



## **Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van een programmatische aanpak stikstof**

### **Rechtsgronden**

Dit besluit is gebaseerd op:

- het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, artikel 36ter, §1 en §2, ingevoegd bij het decreet van 19 mei 2006 en het laatst gewijzigd bij het decreet van 9 mei 2014, en artikel 50ter, §4, ingevoegd bij het decreet van 9 mei 2014 en vervangen bij het decreet van 27 januari 2017.

### **Vormvereisten**

De volgende vormvereisten zijn vervuld:

- Een plan-MER is opgemaakt, conform titel IV, hoofdstuk II, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.
- De kennisgeving heeft ter inzage gelegen van 16 augustus tot 16 oktober 2018.
- Het team Mer vaardigde op 18 januari 2019 richtlijnen uit en op 21 december 2021 aanvullende richtlijnen.
- Het openbaar onderzoek over de ontwerp PAS en het ontwerp plan-MER vond plaats van 19 april 2022 tot en met 17 juni 2022.
- De Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen heeft op 27 juni 2022 beslist om geen advies te geven.
- De Strategische Adviesraad Landbouw en Visserij heeft advies 2022-11 gegeven op 29 juni 2022.
- De Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen heeft advies 2022-010 gegeven op 7 juli 2022.
- De Inspectie van Financiën heeft advies gegeven op 9 maart 2023.
- Het plan-MER is goedgekeurd door de bevoegde administratie op 9 maart 2023.

### **Motivering**

Dit besluit is gebaseerd op de volgende motieven:

- In Vlaanderen vormt vermesting – naast factoren zoals versnippering en verdroging – een omvangrijk knelpunt als het erop aankomt de achteruitgang van de natuurkwaliteit in het Vlaams Natura 2000 netwerk te stoppen en om de door de Vlaamse Regering vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen (IHD) te behalen. Zo ondervinden een heel aantal stikstofgevoelige habitattypes een negatieve impact op hun kwaliteit en functioneren als gevolg van te hoge atmosferische depositie van stikstof. In de bijgevoegde programmatische aanpak

stikstof (PAS) wordt uitgebreid ingegaan op de bestaande problematiek over de instandhoudingsdoelstellingen (IHD) en de relatie met de stikstofdepositie.

- Conform art. 6.2 en 6.3 van de Habitatrichtlijn moet de PAS kunnen waarborgen dat, wat de stikstofproblematiek betreft, de natuurlijke kenmerken, nodig voor het behalen van de IHD, in geen enkel SBZ-H meer worden aangetast, dat het realiseren van de IHD in de afzonderlijke SBZ-H's niet onmogelijk wordt gemaakt, en dat de verslechtering van de kwaliteit van de Europees beschermde habitattypen en leefgebieden van soorten, te beoordelen t.o.v. de IHD voor het betrokken gebied, in elk SBZ-H wordt voorkomen.

- Om de natuurkwaliteit te verbeteren, heeft de Vlaamse Regering bij de vaststelling van de IHD in 2014 beslist om de impact van stikstof op een programmatische manier aan te pakken, zodat het bereiken van de IHD in de SBZ-H er niet (meer) door gehypothekeerd wordt. Door het stikstofprobleem programmatisch aan te pakken, was het de ambitie van de Vlaamse Regering om tot een integrale, juridisch robuuste en wetenschappelijk onderbouwde PAS te komen, die rechtszekerheid biedt aan alle sectoren, van industrie over bouwsector tot landbouw, en dit zowel voor bestaande activiteiten als voor nieuwe activiteiten en projecten die stikstof uitstoten.

- De opmaak van de PAS en van het daarbij horend milieueffectenonderzoek verliepen parallel. Zo kon de opmaak van de PAS voortdurend ondersteund worden door tussentijdse resultaten uit de milieueffectrapportage. In de loop van de totstandkoming van het PAS-programma zijn een hele reeks alternatieven ontwikkeld en bestudeerd. Het MER bevat een weergave van het verloop van het onderzoek, in het bijzonder wat betreft de ontwikkeling van de verschillende onderzochte alternatieven. Alternatieven die niet tot een gunstige passende beoordeling kunnen leiden, dragen onvoldoende bij tot de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen van de Europees beschermde speciale beschermingszones en voldoen bijgevolg niet aan de plandoelstelling van de PAS. Die alternatieven worden dan ook als niet redelijk beschouwd.

