

Stikstof in de Lage Landen

Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de aanleiding van de stikstofarresten in Vlaanderen en Nederland (met wetenschappelijke analyse)

KdG

Karel de Grote
Hogeschool

*'Dit is een lied voor de mensen die zorgen
Dat morgen de mensen al dood zullen zijn
Dit is een lied voor de doden van morgen
Begraven, gekist in een stenen woestijn*

*Laat ons een bloem en wat gras dat nog groen is
Laat ons een boom en het zicht op de zee
Vergeet voor één keer hoeveel geld een miljoen is
De wereld die moet nog een eeuwigheid mee...*

*Je breekt en je hakt en je boort door de bergen
Je maakt elke heuvel gelijk met de grond
De reuzen van nu lijken morgen maar dwergen
Vooruitgang vernielt wat er gisteren nog stond*

*Laat ons een bloem en wat gras dat nog groen is
Laat ons een boom en het zicht op de zee
Vergeet voor één keer hoeveel geld een miljoen is
De wereld die moet nog een eeuwigheid mee...*

*De vis in de zeeën vergiftigd, gestorven
Het zand op de stranden vervuild door mazout
En jij door de tankers en chequeboek bedorven
Je weet zelfs niet meer waar de meeuw heeft gebroed*

*Laat ons een bloem en wat gras dat nog groen is
Laat ons een boom en het zicht op de zee
Vergeet voor één keer hoeveel geld een miljoen is
De wereld die moet nog een eeuwigheid mee'*

Laat ons een bloem – Louis Neefs (1937 –1980)

Samenvatting

Het is genoegzaam bekend dat onze natuur niet goed boert. Men hoeft géén bioloog te zijn om deze vaststelling te kunnen maken. Op ons klein lapje grond gelegen tussen de volgebouwde stranden aan de Noordzee (westen) en de vervuilde 'grote rivieren' (oosten) is onze natuur aan het vechten tegen de bierkaai. Er waait een wolk van stikstof over onze contreien. Deze (over)dosis aan stikstof vernielt onze biodiversiteit, en schaadt onze menselijke gezondheid. Het actuele stikstofvraagstuk kan worden ontrafeld aan de hand van een badkuip (-metafoor) die de systematische aard van de problematiek op een heldere wijze vat. Onze natuur is de voorbije eeuw met stikstof overladen door landbouw en industrie zoals een badkuip die met water wordt gevuld. Nu de kraan al decennialang wijd openstaat, loopt het bad over. Wanneer het bad overloopt, moet men immers water laten weglopen vooraleer de kraan terug open te draaien. Daarom laten de EU-natuurrichtlijnen weinig ruimte tot compromis en worden de lidstaten verplicht om het bad te doen leeglopen om natuurherstel mogelijk te maken. Na een lange periode van 'Laissez faire, laissez passer' en wat gerommel in de marge is de kraan niet gedicht. Zolang de kraan niet wordt dichtgedraaid (door een strikter vergunningenbeleid) en geen water uit het bad wegloopt (via de stopzetting emissies piekbelasters), blijft het bad gevuld (ecologische probleem blijft bestaan)¹. De huidige druk van stikstof op de natuur ligt zo hoog dat er geen vervuilmarge meer is en dat onze natuur alleen maar verder zal versralen. De natuur kreunt onder de stikstof in de lucht. Indien de overheid niet ingrijpt, doet de rechter het. Enkele nationale rechters hebben de instructie van Europese Hof van Justitie nauwgezet gevolgd en besloten om de kraan alvast juridisch dicht te draaien. De visie van de rechterlijke machten in Vlaanderen en Nederland op stikstofproblematiek is kraakhelder: elke minimale bijdrage van stikstof op een overbelast natuurgebied telt, hoe gering ook. In het befaamde stikstofarresten vatten de administratieve rechtbanken, het toenmalige vergunningenbeleid samen als: 'een dood door duizend sneden'² en kondigden de facto een vergunningenstop aan. De rechterlijk macht heeft verduidelijkt dat de Europese milieudoelstellingen geen vodge papier zijn, maar weldegelijk juridisch afdwingbaar normen zijn in onze rechtsorde.

Nu de kraan juridisch is dichtgedraaid, blijft het bad wel gevuld. Om de natuur richting herstel te voeren, rijst de vraag: 'wie durft de stop uit het bad trekken en waar de stop moet worden uitgetrokken?' Dat belooft een complexe oefening te worden, maar zolang die boodschap niet wordt vertaald naar een kordate aanpak met doortastende maatregelen blijft het dweilen met de kraan open. Geen definitief akkoord over een wettelijk sluitend kader betekent dat het spreekwoordelijke zwaard van Damocles letterlijk op de hoofden van de landbouwer, bouwvakker en industrieel valt. Hierdoor wordt het voorbestaan van maatschappelijk belangrijke sectoren, precair. Bijkomend moet worden vermeld dat het pappen en nathouden van de problematiek door bijzondere vormen van pseudowetgeving uit te vaardigen (zoals een omzendbrief en een ministeriële stikstofinstructie) juridisch niet langer houdbaar zijn. Ten slotte heeft de natuur geen baat bij onzichtbare krachten in Vlaanderen, niet aan de geëmancipeerde eco-lobby die hun paradoxale vergroeningsdrang aan het platteland willen opdringen noch aan de lange arm van lobbymachine Boerenbond die ons met een angstbeeld van een leeg bord opzadelt. De stikstofproblematiek kent géén winnaars. Maar wie geeft hen ongelijk: de stikstofkwestie is zo technisch en juridisch gesofisticeerd dat alleen ingewijden ze nog vatten. Juist dat schept ruimte voor desinformatie. Ik vind dat: iedereen mag vechten voor zijn zaak. Maar vermijd een ideologische loopgravenoorlog, verdedig een gesloten compromis, stop met het boerenbestaan te romantiseren, respecteer de ecologische en chemische werkelijkheid en voorzie meer Prometheus ('hij denkt vóór hij handelt') in het debat want een expert die cafépraat verkoopt, ondergraaft zichzelf.

Een wijs man sprak ooit de gevleugelde woorden uit 'En wat hebben we vandaag geleerd'?

Punt 1: Hoe wij als mensen leven, raakt de natuur en andersom: wat om ons heen groeit en bloeit, beïnvloedt ons leven en haar kwaliteit. Die verwevenheid wordt in de samenleving erkent en het besef groeit dat hier iets uit balans is. Snel reizen, volop bouwen, veel energie gebruiken en goedkoop voedsel verwerken, zet onze reeds kwetsbare natuur onder druk. We moeten die druk wegnemen en opzoek gaan naar een duurzaam evenwicht waarin de harmonie tussen de natuur en de mens wordt hersteld. Want wat hebben we aan een bloeiende economie op een ecologisch kerkhof. Een goede biodiversiteit en een vitale natuur zijn essentieel voor een gezonde en toekomstbestendige maatschappij en economie. De stikstofcrisis maakt het thema van 'ecologische grenzen aan de groei' wel erg tastbaar³.

Punt 2: Momenteel verkeert de natuur in de lage landen zich in een erbarmelijke toestand. Het stikstofoverschot is daarvan één van de belangrijkste oorzaken. Het teveel aan stikstofdepositie moet fors verminderd worden om onze stikstofgevoelige natuur niet voorgoed te verliezen. Zonder drastische maatregelen kan onze natuur niet meer bloeien en

¹ H. SCHOUKENS, "t Zijn weiden als wiegende zeeën: grenzen aan de groei door te veel stikstof in Nederland, geen vuiltje aan de lucht in Vlaanderen?", *STORM* 2019/3, bijdrage 19, 1-8.

² Hierbij werd de dader naakt opgehangen en werden stukken huid afgesneden, beginnend bij de armen en benen. Daarna steeds grotere stukken. Bedoeling was om op die manier de dader zo lang mogelijk in leven te houden om het lijden zo lang mogelijk te trekken.

³ H. SCHOUKENS, 'Stikstofdepositie en de EU-Habitatrichtlijn na het PAS-arrest van 7 november 2018: limieten aan de groei of een business as usual?', *TMR* 2019, 444-445.

kunnen wij mensen niet meer wonen, werken en leven. Maar dan dringt een diepgaande reconversie zich op met nieuwe prioriteiten want zachte heelmesters maken stinkende wonden. Een goed stikstofbeleid zal veel moeite, veel tijd en veel geld vragen vanuit de overheid.

Punt 3: Ook al is de opgave groot, we laten niemand vallen. Doemdenken over de tikkende tijdbom voor biodiversiteit op onze planeet zet niet aan tot actie maar leidt tot apathie. Het geheugen is kort. De crisis over stikstof die de huidige Vlaamse regering verlamt, is geen 'uitzichtloze of 'on geziene' crisis. Er is niets nieuw onder de zon. We moeten een realistische oplossing zoeken waarbij de belangen van alle getroffen sectoren in de weegschaal worden gelegd. Een onevenwichtig akkoord is een experiment dat we ons niet kunnen veroorloven, want ons welzijn en leefmilieu zijn geen politieke speeltuinen. Leve de leefbaarheid !

Stikstof: een veelkoppig monster	7
'Stikstof is stikstof' (boerenbond)	7
'Stikstof is helemaal niet zo slecht voor onze natuur' (boerenbond)	9
'Voor drie bomen met een speciale vleermuis gaan we toch geen sector wegduwen' (Sammy Mahdi, CD&V)	10
'Het stikstofprobleem speelt op dit moment alleen in de lage landen' (belangenorganisatie landbouw)	10
De stikstof crisis: een Europese zaak	12
De vogel- en habitatrichtlijn	12
Artikel 6 habitatrichtlijn als harde toetssteen	14
Het stikstofbeleid van de Lage Landen: evolutie	16
Ontwikkeling Tussentijdse aanpak voor de beoordeling van stikstofdepositie: Vlaanderen	16
V-PAS in Vlaanderen	17
V-PAS in Nederland	19
Stikstofarresten: aandachtspunten uit de rechtspraak	21
Het Europese PAS-arrest	21
Het Nederlands stikstofarrest	23
Het Vlaamse stikstofarrest	23

Het zijn akelige tijden. In Syrië en Jemen woeden bloedige burgeroorlogen, in Zuid-Soedan dreigt hongersnood, in Libië heerst chaos en wetteloosheid. Naties als Turkije, Hongarije en Italië bevinden zich op een hellend vlak naar een dictatoriaal regime. De Vlaamse overheid is een reus met lemen voeten, strompelend van crisis naar malaise⁴. In de rechtbanken van Brussel en Parijs worden we herinnerd aan de dood en verderf van de terreuraanslagen. De oorlog in Oekraïne is bijna een jaar aan de gang, zonder zicht op een einde. We lezen in de kranten voortdurende onheilspellende berichten over stijgende zeespiegels, massale extinctie, smeltende poolkappen en steeds verwoestendere natuurrampen. En bovendien kan niemand ons garanderen dat corona niet opnieuw in alle hevigheid toeslaat. Kortom: voor elke misantroop wat wils. Om al deze miserie en ellendigheid even te vergeten kan een wandeling door de natuur wonderen verrichten. De natuur is toch schoon, hé. De koetjes in een groene wei, de maiskorven die baden in de schemering van de zon, kippen scharrelend over de uitgestrekte heidegebieden en een boer op de tractor die naar u zwaait. Het is een plek waarin dieren, planten en bacteriën elkaar schijnbaar de hand hebben geschud. Althans dat denken we: melk, appels, biefstuk en verzuring van onze natuur. Ze hebben één ding gemeen: stikstof. Onze natuur is recent gediagnosticeerd met een verschrikkelijke aandoening, genaamd overvloedige depositie van antropogeen, reactief stikstof.

De slepende stikstofsage is het voorbije decennia met stip gestegen tot één van de meest relevante politiek en maatschappelijke onderwerpen in de Lage Landen. Er wordt veel geschreven en gedebatteerd over de stikstofsage in de Lage Landen, maar wat is stikstof en haar crisis. Er zijn in Vlaanderen en Nederland al heel wat politieke en juridische artikelen verschenen over dit heikel onderwerp. Luidop worden vragen gesteld naar de rol van de wetgever, de beslissingskracht van de minister-president en de reglementering van de EU. Het thema lijkt niemand onberoerd te laten. Opvallend is dat een gesprek met een wetenschapper of een diepgaand overzicht van het wetenschappelijk consensus over het scheikundig element stikstof ontbreekt. In deze teksten volstaat vaak één paragraaf om de gehele wetenschappelijk basis van de stikstofproblematiek te doorgronden. Dit is te weinig. Naar m.i. is een breedvoerige biologisch en chemische omkadering van stikstof onontbeerlijk om de nuance in de stikstofarresten en het latere beleidskader te vatten. Want voor alle duidelijkheid: de biodiversiteits- en gezondheids crisis zijn geen gevolgen van elementaire stikstof, maar van haar gebonden stikstofverbindingen. Onderstaand wordt een omvangrijk onderzoek gevoerd naar chemische en ecologische werkelijkheid van deze kleine en onzichtbare protagonist in de biodiversiteitscrisis.

De lage landen zitten gevangen onder één grote stikstofstolp: we stoten veel meer stikstof uit dan gezond is voor mens en natuur. De beleidsuitdagingen van stikstof zijn in de lage landen sterkgelijkend en de Europese regelgeving is hetzelfde. Echter wordt het scenario over de aanpak van problematiek -dat zich baseert op de EU-natuurrichtlijnen- in Vlaanderen anders uitgeschreven dan in Nederland. Zo behoort de periode van zwoegen en zweten bij onze noorderburen tot de verleden tijd. In Nederland heeft men na een uitspraak van de Nederlandse Raad Van State over de zogenaamde 'Programmatische Aanpak Stikstof' verregaande maatregelen genomen om de stikstofuitstoot te verminderen, zoals het aanpassen van landbouwmethoden, het verminderen van verkeersdrukte en het aanpassen van vergunningen voor industriële activiteiten. Er rijzen heel wat kritieken over de effectiviteit van de genomen maatregelen. Sommige beweren dat Nederland aantoonde hoe men de stikstofcrisis niet oplost, maar een algemeen beleidskader over de vermindering van stikstof bestaat. Niet onbelangrijk om te vermelden is dat de rigoureuze stikstofmaatregelen onder de regering-Rutte II in Nederland hebben geleid tot een electorale overwinning van de BoerBurgerBeweging (BBB). Stikstof levert m.a.w. politieke winst op⁵.

Met een dwaze blik op het noorden is men in Vlaanderen iets later uit de startblokken geschoten⁶. Na een rechterlijke uitspraak en een heel lange periode van politiek aanmodderen heeft men -geheel onverwacht- een akkoord bereikt over de aanpak tot vermindering van stikstof. De totstandkoming van het Vlaamse stikstofakkoord is het gevolg van een afmattende schaakpartij -gelet op het misleidende aspect, misschien eerder een pokerpartij- tussen natuurverenigingen en landbouworganisaties⁷. Het Vlaamse stikstofakkoord

⁴ M. Boudry (2022). Waarom de wereld niet naar de knoppen gaat. Prometheus.

⁵ D. MINTEN, 'Stevent regering-Rutte af op val in slow motion?', *DeStandaard* 6 december 2023.

⁶ I. RENSON, 'Vlaanderen stikt in het stikstof, maar beseft het niet', *DeStandaard* 19-20 december 2020, 24-25.

⁷ A. GEERAERTS, 'De programmatische aanpak stikstof (PAS): pokerspel met de Habitatrictlijn', *STORM* 2019/1, bijdrage 19.

verdient geen schoonheidsprijs. De stikstofcrisis in Vlaanderen is van een biodiversiteitscrisis geëvolueerd naar een besliskundige crisis. Het vergde heel wat politiek getouwtrek en vereist daarom net iets meer juridische duiding. De trein der traagheid kwam door het stikstofarrest abrupt tot stilstand en duwde de Vlaamse overheid met de neus op de feiten. Het zogenaamde stikstofarrest dat de kat de bel aanbod, verwees het voorlopige Vlaamse PAS-kader definitief naar de prullenmand en gaf Vlaanderen te kennen dat het dringend met een sluitend stikstofkader op de proppen moest komen. Ook de Europese Unie gaf Vlaanderen al te kennen dat ze haar huiswerk aan de tekentafel beter moest maken. Met het arrest onder de arm voegde de Vlaamse Regering op 22 februari 2021 de daad bij het woord en bereikte een (krokus)akkoord over de contouren van dit prangende omgevingsdossier. Het kind kreeg de weinig onheilspellende naam: Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) mee. De conceptnota -die het regelgevend en financieel vervolgtraject uitstippelt- bevat krijtlijnen over de vermindering van stikstof, maar heeft geen enkele juridische bindende waarde ten opzichte van de betrokken exploitanten. De maatregelen en voorstellen die erin vervat liggen zijn richtinggevend, maar moeten verder worden vertaald naar juridisch afdwingbare normen. Deze vertaling van het stikstofdossier is tot op heden niet gebeurd waardoor het geen kracht van wet heeft. Na een openbaar onderzoek van het krokusakkoord heeft men onder druk van duizenden bezwaren de conceptnota bijgespijkerd en op 10 maart 2023 opnieuw in een akkoord gegoten waarna een nieuwe m.e.r.-procedure werd opgestart om finaal uitsluitsel te geven over twee feitelijke kwesties met verregaande juridische complicaties nl. kunnen uitstoortrechten nog verschoven worden en is het verschil in drempels tussen landbouw en industrie rechtvaardig. Wanneer het openbaar onderzoek negatief uitdraait gaan de poppen terug aan het dansen en wordt het omgevingsdossier naar alle waarschijnlijkheid over de verkiezingen geheven.

Voor de concrete uitwerking werd een traject in drie fases vooropgesteld: een overgangsfase, een Voorlopige PAS (V-PAS) en een Definitieve PAS (D-PAS). Uit de conceptnota van de definitieve PAS-kader kunnen we heel wat regelgevend werk tot concretisering van de vermindering van de stikstofemissies van de veeteeltsector (inclusief flankerende sociale maatregelen voor getroffen landbouwers), een investeringsplan voor de herstel van waardevolle natuur, alsook een nieuw beoordelingskader voor nieuwe bedrijven en uitbreidingen, destilleren. Deze maatregelen – die licht werden aangepast in het akkoord van 10 maart 2023- kunnen we vergelijken met de Nederlandse situatie. Wat de reële impact zal zijn van het definitieve PAS-kader op de toekomstige vergunningverlening en of het toets van de rechter zal doorstaan is koffiedik kijken. Daarom zal een toekomstige blik op het huidige stikstofbeleid geen voorwerp uitmaken van dit onderzoek.

In deze bijdrage schets ik op 25 maart 2023 de wetenschappelijke en juridische basis van het Vlaamse stikstofbeleid in wording en vergelijk ik het Vlaams regelgevend traject met enkele spraakmakende puzzelstukken uit het Nederlandse beleidskader. Het politieke schouwspel achter de stikstofdiscussie valt buiten het bestek van dit onderzoek. Om anachronismen te vermijden vertrekken we van de Europese Unie en haar uitgevaardigde vogel- en habitatrictlijn maken een tussenstop bij het PAS-kader om vervolgens over de spraakmakende arresten van het Hof van Justitie aan te belanden bij het Vlaamse stikstofarrest en de Nederlandse stikstofarresten. Tenslotte bespreek ik zeer kort de implicaties van deze precedentarresten op de Vlaamse en Nederlandse beleidsruimte.

Maar vooreerst -zoals beloofd- een snelcursus chemie.

STIKSTOF: EEN VEELKOPPIG MONSTER

Naar mijn weten is het weinig elementen van het periodiek systeem gegeven om tot zo'n een omvangrijke crisis te leiden. In dit onderdeel zullen we even stilstaan bij de wetenschappelijke achtergrond van de stikstofproblematiek. Zonder de pretentie te hebben volledig te zijn. Vooreerst bespreken we de scheikundige beginselen van de crisis met bijzondere aandacht voor het element stikstof en haar reactieve verbindingen. Ook het gedrag van stikstof in de lucht zal kort worden besproken. Vervolgens zullen we de gevolgen van stikstofverbindingen op de natuur, het klimaat en de menselijke gezondheid in kaart brengen en onderzoeken we de voornaamste vervuiler(s) en hun aandeel in de problematiek. Deze thema's worden onderstaand besproken aan de hand van drie controversiële oneliners over stikstof die recent in de media verschenen, en die afkomstig zijn van diverse actoren in het debat. In onderstaande bespreking worden een aantal wetenschappelijke begrippen vermeld en toegelicht. Zonder de essentie van het onderzoek nl. het juridisch beleidskader te verliezen.

'Stikstof is stikstof' (boerenbond)

De boerenbond beredeneert 'stikstof is stikstof'. Ter illustratie van haar boutade verwijst ze naar de stelling: 'de natuur maakt geen onderscheid tussen ammoniak dat vooral door de veehouderij wordt uitgestoten en tussen stikstofoxiden die in de industrie vrijkomen.'

Deze boutade bevat analytische gronden, maar vereist een scheikundige nuancering. Stikstof is een (oer)element met als scheikundig symbool N dat in verschillende verschijningsvormen voorkomt, zowel in de natuur als in de industrie. De losse atomen van stikstof zijn zeer reactief en verbinden zich meestal direct met andere stikstofatomen. Hierbij wordt distikstof (N₂) of stikstofgas gevormd. Deze moleculaire verschijningsvorm van stikstof is de meest voorkomende N-verbinding in de aardatmosfeer, waar het circa 78 procent van uitmaakt. Het overgrote deel van de lucht, zoals wij die inademen bestaat uit stikstofgas. Wij ademen het in en weer uit zonder dat er iets gebeurt.

Stikstof is ook uitermate belangrijk voor planten in het algemeen en voor landbouwgewassen in het bijzonder. In een stabiele verschijningsvorm kan stikstof niet door de natuur gebruikt worden als voedingsstof. Daarom heeft de natuur een kringloop van nutriënten ontwikkeld om stikstof uit de lucht vast te leggen en om te zetten in een vorm die wel opneembaar is. De twee belangrijkste – bekendste en schadelijkste- stikstofverbindingen zijn ammoniak (NH₃) en stikstofoxiden (NO_x). De problematiek inzake stikstof wordt in grote mate gekoppeld aan de antropogene verschijningsvorm van deze reactieve N-verbindingen.

Ammoniak is een kleurloos gas met de chemische formule NH₃ dat is opgebouwd uit stikstof (N) en waterstof (H). Het wordt gekenmerkt door haar scherpe en irriterende geur, de zogenaamde 'boerenlucht'. Stikstofoxiden (NO_x) zijn een groep chemische verbindingen die bestaan uit stikstof en zuurstof. De twee meest voorkomende stikstofoxiden zijn stikstofmonoxide (NO) en stikstofdioxide (NO₂).

Veel mensen weten dat stikstofoxiden vooral vrijkomen bij verbrandingsprocessen en dat ammoniak verdampt uit mest. Minder bekend is dat landbouw ook stikstofoxiden uitstoot, en auto's ammoniak. Toch is het overgrote deel van de ammoniakuitstoot afkomstig van de landbouw, voor circa 60 %. De rest komt uit diverse kleine emissiebronnen zoals huisdieren, schoonmaakmiddelen, houtkachels, wegverkeer en industriële processen zoals kunstmestproductie. De emissie uit landbouw zijn op twee manier uit te splitsen: naar diersoort of naar de plek in de keten waar de ammoniak vrijkomt. Te denk valt aan mestopslag, het uitrijden van mest, dieren op stal en koeien in de wei. Die laatste post is bijna verwaarloosbaar: ruim de helft komt uit stallen en mestopslag, terwijl de rest afkomstig is van uitgereden mest en kunstmestgebruik. Uitgesplitst naar dieren stoot rundvee meer dan de helft van ammoniak uit, terwijl varkens en pluimvee samen een kwart voor hun rekening nemen. Het kunstmestgebruik zit qua hoeveelheid net onder die van pluimvee. De overige uitstoot komt van andere landbouwdieren (zoals schapen, geiten, konijnen, ...) en gewas- en bodemprocessen.

Voor de emissie van stikstofoxiden kijken we voornamelijk naar verkeer en vervoer, met circa 60 procent. Daarvan is een groot aandeel afkomstig van scheepvaart op de Noordzee, gevolgd door het wegverkeer. De industriële sector (zoals de fabrieken, raffinaderijen en elektriciteitscentrales) stoot circa 15 procent uit. Daarnaast is de landbouw eveneens bron van stikstofoxiden, doordat NO_x wordt gevormd bij de verwarming

van kassen en ook vrijkomt uit de bodem na het uitrijden van mest en kunstmest. Ten slotte leveren cv-ketels in gebouwen een bescheiden bijdrage.

Door de grote inspanningen van de laatste decennia is de totale stikstofemissie in de lage landen met 60% afgenomen. Dit is een hele prestatie. De daling van NO_x is vooral tot stand gekomen door schonere wegverkeer en maatregelen bij de industrie en elektriciteitscentrales. De daling van NH₃-depositie is beperkter en vooral het gevolg van het injecteren van mest in de grond. Ook het verminderde kunstmestgebruik door de introductie van het MINAS-systeem, de kleinere veestapel en emissiearme stallen spelen een belangrijke rol. Niettegenstaande een significante en structurele afname van reactieve stikstof is het relatieve aandeel van de verschillende sectoren in de afgelopen dertig jaar ongewijzigd gebleven. Bovendien is de crisis nog verre van opgelost. In 2020 zal nog steeds ongeveer 80% van onze kwetsbare natuurlijke habitat te lijden hebben onder een verhoogde stikstofdepositie.

Vervolgens stellen we vast dat ammoniak en stikstof verschillende effecten hebben op planten. Bij lage concentraties stimuleren deze gassen de groei van planten, maar boven een bepaald drempelwaarde remmen ze de groei zichtbaar af. Dit afremmend effect is groter bij ammoniak dan bij NO_x-verbindingen. De toegestane totale deposities van ammoniak en stikstofoxiden zouden daarom verschillend moeten zijn. De kritische depositiewaarde (KDW) zullen een essentiële rol spelen in het stikstofbeleid. Ze bepalen immers wat en voornamelijk hoeveel, waar mogelijk is (infra). De effecten van stikstofoxiden op de natuur mogen dan minder zijn, ze bestaan wel. Bovendien hebben stikstofoxiden meer negatieve effecten op de gezondheid dan ammoniak, en dragen ze meer bij aan klimaatverandering dan ammoniak. Daarenboven slaat er in de lage landen dubbel zoveel ammoniak neer als stikstofoxiden.

Ook niet onbelangrijk om te vermelden zijn de gedragsverschillen van bovengenoemde stikstofverbindingen in de lucht. Reactieve stikstof zie of ruik je niet, maar het verspreidt zich op dezelfde manier als rook bij brand: dicht bij het vuur is de concentratie hoog, op kilometers afstand zie je de rook niet meer en is de concentratie laag. Het gedrag van stikstofoxiden en ammoniak in de atmosfeer en de snelheid van de depositie op natuurterreinen verschilt sterk. De atmosferische verspreiding van reactieve stikstof hangt af van het type bron, de weeromstandigheden en omgevingsfactoren. Stikstofbronnen in de lucht, zoals hoge schoorstenen en vliegtuigen verspreiden de stikstof over grotere afstanden dan stikstofbronnen op de grond, zoals landbouw en autoverkeer. Deze vaststelling heeft zijn implicaties op het gevoerde stikstofbeleid.

De hoogste depositie vindt plaats nabij de bron, maar dat is maar een klein deel van de totale emissie. Het grootste deel van de emissie slaat op grote afstand neer. Aangezien ammoniak veel beter oplost in water dan stikstofoxiden, slaat dit gas vrij dicht bij de bron neer. We zeggen dan dat depositiesnelheid van ammoniak hoger is dan die van stikstofoxiden. Op honderd kilometer van de bron is circa 55 procent van de ammoniak neergeslagen tegen circa 20 procent van stikstofoxiden. Dat illustreert dat de depositie van beide stoffen tot ver buiten de landsgrenzen optreedt, waarbij stikstofoxiden verder reizen dan ammoniak. Zo kan stikstof afkomstig uit onze lage landen zelfs neerdalen in het hoge noorden van Scandinavië. Dit betekent eveneens dat ingeval van ammoniak waarvan de uitstoot door een landbouwactiviteit doorgaans uitgevoerd wordt nabij een natuurgebied, deze ammoniak grotendeels zal neerslaan binnen het kwetsbare natuurgebied, met al haar schadelijke effecten.

Conclusie: In het licht van de wetenschap gaat de stelling 'stikstof is stikstof' niet op. Wanneer we kijken naar de bijdrage van de landbouw aan de stikstofuitstoot in Vlaanderen, dan is die sector de belangrijkste. Bovendien is stikstof afkomstig van de landbouw weldegelijk schadelijker dan de stikstof afkomstig van de industrie en het verkeer. Dat wordt gerechtvaardigd door te wijzen op schadelijkere effecten van ammoniak op onze natuur en het verschillend verspreidingspatroon tussen de reactieve N-verbindingen. Daarenboven bevindt het grootste emissiereductiepotentieel⁸ zich bij de landbouwsector, die ook de hoogste depositiebijdrage heeft. Het is uiteindelijk de teloorgang van de biodiversiteit die geleid heeft tot een reeks van rechterlijke uitspraken. De feiten objectiveren en rechtvaardigen een verschillende behandeling tussen landbouw en industrie. Er is geen sprake van discriminatie: landbouw is de hoofdschuldige in de

⁸ J.W. ERISMAN en T. BROUWER, *De stikstofdepositie bijdragekaart voor effectieve emissievermindering uit de Landbouw, 2021*, Centrum voor Milieuwetenschappen.

biodiversiteitscrisis waardoor strengere stikstofnormen voor de agrarische sector m.i. standhouden voor de rechter (*infra*). Al rijst de vraag of de inspanningen wel correct verdeeld worden en of het draagkrachtsbeginsel niet kan worden ingeroepen want de sterkste schouders, de industrie dragen niet de zwaarste lasten.

'Stikstof is helemaal niet zo slecht voor onze natuur' (boerenbond)

Deze stelling klinkt contra-intuïtief om uit te spreken, maar bevat weldegelijk een wetenschappelijke grondslag. Zoals reeds benoemd bevordert gebonden stikstof, de (aan)groei van planten en stimuleert hun reproductie. De plantengroei neemt toe wanneer gebonden stikstof wordt toegediend. De stikstofverrijking van onze natuur kent baten. Sinds de aanvullende toediening van gebonden stikstofverbindingen in onze natuur zijn de gewasopbrengsten toegenomen met factor drie tot zes. Van 1890 tot 1990 is het antropisch gecreëerde stikstof bijna vertienvoudigd. Gedurende deze tijd is de menselijke bevolking meer dan verdrievoudigd, deels als gevolg van de toegenomen voedselproductie. Vandaag wordt ongeveer de helft van de wereldbevolking gevoed met producten die met kunstmest geteeld zijn. Stikstofbemesting verhoogt opbrengsten van landbouw en zorgt ervoor dat er voldoende voedsel wordt geproduceerd om de steeds groter wordende wereldbevolking te voeden. Vanuit de invalshoek van voedselzekerheid is stikstof inderdaad goed voor onze natuur. Bij het uittekenen van een beleidskader dient men ook rekening houden met bovenstaande vaststelling. Toch is er een keerzijde.

Hoewel planten, voorgenoemde stikstofverbindingen nodig hebben om (sneller) te kunnen groeien en reproduceren, heeft de natuur -in haar gesloten nutriëntenkringloop- een strategie ontwikkeld om met zo min mogelijk stikstof te kunnen overleven. In een normaal en circulair ecosysteem gebruiken planten de opgenomen stikstofverbindingen heel efficiënt. Hierdoor worden allerhande, diverse plantensoorten in de mogelijkheid gesteld om te groeien en te bloeien. Het is deze vindrijkheid waarmee de natuur met de beperkte beschikbaarheid aan stikstof omgaat, die geleid heeft tot de ontwikkeling van natuurlijke processen en biodiversiteit⁹.

Door de industrialisering van de landbouw ten gevolge van het massieve gebruik van kunstmest heeft de mens zich tot God - onbetwiste heerser van de natuur – veredeld, en is de pendule volledig omgeslagen. In plaats van te vechten tegen een tekort, is het nu strijden tegen een overschot. De circulariteit van nutriënten is verstoord. Bovendien wordt een (groot) deel van antropogene stikstof niet door gewassen opgenomen en komt deze in onze kwetsbare natuur terecht. Het stikstofoverschot spoelt af naar het oppervlaktewater en komt terecht in waterlopen en riviertjes, wat weer bijdraagt aan algenbloei en finaal tot een verlies aan biodiversiteit.

De vermindering van stikstof is een tweesnijdend zwaard. De uitvinding van kunstmest heeft in de voorgaande eeuw geleid tot een ongeziene bevolkingstoename terzelfdertijd zijn antropogene handelingen verantwoordelijk voor 45% van reactieve stikstof in ons milieu. Er komt teveel reactief stikstof in onze natuur voor, dan hetgeen toelaatbaar is om nog van wetenschappelijke aanvaardbare kwaliteit van natuur, lucht en water te kunnen spreken. Recent onderzoek toont aan dat door menselijk interventie in de stikstofkringloop maar liefst tweemaal zoveel stikstof in het milieu terecht komt dan via natuurlijke bronnen. Bovendien hebben onze niveaus van reactieve stikstof in onze aardse atmosfeer nog nooit zo hoog gestaan.

Conclusie: Elementaire stikstof is niet slecht voor onze natuur. Wij ademen het in en uit, zonder dat er iets gebeurt. Planten hebben nood aan gebonden stikstof - ze groeien er door - maar een overvloed aan neergeslagen stikstofdeeltjes verstoort de kringloop en werkt verstikkend voor heel wat plantensoorten. Hierdoor worden onze natuur saai en kwetsbaarder. Uiteraard dient men naast het behoud van de natuur ook rekening te houden met andere niet-juridische factoren zoals een economisch klimaat en voedselzekerheid. Het is deze drievuldigheid van natuurbehoud, economisch klimaat en voedselzekerheid die menig (inter)nationaal regering al naar de koning dreigde te sturen.

⁹ E. GIES, H. KROS en J.C. VOOGD, *Inzichten stikstofdepositie op natuur*, Wageningen University & Research, 2019, 39, 4.

‘Voor drie bomen met een speciale vleermuis gaan we toch geen sector wegduwen’ (Sammy Mahdi, CD&V)

Stikstof wordt gemeenzaam ‘de stille killer’ van de biodiversiteit genoemd¹⁰. De gevolgen van verbonden stikstof op onze natuur zijn niet direct zichtbaar waardoor ze jarenlang over het hoofd werden gezien. Toch is het duidelijk dat een overvloedige aanwezigheid van stikstof, de kringloop verstoort en de biodiversiteit negatief beïnvloedt. Voortbouwend op de neerbuigende stelling van CD&V voorzitter Sammy Mehdi wordt met biodiversiteit niet bedoeld: vijf bijen, drie bloemen en één poelkikker. Het gaat om het samenwerkingsverband tussen de verschillende soorten planten en dieren die in een ecosysteem zitten. Al die soorten hebben een welbepaalde functie in het bijzonder ingenieus en complexe raderwerk van onze natuur: denk aan planten die onze rivieren van levensnoodzakelijke zuurstof voorzien. Of aan bijen, die als natuurlijke bestuivers van essentieel belang zijn voor onze voedselproductie. Als je uit dat complexe samenspel één schakeltje verwijdert, gebeurt er niet veel. Maar als die organismen te talrijk verdwijnen, klapt het delicate systeem onherroepelijk in elkaar. Vergelijk het met een kaartenhuis: als je één kaart omverduwt, bestaat de kans dat één deel van de constructie zal blijven staan. Maar haalt men er twee weg dan het stort geheel genadeloos in elkaar. De overvloedige depositie van stikstof leidt tot een overheersing van één of enkele snelgroeïende (= stikstofminnende) soorten waardoor de soortendiversiteit er in zijn geheel sterk op achteruit gaat. Hoewel het vaak niet meteen zichtbaar is, wordt de natuur ‘saaier’. De verzurende en vermestende effecten waarmee de hoge aanvoer van stikstof gepaard gaat, ontwrichten de ecologische draagkracht van onze natuur.

Bovendien is een daadkrachtig milieubeleid ook een gezondheidsbeleid¹¹. De overvloed aan reactieve stikstof bedreigt niet alleen de biodiversiteit van onze natuur, maar heeft ook nefaste gevolgen op de kwaliteit van de bodem, het water en de volksgezondheid. Bovendien faciliteert een overmatige emissie van reactieve stikstof de vorming van ozon, wat een probleem is voor de landbouw. Een hoge ozonconcentratie heeft een negatieve invloed op de plantenproductie. De landbouw is dus eveneens gebaat met een vermindering van stikstof. Daarnaast kunnen ammoniak en stikstofdioxide fijnstof vormen en dragen ze zo bij aan de luchtvervuiling. Deze hoge concentraties van reactieve stikstof zijn schadelijk voor de luchtwegen van de mens. Zo heeft een recent wetenschappelijk onderzoek¹² aangetoond dat in Nederland, het astma van 8000 kinderen toe te schrijven is aan dit type van luchtvervuiling.

Conclusie: Het stikstofprobleem is bovendien geen louter hypothetische denkoefening. Als de natuuranalyses die zijn gemaakt en al het wetenschappelijk ecologisch onderzoek¹³ dat is gevoerd ons iets vertellen dan is het wel dat: de natuur zich in een toestand van crisis bevindt. De stikstofcrisis is een eufemisme voor de totale teloorgang van onze biodiversiteit. Zonder een drastische vermindering van de stikstofneerslag en een gericht natuurherstel wordt de natuur in de Lage Landen steeds schraller en zieker, en kunnen we het verlies aan biodiversiteit nooit een halt toeroepen. Door het stikstofdossier te aanschouwen als een problematiek die alleen drie bomen en een speciale vleermuis aanbelangt, ontkent men het licht van de zon en ondergraft men de geloofwaardigheid van de stikstofproblematiek.

‘Het stikstofprobleem speelt op dit moment alleen in de lage landen’ (belangenorganisatie landbouw)

Deze selectieve kreet van verontwaardiging kan men herleiden tot een boutade die men kinderen wel eens hoort slaken: ja, maar en zij dan? Hoe zit het met de andere landen? De feitelijke situatie speelt zich zeker ook af in andere landen, maar de beleidsmatige en juridische problematiek verschilt fundamenteel. Zo is China, de grootste stikstofvervuiler van de wereld, maar is daaromtrent geen strijd aan de gang. Dat komt doordat de problematiek van stikstof zich baseert op Europese richtlijnen. De Habitatrichtlijn van de Europese Unie verlangt van iedere EU-lidstaat dat die zijn biodiversiteit beschermt (infra). Stikstofdepositie is één van de bedreigingen voor die natuur. Die wordt dan ook door de Unie geplafonneerd en nauwgezet gemonitord. De uitspraken van het Hof van Justitie en de natuurrichtlijnen gelden voor alle EU-landen, maar de omgang met stikstof in Europa wordt bepaald door nationale juridische kaders en de nationale rechtscultuur. De lidstaten kunnen zelf bepalen hoe ze de Europese milieuverplichtingen implementeren. Het is dan ook niet vreemd dat

¹⁰ H. VAN DYCK, “Stikstof, een chronische killer”, *De Standaard* 29 december 2021.

¹¹ VLAAMSE MILIEUMAATSCHAPPIJ, Jaarrapport Lucht. Effecten van luchtvervuiling op gezondheid en ecosystemen, 2020, 35.

¹² INSTITUUT VOOR NATUUR- EN BOSONDERZOEK, Natuurrapport 2020, 2020, 139.

¹³ INSTITUUT VOOR NATUUR- EN BOSONDERZOEK, Natuurrapport 2020, 2020, 130.

er verschillen ontstaan. Landen verschillen immers in bestuurlijke context, rapportagestandaarden, berekeningswijze, voorkeuren voor bepaalde beleidsinstrumenten, de ecologische situatie en de socio-economische problemen waar ze zich mee geconfronteerd zien. Bovendien gaat de bal maar rollen nadat een milieuorganisatie naar de rechtbank stapt om de Europese habitatrichtlijn tegen hun nationale overheid af te dwingen of een verleende vergunning wordt betwist. Het grote verschil tussen Vlaanderen en Wallonië is dat een milieuorganisatie/ particulier in Wallonië nog geen rechtszaak tegen de overheid heeft aangespannen. Hoewel de juridische en feitelijke situatie zich er wel toe lenen. Als iemand in Wallonië naar de rechter stapt, hebben ze er naar m.i. eveneens problemen. In de lage landen heeft de rechterlijke macht, de overheid in de rechtszaal het mes op de keel gezet door een vergunningenstop aan te kondigen. De verwachting is dat meer Europese landen door hun rechterlijke macht op de vingers zullen worden getikt op hun behaalde resultaten tot nu toe. Zo niet zal het Hof van Justitie een symbolische tik op hun vingers geven voor het gebrek aan een daadkrachtig beleid.

Het probleem inzake stikstof is aanwezig in heel wat andere EU-lidstaten, maar het probleem is er gemiddeld gezien niet zo groot als bij ons. Het verschil tussen de lage landen en de rest van Europa heeft betrekking op de oppervlakte van het probleem, de omvang van onze veestapel en het type vegetatie. Bij ons is het een probleem in het hele land, in de andere Europese landen maar in een klein stukje land. Ter illustratie wordt in Nederland 2/3 van de landoppervlakte gebruikt door de agrarische sector, die zo'n 8 % van het BBP vertegenwoordigt. Op dit moment telt Vlaanderen – ondanks een dip tijdens het voorbije decennium – 1,33 miljoen runderen en 6,02 miljoen varken. Er zijn dus evenveel menselijke inwoners in Vlaanderen als varkens. Een doorsnee Vlaamse veehouder heeft tegenwoordig zo'n 2.232 varkens, 150 runderen of 60.971 kippen in de stal. Over megastallen gesproken¹⁴. In Nederland klopt men af op 100 miljoen kippen en 12,13 miljoen varkens. Veel voedsel dat hier wordt geproduceerd, is voor de export bestemd. De lage landen zijn na de Verenigde Staten, de grootste landbouwexporteur ter wereld. Door dit economisch verdienmodel exporteren we driemaal zoveel stikstof dan als we importeren.

Niet alle habitattypes zijn even gevoelig voor de aanrijking met stikstof of (bij uitbreiding) nutriënten. Gemiddeld ligt deze tussen de 6 en 32 kilogram per hectare. Kwetsbare vegetatie, zoals heide en vennen, kunnen slechts 8 kilogram aan. Bij eikenbos ligt de grens rond 20 kilogram per hectare. De ernst van het probleem is afhankelijk van de gevoeligheid van het habitattypes aan stikstof en de omvang van het natuurgebied. Er bestaan dus nationale en regionale verschillen. Daarom moeten de genomen maatregelen gebiedsgericht zijn. Generieke maatregelen zijn niet gerechtvaardigd. Van nature uit worden onze contreien gekenmerkt door stikstofgevoelige ecosystemen zoals o.a. onze uitgestrekte vlaktes op de Turnhouts vennengebied en het drassige heidegebied in Dwingelderveld. Deze natuurgebieden hebben één gemeenschappelijke vijand nl. overvloedige depositie van stikstof. Volgens de cijfers van de VMM is in meer dan 81 procent van de Vlaamse natuur de stikstoflast te hoog in het licht van de ecologische draagkracht. In Europa staat Nederland bovenaan op vlak van stikstofuitstoot per hectare land, gevolgd door Vlaanderen. In de waterkwaliteit staan we dan bijna onderaan wat ook het gevolg is van stikstofemissie. En dan hebben we het niet eens over de klimaatproblematiek waar een oorzakelijk verband met stikstof valt te leggen.

Ik kan nog even verdergaan met het verschaffen van schokkende cijfergegevens, maar de boodschap is duidelijk. Zonder een drastische vermindering van de stikstofneerslag en een gericht natuurherstel wordt de natuur in onze Lage Landen steeds schraler en zieker, en kunnen we het verlies aan biodiversiteit nooit een halt toeroepen. Bovendien snijdt de zinsnede 'op dit moment' geen hout. De problematiek met water en biodiversiteit zijn al decennia gekend en de Europese natuurbehoudsrichtlijnen zijn er ook al lang. De EU-nitraatrichtlijn bestaat al 30 jaar, de Habitatrichtlijn dateert van 1992, de Natura 2000-gebieden bestaan sinds 2004, de Kaderrichtlijn Water is sinds 2000 van kracht. Ze hebben het probleem lange, lange tijd op zijn beloop gelaten en daardoor zitten de landbouwers nu muurvast.

¹⁴ I. RENSON, 'Laks vergunningenbeleid zet de deur open voor megastallen', *De Standaard* 12-13 december 2020, 20-23; L. LUWEL, 'Wie zal de megastallen uitmesten?', *De Standaard* 26 december 2020; www.vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen/landbouw-en-visserij/veestapel (geraadpleegd op 10 april 2023).

Conclusie: De stikstofcrisis is een globaal gegeven dat niet stopt aan onze grens. Deze biodiversiteitscrisis is weldegelijk in andere EU-landen aanwezig, maar bestaan er grote verschillen in feitelijke ernst en juridische houdbaarheid van de stikstofregels. Nederland en Vlaanderen zijn -in vergelijking met andere EU-lidstaten- relatief kleine gebieden met een verschrikkelijke grote veestapel en zeer stikstofgevoelige natuur. Vlaanderen en Nederland kleuren donderrood op de Europese kaart van stikstofdepositie en spannen de kroon als Europese ammoniakhotspot. Het heeft dus weinig zin om te hopen dat een soepele aanpak uit een andere EU-lidstaat in onze lage landen kan worden toegepast. De structurele overschrijding van de advieswaarden rechtvaardigt dringende en verre gaande maatregelen in de vermindering van stikstof. Niettegenstaande onze koppositie in het Europese stikstofpeleton zijn we op vlak van erkenning en rapportage wel de braafste jongentjes uit de Europese klas.

DE STIKSTOF CRISIS: EEN EUROPESE ZAAK

In dit deel staan we stil bij de impact van een te hoge stikstofdeposities op de Europees beschermde natuur en de juridische implicaties ervan. De Europese unie heeft zich niet neergelegd bij het status quo van de biodiversiteitscrisis en heeft naar m.i. op een geniale manier de uitstoot van stikstof in de nationale lidstaten tot een aanvaardbaar niveau proberen terug te dringen. Lange tijd vormde de teloorgang van de biodiversiteit in onze contreien geen politieke prioriteit. Als een paard van Troje is de Unie binnengeslopen in de politieke agenda van de nationale lidstaten en heeft het de reductie van stikstof bovenaan geplaatst. De Unie heeft zonder één keer het woord te benoemen het gehele juridisch systeemdenken omtrent stikstof onherroepelijk verandert. Hiervoor heeft Europese Hof van Justitie naar m.i. de grenzen van zijn rechterlijke bevoegdheid opgezocht en zich op de stoel van de wetgever geplaatst. In dit onderdeel bespreek ik de controversiële Europese habitatrichtlijn met een bijzondere aandacht voor instandhoudingsverplichting. Verder neem ik eveneens de vogelrichtlijn uit 1979 beknopt onder loep. De luchtkwaliteitsnormen van de EU¹⁵, de richtlijn nr. 2001/81/EG inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen¹⁶ zullen in de rechtspraakanalyse worden aangehaald, maar niet verder worden besproken. Het zal weinigen verbazen dat deze richtlijnen een ruime voorgeschiedenis kent bij verscheidene (inter-)nationale rechtscolleges. Daarom wordt onderstaand een bijzondere aandacht geschonken aan de eerste golf van administratieve stikstofrechtspraak van het Hof van Justitie alsook de administratieve rechtscolleges in de Lage landen.

De vogel- en habitatrichtlijn

De fundamenteën van het communautaire biodiversiteitsrecht bestaat uit twee natuurbehoudsrichtlijnen: de Vogelrichtlijn (2009/147/EG) en de Habitatrichtlijn (92/43/EG)¹⁷. Deze richtlijnen zijn de belangrijkste instrumenten van de Unie om de Europese waardevolle natuur actief te beschermen en te herstellen. Deze stringente richtlijnen zijn onder meer gericht op de aanwijzing en het behoud van speciale beschermingszones voor kwetsbare vogelsoorten (SBZ-V) en voor planten- en andere diersoorten (SBZ-H). Deze twee soorten zones vormen het zogenaamde 'Natura 2000-netwerk'. Dit netwerk vormt het belangrijkste uithangbord van het Europese natuurbehoudsrecht. De Natura 2000-gebieden zijn nationale natuurgebieden van Europese betekenis met een groot aantal Europees beschermde soorten (bijlage IV) en habitat. Het gaat om gebieden waarin veel habitattypen en soorten voorkomen die een zekere Europese ecologische waarde vertonen. Te denken valt aan de Kalmthoutse Heide of aan het Zwin. Tot de SBZ behoren eveneens de gebieden die binnen de SBZ zijn aangeduid omwille van hun natuurlijke kenmerken die kunnen bijdragen tot het bereiken van een gunstige staat van instandhouding, de zogenaamde zoekzones¹⁸. Dit coherent Europees ecologisch netwerk van beschermde natuurgebieden kan worden beschouwd als het middel bij uitstek om het verlies aan natuurlijke soortenrijkdom in Europa tegen te gaan. Het belang ervan mag dus zeker niet worden onderschat. De lidstaten

¹⁵ Richtlijn nr. 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa, Pb. L. 11 juni 2008, 152/1-44.

¹⁶ Richtlijn nr. 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen, Pb.L. 27 november 2001, 309/22-30.

¹⁷ H. SCHOUKENS, 'De EU Habitatrichtlijn en atmosferische stikstofdepositie: dura lex, sed lex?', in H. SCHOUKENS en I. LARMUSEAU (eds.), De Programmatische Aanpak Stikstof (PAS): *Van een verstands- naar een gelukkig huwelijk tussen economie en natuur?*; Richtl. Raad nr. 92/43/EEG, 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, Pb.L. 22 juli 1992, 206/7 (hierna: Habitatrichtlijn).

¹⁸ art. 2, 70° Natuurdecreet; J. BOUCKAERT en M. STRUBBE, "Wijzigingen aan het Natuurdecreet: een overzicht", MER 2015, 298-302.

zijn verantwoordelijk voor het beheer en de instandhouding¹⁹ van deze gebieden en er geldt een strikt juridisch beschermingsregime waar men slechts in welbepaalde gevallen van mag afwijken (infra). Deze zienswijze sluit aan bij het gebruikte rechtsinstrument, namelijk een richtlijn. De beschermingsvoorschriften uit de Vogel- en Habitatrichtlijn werden in Nederland omgezet naar de Wet natuurbescherming (1998) en werden in Vlaanderen vertaald naar het natuurdecreet (1997). BELANGRIJK: Ook na een correcte en volledige omzetting van de EU-natuurrichtlijnen in het nationaal recht blijven de richtlijnen een cruciale rol spelen in de toetsing van de bestuurlijke besluiten door de rechter.

Het uitgangspunt van de Vogel- en Habitatrichtlijnen is de uitvoering van maatregelen die ecologisch nodig zijn om een achteruitgang van de gebieden te voorkomen en die op den duur de gunstige staat van instandhouding van de te beschermen soorten en habitattypen herstellen en behouden. Deze instandhouding impliceert dat overheden ook privaat en sectorale handelingen moeten aanpakken die een negatieve impact hebben op de kwaliteit van het biodiversiteit zoals o.a. atmosferische stikstofdepositie. Uit wetenschappelijk onderzoek is immers gebleken dat een overvloedige depositie van stikstof voor een aanzienlijke achteruitgang van de biodiversiteit zorgt²⁰. Om de natuurdoelstellingen te realiseren, is het noodzakelijk om de depositie van stikstof op de SBZ-zones in de hand te houden. Het zijn voornamelijk de zones aangewezen door de habitatrichtlijn die over het algemeen gevoeliger zijn voor stikstofdepositie dan de gebieden die (enkel) voor kwetsbare vogelsoorten zijn aangewezen. Daarom wordt de habitatrichtlijn ook weleens de juridische aanleiding genoemd van de stikstofcrisis. LET OP: de reductie van stikstof is daarmee niet één-op-één gekoppeld aan het realiseren van de doelstelling. De reductie van stikstof vereist een verder uitgewerkt 'plan van aanpak' in de nationale rechtsorde.

De Habitat- en vogelrichtlijn bevatten een gedetailleerde aanwijzingsprocedure. Krachtens artikel 4 van de Habitat- en vogelrichtlijn is elke lidstaat verplicht om aan de Europese Commissie een lijst voor te stellen van gebieden waarin natuurlijke habitats en/of populaties van soorten dienen in stand worden gehouden of hersteld. De aanwijzing van deze gebieden moet berusten op wetenschappelijke en ecologische criteria en de rechtspraak van het Hof van Justitie heeft meermaals in de verf gezet dat de lidstaten hierbij geen opportuniteitsoverwegingen (zoals economische motieven) mogen laten meespelen. Na ontvangst van die lijst en toetsing aan bepaalde criteria, stelt de Europese Commissie dan een lijst vast van 'gebieden van communautair belang'.

Vanaf aanmelding bij en plaatsing op de lijst van beschermde natura-2000-gebieden is een land – of in ons geval de deelstaat Vlaanderen- verplicht een aantal positieve herstelacties te verrichten en preventieve beschermingsprocedures te doorlopen die bijdragen tot een duurzaam, ecologisch herstel van onze natuurgebieden. Bovendien stellen de natuurrichtlijnen zich niet tevreden met het behoud van de status quo. Het handhaven van een slechte baseline is op zich namelijk niet voldoende wanneer een gebied verder aan het degraderen is. Ter controle van de realisatie wordt elke lidstaat door de Unie verplicht om de zes jaar te rapporteren over de toepassing van de genomen maatregelen en de effecten van die maatregelen op de staat van instandhouding van de biodiversiteit.

Ook niet onbelangrijk om te vermelden is dat het doel van de Habitat- en vogelrichtlijn nl. het verzekeren van een gunstige staat van instandhouding, niet per se van toepassing is op elk afzonderlijk Natura 2000-gebied, maar op het netwerk als geheel. Door de richtlijn te verbinden aan het netwerk wordt het beleid geflexibiliseerd want niet overal moet de staat van instandhouding gunstig zijn of worden, mits maar verzekerd is dat de kwaliteit binnen het Natura 2000-gebied niet achteruitgaat.

Voor dat we nauwgezet ingaan (op de structuur van) artikel 6 van de habitatrichtlijn en de rechtspraakontwikkelingen van de termen 'externe werking' en 'instandhouding' loont het de moeite om even stil te staan bij impact van natura -2000-gebieden en haar richtlijnen op het beleid. Men kan opmerken dat de aanwezigheid van natura-2000-gebieden met haar corresponderende instandhoudingsdoelstellingen en beheersmaatregelen een grote opgave vormen voor Vlaanderen en Nederland. De nationale overheden

¹⁹ Zie definitie van 'instandhouding' in art. 1 a) Habitatrichtlijn.

²⁰ E. GIES, H. KROS en J.C. VOOGD, *Inzichten stikstofdepositie op natuur*, Wageningen University & Research, 2019, 39, 4.

moeten ervoor zorgen dat ten minste 30% van de soorten en habitats die zich momenteel in een ongunstige toestand verkeren, tegen 2030 wél in die categorie terechtkomen of een sterke positieve trend vertonen. Tegen 2045 mag er dan in geen enkel natuurgebied nog sprake zijn van een overschrijding van de kritische lasten. Deze deadlines vormden een breekpunt voor de Vlaamse regering²¹. Aangezien veel van onze habitattypen en soorten zich in een ongunstige staat van instandhouding bevinden en dat onze contreien dichtbevolkt en zeer economisch actief zijn, is dit een zeer ambitieuze opdracht. De ingebouwde beschermingsregimes van de richtlijnen verminderen de milieudruk voor kwetsbare natuurgebieden maar verstoren andere functies, zoals wonen, recreatie en bedrijvigheid. De socio-economische bedrijvigheid in de lage landen staat vaak op gespannen voet met de te beschermen natuurwaarden. In deze situatie worden vergunningsaanvragen voor nieuwe activiteiten in het omliggende gebied door rechterlijke macht kritischer beoordeeld en door de vergunningverlener minder snel toegekend. De juridische toetssteen van artikel 6 van Habitatrichtlijn (*infra*) gaat een bemiddelende rol innemen in de moeizame relatie²² tussen het Europees natuurbehoudsrecht en sociaaleconomische bedrijvigheid in het beschermd gebied. Al voorziet Europa hieromtrent in een belangrijke uitzonderingsmaatregel. Tenslotte ondersteunt de Europese Commissie via diverse subsidies de lidstaten in de verwezenlijking van het natura-2000-netwerk. Deze compenserende maatregelen zijn bedoeld om de samenhang binnen de Natura 2000-netwerk te bewaren, maar worden in Vlaanderen momenteel bevroren.

Artikel 6 habitatrichtlijn als harde toetssteen

Het instandhoudingsbeleid van de natura-2000-gebieden valt uiteen in twee regimes: een positieve beschermingsregime en een negatief herstelregime. Om te zorgen voor een regionale gunstige staat van instandhouding van de leefgebieden en soorten die deel uitmaken van het Natura 2000-netwerk zullen de lidstaten een aantal herstelverplichtingen (+) moeten verrichten en beschermingsprocedures (-) moeten doorlopen. Ook in de gemaakte opdeling van de natuurrichtlijnen is dit onderscheid duidelijk aanwezig. Zo ook in de opdeling van artikel 6 van de habitatrichtlijn.

Krachtens artikel 6 eerste lid van de Habitatrichtlijn dienen de lidstaten de nodige positieve instandhoudingsmaatregelen te treffen voor de aangeduide Natura 2000-gebieden. De functie van deze bepaling is in wezen dat de nationale overheid op min of meer regelmatige basis positieve stappen moet ondernemen om te verzekeren dat de staat van instandhouding van het betrokken gebied wordt behouden en/of hersteld.

Uit artikel 6 tweede lid van de Habitatrichtlijn volgt dat de lidstaten preventieve maatregelen moeten nemen om verslechtingen en verstoringen in de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de Natura 2000-gebieden te voorkomen. Het omvat een algemene beschermingsverplichting en specifiek verslechteringsverbod²³ die de lidstaten verplicht om minstens een status quo van de staat van instandhouding sinds de aanwijzing van de speciale beschermingszones te behouden. In concreto duidt het verbod op significante kwaliteitsverslechting of, verstorende achteruitgang op acties die de oorspronkelijke vegetatie van ecosysteem gaan terugbrengen (bv. heideherstel) of om het weghalen van bedrijvigheden die teveel stikstof uitstoten zoals intensieve begrazing, veeteelt en industrie.

De open normering van artikel 6 tweede lid van de Habitatrichtlijn gecombineerd aan een voorzorgsbenadering in het milieurecht zou disproportionele maatregelen in de bescherming van de natuur kunnen rechtvaardigen, maar de aanwezige rechtspraak en het rechtzekerheidsbeginsel tempert de draagwijdte van dit begrip. De concrete juridische implicaties van de beschermings- en herstelverplichting uit de Habitatrichtlijn worden in rechtspraakanalyse verder onderzocht (*infra*).

²¹ EUROPEES MILIEUAGENTSCHAP, State of Nature in the EU – Results from reporting under the nature directives 2013-2018, EEA Rapport nr. 10/2020, 2020, 142, 41.

²² A. DESCHRIJVER et al., 'Stikstof en biodiversiteit: een onverzoebaar duo', *Natuur.focus* 2013, 92-102.

²³ H. SCHOUKENS, 'Het verslechteringsverbod uit artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn in het dispuut omtrent de Waldschlössenbrücke: neen aan voldongen feiten bij blijvend natuurverlies?', *TMR* 2016, 440-464.

In essentie moeten de gebieden in stand worden gehouden door natuurbeheer en preventieve maatregelen die verslechtingen tegenhouden, zoals significante storende factoren voor soorten. LET OP: het beschermingsregime van deze speciale beschermingszones is niet absoluut. Een lidstaat kan een plan (zoals een ruimtelijk plan) of project (zoals een bouwproject) met mogelijks schadelijke effecten op een natura-2000-gebied goedkeuren. Om deze goedkeuring te verlenen, moet het plan of project aan een aantal voorwaarden voldoen. Centraal staat een 'passende beoordeling'.

Om de negatieve effecten op SBZ- gebieden te vermijden, installeert artikel 6 derde lid van de habitatrichtlijn in een 'passende beoordeling' voor de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan of de aanvraag van een omgevingsvergunning. Een passende beoordeling is een schriftelijk met redenen omkleed beoordelingsverslag dat gemotiveerde argumenten aanlevert waarom de instandhoudingsdoelstellingen van een SBZ al dan niet kunnen worden aangetast door een geplande activiteit. Deze bijzondere toets moet in de eerste plaats nagaan of een nieuw plan of project een betekenisvolle aantasting van een speciale beschermingszone kan impliceren. Hiervoor moet men de totale milieulast in kaart worden brengen. Dit betekent dat men de schade van het plan of project moet cumuleren met andere plannen en projecten. Wanneer in het voorbije decennium al veel stikstofdepositie is vergund, zal een op zich beperkte toename niet zomaar kunnen worden vergund zeker niet in een ongunstige staat van instandhouding. Er moet eveneens rekening worden gehouden met de impact van bestaande plannen en projecten. Bovendien zal men ook verder moeten ingegaan op de effecten die waarschijnlijk zullen optreden. Dit principe vormt een uitzondering op het vergunningsrecht die normaal een aanvraag individueel gaat beoordelen. De voorbije jaren werd steeds meer belang gehecht aan de impact van een passende beoordeling²⁴.

Hoe ziet deze passende beoordeling er in concreto uit? Volgens de interpretatiegids van de Commissie gaat het om een schriftelijk met redenen omkleed beoordelingsverslag (= vragenlijst) dat vooraf gaat aan de latere stappen in de procedure. Wat de inhoud betreft wordt vooral verwezen naar de milieueffectbeoordeling, echter zonder dat het opstellen van een milieueffectenrapport verplicht wordt gesteld. Het betreft onderzoek naar de afstand van het project of plan tot een speciale beschermingszones (SBZ-V en SBZ-H). De passende beoordeling wordt aanzien als een soort 'mini-mer' waarvoor voornamelijk mitigerende maatregelen en alternatieve oplossingen worden onderzocht. In tegenstelling tot de MER-Richtlijn heeft recente rechtspraak van het Hof van Justitie aangegeven dat zelfs de verderzetting van een bestaande activiteiten in bepaalde gevallen ook als een beoordelingplichtig project -in de zin van artikel 6 derde lid van de Habitatrichtlijn- moet worden bekeken.

Vervolgens voegt de initiatiefnemer de passende beoordeling bij de vergunningsaanvraag. De vergunningverlenende overheid zal over het dossier oordelen. Hierbij geeft het Hof van Justitie duidelijke instructies aan vergunningverlenende overheid over de conclusies van de passende beoordeling. Elke vergunning die de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone 'betekenisvol' aantast, mag niet worden verleend. Hier speelt een strikte toepassing van het voorzorgsbeginsel waarbij de cumulatieve effecten in rekening moeten worden gebracht. Is er twijfel, dan kan men geen toestemming verlenen. Privatieve economische overwegingen kunnen geen rol spelen bij de uitvoering van de passende beoordeling. Indien de passende beoordeling uitwijst dat geen schade te verwachten valt, kan het plan of project na mogelijkheden tot inspraak doorgaan. Over de passende beoordeling en de verlening van omgevingsvergunningen is de stikstofbom in Vlaanderen gebarsten.

Indien de passende beoordeling of de zogenaamde 'habitattoets' uitwijst dat -ondanks het nemen van mitigerende maatregelen- schade te verwachten valt of geen uitsluitel brengt dan kan een lidstaat enkel toelating verlenen onder drie cumulatieve voorwaarden van artikel 6 vierde lid van de Habitatrichtlijn. Men spreekt wel eens van de ADC-test: enkel omwille van een gebrek aan alternatieven (A), er dwingende redenen van groot openbaar belang bestaan (D) en er in afdoende proactieve natuurcompensatie is voorzien (C) kan alsnog toestemming worden verleend. Indien men zich beroept op de afwijkingsclausule dan dienen compenserende maatregelen worden genomen. De Habitatrichtlijn voorziet een afwijkingsclausule voor

²⁴ H. SCHOUKENS en M. STRUBBE, 'De habitattoets revisited in het licht van de recente rechtspraakontwikkelingen: de ecologische integriteit als bindend ankerpunt bij ruimtelijke besluitvorming', *TROS* 2020, 5-46.

projecten met een groot maatschappelijk belang, maar is geen Europese vrijbrief. Het betreft een uitzonderingsclausule met een strikte belangenafwegingsprocedure waarbij het verlies van de natuur zorgvuldig moet worden afgewogen tegen andere grotere openbare belangen. Bovendien zijn de voorwaarden vervat in de ADC-toets niet min en stellen ze dat de exploitant moet gaan bewijzen dat er geen minder schadelijk alternatieven voorhanden zijn, wat een zeer zware bewijslast omvat. Door de strikte voorwaarden van de ADC-toets wordt in Vlaanderen en Nederland deze afwijkingsprocedure zelden gebruikt. Nochtans kunnen we uit de adviespraktijk van de Europese Commissie²⁵ concluderen dat beroep op de afwijkingsclausule niet onoverkomelijk is voor grote infrastructuurprojecten.

In een aantal belangwekkende zaken heeft het Hof van Justitie de draagwijdte van de afwijkingsclausule getemperd door te oordelen dat men private economische belangen in beginsel niet kan kwalificeren als een dwingende reden van groot openbaar belang. Uit de ADC-test kunnen enkel 'grote openbare belangen' na afweging met het betrokken (Europees) natuurbelang primeren op dat laatste. Dat sluit niet de economische belangen uit, maar wel louter private belangen. Hierdoor wordt de positie van de landbouw en dan vooral de individuele landbouwer, verzwakt. In het actuele vraagstuk over de industriële ruimtes in de Lage Landen moet bij de beoordeling van de economische belangen gekeken worden naar de band die bestaat met de locatie. Zo weegt in een havengebied (Vb. haven van Antwerpen) nabij een speciale beschermingszone het economisch belang om er een administratieve zetel van een bedrijf op te richten (in tegenstelling tot een containerdok dat immers uit zijn aard gebonden is aan de haven) niet op tegen het natuurbelang. Deze zetel kan men met hetzelfde economische nut immers ook elders in de ruime buurt oprichten waar er geen invloed is op de speciale beschermingszone²⁶.

Tenslotte vindt artikel 6 vierde lid van de Habitatrichtlijn slechts toepassing nadat de gevolgen van een plan of project zijn beoordeeld overeenkomstig artikel 6 derde lid van de Habitatrichtlijn. In aanvulling op de passende beoordeling van de Habitatrichtlijn bestaat de mogelijkheid om door een 'voortoets' uit te maken of een passende beoordeling wel zin heeft. Hierdoor kan men voorafgaand aan het project -zonder grote financiële aderlatingen- nagaan of er betekenisvolle effecten kunnen zijn.

Rekening houdend met de rechtskracht van artikel 6 van de Habitatrichtlijn om grote projecten zoals de aanleg van het Deurganckdonk²⁷ in de Antwerpse haven tegen te houden, zal het weinigen verbazen dat de omzetting ervan in de nationale rechtsordes geen 'walk in the park' was. Voordat we een analyse maken van de rechtspraakevoluitie van de (inter-)nationale rechtscolleges bespreken we aanvankelijk de implementatie van de habitatrichtlijn in de nationale rechtsordes.

HET STIKSTOFBELEID VAN DE LAGE LANDEN: EVOLUTIE

Ontwikkeling Tussentijdse aanpak voor de beoordeling van stikstofdepositie: Vlaanderen

Zoals reeds benoemd werden de beschermingsvoorschriften uit de Vogel- en Habitatrichtlijn in Nederland omgezet naar de Wet natuurbescherming (1998) en, werden ze in Vlaanderen vertaald naar het natuurdecreet (1997). Om stikstof te gaan reduceren in onze contreien is het natuurbehoudsdecreet niet voldoende operationeel. Bovendien verschaft de natuurbeschermingswetgeving onvoldoende houvast (= rechtszekerheid) aan de getroffen sectoren. Het probleem wordt door het natuurbeschermingsrecht²⁸ aangekaart maar geenszins opgelost. De stikstofregels zijn gestoeld op het Europees recht. In opdracht van de Unie heeft de Vlaamse overheid de Europese natuurbehoudsdoelen in de nationale rechtsorde vastgelegd²⁹. Het realiseren van die Europese natuurdoelen stelt Vlaanderen -en vooral de landbouw- voor een grote uitdaging. Om te vermijden dat de vergunningverlening zou vastlopen, heeft de Vlaamse Regering in 2014 – naar Nederlands

²⁵ EUROPESE COMMISSIE, Beheer van speciale beschermingszones. De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn, herziene versie, 2018, 30-32.

²⁶ HvJ 16 februari 2012, nr. C – 183/10, Solvay, ECLI:EU:C:2012:82.

²⁷ 'Akkoord over nieuw dok Antwerpse haven, Doel blijft gespaard', <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/vlaanderen/akkoord-over-nieuw-w-dok-antwerpse-haven-doel-blijft-gespaard/10377343.html> (geraadpleegd op 10 april 2023).

²⁸ G. Van Hoorick, *Internationaal en Europees Natuurbeschermingsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 1997, 200-204.

²⁹ Beslissing Vlaamse Regering 30 november 2016 betreffende de instandhoudingsdoelstellingen en programmatische aanpak stikstof, VR 2016 3011 DOC.0725/1QUINQUIES (Quinquiesconceptnota); H. SCHOUKENS, 'De queeste naar de graal van de duurzame gebiedsontwikkeling: (not) taking no for an answer', *TROS* 2014, 9-12.

voorbeeld – beslist om een juridisch robuust en wetenschappelijk onderbouwd boekhoudsysteem met flankerende maatregelen³⁰ uit te werken voor de uitstoot van stikstof, dat berekent hoeveel vervuilmilieu een SBZ heeft. Het kind kreeg de weinig onheilsprekende naam: Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) mee. Door het stikstofprobleem programmatisch aan te pakken ambieerde de Vlaamse regering de economische ontwikkeling te verbinden aan het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen. Om deze doelstelling te realiseren moet het beleid een evenwichtige combinatie maken van een gericht reductiesysteem van stikstofemissies (zowel generiek als gebiedsgericht), herstelbeleid en flankerend beleid. Bovendien moet dit geheel juridisch robuust en wetenschappelijk waterdicht zijn zodat het een rechterlijke toetsing kan doorstaan. Ook niet onbelangrijk om te vermelden, is dat het PAS-instrument geen rechtsgrond biedt om de vermindering van de milieudruk afkomstig van buitenlandse bronnen voldoende juridisch te borgen.

De concrete uitvoering van de PAS-maatregelen is een kwestie van lange adem en structurele aanpak dat in verschillende fasen verloopt: een overgangsfase, een Voorlopige PAS (VPAS) en een Definitieve PAS. De memorie van toelichting leert ons dat het de bedoeling was om met een aangepast en operationeel vergunningensysteem klaar en opgestart te zijn voor 2019. De overgangsfase van PAS-systeem bleef maar duren omdat over de verdeling van de reductie-inspanningen over landbouw, industrie, woningbouw en transport onenigheid bestond. De grootste beleidsuitdaging van onze overheid bestaat er momenteel in belangengroeperingen als Boerenbond en Voka emissiereducties doen slikken. Geen makkelijke opdracht, zo blijkt. Momenteel liggen er nog steeds geen bindende reductievoorschriften voor.

Om het actuele stikstofbeleid en het Vlaamse stikstofarrest te vatten, is het van primordiaal belang om even stil te staan bij de ontwikkeling van het instrumentarium vervat in het Vlaamse beleid. Omdat het beoordelingskader van het PAS-systeem, zeer ingewikkelde wetenschappelijke berekeningswijze omvat, wordt in dit onderzoek enkel een theoretische introductie van het PAS-beleid verschaft. Ter materiele afbakening van het onderzoek zal de lijst van de 'piekbelasters' die door een simulatiemodel van de Vlaamse overheid werd opgemaakt geen voorwerp uitmaken van dit onderzoek omdat de toekenning van de kleurcodes veeleer een ideologische discussie omvat.

V-PAS in Vlaanderen

In afwachting van een definitieve regeling voerde de voormalige minister van Leefmilieu Joke Schauvliege (CD&V) een voorlopig systeem in met significantiedrempels (VPAS)³¹. Hiermee wil men bereiken dat op het niveau van vergunningenbeleid, mogelijke betekenisvolle impact van stikstofdeposities systematisch worden onderzocht en op uniforme wijze worden beoordeeld, zonder een vergunningsstop te creëren. De fundamenten van de Vlaamse PAS-beleid staan decretaal verankerd in art. 50ter, § 4 Natuurdecreet, maar het instrumentarium wordt beschreven via een omzendbrief van 20 februari 2015 (geactualiseerd door omzendbrief van 6 september 2017) en een zgn. Quinquiesconceptnota. In de omzendbrief werden twee instrumenten naar voor geschoven, een voortoets en een praktische handleiding³² voor de vergunningverlener. Via de conceptnota probeert men een gelijk speelveld tussen de sectoren en omliggende natuurgebieden te creëren. De bestaande instrumenten hebben geen verordenende kracht en, worden daarom beschouwd als pseudowetgeving. Deze soft-law-verbintenissen zijn niet voorafgegaan door een grondige analyse en zijn ook niet gestemd door het Vlaams Parlement. Het mag nu al duidelijk zijn dat de torenhoge socio-economische belangen van de getroffen sectoren en de verder ecologische achtergang van onze natuur, de juridische robuust- en houdbaarheid van deze pseudowetgeving (= soft law) stevig onder druk gaat zetten, dat de Raad voor Vergunningsbetwisting uiteindelijk een precedentenarrest wou vellen blijkt eveneens uit voorgaande vaststelling³³.

Het onderzoek en de beoordeling van de impact van een individuele vergunningsaanvraag op een speciale beschermingszone in de overgangsfase worden door de omzendbrief opgesplitst in drie onderdelen: een

³⁰ VLAAMSE REGERING, Vlaams Regeerakkoord 2014-2019, 81.

³¹ De Conceptnota PAS van 23 februari 2022, die de verdere uitwerking van dit Stikstofakkoord omvat, valt te raadplegen op: Stikstofakkoord *Vlaamse Regering – Departement Omgeving (vlaanderen.be)*.

³² 'Eutrofiëring via de lucht' en 'Verzuring via lucht'

³³ E. VANDERAA, 'De bom onder de PAS', *Vakblad natuur bos landschap* December 2017, 3-7.

voorafgaande fase (de zogenaamde 'voortoets'), de beoordelingsfase (de eventuele opmaak van een 'passende beoordeling') en de beslissingsfase, waarin de vergunningverlenende overheid op basis van de gegevens voorzien in de voortoets of de passende beoordeling dient na te gaan of er een betekenisvolle aantasting van de natuurwaarden in een speciale beschermingszone kan worden verwacht.

Om conform de habitatvoorschriften te oordelen of een vergunningaanvrager in Vlaanderen een passende beoordeling moeten opmaken, dan wel volstaat aan een voortoets, wordt sinds de uitzending van omzendbrief (Omz. OMG/2017/01) gebruik gemaakt van een online webapplicatie met specifieke significantiekaders (=voortoets) voor de beoordeling van deposities van NH₃ en NO_x en praktische wegwijzers.

De zogenaamde voortoets vormt een eerste (tussen) stap bij de toepassing van de habitattoets. De voortoets fungeert als een soort risico-indicator die moet toelaten om die projecten of activiteiten te identificeren waarvoor een passende beoordeling zich opdringt. Om de risico-inschatting te vereenvoudigen, werkte het ANB een 'voortoets' uit die online raadpleegbaar is. De toepassing van de online voortoets stelt de initiatiefnemer in de mogelijkheid om in te schatten of het voorgenomen project en/of activiteit zulke kenmerken vertoont dat het een risico op een betekenisvolle aantasting voor een SBZ zou kunnen uitmaken. Wanneer de voortoets aangeeft dat er géén risico op een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone te verwachten is, dan hoeft de initiatiefnemer geen passende beoordeling op te maken.

Het tweede instrument betreft de 'praktische wegwijzers' die een instrumentele handleiding vooropstelt inzake het uitvoeren van een passende beoordeling voor NO_x - en NH₃- activiteiten. Deze praktische wegwijzers gaan dieper in op de vraagstelling of een bepaalde milieudruk al dan niet als een 'betekenisvol impact' kan worden aanschouwd. De voorliggende beoordelingskader maken toepassing van een harde grens (= drempelwaarden) om uit te maken of zich al dan niet een passende beoordeling opdringt. In toepassing van de drempelwaarden worden kleinere deposities via een 'voortoets' ongemoeid gelaten (infra). Een bepalende factor voor deze vrijstelling is het aandeel van de depositie ten opzichte van het absorptieniveau van een betrokken ecosysteem (= kritische depositiewaarde).

Grosso modo wordt bepaald dat voor activiteiten die onder de significantiedrempel van 3 % van de KDW van het meest gevoelige habitatype bleven, een gunstig advies wordt verleent voor wat de gevolgen van de stikstofemissie en -depositie betreft. Hierdoor ontspringen kleinere emissies onder de magische vrijstellingsdrempel de dans. In 2016 heeft de Vlaamse regering het significantiekader herzien. Het belangrijkste element van deze herzieningsmaatregel is een verhoging van de drempelwaarden tot 5 %, terwijl de bijkomende reductieverplichting van 30 % werd vervangen door een standstill-verplichting voor bedrijven die binnen bestaande emissies bleven. Voor bedrijven met een bijdrage tussen 5 % en 50 % moest een individuele passende beoordeling uitwijzen of ze al dan niet een hervergunning of uitbreiding konden verkrijgen. Enkel voor bedrijven die meer dan 50 % bijdroegen, kon geen vergunning meer worden verleend.

De meeste persaadacht inzake het PAS-systeem ging naar de vermindering uitstoot in alle veeteeltsectoren, waarbij er een sociaal flankerend beleid komt om de getroffen landbouwers te ondersteunen. Om dit te bereiken, werden landbouwbedrijven via een digitaal simulatiemodel ingedeeld in rode, oranje en groene bedrijven. Punt was dat de omstreden rode lijst met de rode brieven zich een politieke schemerzone bevonden. Bedrijven die meer dan 50 % bijdroegen tot de kritische last op vlak van stikstofdepositie in een habitat (= piekvervuilers), kregen code rood. Dit hield in dat bij het vervallen van de huidige vergunning (max. 20 jaar) aan deze bedrijven geen nieuwe vergunning meer kon worden verleent. Door die hoge drempel waren dat slechts 50 bedrijven (zie abdi van Averbode)³⁴. De bedrijven die tussen de 5 en 50 % bijdroegen, kregen de kleurcode oranje. Zij konden enkel uitbreiden op voorwaarde dat de passende beoordeling geen significante effecten aangaf. Bedrijven die onder de drempel van 5 % bleven, werden de code groen toebedeeld. Deze vielen niet onder de vereiste van een passende beoordeling (infra). Voor inrichtingen vormt een passende beoordeling een financiële aderlating omdat een milieu- effectenrapport moet aangeven hoe sterk de

³⁴ "De abt van Averbode nam een loopje met de waarheid", <https://dryade.info/category/artikels/> (geraadpleegd op 12 april 2023).

stikstofuitstoot zal stijgen. Daarna moet een onafhankelijke deskundige een bijkomend onderzoek doen naar de milieu-effecten van de investeringen.

Zoals reeds benoemd, gebeurt het achterhalen van dit aandeel in eerste instantie via een online tool 'depositiescan' die deel uitmaakt van de digitale voortoets van het ANB en de impactscoretool NH3. Deze impactscoretool berekent in welke mate de verwachte depositie van een project bijdraagt aan de overschrijding van de kritische depositiewaarden voor stikstof in de nabijgelegen natuurgebieden. Deze tool houdt niet alleen rekening met de bronnen (landbouw, industrie, verkeer, buitenland) maar ook met de parameters (ventilatie, emissiepunten, ...) van het bedrijf en de stikstofgevoeligheid van de habitattypes. Ook niet onbelangrijk om te vermelden is dat de uitkomst van deze online voortoets geen bindende waarde heeft. Het vormt een eerste indicatie, maar ook niet meer dan dat.

Deze ruimhartige depositiekaders maakte dat veestallen, grote infrastructuurprojecten en industriële installaties binnen de invloedssfeer van een kwetsbaar natuurgebied probleemloos werden (her)vergund. Hoewel de impact van de zogenaamde 'kleine vervuilers' op zich bekeken vrij laag uitvalt zijn deze groep veeteeltbedrijven gezamenlijk verantwoordelijk voor maar liefst 60% van de stikstofdeposities door veehouderijen op de actuele habitat. Het stond dan ook in de sterren geschreven dat het soepele Vlaamse vergunningenbeleid van het voorbije decennium de toets van de EU-wetgeving niet zou doorstaan³⁵. Vlaanderen schendt zijn Europees natuurbehoudsverplichtingen. Ondanks meerdere alarmbellen (een gelijkaardige PAS-discussie in Nederland, een eerder arrest van de Raad van State, twee waarschuwingarresten van de Raad voor Vergunningsbetwisting, ...) bleef het Vlaamse PAS-kader nog een ruime tijd hangen in deze overgangsfase. Lange tijd werden problemen met vergunningen gezien als een zorg voor de toekomst. Op 25 februari 2021 werd het generieke beleid met cryptische overwegingen doorkruist door een baanbrekend arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Hierdoor komt de wettigheid van alle vergunningen die verstrekt zijn onder deze PAS-regeling op een hellend vlak te staan.

V-PAS in Nederland

Het werken met een programmatische aanpak van stikstof is niet uniek voor Vlaanderen. Bij onze noorderburen werd een dergelijke Programmatische Aanpak Stikstof door het kabinet Rutte II in 2015 gelanceerd. De naam die Nederland koos voor de aanpak van het probleem is dezelfde, maar de invulling is conceptueel en beleidsmatig anders: Nederland verkoos voor een globale aanpak, terwijl men in Vlaanderen een individuele passende beoordeling ging uitvoeren. De doelstelling van het Nederlands PAS-programma was - en is nog steeds - het behoud en herstel van de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en, het verlenen van toestemming voor bestaande en nieuwe economische activiteiten die stikstof veroorzaken. Voor dat doel wordt door middel van een passende beoordeling - een ecologisch onderzoek voorzien door de Europa natuurbehoudsrichtlijnen naar de mogelijke effecten van economische activiteiten op de natuur - de totale uitstoot van stikstof in Nederland berekend. In deze generieke berekening worden alle herstel- en bronmaatregelen opgenomen die moeten leiden tot een daling van de neerslag van stikstof in Nederland waardoor de natuur zich kan herstellen en de economische activiteiten in en rond Natura 2000-gebieden doorgang kunnen vinden. Anders gesteld bekijkt het Nederlandse PAS naar het globale plaatje en voert het geen individuele beoordeling uit.

Het PAS-systeem maakte het mogelijk om additionele economische ontwikkelingsruimte te compenseren met een verwachte vermindering van toekomstige uitstootverlagende reductie- en herstelmaatregelen. Binnen deze programmatische aanpak van het beoordelingskader voor de vergunningverlening werden weliswaar nieuwe ontwikkelingsruimte verleend, maar de reductiemaatregelen op het terrein waren nog niet gerealiseerd. Hierdoor konden vergunningen, ondanks de overschrijding van de KDW, toch worden verleend. In theorie was dit handelssysteem een indrukwekkend staaltje vakmanschap. Het leek het ultieme huwelijk tussen de natuur en de economie: activiteiten in de landbouw, wegenbouw en woningbouw konden gewoon doorgaan en de stikstofuitstoot werd beperkt. Er ontstond dus een win-win-win-situatie.

³⁵ H. SCHOUKENS, 'An accident waiting to happen: Pieter Bruegel de Oude, Icarus en de val van het Vlaamse stikstofbeleid', *TMR* 2021, 223-239.

Op de wijze waarop de passende beoordeling in het Nederlandse PAS-kader is uitgevoerd, kan men twee belangrijke kanttekeningen maken³⁶. De herstel- en bronmaatregelen zijn grotendeels nog niet gerealiseerd en de verwachte positieve effecten van die maatregelen staan voor een groot deel, wetenschappelijk nog niet vast. Het toestemmingsregime onder het Nederlandse PAS-systeem voorzagt bijkomende depositieruimte met verwijzing naar toekomstige reducties en natuurherstel. Vanuit een boekhoudkundige optiek is het Nederlandse PAS-systeem een frauduleuze constructie omdat men toekomstige winsten dubbel ging compenseren met huidige verliezen. Een deel van het toekomstige natuurherstel werd op die manier als het ware afgeroomd om nieuwe ontwikkelingsruimte toe te staan. Het toestemmingsregime van het PAS-systeem loopt voor op de muziek en het overheidsbeleid maakt optimistische en geen wetenschappelijk bewezen assumpties. In de realiteit durfde de Nederlandse beleid geen verregaand omslag in de landbouw door te voeren. Hier wrong het wettelijke schoentje en werd de Nederlandse droom doorprikt³⁷.

Om die reden werd het Nederlandse PAS-kader vanaf de totstandkoming gecontesteerd door verschillende appelanten en gaf het aanleiding tot verschillende prejudiciële vragen bij het Hof van Justitie. Er rezen vragen inzake de verenigbaarheid van het PAS-programma en het daarop gebaseerde vergunningenbeleid met artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Na een aantal prejudiciële vragen vonden de rechters van het Hof van Justitie dat deze vis-noch-vlees-aanpak die aan het PAS-beleid van onze noorderburen ten grondslag lag niet voldoende zekerheid bood over de effectiviteit van de uiteindelijke maatregelen.

³⁶ ADVIESCOLLEGE STIKSTOFPROBLEMATIEK, *Niet alles kan overal*, 8 juni 2020, 100-101.

³⁷ J. VELTMAN en G. SMITS, 'De voorgestelde regeling van stikstofdepositie in de Crisis- en Herstelwet', *M&R* 2009, 638-641.

STIKSTOFARRESTEN: AANDACHTSPUNTEN UIT DE RECHTSPRAAK

De arresten van het Hof van Justitie omtrent de concretisering van voorgenoemde richtlijnen zijn legio. In deze bijdrage wordt dan ook enkel ingegaan op die elementen die relevant zijn voor de interpretatie van het stikstofarrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen in Vlaanderen en de stikstofarresten voor Raad van State in Nederland, alsook de latere beleidsimplicaties hiervan. Hiervoor komt één arrest van HvJ over de Nederlandse stikstofbeleid voor Europees beschermde natuur in aanmerking. Het betreft met name het Europese PAS-arrest van 7 november 2018 over, kort samengevat, de toelaatbaarheid van het PAS en de afkeurende houding van het Hof ten overstaan van het Nederlandse stikstofbeleid ‘op krediet’ – i.e. het doorrekenen van onzekere positieve effecten van stikstofreducties en herstelmaatregelen. Omwille van de soortelijkheid in stikstofproblematiek tussen Vlaanderen en Nederland fungeert dit arrest van HvJ over de voluntaristische Nederlandse PAS als een kanarie in de koolmijn voor het uittesten van juridische redeneringen voor de Raad voor vergunningsbetwisting in Vlaanderen (infra). Andere baanbrekende arresten zoals o.a. Sweetman-arrest, het arrest Orléans³⁸ en het arrest Briels³⁹ worden in deze bijdrage niet apart besproken. Sommigen werden ‘en cours de route’ wél behandeld. De stikstofarresten hebben heel brede gevolgen: niet alleen voor projecten achter de komma, maar ook voor de projecten voor de komma⁴⁰. In dit onderdeel formuleer ik een antwoord op mijn onderzoeksvraag. Voorafgaand aan mijn uiteenzetting is het belangrijk om te vermelden dat onderstaande conclusies in sommige gevallen werden achterhaald door het actuele beleid, maar omdat ik mijn onderzoek temporeel moet afbakenen en de chronologie in de totstandkoming van het stikstofbeleid wil respecteren, beperk ik mijn schrijven tot deze (eind)conclusie.

Het Europese PAS-arrest

Naar aanleiding van beroepen ingesteld tegen vergunningen (exploiteren van agrarische bedrijven) die waren verleend met toepassing van de Nederlandse PAS heeft de Nederlandse Raad van State een aantal prejudiciële vragen gesteld inzake de juridische toelaatbaarheid van de drempel- en grenswaarden bij de tenuitvoerlegging van een programmatische aanpak stikstof aan het Hof van Justitie, wat heeft geleid tot het zogenaamde ‘PAS-arrest’ van het Hof van Justitie van 7 november 2018 (samengevoegde zaken C-293/17 en C-294/17)⁴¹.

Het Hof van Justitie oordeelt dat een globale benadering van de stikstofproblematiek in principe wel kan binnen de contouren van artikel 6, derde lid Habitatrichtlijn past en men voor de vergunningverlening kan verwijzen naar de passende beoordeling die daarvoor werd opgemaakt, maar enkel wanneer die passende beoordeling voldoende wetenschappelijke zekerheid biedt dat de individuele projecten/ plannen geen schade toebrengen aan de SBZ, wat de nationale rechter moet nagaan⁴². Sterker nog advocaat-generaal Kokott onderstreept in zijn lezenswaardig advies⁴³ best wel heil te zien in een programmatische aanpak omdat de cumulatieve effecten van stikstofdeposities op deze manier beter kunnen worden onderzocht en beoordeeld, zodat een death-by-a-thousand-cuts-scenario vermeden wordt⁴⁴.

Eén van de meest fundamentele vragen waarover het Hof van Justitie zich moest buigen, was de vraag aan welke inhoudelijke eisen een integrale beoordeling van de programmatische aanpak precies moest voldoen. Het Hof van Justitie heeft – in de lijn met eerdere rechtspraak – restrictief geoordeeld⁴⁵ dat de toekomstige voordelen van dergelijke maatregelen niet mogen worden betrokken in de passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project voor de betrokken gebieden. Als die ecologische voordelen niet vaststaan

³⁸ HvJ 21 juli 2016, nrs. C387/15 en C388/15, Orleans, ECLI:EU:C:2013:220, par. 39.

³⁹ HvJ 15 mei 2014, nr. C-521/12, Briels, ECLI:EU:C:2014:330.

⁴⁰ ‘Demir weigert vergunning voor gascentrale’, <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/vlaanderen/demir-weigert-vergunning-voor-gascentrale-vilvoorde/10345193.html> (geraadpleegd op 10 april 2023).

⁴¹ HvJ 7 november 2018, zaken nrs. C-293/17 en C-294/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment UA et al., ECLI:EU:20:2018:882, par. 101.

⁴² H. SCHOUKENS, ‘Stikstofdepositie en de EU-Habitatrichtlijn na het PASarrest van 7 november 2018: limieten aan de groei of een business as usual?’, *TMR* 2019, 433-435.

⁴³ Opinie Advocaat-Generaal Kokott, 25 juni 2018, zaken nrs. C-297/17 en C-294/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment UA et al., ECLI:EU:C:2018:622, par. 41-43.

⁴⁴ H. SCHOUKENS, ‘De Vlaamse programmatische aanpak stikstof (PAS) na de conclusie van Advocaat-Generaal Kokott van 25 juni 2018: Another one bites the dust’, *TOO* 2018, 318-322.

⁴⁵ Deze restrictieve interpretatie volgt ook uit de interpretatierichtlijnen van de Europese Commissie: EUROPESE COMMISSIE, *Beheer van speciale beschermingszones. De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn*, herziene versie, 2018, 45-48.

omdat het nog niet is uitgewerkt hoe de voordelen tot stand zullen worden gebracht of omdat het niveau van wetenschappelijke kennis het niet mogelijk maakt dat zij met zekerheid in kaart worden gebracht of gekwantificeerd.

Een tweede heikel punt dat in het arrest van het Hof van Justitie werd aangeraakt, had betrekking op het gebruik van zogenaamde drempelwaarden, die beperkte deposities uitsluit van een voorafgaande passende beoordeling. Het hof oordeelde dat het vrijstellen van projecten van de vergunningsplicht (en dus van passende beoordeling) op grond van louter kwantitatieve drempel-/grenswaarden slechts kan wanneer (al dan niet op grond van een eerder opgestelde passende beoordeling op programmaniveau) geen gevaar is voor significante effecten die de natuurlijke kenmerken van het SBZ kunnen aantasten. Dit veronderstelt dat er geen redelijke wetenschappelijke twijfel mag bestaan dat die (onder die drempel vallende) projecten geen schadelijke gevolgen hebben voor de natuurlijke kenmerken van een SBZ. Dit veronderstelt dat er wetenschappelijk gezien geen redelijke twijfel mag zijn dat geen van de projecten die door toepassing van dit programmatisch kader aan de passende beoordelingsplicht ontsnappen, in geen enkele omstandigheid schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van de SBZ. Het voorzorgsbeginsel -dat in het Europees natuurbehoudsrecht zo sterk op de voorgrond treedt- staat hier centraal. Aldus concludeert het Hof dat een vergunningsvrije-systematiek al dan niet met een meldingsplicht juridisch gerechtvaardigd wordt binnen de contouren van de Europese Habitatrictlijn, maar dan moest elke redelijke wetenschappelijke twijfel wél worden weggenomen.

Vervolgens herhaalt het Hof dat er moet worden vermeden dat de optelsom van heel wat kleine ingrepen waarvan de impact op zich bekeken verwaarloosbaar zou zijn, niet alsnog de ecologische integriteit van een speciale beschermingszone in gevaar zou brengen. Het gaat hier om het vermijden van een cumulatie van schadelijke activiteiten die de integriteit van een speciale beschermingszone in gevaar brengt. Het is om deze reden dat het Hof van Justitie heel terughoudend is met het voorzien van algemene vrijstellingen in de wetgeving. Het gaat meer bepaald over clausules die een hele groep handelingen of activiteiten vrijstellen van een voorafgaande passende beoordeling zonder dat daarbij een individuele voortoets plaatsvindt.

Ten slotte kan men tussen de regels van het arrest lezen dat het stikstofprobleem aan de bron aangepakt moet worden. Dit is een niet mis te verstane hint richting een reductie van onze intensieve veeteeltsector. Het Nederlandse stikstofbeleid maakt duidelijk dat het Europees natuurbehoudrecht op termijn lijkt aan te sturen op een kleinere veestapel. De bottomline van het arrest is dat vergunningsverlening op basis van een programmatische beoordelingskader niet in strijd is met artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn, maar uit zinswijze van het Hof moet ook worden afgeleid dat een programma zoals het PAS zich moeilijk laat verenigen met artikel 6, derde lid van de Habitatrictlijn. De lat voor het gebruik van een PAS-kader wordt m.a.w. zeer hoog gelegd.

Hoewel de uitspraak van Hof van Justitie vooral in Nederland een belangrijke praktische weerslag heeft, zal ook Vlaanderen niet gespaard blijven van de repercussies van dit arrest⁴⁶. Het is immers de eerste maal dat de Europese rechters een dermate precieze motivatie geeft over de toepassing van de Habitatrictlijn op de activiteiten die aanleiding geven tot bijkomende stikstofdepositie. Uit voorgaande rechtspraakanalyse wordt op een afdoende manier duidelijk gemaakt dat de overlevingskansen van het Nederlandse PAS na een interventie van het Hof van Justitie zeer gering waren. Nochtans bleef het onzeker in welke mate de Nederlandse Raad van State gevolg zou geven aan de inhoudelijke interpretatie die werd naar voren geschoven door het Hof van Justitie in het arrest van 7 november 2018. De Raad volgt plichtsgetrouw de wegenkaart die het Hof van Justitie eerder reeds had uitgetekend met betrekking tot de Nederlandse programmatische aanpak stikstof. In navolging van het precedentenarrest op het niveau van de Unie heeft de Nederlandse Raad van State plichtsgetrouw de zinswijze van het Hof in acht genomen en geoordeeld dat het Nederlandse PAS-beoordelingskader niet meer gebruikt kan worden voor de vergunningverlening op het niveau van projecten.

⁴⁶ H. SCHOUKENS, 'Het Hof van Justitie legt een bom onder het Vlaamse m.e.r.-Besluit van 10 december 2004: kunnen er nog kwantitatieve uitsluitingsdrempels worden gehanteerd bij de invulling van descreeningsverplichting?', *TROS* 2010, 143-158; H. SCHOUKENS, 'De Nederlandse stikstofstorm waait de grens geruisloos over; ligt een 'bouwstop' ook in Vlaanderen around the corner?', *STORM* 2019/4, bijdrage 13, 1-13; S. SLIWA en J. VERHEEKE, 'Na Nederland ook Vlaanderen? Stikstof geeft stof tot nadenken ...', *TOO* 2020, 80-90.

Het Nederlands stikstofarrest

De verzoeken voor de Raad zijn ingediend in het kader van twee gedingen, het ene tussen de Coöperatie Mobilisation for the Environment UA en de Vereniging Leefmilieu enerzijds en het College van gedeputeerde staten van Limburg (Nederland) en het College van gedeputeerde staten van Gelderland (Nederland) anderzijds (zaak C-293/17), en het andere tussen de Stichting Werkgroep Behoud de Peel en het College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (Nederland) (zaak C-294/17). Beide verzoekschriften handelen over het toestemmingsregimes voor agrarische activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken op gebieden van het Europese ecologische netwerk Natura-2000⁴⁷.

Hoewel het Hof van Justitie aanvaardde dat Nederland gebruik mocht maken van een globale benadering van het stikstofprobleem, bleek er wat te mangelen aan de inhoudelijke invulling ervan. Uit zienswijze van het Hof was duidelijk dat de Nederlandse overheid de instandhoudingsverplichting uit de habitatrichtlijn te optimistisch en progressief invulde. Die laatste vrees werd ook bevestigd in de finale uitspraak van de Nederlandse Raad van State, dat een precedentuitspraak inzake stikstofbeleid vormde op het niveau van de natie. De overkoepelende conclusie luidde dat de positieve effecten van reductie- en/of herstelacties vooraf vast moeten staan. Pas wanneer het depositieniveau effectief gedaald is en het natuurherstel resultaten oplevert, kan de overheid een nieuwe activiteiten toestaan. Omdat het PAS van 2015 te weinig garanties en te veel onzekerheid verschaftte voldeed het niet aan die voorwaarde. Hierdoor mocht het niet meer als toestemmingsbasis voor nieuwe vergunningen worden gebruikt. Dit arrest bevat nog andere interessante overwegingen zoals dat de instandhoudingsdoelstellingen moeten gericht zijn op herstel indien de habitats overbelast zijn door stikstofdepositie, en dat ook bemesting en beweiding als projecten kunnen worden beschouwd die kunnen vallen onder de habitattoets.

Sinds de uitspraken van 29 mei 2019 kan de overheid geen gebruik meer maken van het PAS-systeem. Deze juridische primeur zette het Nederlandse vergunningenbeleid op slot. Zonder bouwvergunning komen er geen nieuwe woningen meer bij. Nieuwe woonwijken of snelwegen aanleggen: vergeet het maar. En als bedrijven geen vergunning meer krijgen, vallen investeringen stil en verkassen innovatieve productieprocessen naar het buitenland. Zonder innovatie en een rechtszekere vergunningsprocedure wordt de economische groei aan banden gelegd. Onder de vrees voor een economische stilstand is overheid sinds dat moment op zoek gegaan naar alternatieven om activiteiten die stikstof uitstoten, toch door te kunnen laten gaan en tegelijkertijd kwetsbare natuur te beschermen. De overheid maakt bijvoorbeeld gebruik van interne of externe saldering of de zogenoemde ADC-toets. Hierbij kan een project of activiteit doorgaan als wordt aangetoond dat er geen alternatief (A) bestaat, er dwingende redenen (D) zijn voor het project en er voor compensatie (C) wordt gezorgd (supra). Door de onwettigheid van het PAS-instrument breekt de Nederlandse overheid zich het hoofd over de legitimiteit van de honderden verleende vergunningen en worden tienduizenden wegen- en woningbouw in de wachtrij geplaatst. Een voorstel van de (demissionaire) Nederlandse regering om de veestapel prompt te halveren, bracht een reeks van verstorende boerenprotesten⁴⁸ op gang voorzien van de klassieke ingrediënten: een verdachtmaking van wetenschappelijke bevindingen, irrealistische voorstellen en torenhoge verwachtingen van technologische ontwikkelingen, zelfs wanneer de impact ervan door de wetenschap als oplossing beperkt werd ingeschat (infra)⁴⁹.

Het Vlaamse stikstofarrest

Wanneer het regent in Amsterdam, druppelt het in Brussel en indien de overheid niet ingrijpt, doet de rechter het. Op 25 februari 2021 velde de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: Raad) in een vergunningsdossier een precedentenarrest⁵⁰ – het zogenaamde stikstofarrest – en plaatste daarbij een

⁴⁷ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1764 en ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:20149:1604.

⁴⁸ D. MINTEN, 'Nederlands boerenprotest wordt echte boerenkrijg', *De Standaard* 4 juni 2022; RIJKSOVERHEID, *Programma Aanpak Stikstof 2015-2021; zoals gewijzigd na partiële herziening op 18 december 2017*, Den Haag, 2017, p. 7-11.

⁴⁹ Wet van 10 maart 2021 tot wijziging van de Nederlandse Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering), *Staatscourant* 24 maart 2021; R. FRINS, 'Trek de Spoedwet aanpak stikstof ontwikkelingen weer vlot?', *TBR* 2020/31, 204.

⁵⁰ RvVb 25 februari 2021, nr. RvVb-A-2021-0967, vzw Natuurpunt Limburg en vzw Limburgse Milieukoepel.

belangrijke kanttekeningen bij het voorlopige PAS-significantiekader, zoals opgenomen in de Omzendbrief OMG/2017/01 van 6 september 2017.

In het kader van de gewenste uitbreiding en verdere exploitatie van een pluimveebedrijf te Kortesseem werd een omgevingsvergunning aangevraagd voor de bouw van twee nieuwe pluimveestallen en de verdere exploitatie van een pluim- en rundveebedrijf van bijna 180.000 slachtkuikens en 30 runderen. De omgevingsvergunning voor onbepaalde duur werd (grotendeels) verleend door de deputatie en in beroep door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw Koen Van den Heuvel (CD&V). Een vermeldenswaardig detail was de gunstige adviesverlening van het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB) in deze vergunningsprocedure. Twee milieuverenigingen gingen tegen die vergunning in beroep bij de Raad en verzoeken de vernietiging ervan.

Het bedrijf bevindt zich in Kortesseem, dat in de driehoek Hasselt, Maastricht en Sint-Truiden ligt. Daarenboven is de boerderij gelegen in de buurt (350 m.) van de speciale beschermingszone 'bossen en kalkgraslanden van Haspengouw'. Het natuurgebied 'bellevuebos' is een Europees SBZ gebied met zeer kwetsbare bosbiotopen en schrale graslanden dat ook nog eens overlapt met een VEN-gebied (verscherpte natuurtoets⁵¹). Voor deze SBZ zijn instandhoudingsdoelstellingen geformuleerd waarin de te verbeteren en te behouden natuurlijke kenmerken zijn opgenomen. De instandhoudingsdoelstellingen moeten leiden tot een gunstige staat van instandhouding van de te beschermen habitat.

Zoals reeds hoger werd vermeld, heeft de vergunningverlenende overheid in deze casus ook toepassing gemaakt van de onlineapplicatie depositiescan, om aldus de specifieke ammoniakbijdrage aan de KDW van de aanwezige habitats verder te berekenen. Die kwam tot de conclusie dat de effecten ten gevolge van de stikstofdepositie 2,84 % van de kritische last bedroegen ter hoogte van de actuele habitats en 4,98 % ter hoogte van de zoekzones. Nu men onder de magische 5 %-vrijstellingsdrempel bleef, was er geen verdere passende beoordeling noodzakelijk en gaf men geen antwoord bij de 'waarom'-vraag. De pluimveestal in Kortesseem bleef net onder die drempel en was daarom zonder passende beoordeling aangevraagd en vergund. In de motivering van vergunningsbeslissing oordeelde de Minister dat de ammoniakemissie van het bedrijf verzurende en vermestende effecten op bestaande habitats heeft, maar dat de bijdrage van de inrichting aan de zogenaamde 'kritische last' kleiner was dan 5% en er bijgevolg voldaan was aan het beoordelingskader van de PAS.

De vergunning werd door verenigingen die optraden ter vrijwaring van de biodiversiteit aangevochten omdat een machinale toepassing van algemene drempelwaarden niet kan verzekeren dat zich geen betekenisvolle aantasting op de natuurwaarden in het VEN-gebied zou kunnen manifesteren. Verder werpen de verenigingen op dat de effecten op dat de nabijgelegen speciale beschermingszone en het nabijgelegen VEN-gebied niet op gedegen wijze zijn onderzocht, aangezien de impact van de aanvraag louter getoetst werd aan de abstracte drempelwaarde van 5 % van de kritische depositiewaarde, zonder rekening te houden met de concrete eigenschappen van de speciale beschermingszone.

De raad brengt vooreerst in herinnering dat een passende beoordeling moet worden opgemaakt, tenzij op grond van objectieve gegevens op absolute wijze kan worden uitgesloten dat het project significante gevolgen zal hebben voor de SBZ. Verwijzende naar de logica van het Hof van Justitie veronderstelt deze werkwijze dat er wetenschappelijk gezien geen redelijke twijfel mag zijn dat geen van de projecten die door toepassing van dit programmatisch kader aan de passende beoordelingsplicht ontsnappen, in geen enkele omstandigheid schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van de SBZ. Uit bovenstaande PAS-werkwijze blijkt niet waarom de 5%-drempel een dergelijke voldoende zekerheid zou bieden. De door de verwerende partij aangeleverde gegevens, of beter gezegd het gebrek daaraan, laten de Raad ook niet toe om te oordelen over de wetenschappelijke deugdelijkheid van de onderbouwing van de 5%-drempel. Hoe die 5%-drempel tot stand is gekomen, is vooralsnog onduidelijk. Voortbouwend op deze zinsnede wordt in de vernietigde beslissing brandhout gemaakt van de niet-bindende instrumenten en diens abstracte kwantitatieve drempels. Het

⁵¹ GwH 27 juni 2019, nr. 103/2019, TOO 2019/4, 411-416, noot S. SLIWA en J. VERHEEKE, "De VEN-toets is strenger dan de habitattoets ... en dat is niet in strijd met de Grondwet".

voorzien van abstracte schadedrempels via omzendbrieven en conceptnota's belemmert de inspraakmechanismen en transparantie van de wetenschappelijke onderbouwing⁵². De vergunningverlenende overheid kan evenwel niet zonder meer abstractie maken van de instandhoudingsdoelstellingen. Hoewel, zoals hoger reeds besproken, de rechtspraak van het Hof van Justitie onder bepaalde voorwaarden toelaat dat met dergelijke kwantitatieve drempels wordt gewerkt, ligt er geen enkel ondersteunend element voor waaruit blijkt dat de voorziene drempel van 5 % van de kritische depositie. Hierdoor werd de verplichting tot opmaak van een passende beoordeling uitgehold door te voorzien in abstracte drempelwaarden zonder dat hiervoor een gedegen wetenschappelijke onderbouwing wordt geboden (supra). Eveneens is het onduidelijk of deze gebaseerd is op de best beschikbare wetenschappelijke kennis en of deze afdoende zekerheid biedt dat de natuurlijke kenmerken van de SBZ in geen geval betekenisvol worden aangetast. Door zo'n werkwijze te installeren, droeg de Vlaamse overheid eveneens bij tot de beslissing van de Raad (artikel 26bis Natuurdecreet).

Tot slot viseerde de Raad ook het gegeven dat de vergunningverlenende overheid die toepassing maakt van de voorziene significantiekaders voor NOX en NH₃ voorbijaat aan de cumulatieve effecten. Om de nuttige werking van het Europees recht te verzekeren, toonde het Hof van Justitie zich al meermaals terughoudend voor deze ontwijkingsmanoeuvres zoals bijvoorbeeld (i) het a priori uitsluiten van bepaalde projecten van de project-MER-plicht zonder dat hierbij vaststaat dat deze geen aanzienlijk milieueffect kunnen hebben wegens hun aard, omvang of ligging, (ii) het ontwijken van de plan MER-plicht door fragmentering van plannen of programma's, en (iii) het negeren van de cumulatieve effecten van projecten op speciale beschermingszones⁵³.

De verplichting voor de vergunningverlenende overheid om zich rekenschap te geven van de cumulatieve milieueffecten werd niet enkel overvloedig aangehaald in de rechtspraak van het Hof van Justitie en de rechtsleer ter zake, maar vloeit in deze zelf rechtstreeks voort uit de bewoording van artikel 6, lid 3 van de Habitatrictlijn en artikel 36ter, § 3 van het Natuurdecreet⁵⁴. De Raad voor Vergunningsbetwistingen betoont zich in het Stikstofarrest dan volkomen in lijn met de zienswijze van het Hof van Justitie uitermate kritisch tegenover de handelswijze om op basis van kwantitatieve drempelwaarden bepaalde projecten uit te sluiten van de verplichting een passende beoordeling op te maken, zonder dat op grond van objectief verifieerbare wetenschappelijke gegevens kan worden uitgesloten dat deze projecten, afzonderlijk of in combinatie met andere projecten, een betekenisvolle aantasting aan de natuurlijke kenmerken van een nabijgelegen speciale beschermingszone zouden kunnen hebben. De Raad geeft ondubbelzinnig en breedvoerig aan dat een motivering die louter op deze significantiekaders steunt en geen concrete feitelijke onderbouwing kent ontoereikend is. Hierdoor herleidt de Raad de intrinsieke waarde van de significantiekaders in de praktische wegwijzers naar nul, en ontvouwt zich een vergunningenvacuüm.

Dit Haspengouwse bos is de eerste dominosteen die viel in de Vlaamse stikstofcrisis⁵⁵. Zoals uit het arrest van de Raad van Vergunningsbetwistingen blijkt, is het beoordelingskader van het PAS-systeem dat de vergunningverlener in Vlaanderen hanteert voor omgevingsvergunningen onvoldoende om de stikstofimpact in kaart te brengen. Deze rechterlijke verklaring van onwettigheid brengt heel wat rechtsonzekerheid met zich mee want het kan er voor zorgen dat reeds afgeleverde omgevingsvergunningen succesvol worden aangevochten op basis van het Europese natuurbehoudsrecht (Habitatrictlijn) en de Vlaamse natuurregelgeving (Natuurdecreet). Om een vergunningvacuüm zoals in Nederland te voorkomen beraadt de Vlaamse regering zich nu versneld over een robuust stikstofkader. In afwachting van de vaststelling van het definitieve PAS-kader heeft Vlaams minister van Omgeving Zuhal Demir op 2 mei 2021 een ministeriële instructie⁵⁶ uitgevaardigd die verduidelijking verschaft aan de adviesverlenende instanties over de beoordeling van stikstofdeposities in het kader van vergunningsaanvragen.

⁵² M. STRUBBE, 'Stikstof en vergunningverlening in het Vlaamse Gewest: aandachtspunten uit de rechtspraak', *TOO* 2021, 136-153.

⁵³ H. SCHOUKENS, 'De Vlaamse stikstofbom is gebarsten: puin ruimen en de moeizame zoektocht naar bijkomende milieugebruiksruimte in tijden van overbelasting?', *STORM* 2021/1, bijdrage 10, 1-15, 10; L. NIJS, 'Het Stikstofarrest: Vlaanderen in de pas van het Hof van Justitie of eigenzinnige apostaat?', *MER* 2021, 184-196.

⁵⁴ L. NIJS, 'Het Stikstofarrest: Vlaanderen in de pas van het Hof van Justitie of eigenzinnige apostaat?', *MER* 2021, 184-196; H. SCHOUKENS, 'Kafka in het Vlaamse stikstofmoeras', *De Standaard* 13 november 2021.

⁵⁵ M. KAAJAN, 'Het PAS-arrest; en nu?', *M&R* 2019, 108-109.

⁵⁶ Ministeriële instructie betreffende de beoordeling van de stikstofuitstoot van vergunningsaanvragen betreffende projecten of activiteiten met mogelijke betekenisvolle effecten op Habitatrictlijngebieden, 2 mei 2021.

Bibliografie

Wetgeving:

Richtlijn nr. 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa, *Pb. L.* 11 juni 2008, 152/1-44.

Richtlijn nr. 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen, *Pb.L.* 27 november 2001, 309/22-30.

Richtl. Raad nr. 92/43/EEG, 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, *Pb.L.* 22 juli 1992, 206/7.

Natuurdecreet.

Beslissing Vlaamse Regering 30 november 2016 betreffende de instandhoudingsdoelstellingen en programmatische aanpak stikstof, VR 2016 3011 DOC.0725/1QUINQUIES (Quinquiesconceptnota).

Ministeriële instructie betreffende de beoordeling van de stikstofuitstoot van vergunningsaanvragen betreffende projecten of activiteiten met mogelijke betekenisvolle effecten op Habitatrichtlijngebieden, 2 mei 2021.

Wet van 10 maart 2021 tot wijziging van de Nederlandse Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering), *Staatscourant* 24 maart 2021.

Rechtspraak:

HvJ 15 mei 2014, nr. C-521/12, Briels, ECLI:EU:C:2014:330.

HvJ 7 november 2018, zaken nrs. C-293/17 en C-294/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment UA et al., ECLI:EU:2018:882, par. 101.

HvJ 16 februari 2012, nr. C – 183/10, Solvay, ECLI:EU:C:2012:82.

GwH 27 juni 2019, nr. 103/2019, *TOO* 2019/4, 411-416, noot S. SLIWA en J. VERHEEKE, “De VEN-toets is strenger dan de habitattoets ... en dat is niet in strijd met de Grondwet”.

ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1764.

ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:20149:1604.

RvVb 25 februari 2021, nr. RvVb-A-2021-0967, vzw Natuurpunt Limburg en vzw Limburgse Milieukoepel.

Rechtsleer:

‘Akkoord over nieuw dok Antwerpse haven, Doel blijft gespaard’, <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/vlaanderen/akkoord-over-nieuw-w-dok-antwerpse-haven-doel-blijft-gespaard/10377343.html> (geraadpleegd op 10 april 2023).

ADVIESCOLLEGE STIKSTOFPROBLEMATIEK, *Niet alles kan overal*, 8 juni 2020, 100-101.

BOUCKAERT, J. en STRUBBE, M., “Wijzigingen aan het Natuurdecreet: een overzicht”, *MER* 2015, 298-302.

Deze restrictieve interpretatie volgt ook uit de interpretatierichtlijnen van de Europese Commissie: EUROPESE COMMISSIE, *Beheer van speciale beschermingszones. De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn*, herziene versie, 2018, 45-48.

EUROPESE COMMISSIE, *Beheer van speciale beschermingszones. De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn*, herziene versie, 2018, 30-32.

FRINS, R., ‘Trekt de Spoedwet aanpak stikstof ontwikkelingen weer vlot?’, *TBR* 2020/31, 204.

GEERAERTS, A., ‘De programmatische aanpak stikstof (PAS): pokerspel met de Habitatrichtlijn’, *STORM* 2019/1, bijdrage 19.
KAAJAN, M., ‘Het PAS-arrest; en nu?’, *M&R* 2019, 108-109.

milieugebruiksruimte in tijden van overbelasting?’, *STORM* 2021/1, bijdrage 10, 1-15, 10.

NIJS, L., ‘Het Stikstofarrest: Vlaanderen in de pas van het Hof van Justitie of eigenzinnige apostaat?’, *MER* 2021, 184-196.

Opinie Advocaat-Generaal Kokott, 25 juni 2018, zaken nrs. C-297/17 en C-294/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment UA et al., ECLI:EU:C:2018:622, par. 41-43.

SCHOUKENS H. en STRUBBE, M., 'De habitattoets revisited in het licht van de recente rechtspraakontwikkelingen: de ecologische integriteit als bindend ankerpunt bij ruimtelijke besluitvorming', *TROS* 2020, 5-46.

SCHOUKENS, H., 't Zijn weiden als wiegende zeeën: grenzen aan de groei door te veel stikstof in Nederland, geen vuiltje aan de lucht in Vlaanderen?', *STORM* 2019/3, bijdrage 19, 1-8.

SCHOUKENS, H., 'An accident waiting to happen: Pieter Bruegel de Oude, Icarus en de val van het Vlaamse stikstofbeleid', *TMR* 2021, 223-239.

SCHOUKENS, H., 'De EU Habitatrictlijn en atmosferische stikstofdepositie: dura lex, sed lex?', in H. SCHOUKENS en I. LARMUSEAU (eds.), *De Programmatische Aanpak Stikstof (PAS): Van een verstands- naar een gelukkig huwelijk tussen economie en natuur?*.

SCHOUKENS, H., 'De Nederlandse stikstofstorm waait de grens geruisloos over; ligt een 'bouwstop' ook in Vlaanderen around the corner?', *STORM* 2019/4, bijdrage 13, 1-13.

SCHOUKENS, H., 'De queeste naar de graal van de duurzame gebiedsontwikkeling: (not) taking no for an answer', *TROS* 2014, 9-12.

SCHOUKENS, H., 'De Vlaamse programmatische aanpak stikstof (PAS) na de conclusie van Advocaat-Generaal Kokott van 25 juli 2018: Another one bites the dust', *TOO* 2018, 318-322.

SCHOUKENS, H., 'Het Hof van Justitie legt een bom onder het Vlaamse m.e.r.-Besluit van 10 december 2004: kunnen er nog kwantitatieve uitsluitingsdrempels worden gehanteerd bij de invulling van descreeningsverplichting?', *TROS* 2010, 143-158.

SCHOUKENS, H., 'Het verslechteringsverbod uit artikel 6 lid 2 van de Habitatrictlijn in het dispuut omtrent de Waldschlössenbrücke: neen aan voldongen feiten bij blijvend natuurverlies?', *TMR* 2016, 440-464.

SCHOUKENS, H., 'Stikstofdepositie en de EU-Habitatrictlijn na het PAS-arrest van 7 november 2018: limieten aan de groei of een business as usual?', *TMR* 2019, 444-445.

SCHOUKENS, H., 'De Vlaamse stikstofbom is gebarsten: puin ruimen en de moeizame zoektocht naar bijkomende SLIWA, S. en VERHEEKE, J., 'Na Nederland ook Vlaanderen? Stikstof geeft stof tot nadenken ...', *TOO* 2020, 80-90.

STRUBBE, M., 'Stikstof en vergunningverlening in het Vlaamse Gewest: aandachtspunten uit de rechtspraak', *TOO* 2021, 136-153.

VELTMAN, J. en SMITS, G., 'De voorgestelde regeling van stikstofdepositie in de Crisis- en Herstelwet', *M&R* 2009, 638-641.

Van Hoorick, G., *Internationaal en Europees Natuurbeschermingsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 1997, 200-204.

Overige:

'Akkoord over nieuw dok Antwerpse haven, Doel blijft gespaard', <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/vlaanderen/akkoord-over-nieuw-w-dok-antwerpse-haven-doel-blijft-gespaard/10377343.html> (geraadpleegd op 10 april 2023).

'Demir weigert vergunning voor gascentrale', <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/vlaanderen/demir-weigert-vergunning-voor-gascentrale-vilvoorde/10345193.html> (geraadpleegd op 10 april 2023).

"De abt van Averbode nam een loopje met de waarheid", <https://dryade.info/category/artikels/> (geraadpleegd op 12 april 2023).

De Conceptnota PAS van 23 februari 2022, die de uitwerking van dit Stikstofakkoord vat, valt te raadplegen op: Stikstofakkoord *Vlaamse Regering – Departement Omgeving (vlaanderen.be)*.

DESCHRIJVER, A., et al., 'Stikstof en biodiversiteit: een onverzoenbaar duo', *Natuur.focus* 2013, 92-102.

ERISMAN, J.W. en BROUWER, T., *De stikstofdepositie bijdragekaart voor effectieve emissievermindering uit de Landbouw, 2021*, Centrum voor Milieuwetenschappen.

EUROPEES MILIEUAGENTSCHAP, State of Nature in the EU – Results from reporting under the nature directives 2013-2018, EEA Rapport nr. 10/2020, 2020, 142, 41.

EUROPESE COMMISSIE, Beheer van speciale beschermingszones. De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrictlijn, herziene versie, 2018, 30-32.

GIES, E. KROS, H., en VOOGD, J.C., *Inzichten stikstofdepositie op natuur*, Wageningen University & Research, 2019, 39, 4.

INSTITUUT VOOR NATUUR- EN BOSONDERZOEK, Natuurrapport 2020, 2020, 139.

INSTITUUT VOOR NATUUR- EN BOSONDERZOEK, Natuurrapport 2020, 2020, 130.

LUWEL, L., 'Wie zal de megastallen uitmesten?', *De Standaard* 26 december 2020.

MINTEN, D., 'Nederlands boerenprotest wordt echte boerenkrijg', *De Standaard* 4 juni 2022.

RENSON, I., 'Laks vergunningenbeleid zet de deur open voor megastallen', *De Standaard* 12-13 december 2020, 20-23.

RENSON, I., 'Vlaanderen stikt in het stikstof, maar beseft het niet', *DeStandaard* 19-20 december 2020, 24-25.

RIJKSOVERHEID, *Programma Aanpak Stikstof 2015-2021; zoals gewijzigd na partiële herziening op 18 december 2017*, Den Haag, 2017, p. 7-11.

SCHOUKENS, H., 'Kafka in het Vlaamse stikstofmoeras', *De Standaard* 13 november 2021.

VAN DYCK, H., "Stikstof, een chronische killer", *De Standaard* 29 december 2021.

VANDERAA, E., 'De bom onder de PAS', *Vakblad natuur bos landschap* December 2017, 3-7.

VLAAMSE MILIEUMAATSCHAPPIJ, Jaarrapport Lucht. Effecten van luchtvervuiling op gezondheid en ecosystemen, 2020, 35.

VLAAMSE REGERING, Vlaams Regeerakkoord 2014-2019, 81.

www.vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen/landbouw-en-visserij/veestapel (geraadpleegd op 10 april 2023).