ETS-allowances.



## **DEEL 2: Juridische instrumenten van een toekomstig Vlaams stikstofbeleid**

### **Samenvatting van de gedachtenlijn**

De opdracht voor de juridische panelleden luidde om 'mogelijke technieken en instrumenten voor toestemmingsverlening aan stikstof-uitstotende activiteiten' door te lichten. Dat gebeurt in het onderhavige stuk. Daarbij worden, conform de opdracht, principes en criteria aangereikt voor een toekomstgericht, dynamisch en zo robuust mogelijk systeem voor toestemmingsverlening en wordt ingegaan op mogelijkheden om op grond van monitoringsresultaten te kunnen bijsturen. Het stuk bevat, vooral om tijdsredenen, vooralsnog geen omvattende en integrale analyse van een benchmark met Nederland en Duitsland. Wel worden de aanpak in deze twee landen, waar zeer relevant, herhaaldelijk bij het stuk betrokken.

Het door de juridische panelleden voorgestelde systeem van een robuuste beoordeling van stikstof-uitstotende activiteiten stelt drie instrumenten voor: een algemene drempelwaarde voor nieuwe activiteiten die een zeer kleine extra depositie op Natura 2000-gebieden veroorzaken en de mogelijkheid van vergunningverlening door intern salderen (als mitigerende maatregel) en extern salderen. Hoewel de opdracht voor de juridische panelleden is gericht op een systeem voor toestemmingsverlening voor activiteiten, kan een dergelijk systeem, dat Europeesrechtelijk een implementatie van art. 6 lid 3 Habitatrictlijn vormt, niet los worden gezien van de verplichtingen om een verdere achteruitgang van de habitats in de aangewezen gebieden te voorkomen (art. 6 lid 2 Habitatrictlijn) en op termijn de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken (art. 6 lid 1 Habitatrictlijn). Met die samenhang wordt bij de uitwerking van de drie genoemde instrumenten nadrukkelijk rekening gehouden. Aan het panel was niet gevraagd om een advies te geven over het instrumentarium dat nodig is om te voldoen aan de verplichtingen uit art. 6 lid 1 en lid 2 Habitatrictlijn. De hiermee verbonden, voor een toekomstig stikstofbeleid belangrijke vragen worden in dit advies dan ook niet (omvattend) belicht.

Het eerste element van het voorgestelde systeem is de introductie van een algemene drempelwaarde voor activiteiten die leiden tot een zeer geringe toename van de depositie op een Natura 2000-gebied. Een dergelijke drempelwaarde lijkt nodig voor een effectief en efficiënt beoordelingskader. Zonder een dergelijke drempelwaarde zou voor een enorm grote hoeveelheid aan activiteiten, zoals bijvoorbeeld elke rit met een (niet elektrische) auto langs of door een overbelast Natura 2000-gebied of het wekelijks uitlaten van de hond in een Natura 2000-gebied een vergunning moeten worden gevraagd die slechts na een passende beoordeling zou kunnen worden verleend indien tegenover deze kleine extra depositie ergens een afname van de depositie staat. Dat lijkt noch doelmatig, noch doelgericht. De drempel berust op de overweging dat in de natuurwetenschappen het vrij algemeen aanvaard is dat er bepaalde drempels bestaan waaronder geen relatie tussen een kleine extra depositie en een gevaar voor een verslechtering van zuurgevoelig habitat kan worden aangenomen. In de Duitse rechtspraak is deze redenering aanvaard en wordt een dergelijke drempel gehanteerd. Wij stellen voor deze drempel te koppelen aan een feitelijk (gemeten) neerwaartse ontwikkeling van de deposities op Natura 2000-gebieden. Het gebruik maken van de drempel wordt dus slechts voorwaardelijk toegestaan zolang de depositie (bijvoorbeeld berekend met behulp van een driejaargemiddelde) blijft dalen. Daarmee

worden twee effecten bereikt. Ten eerste wordt verzekerd dat de depositie op Natura 2000-gebieden door het gebruik van de drempelwaarde, ook door een eventueel plaatselijk veelvuldig gebruik, niet toch hoger wordt en tot schade leidt. Ten tweede zet de drempel op deze wijze een krachtige stok achter de deur voor het daadwerkelijk nemen van effectieve maatregelen tot depositieverlaging. De toets of sprake is van een daadwerkelijke verlaging van de gemiddelde depositie kan gebiedspecifiek plaatsvinden.

Activiteiten met een iets grotere extra emissie (dus met een depositieverhoging boven de drempel) kunnen alleen worden toegestaan als zeker is dat zij niet leiden tot extra depositie. Dat kan worden bereikt door mitigerende maatregelen in de vorm van intern salderen of door extern salderen. Bij intern salderen gaat het om uitbreidingen van bestaande bedrijven of andere emissiebronnen. Door het treffen van maatregelen bij de bestaande bronnen (bijvoorbeeld betere filters, emissiearm stalsysteem etc.) gaan de emissies van de bestaande bron omlaag. Een uitbreiding van de bron in omvang kan Europeesrechtelijk worden toegestaan als de extra emissie door de uitbreiding niet groter is dan de (met zekerheid te behalen!) afname van de emissie van de bestaande bron. Een dergelijke toepassing, zoals thans in Nederland bij interne saldering gebruikelijk, belemmert, bemoeilijkt en dwarsboomt echter het beleid (op grond van art. 6 lid 1 en lid 2 Habitatrichtlijn) tot depositieverlaging dat met andere instrumenten moet worden uitgevoerd. Daarom stellen wij voor om zowel bij interne als externe saldering een afromingspercentage toe te passen. Slechts een deel van de milieuwinst door de technische maatregelen aan de bestaande bronnen mag worden gebruikt voor uitbreiding. Dat past ook beter in andere EU-rechtelijke kaders (richtlijn industriële emissies). Op deze manier wordt dit instrument voor de beoordeling van nieuwe activiteiten ook tot een instrument voor het terugdringen van de depositie.

Bij extern salderen wordt de extra emissie door een nieuwe emissiebron of uitbreiding van een bestaande emissiebron verrekend met het beëindigen of reduceren van een emissiebron elders. Ook zo kan gewaarborgd worden dat de depositie op een Natura 2000-gebied niet wordt verhoogd en er dus geen schade optreedt. Ook hier geldt dat, als men wil voorkomen dat de vergunningverlening (art. 6 lid 3) het beleid tot depositiereductie (art. 6 lid 1 en lid 2 Habitatrichtlijn) dwarsboomt, een afroming (korting) moet worden toegepast. In Nederland wordt bij externe saldering thans 30% afgeroomd. Met welke beleidsinstrumenten intern en extern salderen in de praktijk kan worden gebracht is een open vraag die vooral vanuit kostenefficiëntiehoek (zie de economische aanbeveling) moet worden benaderd evenals de grootte van het gebied waarbinnen kan worden gesaldeerd (generiek t.o.v. gebiedspecifiek).

Wij wijzen erop dat alle drie de instrumenten (drempelwaarde, intern salderen en extern salderen) in ons voorstel uitgaan van een toets van nieuwe activiteiten, respectievelijk de uitbreiding van bestaande activiteiten. Dat wijkt af van de tegenwoordige benadering in Vlaanderen waar bij de vergunningverlening voor een uitbreiding van een emissiebron de gehele activiteit, dus de bestaande en de nieuwe in de toets worden betrokken. In zoverre is dus sprake van een omslag in benadering. Een focus op de effecten van de nieuwe activiteit, dus alleen de uitbreiding zonder de depositie van de bestaande activiteit, is meer in overeenstemming met de letter en structuur van art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn en sluit ook aan bij de benadering in de buurlanden Duitsland en Nederland. Dat betekent niet dat de bestaande activiteit 'buiten schot' blijft. Ten eerste wordt de bestaande activiteit bij het salderen betrokken omdat daar de emissiereductie vandaan moet komen. Ten tweede worden de emissies van bestaande activiteiten en de noodzaak tot reductie

daarvan in andere kaders bekeken, onder andere bij een periodieke aanscherping van de beste beschikbare technieken (richtlijn industriële emissies) of in het kader van de implementatie van art. 6 lid 1 en lid 2 Habitatrichtlijn. Een uitwerking van deze instrumenten viel echter buiten de opdracht.

Theoretisch zou het ook nog mogelijk zijn om een verdere verhoging van de emissies en deposities en een verdere verslechtering van de te beschermen habitats toe te laten met gebruikmaking van de in art. 6 lid 4 Habitatrichtlijn voorziene uitzonderingsmogelijkheid. De Advocaat-Generaal van het Hof van Justitie heeft een dergelijke mogelijkheid in haar conclusie in de Nederlandse PAS-zaak genoemd. Daarvoor zou echter aan de strenge voorwaarden van art. 6 lid 4 Habitatrichtlijn (de zogenoemde ADC-toets) moeten worden voldaan. Omdat deze piste op gespannen voet lijkt te staan met de andere onderzoeksopdrachten hebben wij voornamelijk van een uitwerking afgezien.

## **1/ Inleiding**

In wat volgt, wordt nader ingegaan op de instrumenten saldering en drempelwaarden. Deze instrumenten blijken namelijk centraal te worden ingezet bij de voorgestelde methodiek voor de beoordeling van de (lokale) bijdrage van individuele projecten tot de stikstofdepositie. Voorliggende tekst wil een uitgangspunt vormen tot verdere discussie over de vraag hoe en onder welke voorwaarden deze instrumenten kunnen worden ingezet. Conform de vraagstelling van de juridische deelopdracht concentreert dit stuk zich op de beoordeling van activiteiten (plannen en projecten) die stikstofemissies tot gevolg hebben. Het stuk gaat nauwelijks in op de juridische instrumenten waarmee een neerwaartse ontwikkeling van de deposities moet worden verwezenlijkt. Of, anders gezegd, het stuk gaat in op het kader voor de implementatie van art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn, maar niet of nauwelijks op de implementatie van art. 6 lid 1 en lid 2 Habitatrichtlijn. Die 'eenzijdigheid' is te verklaren en te verdedigen omdat een bespreking van de juridische instrumentatie voor het traject dat een nadrukkelijke daling van de stikstofdepositie moet bewerkstelligen, pas zinvol is als in grove lijnen duidelijk is welke beleidskeuzes daarbij gemaakt worden. Het instrumentarium om vergunningen van industriële bedrijven aan te scherpen is een geheel ander dan het beprijzen van stikstofemissies, doelvoorschriften over bemesting of het opzetten van emissiehandelssystemen. Wij willen echter benadrukken dat deze eenzijdige concentratie of de mogelijkheden om een robuust kader te scheppen voor de beoordeling van activiteiten die stikstofemissie veroorzaken, een verkeerde indruk zou kunnen geven en zou kunnen afleiden van de noodzaak om actief, nadrukkelijk en gezwind te sturen op een aanzienlijke afname van de depositie op overbelaste gebieden en op andere instandhoudings- en herstelmaatregelen. Ook bij de vormgeving van deze beleidsopgave spelen vervolgens talrijke juridische vragen die in een latere fase besproken moeten worden. Overigens is er ook samenhang tussen beide sporen en opgaves. Op deze samenhang wordt hierna, waar relevant, ingegaan. Zo kan door de juiste vormgeving van interne en ook van externe saldering een belangrijke en wezenlijke impuls aan een depositieverlaging worden gegeven (of kan een verkeerde vormgeving de inspanningen tot verlaging aanzienlijk belemmeren) en kan ook een drempel zo worden vormgegeven dat deze het beleid tot depositieverlaging effectief ondersteunt.

## **2/ Gebruik van drempelwaarden**

### **2.1 Algemeen**

Centraal in het uitwerken van een nieuw sturingsinstrument staat enerzijds een geheel van generieke brongerichte maatregelen voor de reductie van stikstofemissies en anderzijds een beoordelingskader voor de vergunningverlening waarbij betekenisvolle effecten op de habitatrichtlijngebieden moeten worden voorkomen.