- Geen van de onderzochte alternatieven naar aanleiding van de richtlijnen van team Mer kon volstaan om de 2030-doelstelling met betrekking tot het verminderen van de stikstofdruk in de SBZ-H's te behalen. Een reeks bijkomende emissiescenario's werd ontwikkeld, doorgerekend en afgetoetst aan de 2030-doelstelling. De resultaten staan uitvoerig beschreven in het PAS-scenarioreport (LEFEBVRE & DEUTSCH, *Doorrekening scenario's i.h.k.v. PAS*, december 2021, <https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2022-05/Scenario%27s%20emissiereductie%20PAS.pdf>). Uit de passende beoordeling is gebleken dat drie van de onderzochte emissiereductiescenario's daadwerkelijk voldoen aan de in termen van reductie van de stikstofdepositie geformuleerde 2030- doelstelling, en dus de basis konden vormen voor als redelijk te beschouwen alternatieven. Deze drie alternatieven, aangeduid met respectievelijk de naam M1, M2 en M8, werden in het ontwerp plan-MER aan een onderzoek onderworpen.

- Er werd eveneens een studie uitgevoerd door VITO, met steun van ILVO, die focuste op de kosteneffectiviteit van de maatregelen binnen de sectoren waarop de maatregelen van toepassing zijn (Broekx, S., Liekens, I., & Van Ermen, S.,

*Vergelijking kosten en effecten van verschillende stikstofemissie-beperkende scenario's voor de Programmatische Aanpak Stikstof op hoofdlijnen, juni 2021, <https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2022-05/Kosten%20en%20effecten%20scenario%27s%20PAS.pdf>).* De studie kwantificeerde een aantal generieke scenario's en scenario's die zich meer richten op maatwerk met gebiedsgerichte aanpassingen. In dit rapport werd een inschatting gemaakt van de kosten, de baten en de maatschappelijke en socio-economische impact van de verschillende scenario's en maatregelen. Daarnaast werden ook een aantal neveneffecten en de bredere socio-economische impact op de landbouwsector op basis van een systeemanalyse bekeken. Uit die analyse is het G8 scenario naar voor gekomen als de meest kosteneffectieve optie. De reden dat dit scenario veel goedkoper was dan andere scenario's met een gelijkaardige totale reductie in uitstoot heeft te maken met het feit dat de inspanningen vooral verwacht worden van subsectoren die deze reducties kosten-effectiever kunnen realiseren.

- Op grond van onder meer de inzichten verkregen uit alle scenarioberekeningen, uit de kosteneffectiviteitsstudie en de systeemanalyse landbouw (Broeckx et al. 2021), heeft de Vlaamse Regering op 23 februari 2022 met de conceptnota PAS (VR 2022 2302 MED.0068-1 CN PAS- mededeling, VR 2022 2302 MED.0068-2 CN PAS- bijlage) geopteerd voor het zgn. MER-alternatief 'M8' als grondslag voor de emissiereducties en maatregelen die in het kader van de PAS tegen 2030 gerealiseerd moeten worden. Het M8-alternatief is een combinatie van generieke maatregelen en maatwerk. Uit de gevoerde analyses blijkt immers dat een dergelijke generieke emissiebeperkende aanpak noodzakelijk is om tegen 2030 de deposities van stikstof afdoende te verminderen. De stikstofdepositie afkomstig van niet-lokale bronnen is dermate groot, dat generieke inspanningen vereist zijn. Het M2-scenario, dat verder bouwt op het S2-scenario werd als weinig realistisch en realiseerbaar beschouwd.

- Met de conceptnota PAS werden de krachtlijnen vastgelegd voor de opmaak van de ontwerp PAS die samen met het ontwerp plan-MER onderworpen werd aan een openbaar onderzoek en advisering. De verwerking van de inspraak op het ontwerp plan-MER is opgenomen in het MER. De verwerking van de inspraak op het ontwerp PAS is opgenomen in een uitgebreide 'Antwoordnota Openbaar Onderzoek PAS' – kortweg 'Antwoordnota PAS' – die als bijlage bij de nota bij dit besluit is gevoegd. De aanpassingen aan de ontwerp PAS op basis van het onderzoek van de ontvangen inspraak en adviezen, worden geduid in deze Antwoordnota PAS. Ook het ontwerp plan-MER, inclusief de passende beoordeling, werd waar nodig aangepast naar aanleiding van de wijzigingen van de PAS zodat het plan-MER de te verwachten gevolgen voor mens en milieu van de PAS onderzoekt. De administratie bevoegd voor milieueffectrapportage keurde het voltooide plan-MER goed, voorafgaand adviseerde ANB positief over de passende beoordeling.

- Uit de passende beoordeling blijkt de effectiviteit van de PAS wat betreft de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen voor Europees beschermde natuur door de depositie van stikstof op SBZ-H structureel en planmatig terug te dringen. De passende beoordeling bevestigt dat de brongerichte maatregelen kunnen verzekeren dat een graduele daling zal optreden van de stikstofbelasting vanuit de lucht opdat tegen 2050 de natuurdoelen van de betrokken habitats effectief bereikt kunnen worden en niet langer door stikstofdepositie worden gehypothekeerd. De noodzakelijke milderende maatregelen werden geïntegreerd in de definitieve PAS, het beoordelingskader voor NOx stationaire bronnen werd aangepast. Voor de verdere uitwerking worden een duidelijkere afbakening van

het budget voor saneringsmaatregelen en het tijdig opzetten van een organisatie-overschrijdende projectstructuur om tot een goede samenwerking tussen de verschillende beleidsdomeinen te komen, meegegeven als aanbevelingen. Zowel het brongericht luik als de beoordelingskaders als het stikstofsaneringsplan worden gunstig beoordeeld. De PAS wordt in de passende beoordeling aldus gunstig beoordeeld.

- De beoordeling van de neveneffecten van de PAS varieert in het plan-MER van aanzienlijk positief tot beperkt negatief. Voor de uitgebreide beschrijving wordt verwezen naar het plan-MER, hier worden de te verwachten of mogelijke effecten kort aangehaald.

#### *Effecten van het brongericht beleid*

De impact van het brongerichte luik, de emissiereducerende maatregelen, is overwegend positief. Het effect op eutrofiëring en verzuring van natuurgebieden is logischerwijze aanzienlijk positief. Er wordt een positieve effect verwacht wat betreft bodem- en waterkwaliteit. Er wordt een positief effect verwacht wat betreft lucht gezien de afname in emissies van primair fijn stof, endotoxines, geurcomponenten, ammoniak en NO<sub>x</sub> en de afname in de vorming van secundair fijn stof. Beperkte positieve effecten zijn mogelijk op het ruimtebeslag en er wordt een in absolute termen (zeer) klein maar weliswaar waarschijnlijk positief effect in termen van een reductie in de emissies van broeikasgassen verwacht. Een beperkt negatief effect, afhankelijk van de lokale omstandigheden, kan optreden voor ruimtebeslag. In de discipline Mens Ruimte wordt erop gewezen dat stopzetting van landbouwbedrijven meestal een omzetting naar een woonfunctie impliceert, wat ruimtelijk vaak niet wenselijk is. Als de PAS onrechtstreeks zou leiden tot een verschuiving naar agro-industriële landbouwbedrijven, die via technologische maatregelen weliswaar de stikstofemissies onder controle weten te houden, maar niettemin schaalvergroting in de open ruimte teweegbrengen, zou dit een (beperkte) negatieve impact binnen de discipline Biodiversiteit en binnen de discipline Landbouw, onroerend erfgoed en archeologie betekenen voor dat deelaspect.

#### *Effecten van het stikstofsaneringsplan*

Deze effecten verschillen wat betreft de onderscheiden maatregelen. Waar maatregelen negatieve effecten kunnen hebben, kunnen deze doorgaans voorkomen worden door een gepaste uitvoering op het terrein.

Er worden op verschillende vlakken positieve effecten verwacht. Besproken maatregelen hebben voornamelijk positieve effecten op het bodem- en grondwatersysteem, landschap, landschappelijke erfgoedwaarden, biodiversiteit en archeologisch erfgoed. De PAS draagt bij aan het verhogen van de weerbaarheid van Vlaanderen aan de gevolgen van klimaatverandering, en aan het behoud van de koolstofvoorraad in de bodems van die natuurgebieden. Negatieve effecten zouden kunnen optreden door een wijziging van de grondwaterstand. Een grondige voorstudie is dus steeds nodig als een maatregel met een belangrijke impact op de waterhuishouding wordt gepland. Als maatregelen te grootschalig of te intensief worden uitgevoerd, kunnen negatieve effecten optreden op de niet-Europees beschermde vegetaties en soorten binnen de SBZ-H. Gezien de stikstofsaneringsmaatregelen enkel uitgevoerd worden in het kader van een goedgekeurd beheerplan of in een natuur- of landinrichtingsproject, kan worden aangenomen dat de maatregelen op een correcte wijze uitgevoerd zullen worden. De uitvoeringsdetails bepalen

ook het effect op naburige landbouwgronden. Bij bepaalde stikstofsaneringsmaatregelen kunnen (beperkt) negatieve effecten optreden op archeologie en op het bodem- en watersysteem. Eventueel visueel-ruimtelijke effecten kunnen zowel positief als negatief zijn, maar het effect is meestal lokaal. Bij ingrepen op landschapsniveau is er wel een grotere impact mogelijk. De stikstofsaneringsmaatregelen die gepaard gaan met de inzet van machines en transportmiddelen zullen resulteren in bijkomende emissie van polluenten en broeikasgassen; het effect is echter lokaal en tijdelijk. Afbranden van vegetatie kan plaatselijk wel een (aanzienlijk) negatief effect op de luchtkwaliteit hebben, en kan dus slechts gebeuren mits het nemen van geschikte milderende maatregelen. Sowieso gaat het hier om een uitzonderlijke maatregel waarvoor steeds toestemming is vereist.