Thans lijkt in Vlaanderen een sturingsmechanisme te worden verkend dat afstapt van vaste significantiekaders, maar vertrekt vanuit de principes van de Habitatrichtlijn. Dit sturingsmechanisme zou dan ook van de volgende uitgangspunten vertrekken:

- Geen enkele vergunning mag uiteindelijk leiden tot een toename van de actuele milieudruk;
- Bij uitbreidingen en nieuwe inplantingen moet elders een afname van emissies worden gerealiseerd.

Een belangrijke vraag daarbij is of men gebruik kan maken van drempelwaarden. Dit houdt in dat voorgenomen vergunningsplichtige activiteiten, waarvan de emissies en deposities onder deze drempel vallen, niet aan een passende beoordeling moeten worden onderworpen.<sup>14</sup> Deze drempel zou worden uitgedrukt als een bepaald percentage van de kritische depositiewaarde (KDW).<sup>15</sup> Het zou de bedoeling zijn om deze drempel 'dynamisch' te maken en deze periodiek te evalueren (en desgevallend bij te stellen). Op die manier zouden relevante cumulatieve effecten kunnen worden vermeden.

In wat volgt, wordt onderzocht onder welke voorwaarden een mechanisme dat uitgaat van drempelwaarden kan worden geconcipieerd en geïmplementeerd. We laten hierbij de vraag of het uitgangspunt dat geen enkele vergunning tot een toename van de milieudruk mag leiden (in zijn algemeenheid beschouwd) wel is vereist door de Habitatrichtlijn, daarbij even buiten beschouwing.

### **2.2 De passende beoordeling binnen de systematiek van artikel 6 Habitatrichtlijn**

In het kader van hogervermelde vraagstelling wordt gefocust op de verlening van vergunningen waarvan de stikstofdepositie in de beschermde gebieden wordt beoordeeld onder verwijzing naar de passende beoordeling van de gevolgen van een programma, zoals het PAS, welke passende beoordeling eerder is uitgevoerd, bij de vaststelling van dat programma. De vraagstelling heeft aldus betrekking op de toepassing van artikel 6, lid 3 van de Habitatrichtlijn. Het beoordelingskader voor de vergunningverlening – in het licht waarvan de vraagstelling met betrekking tot drempelwaarden rijst – kan natuurlijk niet los worden gezien van de rest van het PAS, met name het invoeren van een geheel van generieke brongerichte maatregelen ter reductie van stikstofemissies, alsook kan dit niet los worden gezien van de problematiek die aan de overbelasting met stikstof ten grondslag ligt. In die zin moet bij het totale plaatje steeds rekening worden gehouden met de overige verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6 van de

---

<sup>14</sup> Dit geldt uiteraard enkel voor wat betreft de NH<sub>3</sub> en N<sub>2</sub>O emissies en deposities. Indien er nog andere effecten kunnen optreden die een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een nabijgelegen speciale beschermingszone kunnen veroorzaken, zal nog steeds een passende beoordeling moeten worden opgemaakt.

<sup>15</sup> Het begrip 'kritische depositiewaarde' (KDW) is een term die in de wetenschappelijke literatuur wordt gebruikt om weer te geven wat het absorptieniveau is van een betrokken ecosysteem. In de standaardpublicatie omtrent dit onderwerp wordt de volgende definitie gegeven van het begrip "critical load": "a quantitative estimate of an exposure to one or more pollutants below which significant harmful effects on specified sensitive elements of the environment do not occur according to present knowledge" (J. NILSSON & P. GRENNFELT (eds.), *Critical loads for Sulphur and Nitrogen*, UNECE/Nordic Council workshop report, Swede, Nordic Council of Ministers, Kopenhagen, 1988).

Habitatrichtlijn, met name de leden 1 en 2 van de Habitatrichtlijn. Er kan dan ook geen loutere focus zijn op de *status quo*, maar er moet effectief worden ingezet op het voorkomen van verdere verslechtering én het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen.

### *2.2.1 Passende beoordeling bij een risico op 'betekenisvolle aantasting'*

Bij de toepassing van artikel 6.3 van de Habitatrichtlijn staat de vraag centraal of het plan of project, al dan niet in combinatie met andere plannen of projecten, een significant/betekenisvol effect kan veroorzaken. De vraag of er sprake is van een 'betekenisvolle' aantasting moet worden beantwoord in het licht van de staat van instandhouding van het betrokken gebied, alsook de instandhoudingsdoelstellingen die voor dat gebied zijn vastgesteld<sup>16</sup>, wat een kwantitatieve en kwalitatieve beoordeling vereist.

Wanneer een gebied zich in een slechte staat van instandhouding bevindt en de instandhoudingsdoelstellingen inzetten op het herstel van natuurwaarden of een verbetering van milieuomstandigheden, lijkt er volgens de Belgische rechtspraak weinig marge om bijkomende activiteiten die een verdere achteruitgang van de natuurkwaliteit in dat gebied inhouden (hoe klein die ook mag zijn) te vergunnen zonder passende beoordeling.<sup>17</sup> De rechtspraak heeft zich nog niet expliciet uitgesproken over gevallen waarin de KDW voor stikstof wordt overschreden. In het licht van de eerdere rechtspraak lijkt het nochtans aannemelijk dat in een situatie van permanente overbelasting (lees: slechte staat van instandhouding) en/of een situatie waar er hersteldoelen spelen voor habitats die gevoelig zijn aan eutrofiëring via lucht, elke bijkomende depositie moet worden geacht betekenisvol te zijn. Deze rechtspraak sluit enigszins aan bij de rechtspraak van de Nederlandse Raad van State die oordeelde – vooraleer het zgn. Nederlandse 'PAS-systeem' in werking was getreden – dat elke bijkomende overschrijding van de KDW, in situaties waar deze al overschreden wordt voor een speciale beschermingszone, aanleiding *kan* geven tot een betekenisvolle aantasting in de zin van artikel 6, lid 3 van de Habitatrichtlijn.<sup>18</sup> Anders dan de Belgische rechtspraak laat de Nederlandse Raad hier wel nog enige marge, waar hij spreekt over "kan" hebben.

Deze rechtspraak lijkt de aanvaardbaarheid van nieuwe activiteiten in het licht van de vraag naar de significante effecten ervan op Natura 2000-gebieden dus te beoordelen samen met bestaande situatie van die Natura 2000-gebieden. Als die situatie slecht is (lees: ongunstige staat van instandhouding) lijkt in het licht van deze rechtspraak de marge voor het gebruik van drempelwaarden wel erg klein te zijn. Hierna wordt echter aangegeven dat er redenen zijn om de correctheid van die rechtspraak te betwijfelen, minstens bestaat er aanleiding om die te nuanceren.

### *2.2.2 Passende beoordeling: Individuele beoordeling en cumulatieve effecten*

De verplichting uit artikel 6, lid 3 van de Habitatrichtlijn beoogt in beginsel een individuele beoordeling van plannen en projecten.<sup>19</sup> Daarnaast moet echter ook rekening worden gehouden met cumulatieve effecten van andere activiteiten. Artikel 6, lid 3 laat daarover geen twijfel. In dit verband dient te worden aangestipt dat zowel in de richtsnoeren van de Europese Commissie<sup>20</sup> als

---

<sup>16</sup> HvJ 7 november 2018, nr. C-461/17, Holohan, par. 36.

<sup>17</sup> RvS 20 december 2016, nr. 236.837, Orléans e.a. ; RvS 12 mei 2017, nr. 238.181, vzw Natuurpunt Limburg e.a. ; RvS 9 oktober 2018, nr. 242.577, Buyck ; RvS 9 maart 2021, nr. 250.025, vzw Natuurpunt Beheer; zie ook o.a. RvVb 9 juli 2019, nr. RvVb-A-1819-1187.

<sup>18</sup> ABRvS 25 november 2015, nr. 201503368/1/R2; ABRvS 27 augustus 2014, nr. 201310592/1/R3 en ABRvS 14 december 2011, nr. 201009630/1/R2.

<sup>19</sup> Zie Concl. Adv. Gen. KOKOTT 25 juli 2018, nrs. C-293/17 en C-294/17, par. 40.

<sup>20</sup> EUROPESE COMMISSIE, *Beheer van Natura 2000-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)*, herziene versie, 2018, 46-48.

de parlementaire voorbereiding bij (de wijziging van) het Decreet Natuurbehoud<sup>21</sup> wordt aangegeven dat deze 'combinatiebepaling van toepassing is zowel op activiteiten die in het verleden zijn goedgekeurd als op activiteiten die nog niet zijn uitgevoerd of voltooid. Ook de Raad van State lijkt in zijn rechtspraak aan te geven dat bestaande projecten in de cumulatie moeten worden betrokken.<sup>22</sup>

Hierna wordt aangegeven dat die benadering nuancering behoeft.

## **2.3 Programmatische aanpak en hanteren van drempelwaarden**

### *2.3.1 Algemeen*

In het PAS-arrest heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat artikel 6, lid 3 van de Habitatrictlijn zich niet verzet tegen een regeling op grond waarvan voor bepaalde projecten die een bepaalde drempel- of grenswaarde voor stikstofdepositie niet overschrijden (in het kader van een programmatische aanpak) geen individuele toestemming is vereist, mits er in een eerder stadium (lees: op 'programmaniveau') een passende beoordeling is uitgevoerd die voldoet aan het criterium dat er geen redelijke wetenschappelijke twijfel bestaat dat die plannen of projecten geen schadelijke gevolgen hebben voor de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden.<sup>23</sup>

### *2.3.2 Relatie tot de kritische depositiewaarde (KDW)*

Het behalen van de KDW (voor stikstof) lijkt niet (altijd) voldoende om de goede staat van instandhouding te bereiken. Ook andere ecologische factoren, zoals de waterhuishouding, zijn van grote invloed op de staat van instandhouding van habitats en soorten. Aan de andere kant zal het niet altijd nodig zijn dat de KDW wordt overschreden. Immers, de KDW geeft aan wanneer volgens de beste wetenschappelijke inzichten een risico van schadelijke effecten is uitgesloten. Dat betekent echter niet zonder meer dat bij elke belasting van een gebied die groter is dan de KDW noodzakelijkerwijs schade optreedt. Als de instandhoudingsdoelstellingen in de praktijk in een gebied worden gehaald, dus de kwaliteit van de te beschermen habitats en soorten aantoonbaar niet achteruitgaat, of, indien een verbeteropgave bestaat, voldoende toeneemt, dan hoeft de KDW niet gehaald te worden. De Habitatrictlijn kent dit begrip niet en stelt alleen de eis dat door een plan of project de instandhoudingsdoelstellingen niet significant negatief kunnen worden aangetast en dat deze doelstellingen op termijn gehaald worden. De KDW geeft wel een bewijsvermoeden. Als de KDW wordt overschreden, dan is het optreden van schade vanwege een overbelasting door stikstof mogelijk en moet worden bewezen dat een bijkomende extra depositie geen schade veroorzaakt en de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengt. Dat althans is de opvatting van de Nederlandse Raad van State<sup>24</sup> en ook de Duitse rechtspraak over de functie van de KDW (respectievelijk critical loads).<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2001-02, nr. 967/1, 36.

<sup>22</sup> RvS 4 juli 2017, nr. 238.763, vzw BBL e.a.

<sup>23</sup> HvJ 7 november 2018, nrs. C-293/17 en C-294/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment UA, par. 112.

<sup>24</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 11 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:741 (Pallasreactor Petten), r.o. 11.1..en ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1110 (Callantssoog), r.o. 12.12.,

<sup>25</sup> Zie bijvoorbeeld BVerwG 23 april 2014, BVerwGA25.12.

## **2.4 Randvoorwaarden voor het gebruik van significantiekaders (drempelwaarden)**

### *2.4.1 Algemeen*

Uit het PAS-arrest volgt dat artikel 6, lid 3 van de Habitatrichtlijn zich niet verzet tegen een regeling die bepaalt dat voor bepaalde projecten die een bepaalde drempel- of grenswaarde of significantiekader voor stikstofdepositie niet overschrijden, er geen individuele toestemming is vereist wanneer er in een eerder stadium een passende beoordeling is uitgevoerd, waaruit blijkt dat er geen redelijke wetenschappelijke twijfel bestaat dat die plannen of projecten geen schadelijke gevolgen hebben voor de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden. In het arrest van 25 februari 2021 zet de Raad voor Vergunningsbetwistingen zich op hetzelfde standpunt. De vaststelling van een drempelwaarde dient derhalve te berusten op een passende beoordeling waarin met wetenschappelijke zekerheid wordt geconcludeerd dat deze aanpak geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een SBZ zal veroorzaken. Indien dat niet kan worden gegarandeerd, moet – bij het vaststellen van deze drempelwaarde – worden teruggevallen op de uitzonderingsprocedure die zit vervat in artikel 6, lid 4 van de Habitatrichtlijn.

### *2.4.2 De eis van cumulatie met 'andere projecten en plannen'*

Zoals gezegd vereist artikel 6 lid 3 dat een plan of project, dus een toekomstige activiteit, beoordeeld wordt in samenhang met andere plannen en projecten. Er bestaan twee verschillende opvattingen over de vraag wat 'met andere plannen of projecten' betekent. Een eerste opvatting is dat het begrip 'plannen en projecten' betrekking heeft op toekomstige activiteiten. De cumulatietoets dient er dus toe om te verhinderen dat meerdere toekomstige plannen of projecten alleen op zichzelf worden bekeken zonder oog te hebben voor de mogelijkheid dat zij gezamenlijk significante effecten kunnen hebben. Een dergelijke interpretatie van deze vereiste werd en wordt nog steeds bijvoorbeeld in Duitsland gevolgd. Ook de Nederlandse Raad van State paste (in ieder geval) tot enkele jaren geleden, de cumulatievereiste in deze zin toe.

Het Hof van Justitie heeft in het Moorburch-arrest<sup>26</sup> echter aangegeven dat de cumulatietoets ook betrekking moet hebben op reeds voltooide activiteiten, zelfs als die, zoals in casu, zijn vergund en gestart voor het van kracht worden van de richtlijn. Ook de Europese Commissie geeft in haar handleiding over art. 6 Habitatrichtlijn aan dat de cumulatie-eis "andere plannen of projecten die reeds zijn afgerond, die zijn goedgekeurd maar niet afgerond, of daadwerkelijk zijn voorgesteld" betreft.<sup>27</sup> Het is niet helemaal zeker hoe het Moorburch-arrest en, dat arrest volgend, de handleiding van de Commissie moeten worden begrepen. Duidelijk is, ook zonder dit arrest en de handleiding, dat de bestaande uitgangssituatie, dus de bestaande milieudruk naast andere toekomstige activiteiten die een stikstofdepositie tot gevolg zullen hebben bij de beoordeling van een plan of project, moeten worden betrokken. Onzeker is hoe dat moet gebeuren.

Betoogd wordt enerzijds dat 'cumulatie ook met bestaande plannen en projecten' wat stikstofemissies (en andere milieubelastingen) betreft, betekent dat de bestaande achtergronddepositie en de bijkomende extra depositie gewoon moeten worden opgeteld en

---

<sup>26</sup> HvJ EU 26 april 2017, C-142/16 (Moorburg), rn. 61.

<sup>27</sup> Europese Commissie, Beheer van Natura 2000-gebieden, Brussel 2019, p. 48.

vervolgens moet worden bezien of het geheel mogelijk een significant effect heeft.<sup>28</sup> Deze lezing heeft tot gevolg dat er in situaties met een aanzienlijke bestaande overschrijding van de KDW geen enkele, nog zo minieme extra belasting bij kan. Zelfs een, slechts modelmatig berekenbare, extra depositie van bijvoorbeeld 0,005 mol zou dan een significant effect hebben of tenminste kunnen hebben omdat de som van de bestaande belasting en de nieuwe, nog zo kleine, belasting een mogelijk significant effect heeft. Dat zou voor grote delen van Vlaanderen, zo niet geheel Vlaanderen betekenen dat geen enkele stikstof uitstotende activiteit ergens in het gewest kan worden toegelaten zonder passende beoordeling. En met passende beoordeling zou voor al die activiteiten slechts dan vergunning kunnen worden verleend als daar een aan deze activiteit gebonden verlaging van de depositie tegenover staat of succesvol beroep kan worden gedaan op de uitzonderingsbepaling van art. op art. 36ter, §5 Decreet Natuurbehoud, respectievelijk art. 6 lid 4 Habitatrictlijn. In de praktijk zal het overigens niet mogelijk zijn om de cumulatietoets te beperken tot het optellen van de deposities veroorzaakt door het nieuwe project en de deposities veroorzaakt door vroegere plannen en projecten. Ten eerste weet men doorgaans niet welke deposities vroegere plannen en projecten (zelfs als die voor het van kracht worden van de richtlijn zijn vergund) hebben. Ten tweede is de hoeveelheid van vroegere plannen en projecten zo groot dat een cumulatieve beoordeling niet mogelijk lijkt. Daarom zal in de praktijk de bijkomende depositie worden opgeteld met de achtergronddepositie ter plaatse. Daarin zijn dan alle vroegere plannen en projecten 'verwerkt'. Dat laatste is op zich juist, maar het optellen van de achtergronddepositie, waarin bijvoorbeeld in aanzienlijke mate ook uit het buitenland afkomstige depositie en depositie van diffuse bronnen zit, is iets wezenlijk anders dan het optellen met de deposities van (ook vroegere) andere plannen en projecten. Artikel 6 lid 3 Habitatrictlijn bepaalt niet dat een cumulatietoets moet worden gemaakt met de reeds aanwezige situatie, maar met andere plannen en projecten. Deze lezing wordt in het vervolg lezing 1 genoemd.

Een andere lezing van het Moorburch-arrest en van de handleiding van de Commissie is echter ook denkbaar. In die lezing worden eerder vergunde activiteiten ook betrokken bij de beoordeling. Bekeken wordt of de nieuwe activiteit, samen met andere beoogde (toekomstige) plannen en projecten, een mogelijk (extra) significant effect op de instandhoudingsdoelstellingen heeft tegen de achtergrond van de reeds bestaande (achtergrond)belasting. De voorbelasting wordt dus niet genegeerd of weggedacht. Bekeken wordt of de belasting door nieuwe plannen en projecten, waaronder het aangevraagd plan of project, een (extra) negatieve invloed kan hebben op de instandhoudingsdoelstellingen in vergelijking met de reeds bestaande situatie. Om bij het voorbeeld van het Moorburch-arrest te blijven: bekeken wordt dan of de gevolgen van de Moorburch-centrale opgeteld met de reeds bestaande belasting van de oude Geesthacht-centrale een extra negatief effect op de instandhoudingsdoelstellingen kunnen hebben in vergelijking tot de reeds bestaande effecten van de Geesthacht-centrale. Deze lezing heeft tot gevolg dat zeer kleine extra belastingen, die met zekerheid geen extra negatief effect op de instandhoudingsdoelstellingen hebben ten opzichte van de reeds bestaande belasting toegelaten kunnen worden. Dat neemt natuurlijk niet weg dat een bestaande overbelasting moet worden teruggedrongen om een mogelijke achteruitgang van de kwaliteit van een gebied te voorkomen en toe te werken naar een gunstige staat van instandhouding van de daar aanwezige habitats en soorten, maar dat is niet

---

<sup>28</sup> Zie bijvoorbeeld de noot van R.H.W. Frins onder het arrest in TBR 2017/148 en J. Zijlmans, Hoe verder met Mitigatie en cumulatie, Tijdschrift Natuurbeschermingsrecht 2017/99. (check bronnen, evtl. Andere, Vlaamse, bronnen toevoegen. Vastwel ook iets van Hendrik Schoukens te vinden)



taak van art. 6 lid 3 Habitatrictlijn. Deze lezing wordt in Duitsland gevolgd<sup>29</sup> en is in de literatuur nader onderbouwd.<sup>30</sup> Deze lezing wordt in het vervolg lezing 2 genoemd.

Het is niet aan het expertpanel om een oordeel te vellen over de vraag welke lezing 'juist' is. In het vervolg bekijken wij of en hoe een drempelwaarde voor het kunnen toestaan van activiteiten met een zeer (extra) kleine depositie op een reeds met stikstof overbelast Natura 2000-gebied kan worden geïntroduceerd die juridisch robuust is, onafhankelijk van welke lezing de Vlaamse regering en uiteindelijk de toetsende rechterlijke instanties ook aanhangen.

#### *2.4.3 Een drempelwaarde of significantiekader voor (zeer kleine) bijkomende deposities*

Een toelating van plannen en projecten is op grond van artikel 6 lid 3 Habitatrictlijn alleen mogelijk als uit een passende beoordeling blijkt dat deze plannen en projecten op zich genomen en in samenhang met andere plannen en projecten met zekerheid geen significante effecten kunnen hebben op de instandhoudingsdoelstellingen van het desbetreffende gebied. Voor de introductie van een drempelwaarde betekent dit dat moet worden beoordeeld of de som van alle projecten of andere handelingen die onder de drempelwaarde vallen niet kan leiden tot een verslechtering of een significante verstoring. Nagegaan moet dus worden of de binnen een bepaald tijdperk te verwachten projecten en plannen die onder de drempelwaarde blijven bij elkaar genomen geen significante effecten kunnen hebben. Alleen zo kan een 'death by a thousands cuts' worden voorkomen en wordt voldaan aan de vereiste dat plannen en projecten in cumulatie met andere plannen en projecten geen significante gevolgen mogen hebben.

Indien men de cumulatie-eis aldus leest dat moet worden beoordeeld of de som van de deposities veroorzaakt door de toekomstige plannen en projecten en de deposities van de al bestaande plannen en projecten mogelijk significante effecten kan hebben (lezing 1), dan kan een drempelwaarde alleen worden toegestaan als verzekerd is dat (ook) het gebruik van de drempelwaarde niet leidt tot een toename van de deposities. Dat kan, kort gezegd, worden bereikt door de drempelwaarde alleen van toepassing te laten zijn indien de depositie op de betrokken habitats in de betrokken gebieden feitelijk afneemt. Alsdan bestaat de zekerheid dat het gebruik, ook het cumulatief mogelijkere wijs veelvuldig gebruik, van de drempelwaarde niet leidt het in gevaar brengen van de instandhoudingsdoelstellingen, respectievelijk niet leidt tot een verslechtering. Deze eis kan verschillend worden uitgewerkt. Zo zou bijvoorbeeld kunnen worden bepaald dat ieder jaar (of zelfs iedere maand) opnieuw beoordeeld wordt of de drempelwaarde toepasbaar is en dat alleen het geval is als in de gemiddelde drie voorafgaande jaren<sup>31</sup> de N-depositie is afgenomen. Deze eis zou men zelfs kunnen gebiedsspecifiek kunnen differentiëren of men zou een eigen drempelwaarde voor NO<sub>x</sub> en een eigen drempelwaarde voor NH<sub>3</sub> kunnen vaststellen. Dat laatste vereist echter dat de N-depositie veroorzaakt door NO<sub>x</sub> voldoende nauwkeurig te scheiden is van de N-depositie veroorzaakt door NH<sub>3</sub> (in modellen en metingen).

---

<sup>29</sup> Zie bijvoorbeeld BVerwG 15 Mai 2019, BVerwG 7 C 27.17.

<sup>30</sup> Zie in het bijzonder Backes,.... Nog te verschijnen (schriftelijke uitwerking lezing afscheidssymposium Luc Lavrijsen) alsmede M.M. Kaajan, noot bij het Moorborg-arrest in MenR 2017/109 en H.E. Woldendorp, Het Europese Hof als de reïncarnatie van de ongelovige Thomas, BR 2017/69 alsmede Backes/Kaajan, Juridische randvoorwaarden voor een drempelwaarde voor Natura 2000-gebieden, p. 8, <https://www.uu.nl/utrecht-centre-for-water-oceans-and-sustainability-law/adviezen>.

<sup>31</sup> Het lijkt raadzaam om niet uit te gaan van het voorafgaande jaar, maar van het gemiddelde van een aantal voorafgaande jaren om zo klimatologisch veroorzaakte schommelingen beter te kunnen elimineren.

Indien men de interpretatie volgt dat de cumulatievereiste in art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn betekent dat men de som van de door alle nieuwe (toekomstige) plannen en projecten veroorzaakte depositie beoordeelt tegen de achtergrond van de reeds bestaande depositie (lezing 2), dan is het juridisch niet per se nodig om het kunnen gebruik maken van de drempelwaarde te koppelen aan een feitelijk neerwaartse lijn van de deposities. Die lezing berust immers op het feit dat ecologisch het toevoegen van een bepaalde minimale extra hoeveelheid stikstof ook in een reeds overbelaste situaties niets negatief verandert. Om een voorbeeld te noemen: het maakt ecologisch voor het kunnen bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen niet uit of een habitat met een KDW van bijvoorbeeld 800 mol feitelijk wordt belast met 2.231 mol of met 2.231,5 mol. Een drempelwaarde zou bij deze lezing door ecologen zo kunnen worden bepaald dat wetenschappelijk onderbouwd kan worden dat ook bij een aanzienlijke bestaande overbelasting de desbetreffende verhoging van de depositie geen verschil maakt voor het kunnen bereiken van de instandhoudingsdoelstelling en geen (extra) schade aan de habitats toevoegt ten opzichte van de bestaande situatie, ook al gaat het om een bestaande overbelaste situatie. Een dergelijke 'de-minimis'-redenering is in de natuurwetenschappen algemeen gebruikelijk en ligt bijvoorbeeld ook ten grondslag aan de Duitse regelgeving en werkwijze.<sup>32</sup> In Duitsland wordt een algemene drempel van 0,3 kg/N/ha als wetenschappelijk onderbouwde grens voor het uitsluiten van een effecten aangenomen en in vaste rechtspraak aanvaard.<sup>33</sup> Dat komt overeen met ongeveer 21 mol N.<sup>34</sup> Ook de Advocaat-Generaal van het HvJ heeft een dergelijke absolute drempelwaarde plausibel geacht, waarbij zij echter vraagtekens stelt bij de hoogte van de Duitse (eerste) drempelwaarde.<sup>35</sup>

Het is echter de vraag of de introductie van een dergelijke drempel aanbeveling verdient. Het panel denkt dat dit niet het geval is en bepleit het gebruik kunnen maken van de drempel ook als men van 'lezing 2' uitgaat afhankelijk te maken van een feitelijk dalende lijn van de depositie. Daarvoor pleiten, lezing 2 veronderstellend, niet zozeer juridische, als veel meer beleidsmatige redenen. In Vlaanderen zijn thans een aantal gebieden zwaar overbelast met stikstof. Aan het doel om de zich daar voordoende achteruitgang van de natuurkwaliteit zo snel mogelijk te stoppen moeten alle instrumenten van het toekomstige juridische kader bijdragen. Door de toepassing van de drempelwaarde te koppelen aan de feitelijke afname van de depositie wordt ook dit instrument mede ingezet om dit doel te verwezenlijken. Bovendien is het voorzien in een drempelwaarde een geloofwaardiger en minder omstreden instrument als dit instrument alleen ter beschikking wordt gesteld bij een feitelijk dalende lijn van deposities. Wij pleiten daarom ervoor om ook bij lezing 2 de drempelwaarde op dezelfde wijze te koppelen aan het feitelijk verminderen van de depositie op overbelaste gebieden.

Daarmee stelt het panel vast dat het voor de introductie van een drempelwaarde voor activiteiten met zeer kleine (extra) deposities niet uitmaakt welke van de hierboven beschreven lezingen van de cumulatievereiste men juist acht. Weliswaar kan een drempelwaarde bij lezing 2 juridisch op

---

<sup>32</sup> Zie uitvoerig hierover Backes, .... Nog te verschijnen.

<sup>33</sup> Redeker/Sellner/Dahs, Rechtsfragen bei der Entwicklung eines Konzepts zur Bewertung von Stickstoffeinträgen nach dem Maßstab sog. Critical Loads im Rahmen von FFH-Verträglichkeitsprüfungen, Berlin 2014, p. 35, Dit is aanvaard in vaste rechtspraak, zie bijv. BVerwG 23 april 2014, BVerwGA25.12 en meer recentelijk ook BVerwG 15 Mai 2019, BVerwG 7 C 27.17 (hoger beroep AK Trianel-Kraftwerk Lünen) r.o. 35

<sup>34</sup> 1 mol is ongeveer 14 gram N.

<sup>35</sup> Conclusie A-G Kokott d.d. 25 juli 2018, ECLI:EU:C:2018:622, par. 102-108

een andere (aanvullende) wijze worden onderbouwd dan bij lezing 1, maar dit maakt voor het advies van het panel over de introductie van een dergelijke drempel en de voorwaarden daarvoor niet uit.

### *2.4.3 Monitoring*

Men kan overwegen om te monitoren hoeveel plannen en projecten rond een bepaald Natura 2000-gebied onder de drempelwaarde vallen en hoe hoog hun gezamenlijke emissie en depositie is. Om dat te bereiken zou men ten minste in een meldplicht voor activiteiten moeten voorzien die stikstofdepositie tot gevolg hebben en vallen onder de drempelwaarde. De door deze activiteiten veroorzaakte depositie zou geregistreerd en opgeteld moeten worden. Op deze wijze ontstaat een betrouwbaar beeld van het totale effect van de drempelwaarde. Daarmee kan de robuustheid van de drempelwaarde worden verhoogd. Strikt noodzakelijk lijkt dat echter niet te zijn. Een monitoring en registratie doen de vermindering van de administratieve lasten die gepaard gaat met de uitvoering van een drempelwaarde voor een deel weer teniet. Indien de toepasbaarheid van de drempelwaarde lokaal (per gebied) wordt gekoppeld aan de feitelijke realisatie van verminderingen, zoals hierna beschreven, lijken een monitoring en registratie overbodig.

### *2.4.4 Functie van een dergelijke drempelwaarde*

De hoofdfunctie van een dergelijke drempel is te zorgen voor een effectief en efficiënt sturingsmechanisme. Het is niet effectief, noch efficiënt om activiteiten die zeer kleine extra deposities tot gevolg hebben te reguleren met een zwaar instrument van een passende beoordeling. Goed bezien is een dergelijke drempelwaarde eigenlijk zelfs onmisbaar. Deze kan alleen achterwege blijven als men een regime zonder drempelwaarde deels niet toepast en handhaaft. Ook het met een wagen door of dicht langs een reeds overbelast Natura 2000-gebied rijden of het regelmatig, bijvoorbeeld 1 keer per week, uitlaten van een hond in een Natura 2000-gebied veroorzaken kleine additionele emissies en deposities waarvoor, indien een sturingsmechanisme geen drempelwaarde kent, men eigenlijk een vergunning nodig heeft en een passende beoordeling moet uitvoeren. Een dergelijke vergunning kan men, zonder een drempelwaarde, in de regel alleen verkrijgen als de extra depositie door saldering wordt gemitigeerd. Het weren van zeer kleine extra deposities richt veel economische en maatschappelijke schade aan en is administratief zeer arbeidsintensief. Een dergelijk systeem is ook niet effectief omdat het niet bijdraagt tot verlaging van de depositie en tot vermindering van de milieudruk op overbelaste gebieden. De introductie van een drempel beoogt vooral te komen tot een effectiever en efficiënter sturingsmechanisme. Dat is met name dan het geval als de toepasbaarheid van de drempel wordt gekoppeld aan de bereikte depositiereductie. Dan is een dergelijke drempel een extra, krachtige, stimulans om een afname van de milieudruk op gebieden daadwerkelijk en duurzaam te bereiken.

### *Kunnen extra deposities alleen worden toegestaan als de KDW niet meer worden overschreden?*

Her en der wordt de opvatting verdedigd dat het kader van art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn het vergunnen van een activiteit die, op zichzelf, leidt tot enige extra stikstofdepositie uitsluitend toestaat als de depositie op het gebied zodanig is gedaald dat de KDW niet meer worden overschreden. Daarvoor wordt beroep gedaan op een passage uit de conclusie van Advocaat-Generaal Kokott in de Nederlandse PAS-zaak. De AG schreef daar:

*“79. [...] Wanneer de nadelige gevolgen als geheel afnemen, maar de natuurlijke kenmerken van de betreffende beschermingszones desondanks nog steeds worden aangetast, staat artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn in elk geval geen extra soortgelijke aantastingen toe.*

*80. Het voorbeeld van de stikstofdepositie illustreert dit: het volstaat niet de stikstofdepositie met een bepaalde hoeveelheid, bijvoorbeeld 1 kg N/ha/jr, te verminderen om extra depositie in dezelfde omvang te mogen toestaan, indien de beschermde habitat als geheel nog steeds te zwaar met stikstof wordt belast. Extra depositie kan alleen worden toegestaan wanneer de totale belasting, met inbegrip van de nieuwe depositie, zo gering is dat zij de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet aantast.”<sup>36</sup>*

Een dergelijke zienswijze sluit ook deels aan bij de rechtspraak van de Belgische Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen<sup>37</sup>. In het algemeen gaat deze rechtspraak ervan uit dat wanneer een gebied zich in een slechte staat van instandhouding bevindt en/of wanneer de instandhoudingsdoelstellingen inzetten op het herstel van natuurwaarden, er weinig marge is om bijkomende activiteiten die een verdere achteruitgang van de natuurkwaliteit in dat gebied inhouden (hoe klein die ook mag zijn) te vergunnen. Als aangenomen zou worden dat ook zeer kleine, slechts modelmatig te berekenen verhogingen van de depositie in overschrijdingssituaties automatisch een ‘verdere achteruitgang’ van de betrokken habitats tot gevolg zouden hebben, dan zou elke nog zo kleine depositieverhoging niet te rijmen zijn met de uit art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn voortvloeiende verplichtingen.

Het lijkt ons dat deze opvatting minstens dient te worden genuanceerd. Het Hof van Justitie heeft de conclusie van de AG op dit punt ook niet overgenomen of daaraan gerefereerd. Een dergelijke eis is in art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn niet te lezen. Als een activiteit leidt tot een vermindering van de depositie op een gebied (ook als men de depositie van de activiteit optelt bij de bestaande achtergronddepositie, lezing 1), dan heeft die activiteit met zekerheid geen negatief effect, integendeel. Een voorbeeld moge dit verduidelijken. Als een veehouderij met een bestaande, nog vele jaren (of in de tijd onbeperkt) geldige vergunning een nieuw emissiearm stalsysteem wil introduceren en daarvoor een vergunning aanvraagt zonder het aantal dieren uit te breiden, dan heeft die activiteit met zekerheid geen negatief, maar een positief effect op het gebied omdat de depositie afneemt. Het feit dat de bestaande achtergronddepositie in een bepaald gebied te hoog is en omlaag moet worden gebracht, doet daar niet aan af. Daar draagt de activiteit nu juist aan bij. Het weren van een activiteit die een vermindering van de depositie tot gevolg heeft met het argument dat de som van deze activiteit en de bestaande achtergronddepositie cumulatief nog steeds te hoog zijn, berust op een juridische misvatting en zou bovendien averechts werken. Het panel gaat op deze opvatting daarom ook niet verder in.

## **2.5 Algemene drempelwaarde of differentiatie tussen gebieden**

De hiervoor beschreven drempelwaarde of significantiegrens berust op de gedachte dat ecologisch kan worden hardgemaakt dat bij deposities onder een bepaalde drempel met zekerheid geen (additionele) negatieve effecten op een voor verzuring gevoelig en reeds overbelast gebied

---

<sup>36</sup> Concl. Adv. Gen. KOKOTT 25 juli 2018, nrs. 293/17 en 294/17, par. 79-80.

<sup>37</sup> Zie o.a. RvS 20 december 2016, nr. 236.837, Orléans e.a. ; RvS 12 mei 2017, nr. 238.181, vzw Natuurpunt Limburg e.a.. RvS 9 oktober 2018, nr. 242.577, Buyck; RvS 9 maart 2021, nr. 250.025, vzw Natuurpunt Beheer, Vereniging voor Natuurbeheer; RvVb 9 juli 2019, nr. RvVb-A-1819-1187.

optreden. Als zodanig is een dergelijke drempel algemeen, dus niet gebiedsspecifiek. Men kan echter ook overwegen om de drempel gebiedsspecifiek te differentiëren. Dat zou kunnen door voor zeer hoog overbelaste gebieden de drempel te verlagen of geheel uit te sluiten. Voor een differentiatie in de hoogte van de drempel zou aanleiding kunnen bestaan indien de grens voor het niet meer kunnen aantonen van enig (extra) effect op reeds overbelaste gebieden natuurwetenschappelijk afhankelijk is van de hoogte van de overbelasting.

Voorts zou, als er natuurwetenschappelijk geen duidelijke redenen bestaat tot differentiatie in de hoogte van de drempel, toch beleidsmatig kunnen worden gekozen voor differentiatie. Daarachter staat de gedachte dat men ook activiteiten met slechts kleine extra deposities ruimtelijk tot op zekere hoogte wil sturen en niet wil toelaten rond zwaar overbelaste gebieden. Wij twijfelen echter aan de effectiviteit van een dergelijke differentiatie.

## **2.6 Gebruik van de drempelwaarde alleen toestaan zolang een neerwaartse depositie feitelijk wordt verwezenlijkt**

Hoewel de hier besproken drempelwaarde juridisch gerechtvaardigd kan worden omdat zij op ecologisch natuurwetenschappelijke redeneringen berust, kan de juridische robuustheid van dit sturingsinstrument nog worden verhoogd door de drempelwaarde slechts tijdelijk, bijvoorbeeld voor een jaar, toepasbaar te maken en verdere toepasselijkheid ervan afhankelijk te maken dat ook daadwerkelijk een verlaging van de depositie is bereikt. Daarmee is dan immers bewezen dat de toepassing van de drempelwaarde niet heeft geleid tot schadelijke effecten. Een dergelijke koppeling heeft, behalve de verhoging van de juridische robuustheid, nog een belangrijk bijkomend effect. Het is een krachtige stok achter de deur om maatregelen te nemen die daadwerkelijk, en niet slechts op papier leiden tot de noodzakelijke depositieverlaging en verlaging van de milieudruk op de gebieden. Op deze wijze kan een drempelwaarde niet alleen de efficiëntie en de effectiviteit van het sturingsmechanisme verhogen, maar ook bijdragen tot de, primair door de inzet van andere instrumenten te bereiken, verlaging van de depositie. Om klimatologische effecten uit te sluiten zou de daling van de depositie als voorwaarde voor het gebruik mogen maken van de drempel wellicht moeten worden berekend met behulp van een meerjarig gemiddelde, bijvoorbeeld de gemiddelde depositie van de afgelopen drie jaar. Zolang dit gemiddelde jaarlijks daalt, kan de drempelwaarde worden gebruikt. Bewezen is dan immers dat het gebruik in het voorjaar niet heeft geleid tot schade.

Overwogen kan worden om deze voorwaarde gebiedsspecifiek toe te passen. De drempel mag in en rond een bepaald gebied worden gebruikt zolang het gemiddelde van de depositie op een bepaald gebied is afgenomen. Een dergelijke gebiedsgerichte differentiatie sluit aan bij de verplichting om de effecten van een plan of project altijd gebiedsspecifiek te bepalen.

## **2.7 Drempelwaarden getoetst aan de criteria voor een nieuw sturingsstelsel**

Een drempelwaarde draagt op zich niet bij tot het verlagen van de emissie of depositie. Dat is wel (indirect, maar effectief) het geval als de toepasbaarheid van de drempelwaarde wordt gekoppeld aan een feitelijk bereikte daling van de depositie in het verleden (berekend door gebruik van meerjarengemiddelde deposities), zoals hiervoor betoogd.

Een drempelwaarde vormt een belangrijk middel om nieuwe activiteiten en ontwikkelingen mogelijk te laten blijven die anders niet mogelijk zouden zijn. Daarbij gaat het alleen om activiteiten die niet significant bijdragen aan een verhoging van de depositie en geen significante schade veroorzaken.

Indien de toepasbaarheid van een drempelwaarde afhankelijk wordt gesteld van feitelijk bereikte depositiereducties, dan is een drempelwaarde bij uitstek een instrument dat periodiek geëvalueerd en bijgesteld kan worden. Dat kan ook gebiedsspecifiek gebeuren.

Het instrument is toepasbaar voor alle activiteiten (met geringe extra deposities) en transparant. Het biedt geen kader voor activiteiten die een substantiële extra depositie tot gevolg hebben en moet derhalve worden aangevuld met andere instrumenten.

### **3/ Beoordeling van activiteiten**

#### **3.1 Activiteiten mogelijk als depositie nergens toeneemt en situering van saldering**

In verschillende situaties kan een 'natuurvergunning' nodig zijn voor activiteiten die een stikstofemissie veroorzaken. Het kan gaan om vergunningen voor nieuwe activiteiten, maar ook om het hervergunnen van bestaande, eerder al eens vergunde activiteiten, om de wijziging van bestaande vergunningen of om vergunningen voor de uitbreiding van bestaande activiteiten. Art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn stelt de eis dat een passende beoordeling moet worden gemaakt als een plan of project mogelijk significante gevolgen kan hebben op de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied. In met stikstof overbelaste verzuringsgevoelige gebieden stelt zich voor elk plan en project dat leidt tot een toename van de stikstofdepositie de vraag of significante effecten zijn uit te sluiten. Voor projecten en plannen die met zekerheid op geen enkel deel van de beschermde habitats leiden tot een toename van de depositie kan in beginsel worden geconcludeerd dat zij met zekerheid geen negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen kunnen hebben en dus mogen worden verricht. Voor de toepassing van art. 36 ter § 3 Natuurdecreet geldt hetzelfde. Activiteiten die geen verhoging van de depositie tot gevolg hebben, kunnen geen 'betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone veroorzaken', ook niet in 'combinatie met één of meerdere bestaande of voorgestelde activiteiten'. Neemt de depositie wel toe, dan kan een plan of project, afgezien van toepassing van de in hoofdstuk 2 geschetste drempelwaarde, alleen worden toegestaan als op grond van een individuele passende ecologische beoordeling komt vast te staan dat het plan of project ondanks de toename van de depositie in casu de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar kan brengen en geen significant negatieve effecten op de beschermde habitats en soorten kan hebben of een beroep kan doen op de uitzonderingsgronden van art. 6 lid 4 Habitatrichtlijn, respectievelijk art. 36 ter § 5 Natuurdecreet. De mogelijkheid om op grond van een individuele ecologische beoordeling aan te tonen dat de kwaliteit van de beschermde habitats en soorten ook bij een toename van depositie niet negatief zal worden aangetast, laten wij verder buiten beschouwing. Op de mogelijkheden om een beroep te doen op de uitzonderingsvoorwaarden van art. 6 lid 4 Habitatrichtlijn, de zogenoemde ADC-criteria, wordt in hoofdstuk 4 kort ingegaan.

Afgezien van toepassing van de in hoofdstuk 2 behandelde drempelwaarde is dus de bepalende vraag of de depositie op enige plek van een door stikstof overbelast gebied toeneemt. Het gaat dan om nieuwe vergunningen, wijzigingvergunningen, uitbreidingen, hervergunningen en omzettingsvergunningen die niet onder de gestelde drempelwaarde blijven. Dat kan op verschillende wijze door toepassing van mitigerende maatregelen worden verzekerd. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt door toepassing van mitigerende maatregelen verbonden met de activiteit die wordt aangevraagd zelf, dus bijvoorbeeld vernieuwing van reeds bestaande stallen met emissiearmere stalsystemen waardoor de emissie (en depositie) van de bestaande activiteit waarvoor een vergunning wordt aangevraagd afneemt, of mitigatie door het verminderen of

stoppen van een emissie elders, waardoor eveneens de depositie afneemt. In Nederland wordt het eerste geval 'interne saldering' genoemd en het tweede geval 'externe saldering'. Wij gaan hierna in op de mogelijkheid om bij de vergunningverlening rekening te houden met dergelijke mitigerende maatregelen, dus om intern of extern te salderen. Voor beide vormen van salderen zal worden beschouwd wat de EU-rechtelijke randvoorwaarden zijn, hoe en onder welke voorwaarden het meenemen van mitigerende maatregelen past binnen de randvoorwaarden voor een nieuw sturingsmechanisme, of salderen kan worden meegenomen in de voortoets (met als gevolg dat geen passende beoordelingsplicht bestaat) of pas in de passende beoordeling. Ook wordt aandacht besteed aan eventuele economische aspecten van het mogelijk maken van saldering.

Het concept voor een 'nieuw sturingsmechanisme' dat aan het panel werd voorgelegd beoogt toepassing te maken van het instrument van (interne en externe) saldering. Kort samengevat gaat dit sturingsmechanisme uit van twee trappen:

- 1) In een eerste stap wordt nagegaan of het voorgenomen project onder de gestelde drempelwaarde(n) blijft. Indien dat het geval is, komt het project voor vergunning in aanmerking en hoeft er geen passende beoordeling worden opgemaakt (voor wat betreft NO<sub>x</sub> en NH<sub>3</sub>);
- 2) Indien het project niet onder de gestelde drempelwaarde blijft, dan wordt in een tweede stap nagegaan of de depositie ingevolge het project toeneemt. De voorgestelde aanpak is de volgende:
  - a. Voor hervergunningen, een omzetting naar een (permanente) omgevingsvergunning of bij een uitbreiding zonder dat de emissies toenemen<sup>38</sup>, is het project vergunbaar voor zover de N-depositie nergens toeneemt ("*categorie 1*");
  - b. Voor een uitbreiding van een bestaande inrichting met stijging van de emissies is het project vergunbaar indien de N-depositie nergens toeneemt en er een emissiereductie wordt doorgevoerd ("*categorie 2*"). Voor deze categorie wordt gebruik gemaakt van interne saldering of andere voorwaarden om emissies te vermijden. In deze stap zou ook een emissiereductie worden doorgevoerd (afroming).
  - c. Nieuwe inrichtingen zijn ten slotte vergunbaar wanneer de N-depositie nergens toeneemt ingevolge het doorvoeren van een emissiereductie bij een andere inrichting ("*categorie 3*"). Hier wordt gebruik gemaakt van externe saldering. In die stap wordt eveneens gebruik gemaakt van een afbouw van de stikstofemissie (afroming).

In wat volgt zal dit voorstel voor een 'nieuw sturingsmechanisme' op basis van de beantwoording van hiervoor genoemde vragen worden becommentarieerd. Hierbij steunt het voornamelijk op de Nederlandse toepassing van het salderingsinstrument voor de reductie van stikstofdeposities.

---

<sup>38</sup> Wij begrijpen dat het bv. gaat om de uitbreiding van de infrastructuur van een bestaande inrichting zonder dat de uitstoot wordt verhoogd (bv. aanleg van bijkomende verhardingen).

Vlaanderen kent immers nog geen regels omtrent interne of externe saldering in dit verband<sup>39</sup>, en een inspirerende praktijk ontbreekt bijgevolg.

### **3.2 EU-rechtelijke uitgangspunten**

Het belangrijkste EU-rechtelijke uitgangspunt is, zoals gezegd, dat verzekerd moet zijn dat de depositie op geen deel van een voor verzuring gevoelig habitat toeneemt. Dat heeft een aantal consequenties.

- Ten eerste moet verzekerd zijn dat de maatregelen die leiden tot de afname van de depositie van een bedrijf uiterlijk zijn gerealiseerd op het tijdstip dat de aangevraagde activiteiten die een stikstofemissie (en daarmee ook depositie) tot gevolg hebben, worden ondernomen. Dat kan bij intern salderen tamelijk makkelijk worden bereikt door in de (aanpassing van de) vergunning van het desbetreffende bedrijf deze koppeling in de tijd te verzekeren.
- Ten tweede moet verzekerd zijn dat de aangevraagde verandering van een inrichting die een vermindering van de emissie (en dus ook depositie) tot gevolg zal hebben dit effect ook daadwerkelijk heeft en niet slechts op papier. Dit aspect kwam onlangs in Nederland opnieuw aan de orde in een voorlopige voorziening van de rechtbank Noord-Nederland. De rechter kwam tot het voorlopig oordeel dat er te grote twijfel bestaat over de betrouwbaarheid van de emissieberekeningen van bepaalde stalsystemen zoals opgenomen in de Nederlandse Regeling ammoniak en veehouderij. De berekeningen op grond van deze regeling liggen in Nederland ten grondslag aan het met behulp van intern salderen toelaten van uitbreidingen van veehouderijen.<sup>40</sup>

### **3.3. Intern salderen**

#### *3.3.1 Salderen van vergunde of feitelijke emissies?*

In Nederland wordt bij intern salderen uitgegaan van het op grond van de milieutoestemming toegestane aantal dieren dat in een bepaald stalstelsel mag worden gehouden. Daaruit wordt de vergunde emissie berekend. Vervolgens wordt bekeken of de emissie in de nieuwe situatie waarvoor vergunning wordt aangevraagd hooguit even groot is als de emissie op grond van de bestaande vergunning.<sup>41</sup> Als een bedrijf zijn vergunning niet volledig heeft gebruikt, dus minder dieren heeft gehouden dan toegestaan, en na verlening van de nieuwe vergunning wel volledig gebruik maakt van die nieuwe vergunning, dan leidt dat dus feitelijk tot een toename van de emissie en depositie. Dat is dan echter niet het gevolg van de vergunningverlening, zo is de gedachte, maar het gevolg van het feit dat de veehouder in de nieuwe situatie wel volledig gebruik maakt van zijn vergunning. Het is dus ten minste goed verdedigbaar dat de Nederlandse praktijk om bij interne saldering uit te gaan van de toegestane en niet van de feitelijke emissie in

---

<sup>39</sup> In de Vlaamse context wordt interne saldering in bepaald opzicht weliswaar al toegepast, maar het staat niet bekend onder deze benaming. Interne saldering wordt in deze context opgevat als een bepaalde vorm van “milderende maatregelen” om te voorkomen dat een project (het weze een uitbreiding, hervergunning of omzetting) alsnog significante gevolgen heeft (of kan hebben) voor speciale beschermingszones, die meteen worden geïntegreerd in het project of als (bijzondere) milieuvoorwaarde in de omgevingsvergunning worden opgenomen.

<sup>40</sup> Rechtbank Noord-Nederland 11 maart 2021, zaak LEE 21/1 84 en 2 1/185(ECLI-nummer nog onbekend).

<sup>41</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9656.



overeenstemming is met de Habitatrichtlijn. Dat maakt het toepassen van interne saldering aanzienlijk makkelijker.

In de Vlaamse context moet in beginsel worden uitgegaan van de vergunde situatie (een de facto onteigening van een vergunning kan niet), en moet ook gekoppeld worden aan de vervalregeling van vergunningen zoals voorzien in art 99 Omgevingsvergunningendecreet (omgevingsvergunning vervalt van rechtswege als de exploitatie van de vergunde activiteit of inrichting niet binnen vijf jaar na het verlenen van de definitieve omgevingsvergunning aanvangt). Wel zou kunnen nagegaan worden of door aanpassing van het huidige NER-systeem het hier onder beschreven risico van intern salderen kan worden vermeden.

### *3.3.2 Effecten van interne saldering op de doelstelling tot reductie van de depositie (afroming?)*

Het Vlaamse beleid is erop gericht om de overbelasting van stikstofgevoelige habitats te reduceren en dus de depositie terug te verminderen. Het bieden van de mogelijkheid tot interne saldering zoals hiervoor omschreven draagt daar niet aan bij, integendeel. Aan een vergunninghouder wordt immers toegestaan om de emissiedaling door een aanpassing van zijn bestaande installaties, bijvoorbeeld het toepassen van nieuwe technieken, te gebruiken om zijn activiteiten uit te breiden en meer dieren te houden (indien men geen aanpassing doet aan het juridisch kader). De nieuwe investeringen die hierdoor worden gedaan leiden tot 'lock ins' zonder dat het milieu en de natuur daarvan profiteren. Tot op zekere hoogte kan er zelfs van worden uitgegaan dat de depositie zonder de mogelijkheid van interne saldering sneller en makkelijker terug zou lopen. Oudere stalsystemen moeten immers op grond van de richtlijn industriële emissies (voor zover deze richtlijn van toepassing is) en op grond van algemene milieubeginselen op termijn worden aangepast aan de voortschrijdende stand der techniek (toepassing beste bestaande technieken). Of dat gebeurt door bijstelling van (de voorwaarden<sup>42</sup>, de duur of het voorwerp<sup>43</sup> van) bestaande vergunningen, het rekening houden met de beste bestaande techniek bij het verlenen of hernieuwen van vergunningen of door algemene milieuvorwaarden die ook vergunninghoudende bedrijven dwingen op een bepaald moment milieuvriendelijkere technieken toe te passen<sup>44</sup> is daarbij niet relevant. Door de mogelijkheid van intern salderen (zonder afroming) wordt de geleidelijke vermindering van de totale emissie en depositie door de inzet van verbeterde technieken ongedaan gemaakt. Het milieuvoordeel voor voortschrijdende techniek wordt gebruikt voor een vergroting van de productie (rebound effect). De vraag is of dit, gezien de beleidsdoelstellingen, wenselijk is. Veel pleit daarom ervoor om, anders dan in Nederland, bij het toestaan van intern salderen *een deel van de milieuwinst af te romen*. Het percentage afroming zou dan zo moeten worden gekozen dat enerzijds de stimulans om bestaande stalsystemen sneller te vernieuwen en te verbeteren dan op grond van de IE-richtlijn en algemene milieubeginselen vereist is, blijft bestaan en anderzijds de emissie van bestaande bedrijven en daarmee de depositie duidelijk daalt. Denkbaar is voorts om de mate van afroming en noodzakelijke daling van de emissie en depositie gebiedsspecifiek in te vullen. Rond zeer zwaar overbelaste gebieden zou het percentage afroming dan groter zijn dan rond niet of minder overbelaste gebieden. Het percentage afroming zou echter niet zo hoog moeten worden dat er geen stimulans meer is voor de agrarische ondernemer tot versnelde vervanging van oudere stalsystemen. Voorwaarde voor een dergelijke

---

<sup>42</sup> Zie art. 82 e.v. Omgevingsvergunningendecreet.

<sup>43</sup> Zie art. 83 Omgevingsvergunningendecreet.

<sup>44</sup> Zie bijv. art. 4.1.2.1 VLAREM II.

afroming is wel dat interne saldering vergunningplichtig is. De leden van het panel zijn van opvatting dat een dergelijke afroming in alle gevallen zou moeten plaatsvinden waarin een bestaand bedrijf wordt hervergund, uitgebreid of wordt gewijzigd, dus ook in gevallen die in het voorstel van de administratie onder categorie 1 vallen.

### *3.3.3 Rekening houden met intern salderen in de voortoets of in de passende beoordeling?*

Als intern salderen wordt toegepast, dan is bij voorbaat duidelijk dat de emissie van een bedrijf niet toeneemt of zelfs afneemt. Significante gevolgen kunnen derhalve bij voorbaat met zekerheid worden uitgesloten. Daarom wordt er in de Nederlandse rechtspraak vanuit gegaan dat in een dergelijke situatie een passende beoordeling niet nodig is.<sup>45</sup> Daar kan echter ook anders over worden gedacht<sup>46</sup> en moet in de Vlaamse context mogelijk ook anders worden gedacht. Hoe dit ook zij, het panel acht het belangrijk dat een vergunning voor de uitbreiding van een bestaand bedrijf, de hervergunning voor een bestaand bedrijf dan wel een omzettingsvergunning waarbij een depositie op een stikstofgevoelig Natura 2000 gebied veroorzaakt alleen kan worden verleend nadat een passende beoordeling is gemaakt. Het lijkt aan te bevelen dat de wetgever dit nog eens bevestigt om elk misverstand te voorkomen.<sup>47</sup> In de opvatting van het panel verdient het immers de sterke voorkeur dat een bestaande activiteit in de regel alleen hervergund of uitgebreid kan worden of een wijzigingsvergunning voor een emissiearmere stalsysteem alleen kan worden verleend met afroming van een deel van de milieuwinst die door de aanpassing van de stand der techniek kan worden bereikt. Op dit punt lijkt het voorstel van het panel dus verder te gaan dan wat is bepaald in het 'nieuw sturingsmechanisme' dat aan het panel werd voorgelegd. Om dit afromen mogelijk te maken zal men moeten verzekeren dat een passende beoordeling wordt gemaakt ook al neemt de door de activiteit veroorzaakte depositie in de nieuwe situatie niet toe of zelfs af. Een passende beoordeling is dus nodig voor vergunningverlening voor alle categorie gevallen zoals in het voorstel van de administratie onderscheiden.

### *3.3.4 Relatie tot passende maatregelen en instandhoudingsmaatregelen (art. 6 lid 1 en lid 2 Habitatrichtlijn)*

In het kader van de maatregelen om verdere achteruitgang van habitats in Natura 2000-gebieden te voorkomen (art. 6 lid 2) en toe te werken naar een uiteindelijk gunstige staat van instandhouding van soorten en habitats moet de depositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden omlaag. Indien een deel van deze depositiereductie in het daarop gerichte beleid en (toekomstig) juridisch kader moet worden verwezenlijkt door bestaande emissiebronnen periodiek aan te passen aan de best bestaande technieken, dan kan dit deel niet meer worden gebruikt voor intern salderen. Of anders gezegd: de mogelijkheid tot intern salderen (zonder afroming) en de mogelijkheid om de depositie omlaag te brengen door, al dan niet versnelde, introductie van nieuwe (beste bestaande) technieken voor bestaande bedrijven staan op gespannen voet met elkaar. Daarom zal de mogelijkheid van intern salderen uitsluitend moeten worden toegelaten binnen een *totaalpakket*

---

<sup>45</sup> Zie bijv. ABRvS 21 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71; zie ook J. Verbeek, Gebiedsbescherming in de Wet natuurbescherming, Zutphen 2016, p. 267 e.v.

<sup>46</sup> O.a. HvJ 12 april 2018, nr. C-323/17, People Over Wind & Sweetman; zie ook M. STRUBBE, "Geen milderende maatregelen bij een voortoets!", *TOO* 2019, afl. 2, 201-205.

<sup>47</sup> In artikel 36ter, §3 Decreet Natuurbehoud wordt dit principe deels al verwoord, nu lid 2 van die bepaling uitdrukkelijk bepaalt dat "de verplichting tot het uitvoeren van een passende beoordeling ook geldt indien wegens het verstrijken van de lopende vergunning van de vergunningsplichtige activiteit een nieuwe vergunning moet worden aangevraagd."

waarin afstemming plaats vindt met de maatregelen die zijn bedoeld om te voldoen aan de verplichtingen uit art. 6 lid 1 en lid 2 Habitatrichtlijn.

### 3.4 Extern salderen

#### 3.4.1 Europeesrechtelijk vertrekpunt en randvoorwaarden

Een plan of project dat tot op zich genomen tot (extra) stikstofemissie en -depositie leidt, kan met behulp van extern salderen alleen worden toegestaan als vaststaat dat toch geen bijkomende stikstofdepositie wordt veroorzaakt of uit een passende beoordeling blijkt dat ondanks de extra depositie toch met zekerheid geen significant schadelijke effecten optreden.<sup>48</sup>

- *Geen depositieverhoging op geen enkele plaats op geen enkel stikstofgevoelig (overbelast) habitat*

Ingevolge de strenge interpretatie van art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn door het Hof van Justitie<sup>49</sup> mag door externe saldering de depositie op geen enkele habitat of deel van een habitat in een Natura 2000-gebied toenemen. In de praktijk wordt dat in Nederland berekend in hexagonen van 1 hectare. Verlagen van de depositie op bepaalde delen van een habitat mogen dus niet (meer) worden verrekend met verhogingen van de depositie op andere delen van een habitat.

- *Salderen van feitelijke en niet van papieren emissies/deposities*

Anders dan bij intern salderen, zijn ook de feitelijke emissies van een saldo-gevend bedrijf relevant, niet de emissierechten. Anders zou het kunnen gebeuren dat na saldering het toch nog komt tot een verhoging van de depositie op een deel van een Natura 2000-gebied door het salderen.

- *Voorkomen van meervoudige saldering (waaronder ook relatie tot programmatische aanpak)*

Om te voorkomen dat de depositie op een of meerdere gebieden door saldering niet toch stijgt door meervoudig 'gebruik' van een saldo-gevende activiteit is een goed registratiesysteem nodig.<sup>50</sup> Belangrijk is op te merken dat extern salderen niet kan worden toegelaten als gelijktijdig een PAS operationeel is waarin 'depositieruimte' wordt gecreëerd door het terugdringen van emissies en deposities van bestaande activiteiten, welke depositieruimte vervolgens voor de toelating van nieuwe activiteit wordt ingezet. Als naast zo'n systeem ook nog salderen zou zijn toegestaan, dan zou een maatregel die een bepaalde emissie en depositie beperkt immers dubbel verrekend worden: een keer in het kader van het PAS en een tweede keer bij extern salderen. Daarom was extern salderen wettelijk uitgesloten zolang in Nederland het Nederlandse PAS in werking was.

#### 3.4.2 Extern salderen als vorm van mitigatie

Bij extern salderen gaat het naar opvatting van de Nederlandse Raad van State<sup>51</sup> en wetenschappers<sup>52</sup> om een vorm van mitigatie en niet om compensatie. Zelfs de auteurs die

---

<sup>48</sup> Een derde, hier verder onbesproken, mogelijkheid is plannen en projecten waarvan significante schade niet met zekerheid is uit te sluiten toch toe te staan met een beroep op de zogenoemde ADC-criteria, art. 6 lid 4 Habitatrichtlijn.

<sup>49</sup> Met name in de arresten HvJ EU 15 maart 2014, C-251/12, ECLI:EU:C:2014:330 Briels, en HvJ EU 21 juni 2016, C-387/15, ECLI:EU:C:2016:583, Orleans.

<sup>50</sup> In het verleden is in Nederland herhaaldelijk dubbel gebruik van een emissie voor meerdere salderingen voorgekomen (fraude).

<sup>51</sup> Zie bv. ABRvS 16 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1931. Zie voor een overzicht van de jurisprudentie: J. Verbeek, Gebiedsbescherming in de Wet natuurbescherming, Zutphen 2016, p. 283 e.v.

<sup>52</sup> Zie bv. J. Verbeek, Gebiedsbescherming in de Wet natuurbescherming, Zutphen 2016, p. 283 e.v.

traditioneel een zeer strikte interpretatie en toepassing van het EU-natuurbeschermingsrecht voorstaan zijn die opvatting toegegaan.<sup>53</sup> Het verschil tussen mitigatie en compensatie is dat mitigatiemaatregelen voorkomen dat schade aan een Natura 2000-gebied kan optreden, terwijl bij compensatie schade die wel optreedt wordt gecompenseerd. Het Hof van Justitie is uiterst streng bij het bewaken van deze grens. Toch is externe saldering moeilijk anders te duiden dan als mitigatie. Er wordt immers voorkomen dat het Natura 2000-gebied wordt blootgesteld aan een hogere depositie die schadelijk zou kunnen zijn. Omdat (en zolang) externe saldering alleen mogelijk is als hierdoor op geen enkele plek van de te beschermen habitats een verhoging van de depositie plaatsvindt (zie hierna 3.a) is het ook uitgesloten dat schade optreedt en kan geen sprake zijn van een te compenseren schade.

### *3.4.3 Effecten van externe saldering op de doelstelling tot reductie van de depositie (afroming?)*

Extern salderen faciliteert meerdere doelen van het Vlaamse beleid, zoals verwoord in het 'nieuwe sturingsmechanisme'. Afhankelijk van de vormgeving kan het leiden tot 'win-win(-win)-situaties'. Een eerste doel is dat vergunningverlening voor nieuwe activiteiten en uitbreiding van activiteiten die stikstofemissie en -depositie veroorzaken mogelijk wordt gemaakt en zo de 'blokkade' van art. 6 lid 3 Habitatrictlijn voor dergelijke initiatieven wordt doorbroken. Een tweede doel is het om een vermindering van de depositie in overbelaste gebieden te bespoedigen. Dat doel wordt bereikt indien een afromingspercentage wordt voorgeschreven (bijv., zoals in Nederland, 30%). Door het financieel aantrekkelijk maken van het beëindigen van een stikstof uitstotende activiteit (dat wordt immers geld waard) en gedeeltelijke afroming bij saldering gaat de depositie sneller omlaag zonder dat dat de overheid extra geld kost. Een derde voordeel is dat voor emittenten, waaronder vooral agrariërs die door allerhande ontwikkelingen in markt en regelgeving in steeds moeilijkere posities zijn gekomen, een (beëindigings)perspectief wordt geboden. Dat heeft ook sociaal positieve gevolgen. Er ontstaat dus een win-win-win-situatie.

Europeesrechtelijk, puur en alleen om te voldoen aan art. 6 lid 3 Habitatrictlijn, is een saldering zonder afroming (korting) denkbaar. Daardoor ontstaat echter een groot gevaar van lock-ins. Vergunningverlening door middel van extern salderen heeft dan tot gevolg dat een situatie met een overschrijding van de kritische depositiewaarde en mogelijk achteruitgang van de natuurkwaliteit in Natura 2000-gebieden wordt bestendig en verlengd. Om aan de eisen van art. 6 lid 1 en lid 2 Habitatrictlijn, de in het Vlaamse beleid beoogde reductie van de depositie te bespoedigen en lock ins te vermijden is afroming nodig.

### *3.4.4 Rekening houden met stand ter techniek bij saldo-gevend bedrijf*

Een mogelijkheid tot verfijning van het systeem is nog om bij de berekening van de 'depositierechten' die overgedragen kunnen worden rekening te houden met de stand van techniek bij het saldo-gevend bedrijf. Een bedrijf dat een sterk verouderd stalsysteem heeft omdat het in het verleden niet heeft geïnvesteerd in aanpassingen aan de stand der techniek wordt bij de introductie van extern salderen daarvoor beloond. Het veroorzaakt immers hogere deposities dan een moderner bedrijf dat wel heeft geïnvesteerd, bijvoorbeeld in een emissiearme stal, en daardoor minder deposities veroorzaakt. Deze onterecht lijkende bevoor- en benadeling kan tot op zekere hoogte worden voorkomen door bij de berekening van de hoeveelheid 'rechten' die kunnen worden

---

<sup>53</sup> Zie bv. R. Frins, *Mitigatie, compensatie en saldering in het omgevingsrecht*, Den Haag 2016, p. 225.

overgedragen te differentiëren naar de stand van de techniek bij het saldo-gevend bedrijf, bijvoorbeeld door voor oude stalsystemen een (additionele) aftrek toe te passen. In Nederland gebeurt dat overigens niet. Een nadeel hiervan is dat de animo voor een bestaande emittent die een verouderde techniek toepast om zijn activiteiten snel te stoppen kleiner wordt naar mate deze correctiefactor groter wordt. De emittent krijgt immers minder geld voor het stoppen.

### **3.5 Aandachtspunten die zowel voor interne als voor externe saldering gelden**

#### *3.5.1 Financieel economische effecten*

Financieel economisch is er een belangrijk aandachtspunt dat goed moet worden bedacht. Wordt extern salderen zonder afroming toegelaten, dan komt dit neer op een groot financieel cadeau aan thans bestaande emittenten dat niet leidt tot een vermindering van de stikstofbelasting en de mogelijkheden om de stikstofoverbelasting van Natura 2000-gebieden te verminderen in de toekomst verzwaart (lock-ins). Bij de tegenwoordige situatie waarin een dergelijke vermindering uit natuuroogpunt en Europeesrechtelijk dringend wenselijk lijkt, ligt dan ook alleen een introductie van een systeem met afroming voor de hand.

Een belangrijk aandachtspunt is daarbij dat de introductie van een salderingsmogelijkheid, ook als daar een afroming aan wordt verbonden, leidt tot een substantiële (gratis) vermogensoverdracht aan de groep van thans bestaande emittenten. Zij kunnen hun 'depositierechten' immers verkopen en krijgen die rechten voor niets. Deze groep van emittenten zal na de introductie van een dergelijk systeem hun 'depositierechten' die op deze wijze zijn geschapen snel als eigendomsrechten gaan beschouwen. Wil men het systeem later aanpassen of afschaffen of wil of moet men om andere redenen, via andere beleids- en juridische sporen de emissies beperken (bijvoorbeeld door een (al dan niet Europeesrechtelijk verplichte) periodieke aanpassing van de beste bestaande technieken (richtlijn industriële emissies)), dan zal dit snel tot vorderingen om schadevergoeding leiden en zal worden beweerd dat dit op onteigening of ten minste een niet zonder tegemoetkoming in de schade mogelijke eigendomsbeperking neerkomt. Dit kan leiden tot een aanzienlijke kostenpost voor de overheid. Dit mogelijk ongewenste gevolg kan alleen worden voorkomen als bij de introductie van het systeem glashelder en op niet mis te verstane wijze duidelijk wordt gemaakt dat de mogelijkheid van salderen niet leidt tot het toekennen van onherroepelijke emissie- en depositierechten. De wetgever kan duidelijk maken dat de vermogensrechtelijke voordelen die door een dergelijk systeem aan de tegenwoordige emittenten worden geschonken weliswaar bewust gegeven worden, maar ook voorwaardelijk en onder voorbehoud. Indien bij de introductie van een systeem duidelijk wordt gemaakt dat het afromingspercentage veranderlijk is en kan worden verhoogd als daar beleidsmatig aanleiding toe bestaat en dat een beperking van de emissies van bestaande emittenten ook in de toekomst mogelijk is zonder enige schadevergoeding, bijvoorbeeld omdat de best bestaande technieken voortschrijden en ook bestaande activiteiten deze voortgang moeten implementeren, dan kan een dergelijke toekomstige schadevergoedingsverplichting door de overheid worden voorkomen. Er is dan nog steeds sprake van een aan de tegenwoordige emittenten gegeven cadeau, maar dit cadeau is voorwaardelijk en beperkter.

#### *3.5.2 NH<sub>3</sub> vs. NO<sub>x</sub>-emissies*

Indien men ook tussen NH<sub>3</sub>-emissies enerzijds en NO<sub>x</sub>-emissies anderzijds wil salderen, dan kan dat alleen onder de voorwaarde dat de effecten van beide soorten emissies, respectievelijk deposities met elkaar kunnen worden vergeleken. Omdat NH<sub>3</sub> en NO<sub>x</sub> zich milieuchemisch anders gedragen,

en dus ook leiden tot een sterk verschillende ecologische impact, blijft de omrekening naar een overkoepelende eenheid moeilijk.

### **3.6 Samenvatting: voldoen Intern en extern saldering aan de criteria voor het nieuwe sturingsmechanisme?**

Intern en extern salderen dienen bij te dragen tot 'een reductiepad voor stikstofemissies en -deposities'. Beide instrumenten kunnen dit doen, mits daarbij afroming wordt toegepast. Voor interne saldering wijkt dat dus af van de Nederlandse aanpak, voor externe saldering komt het daarmee overeen. Beide instrumenten faciliteren dan een reductie van de deposities. Intern salderen faciliteert (dan) ook een reductie van de emissies van een bedrijf. Extern saldering leidt tot een verschuiving van de emissies van een bedrijf naar een ander bedrijf en in som ook tot een vermindering van de emissies.

Beide instrumenten maken het ook mogelijk dat nieuwe activiteiten en ontwikkelingen mogelijk zijn. Het vermijden van lock ins is een aandachtspunt. Elk instrument dat leidt tot investering in nieuwe stallen bergt dit gevaar. Daarbij moet met name worden gedacht aan de mogelijkheid om vanuit het klimaatbeleid in de toekomst (over 10 of 15 jaar) tot zeer ver strekkende reducties van emissies van broeikasgassen door veehouderijen te moeten komen.

Tot op zekere hoogte is het mogelijk en wenselijk bij de vormgeving van het instrument gebiedsspecifiek te differentiëren.

Bij de introductie van beide instrumenten, in het bijzonder bij de introductie van externe saldering, is het een nadrukkelijk aandachtspunt dat periodieke evaluatie en bijstelling mogelijk moet blijven. Dat kan worden bereikt door onmisverstaanbaar vast te leggen dat door het systeem geen eigendomsrechtelijke en slechts tegen volledige schadevergoeding weer onttreembare emissie- en depositierechten ontstaan. Vastgelegd moet worden dat periodieke aanpassingen van installaties aan de best bestaande technieken en ook, zo nodig, een aanpassing van het afromingspercentage, ook in de toekomst mogelijk zijn zonder dat dat leidt tot een aanspraak op financiële tegemoetkoming.

Intern salderen en extern salderen lijken compatibel met een grensoverschrijdende aanpak. De verschillen met de aanpak in Nederland worden kleiner, maar verdwijnen niet helemaal.

Al met al lijken zowel intern salderen als extern salderen goed te voldoen aan de criteria voor een nieuw sturingsmechanisme mits enkele aandachtspunten in acht worden genomen. Dit betreft met name het afromen (bij beide instrumenten) en het duidelijk maken dat periodieke aanpassingen aan de beste bestaande technieken en mogelijke aanpassingen van het afromingspercentage geen beperkingen zijn van eigendomsrechten en dus niet leiden tot aanspraken op schadevergoeding.

### **4/ De toelating van activiteiten na een 'ADC-toets' op grond van art. 6 lid 4 Habitatrictlijn**

Toekomstige activiteiten (plannen en projecten) die significante schade veroorzaken aan een Natura 2000-gebied kunnen, bij wijze van uitzondering, ook worden toegestaan op grond van art. 6 lid 4 Habitatrictlijn als ze aan drie criteria voldoen. Er mogen voor het plan of project geen alternatieve oplossingen zijn, er moeten dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, uitvoering van het project eisen ondanks

zijn schadelijkheid en de schade moet gecompenseerd worden zodat 'de algehele samenhang van het Natura 2000 bewaard blijft'. Aldus erkent de Habitatrichtlijn dat er zich uitzonderlijke omstandigheden kunnen voordoen waarin een aantasting van een beschermde natuurlijke habitat noodzakelijk kan zijn. Het is in dat geval evenwel aan de Lidstaat om, in het kader van de zogenaamde ADC-toets, aan te tonen dat (i) er geen alternatieve oplossingen zijn en (ii) er redenen van groot openbaar belang voorhanden zijn die de aantasting rechtvaardigen. Bovendien moeten de milieugevolgen volledig worden gecompenseerd. Het is dus denkbaar om een PAS voor Vlaanderen vast te stellen dat ontwikkelingsruimte biedt voor toekomstige activiteiten die stikstofuitstoot veroorzaken en dus leidt tot een verdere verhoging van de emissies en deposities en dus mogelijk tot verdere schade aan de Natura 2000-gebieden indien zo'n programma de toets aan de hiervoor genoemde drie criteria zou doorstaan. De Advocaat-Generaal (Kokott) heeft in haar conclusie over de Nederlandse PAS-zaak met een dergelijke mogelijkheid gezinspeeld.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Zie Conclusie AG 25 juli 2018, ECLI:EU:C:2018:622, overwegingen 158 e.v.

## Conclusies

Het expertenpanel adviseert **een bindende emissiereductie van stikstof zodat Vlaanderen tegen 2050 de instandhoudingsdoelstellingen (IHD) kan realiseren**. Dit vereist een reductie van de stikstofneerslag op stikstofgevoelige habitats, waarvan de helft van de inspanningen (50%) al tegen 2030 gerealiseerd moeten zijn. Het doel moet bindend zijn als een resultaatsverplichtende norm en bovendien moeten de gepaste beleidsinstrumenten aangereikt worden om de nodige maatregelen te nemen. Er wordt aanbevolen het beleid door middel van een wet in formele zin vast te leggen, deels omdat dit een hoofdelement betreft van de structurele aanpak van de stikstofproblematiek. Tegen deze achtergrond lijkt het onvermijdbaar dat ook binnen de toekomstige Vlaamse PAS-regeling wordt geopteerd voor een **decretale verankering van de toekomstige reducties**, met name om bij voorbaat elke discussie over het eventueel bindend karakter ervan in de kiem te smoren. Dit vergt het uitwerken van een regelgevend kader met duidelijke doelstellingen en een overkoepelend NER-flexibiliteitsinstrument waarbinnen de individuele exploitant keuzes kan maken en innovatie, heroriëntering en groei gestimuleerd worden binnen dit algemeen kader. Onze benadering is **gekoppeld aan een feitelijk (gemeten) neerwaartse ontwikkeling van de deposities op Natura 2000-gebieden**.

Om de stikstofbeleidsdoelstellingen te halen zijn maatregelen nodig om de stikstofemissies te reduceren. Maatregelen omvatten alle mogelijke (technische) ingrepen die de stikstofemissies en dus de stikstofdepositie doen dalen. Deze maatregelen zullen echter slechts geïmplementeerd worden als alle actoren (landbouwers, industrie, ...) via **beleidsinstrumenten** worden aangespoord om maatregelen te nemen en/of te implementeren. De taak van de Vlaamse overheid bestaat er dus in dergelijk beleid in te zetten. Omdat command-and-control-beleid ofwel niet werkt ofwel zeer duur is, stelt het expertenpanel voor om de keuze voor kostenefficiënte maatregelen maximaal te stimuleren via een beleidskader dat de sector responsabiliseert in het bereiken van de doelstelling, maar niet oplegt hoe deze doelstelling moet worden bereikt. Dit kan via een zogenaamd **stikstof-flexibiliteitsinstrument** dat uitgaat van verhandelbare emissierechten. Voor de praktische implementatie en om de administratieve haalbaarheid te verhogen en de transactiekost te verlagen, stellen we voor om **het reeds bestaande NER-(nutriëntenemissierechten)-systeem te hervormen en te koppelen aan de uitbouw van dit PAS-flexibiliteitsinstrument**. Dit heeft het voordeel dat er al een wettelijk kader en expertise (bij de VLM) aanwezig is. Het nadeel is dat er met 1 beleidsinstrument twee doelen (nutriëntenbeheer en stikstofdepositiereductie) nagestreefd wordt. Deze doelen lopen echter synchroon (voornamelijk via afbouw veestapel) maar zijn niet exact hetzelfde. Toch is deze piste sterk te overwegen. In elk geval is een dergelijk systeem waarbij men **het verlenen en het gebruik van vergunningen koppelt aan het hebben van de nodige emissierechten te verkiezen** boven een systeem van uitkoop van vergunningen of de generiek verplicht invoering van (technologische) maatregelen.

Conform de opdracht aan het panel worden **principes en criteria aangereikt voor een toekomstgericht, dynamisch en zo robuust mogelijk systeem voor toestemmingsverlening** en wordt ingegaan op mogelijkheden om op grond van **monitoringsresultaten bij te kunnen sturen**. Het door de juridische panelleden voorgestelde systeem van een robuuste beoordeling van stikstof-uitstotende activiteiten stelt **drie instrumenten** voor: een **algemene drempelwaarde** voor nieuwe activiteiten die een zeer kleine extra depositie op Natura 2000-gebieden veroorzaken



en de mogelijkheid van vergunningverlening door **intern salderen** (als mitigerende maatregel) en **extern salderen**. Wij stellen voor **deze drempel te koppelen aan een feitelijk (gemeten) neerwaartse ontwikkeling van de deposities op Natura 2000-gebieden**. Het gebruik maken van de drempel wordt dus slechts voorwaardelijk toegestaan zolang de depositie (bijvoorbeeld berekend met behulp van een driejaargemiddelde) blijft dalen. Daarmee worden twee effecten bereikt. Ten eerste wordt verzekerd dat de depositie op Natura 2000-gebieden door het gebruik van de drempelwaarde, ook door een eventueel plaatselijk veelvuldig gebruik, niet toch hoger wordt en tot schade leidt. Ten tweede zet de drempel op deze wijze een krachtige stok achter de deur voor het daadwerkelijk nemen van effectieve maatregelen tot depositieverlaging. De toets of er sprake is van een daadwerkelijke verlaging dan de gemiddelde depositie kan gebiedspecifiek plaatsvinden.

Activiteiten met een iets grotere extra emissie (dus met een depositieverhoging boven de drempel) kunnen alleen worden toegestaan als zeker is dat zij niet leiden tot extra depositie. Dat kan worden bereikt door **mitigerende maatregelen in de vorm van intern salderen of door extern salderen**.

De in dit rapport geformuleerde voorstellen inzake saldering en verhandelbare emissierechten (stikstof) zullen bij vertaling in decretale teksten nauwgezet op elkaar moeten worden afgestemd, zodat het vergunningsinstrument en het handelsinstrument probleemloos samen kunnen functioneren. Inspiratie terzake kan gevonden worden in de integratie van de broeikasgasemissievergunning in de omgevingsvergunning, en de daarmee samenhangende EU ETS allowances.

Er is dus nood aan een **missiegedreven beleid met bindende emissiereductiedoelen, het NER-flexibiliteitsinstrument en de juridische instrumenten**.







Albert II laan 20/8  
1000 Brussel  
<https://natura2000.vlaanderen.be/stikstof>