- In het MER wordt besloten dat aangezien de PAS geen aanzienlijk negatieve effecten met zich meebrengt, er ook geen grote behoefte is aan milderende maatregelen. Het opzetten van een flankerend beleid voor de landbouwsector in het kader van de PAS is op zich de belangrijkste milderende maatregel voor wat het maatschappelijk en sociaal effect van de PAS betreft. Hier wordt uitgebreid op ingezet.

- De bronmaatregelen voor de reductie van de emissie van stikstof en de depositie ervan in de SBZ-H zijn te beschouwen als door de lidstaten te nemen passende maatregelen in de zin van artikel 6.2 Habitatrichtlijn die ervoor moeten zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats waarvoor de SBZ-H zijn aangewezen, niet verslechtert. Andere maatregelen, met name de maatregelen voor stikstofsanering, zijn te beschouwen als instandhoudingsmaatregelen in de zin van artikel 6.1 Habitatrichtlijn die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de betreffende habitats. Artikel 6.1 en 6.2 zijn in het Vlaamse Gewest omgezet middels artikel 36ter, §§ 1 en 2, van het Natuurdecreet.

- Concluderend blijkt uit het MER dat van de PAS voornamelijk positieve effecten te verwachten zijn. Mogelijke negatieve effecten zijn doorgaans beperkt en kunnen in de uitvoering verder gemilderd worden. Er zijn geen aanzienlijke negatieve effecten te verwachten. Het nulalternatief, dat er in bestaat dit programma niet aan te nemen, is geen optie. Het behalen van een gunstige staat van instandhouding voor de beschermde habitats en soorten is een Europese verplichting. De huidige stikstofdruk belet het realiseren van deze gunstige staat van instandhouding in Vlaanderen. Het is noodzakelijk om maatregelen te nemen zonder dat dit leidt tot een vergunningsstop. Door het stikstofprobleem programmatisch aan te pakken, kunnen we komen tot een integrale, juridisch robuuste en wetenschappelijk onderbouwde aanpak. De effectiviteit van de PAS blijkt uit de passende beoordeling. Mede gelet op de doelstellingen van algemeen belang die door de PAS worden nagestreefd en daarbij rekening houdend met de beschreven te verwachten of mogelijke gevolgen van de PAS en de inspraak en adviezen, acht de Vlaamse Regering het noodzakelijk de PAS aan te nemen.

- De opvolging van de uitvoering van de PAS wordt geborgd door monitoring. Een goed werkend systeem van monitoring en borging biedt de mogelijkheid om tijdens de uitvoering van de PAS de inzet van bronmaatregelen af te stemmen op betekenisvolle en vastgestelde evoluties in de emissies en deposities in en buiten Vlaanderen. De effecten die op basis van wetenschappelijk inzichten voorspeld werden, kunnen op deze manier getoetst worden aan de werkelijke evoluties. Zo houdt de Vlaamse Regering de vinger aan de pols. Naast monitoring is ook

handhaving een onderdeel van de borging van de PAS, met versterkte controles en handhaving op het terrein.

- Op basis van bovenvermelde elementen gaat de Vlaamse Regering over tot de definitieve vaststelling van de PAS die is opgevat als een omvattend niet reglementair realisatiegericht programma, met als onderdelen:

- brongerichte maatregelen om de emissie en depositie van stikstof te verminderen;
- een stikstofsaneringsplan met herstelmaatregelen voor de natuurkwaliteit en het natuurlijk milieu in SBZ-H;
- kaders voor de beoordeling van de impact van activiteiten die NOx of ammoniak uitstoten;
- een pakket flankerende maatregelen om sectorinspanningen te ondersteunen;
- een systeem voor monitoring en borging van de programmadoelen.

### **Initiatiefnemer**

Dit besluit wordt voorgesteld door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme.

Na beraadslaging,

### DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

**Artikel 1.** De bij dit besluit gevoegde programmatische aanpak stikstof wordt definitief vastgesteld.

**Art. 2.** De Vlaamse minister, bevoegd voor de omgeving en de natuur, is belast met de opmaak van een ontwerp van decreet voor verankering van alle onderdelen van de programmatische aanpak stikstof die in regelgeving verankerd moeten worden.

**Art. 3.** De Vlaamse minister, bevoegd voor de omgeving en de natuur, is belast met de uitvoering van dit besluit.

Brussel, ... (datum).

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR