



UHASSELT

KU LEUVEN



Maastricht University

KNOWLEDGE IN ACTION

Faculteit Rechten

master in de rechten

Masterthesis

De conformiteit van het nieuwe Vlaamse stikstofakkoord met de Europese regelgeving: een milieu- en mensenrechtelijke analyse

Britt Bocken

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten, afstudeerrichting overheid en recht

PROMOTOR :

Prof. dr. Carola BILLIET

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.



UHASSELT

KNOWLEDGE IN ACTION

www.uhasselt.be

Universiteit Hasselt

Campus Hasselt:

Martelarenlaan 42 | 3500 Hasselt

Campus Diepenbeek:

Agoralaan Gebouw D | 3590 Diepenbeek

2022

2023



KU LEUVEN



Maastricht University

Faculteit Rechten

master in de rechten

Masterthesis

***De conformiteit van het nieuwe Vlaamse stikstofakkoord met de Europese regelgeving:
een milieu- en mensenrechtelijke analyse***

Britt Bocken

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten, afstudeerrichting overheid en recht

PROMOTOR :

Prof. dr. Carola BILLIET

SAMENVATTING

De Vlaamse stikstofproblematiek is de afgelopen periode reeds meermaals in de actualiteit gekomen. In de media werd een gepolariseerd beeld geschetst tussen de landbouwers enerzijds en de natuurorganisaties en minister van Omgeving Zuhal Demir anderzijds. Maar wat is de grondslag van deze problematiek en waar wringt potentieel het schoentje nu werkelijk?

Stikstof, bestaande uit ammoniak en stikstofoxiden, veroorzaakt twee hoofdproblemen: vermessing en verzuring. Vermesting is een teveel aan stikstof in de natuur, waardoor planten verdwijnen die gevoelig zijn aan stikstof en zo overwoekerd worden door andere planten die stikstof als hoofdzakelijke voedingsbron hebben. Op deze manier raakt de biodiversiteit, en alzo het ecosysteem van een bepaalde habitat verstoord. Naast vermessing, is ook de verzuring een probleem. Dit probleem is gerelateerd aan de luchtkwaliteit. Hierbij verbindt stikstof zich met andere chemische stoffen die zich in de lucht bevinden en ontstaan er schadelijke chemische verbindingen. Die verbindingen komen terecht in de bodem of het water en zorgen voor een lagere pH-waarde. Hierdoor wordt de opname van voedingsstoffen voor bepaalde planten bemoeilijkt, waardoor hun voorbestaan wordt bedreigd.

Wanneer onderzocht wordt wie de grootste veroorzaker is van stikstof, komt men terecht bij de landbouwsector. De landbouw is verantwoordelijk voor 95,17% van de totale uitstoot van ammoniak, een belangrijke component van stikstof. Dit leidt ertoe dat in totaal 56,30% van de stikstofemissies aan hen kan worden toegeschreven. Gezien dit grote percentage van de landbouwsector in de uitstoot van ammoniak, werd gevreesd dat zij het hardste getroffen zouden worden door het stikstofbeleid. Dit gaf ook aanleiding tot verschillende boerenprotesten.

Onder verschillende impulsen zoals de Unierechtelijke verplichtingen, het Stikstofarrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 25 februari 2021 en eerdere waarschuwingen van diezelfde Raad, werd de Vlaamse Regering gedwongen tot het uitwerken van een nieuwe en/of geactualiseerde aanpak betreffende de stikstofproblematiek: de Programmatische Aanpak Stikstof ('PAS'). Na een turbulente periode in de jaren 2022-2023, is de Vlaamse Regering het op 10 maart 2023 eindelijk eens geraakt over een nieuwe PAS 2023.

Hoewel er opluchting was over deze (politieke) beleidsbeslissing, was er niet noodzakelijk gejuich. Noch van de landbouwsector, noch van de natuurorganisaties. Mogelijke pijnpunten van de PAS 2023 kunnen geïdentificeerd worden in zowel het milieurecht als het mensenrechtenrecht.

Met betrekking tot het milieurecht is wetenschappelijke zekerheid absoluut noodzakelijk. Maar laat dit nu net het probleem zijn. Gaat de PAS 2023 de vooropgestelde doelstellingen behalen? Mag er in de PAS 2023 gebruik gemaakt worden van drempelwaarden om vergunningen al dan niet toe te kennen? Is het wetenschappelijk verantwoord dat nog vergunningen toegekend worden in een stikstofbad dat reeds overvol is? Het antwoord op deze vragen zal de lezer niet terugvinden in deze

masterthesis. Hierover dient een multidisciplinair team zich te buigen. Een team met alle nodige wetenschappelijke kennis, naast louter juridische kennis.

Naast de milieurechtelijke vraagstukken, zijn er ook enkele bezwaren te maken met betrekking tot bepaalde mensenrechten. Uit de PAS 2023 is één van de beleidsregels een verplichte stopzetting van landbouwbedrijven die een te grote bijdrage leveren aan de negatieve effecten die de natuur ondervindt door een teveel aan stikstof. Dit zijn de zogenaamde 'rode' bedrijven of 'piekbelasters'. In het kader van deze maatregel zou gesteld kunnen worden dat hun recht op eigendom en recht op vrijheid van beroep en recht om te werken potentieel aangetast wordt. Naast deze individuele belangen van de landbouwer-piekbelasters, speelt er natuurlijk ook het belang van natuurbescherming en -behoud. Bij de afwegingen van deze conflicterende belangen zijn er verschillende argumenten waarmee rekening gehouden dient te worden; het nalatige en laattijdige overheidsoptreden waardoor er nu drastische maatregelen uitgeschreven zijn voor de landbouwsector, het louter viseren van landbouwbedrijven die nabij speciale beschermingszones liggen, het verlies van landbouwgronden en de landbouwer zijn beroepsactiviteit door de verplichte stopzetting etc. Aan de andere kant kunnen natuurlijk ook niet de belangen van de natuur verwaarloosd worden; de biodiversiteit, de luchtkwaliteit, de urgentie om in het belang van natuur en klimaat te handelen. Bovendien is er (officieel en expliciet) geen sprake van een beroepsverbod voor de landbouwer en wordt hij ook gecompenseerd voor het verlies van zijn eigendom.

Kortom, er gaan verschillende argumenten op voor de belangen van de landbouwsector en deze van de natuur. Toch lijkt het te betwijfelen dat er een schending van de individuele belangen en mensenrechten van de landbouwers vastgesteld zal worden. Deze voorspelling dient uiteraard met enige voorzichtigheid aangenomen te worden. De gemaakte mensenrechtelijke analyse is er slechts een bij benadering.

DANKWOORD

Met de indiening van deze masterthesis is het einde van mijn rechtenopleiding aan de UHasselt in zicht. Ik maak van de gelegenheid gebruik om enkele mensen te bedanken.

Zo bedank ik mijn promotor prof. dr. Carole M. Billiet waarmee ik steeds in dialoog kon gaan over (de inhoud van) mijn masterthesis.

Ook mijn ouders dienen bedankt te worden. Niet enkel voor hun steun tijdens het schrijven van deze masterthesis maar ook voor de ondersteuning die zij mij boden gedurende mijn gehele opleiding. Hun woorden van bemoediging en geruststelling gaven mij steeds nieuwe moed en deden mij relativeren waar en wanneer dit nodig was. Zij zijn mijn ruggensteun, waarvoor duizendmaal bedankt!

Tot slot bedank ik mijn kotgenoten en vriendinnen voor de momenten van ontspanning die we allemaal soms nodig hadden.

Britt Bocken

Hasselt, 15 mei 2023

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	i
Dankwoord	iii
Lijst van afkortingen	vii
Lijst van bijlagen	ix
Inleiding	2
<i>Situering van het onderzoek</i>	2
<i>Onderzoeksmethode en -vragen</i>	2
Onderzoeksvragen	2
Veldonderzoek en interviews	4
I. De Vlaamse stikstofproblematiek	10
<i>I.1 Stikstofproblematiek door een wetenschappelijke lens</i>	10
I.1.1 Stikstof als begrip	10
I.1.2 Stikstof als probleem	11
I.1.3 Stikstof in cijfers	12
<i>I.2 Evolutie van wetgeving en beleid</i>	18
I.2.1 Jaren 1990 – 2010	19
I.2.2 Jaren 2010 – 2020	24
I.2.3 Jaren 2020 – vandaag de dag	38
<i>I.3 Evolutie van de rechtspraak</i>	62
I.3.1 RvVb 5 november 2019, nr. RvVb-A-1920-0220, Provincie Noord-Brabant e.a.	62
I.3.2 RvS 4 mei 2020, nr. 247.483, Tans	64
I.3.3 RvVb 3 december 2020, nr. RvVb-A-2021-0361, Gemeente Baarle-Hertog e.a.	66
I.3.4 RvVb 25 februari 2021, nr. RvVb-A-2021-0697, Natuurpunt Limburg e.a.	67
I.3.5 RvVb 12 augustus 2021, nr. RvVb-S-2021-1254, Natuurpunt Markvallei vzw	71
I.3.6 RvVb 10 februari 2022, nr. RvVb-A-2122-0455, Natuurpunt Markvallei vzw	73
I.3.7 RvVb 27 oktober 2022, nr. RvVb-A-2223-0165, Nauwelaerts e.a.	75
<i>I.4 Tussentijdse conclusie</i>	76
II. Milieurechtelijk aspect	78
<i>II.1 Gebruik van drempelwaarden</i>	78
<i>II.2 Toekenning van een vergunning in een "vol stikstofbad"</i>	82
<i>II.3 Tussentijdse conclusie</i>	83
III. Mensenrechtelijk aspect	84

<i>III.1 Ontvankelijkheidsvoorwaarden</i>	85
III.1.1 Ratione materiae	85
III.1.2 Ratione personae.....	88
III.1.3 Ratione loci en ratione temporis	89
<i>III.2 Toetsing aan de grondrechten</i>	90
III.2.1 Artikel 15 EU-Handvest: vrijheid van beroep en het recht om te werken.....	90
III.2.2 Artikel 17 EU-Handvest: recht op eigendom	96
III.2.3 Artikel 37 EU-Handvest: milieubescherming	116
<i>III.3 Tussentijdse conclusie</i>	121
IV. Conclusie	122
Bibliografie	126
<i>Wetgeving</i>	126
Internationale regelgeving	126
Supranationale regelgeving	126
Europese regelgeving	126
Nationale regelgeving.....	127
<i>Rechtspraak</i>	131
Supranationale rechtspraak.....	131
Europese rechtspraak.....	133
Nationale rechtspraak.....	135
<i>Rechtsleer</i>	136
Boeken.....	136
Bijdragen in tijdschriften.....	136
Verzamelwerken	138
Masterproeven, verhandelingen, doctoraatsproefschriften	138
Onlinebronnen en varia	138
Bijlagen	146
<i>Bijlage 1 – Berekening pluimveestapel</i>	146
<i>Bijlage 2 – Tijdljn stikstofproblematiek</i>	147
<i>Bijlage 3 – Interview Johan Van Den Bosch</i>	149
<i>Bijlage 4 – Interview Jos Ramaekers</i>	159
<i>Bijlage 5 – Interview Respondent 3</i>	172
<i>Bijlage 6 – Interview Martijn Kesters</i>	210
<i>Bijlage 7 – Interview Bram Van Hecke</i>	218
<i>Bijlage 8 – Interview Respondent 6</i>	219

LIJST VAN AFKORTINGEN

Algemene afkortingen

CBS	College burgemeester en schepenen
EHRM	Europees Hof voor Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
G-IHD	Gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen
GMVC	Gewestelijke Milieuvergunningscommissie
HvJ	Hof van Justitie van de Europese Unie
IHD	Instandhoudingsdoelstellingen
IHM	Instandhoudingsmaatregelen
ILVO	Vlaams Instituut voor Landbouw- Visserij- en Voedingsonderzoek
KDW	Kritische depositiewaarde
MER	Milieueffectenrapport
PAS	Programmatische Aanpak Stikstof
RvS	Raad van State (afdeling rechtspraak)
RvVb	Raad voor Vergunningsbetwistingen
S-IHD	Specifieke instandhoudingsdoelstellingen
SBZ-H('en)	Habitatrichtlijngebieden(en)
SBZ('s)	Speciale Beschermingszone(s)
VLAIO	Vlaams Agentschap Innoveren & Ondernemen
VLIF	Vlaams Landbouwinvesteringsfonds
VMM	Vlaamse Milieumaatschappij

Afkortingen van regelgeving

Bisnota 2014	VLAAMS MINISTER VAN LEEFMILIEU, NATUUR EN CULTUUR, Bisnota aan de leden van de Vlaamse Regering, VR 2014 2304, Doc.0467/1bis, 9. (Incl. bijlagen).
EAP EVRM	Eerste Aanvullend Protocol bij EVRM
EU-Handvest	Handvest Grondrechten van de Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor Rechten van de Mens
Omzendbrief 2017	Omz.VI. 6 september 2017 betreffende de toepassing van de op grond van artikel 36ter, § 3 en § 4, van het Natuurdecreet opgelegde beoordeling van vergunningsaanvragen betreffende projecten of activiteiten met mogelijk betekenisvolle effecten voor speciale beschermingszones, BS 12 oktober 2017, 92442
Quinquiesconceptnota	VLAAMSE MINISTER VAN OMGEVING, NATUUR EN LANDBOUW, <i>Quinquiesconceptnota aan de leden van de Vlaamse Regering betreffende instandhoudingsdoelstellingen (IHD) en programmatische aanpak stikstof (PAS)</i> , VR 2016 3011, Doc.0725/1Quinquies
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Natuurdecreet	Decr.VI. 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, <i>BS</i> 10 januari 1998, 599.
Habitatrichtlijn	Richtl.Raad nr. 92/43/EEG, 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, <i>Pb.L.</i> 22 juli 1992, afl. 206, 7.
Vogelrichtlijn	Richtl.EP en Raad nr. 2009/147/EG inzake het behoud van de vogelstand (gecodificeerde versie), <i>Pb.L.</i> 26 januari 2010, afl. 20, 7.
Ministeriële instructie 2 mei 2021	MINISTER ZUHAL DEMIR, Ministeriële instructie betreffende de beoordeling van de stikstofuitstoot van vergunningsaanvragen betreffende projecten of activiteiten met mogelijke betekenisvolle effecten op de habitatrichtlijngebieden, KZD-13620, 2 mei 2021, https://www.natuurenbos.be/sites/default/files/20210502_instructie_pas.pdf , 20 p.

LIJST VAN BIJLAGEN

1. Berekeningen pluimveestapel
2. Tijdlijn stikstofstofproblematiek
3. Interview Johan Van Den Bosch
4. Interview Jos Ramaekers
5. Interview Respondent 3
6. Interview Martijn Kesters
7. Interview Bram Van Hecke
8. Interview Respondent 6.

INLEIDING

Situering van het onderzoek

1. “*Demir aan de strop*”¹ is wellicht één van de bekendste foto’s uit de media van het jaar 2022, die genomen is op het boerenprotest van 13 juni 2022, naar aanleiding van de stikstofproblematiek die in België heerste (en heerst?).

Sinds 25 februari 2021, de dag waarop de Raad voor Vergunningsbetwistingen uitspraak deed in ‘het Stikstofarrest’, kon het stikstofdebat niet langer ontweken worden. Ook wie de krant opensloeg (al dan niet digitaal) kon er niet aan ontsnappen. Met het Stikstofarrest werd de stikstofproblematiek alzo op de (politieke) agenda gezet.

2. Deze stikstofproblematiek vormt dan ook het onderwerp van de thesis. De problematiek wordt bekeken vanuit twee invalshoeken; een milieurechtelijke en een mensenrechtelijke invalshoek, waarbij het zwaartepunt zal liggen op de mensenrechtelijke analyse. (Zie meer *infra* randnr. 6).

3. Aangezien het Hof van Justitie van de Europese Unie al inkt heeft doen vloeien over de Nederlandse aanpak betreffende stikstof², is het maar de vraag wanneer België met haar aanpak aan de beurt komt.

Onderzoeksmethode en -vragen

Onderzoeksvragen

4. De centrale onderzoeksvraag die deze thesis zal beantwoorden, luidt: “*Welke bezwaren kunnen potentieel geïdentificeerd worden in het Vlaamse Stikstofakkoord in het licht van artikel 6, lid 3 Habitatrichtlijn en de artikelen 15, 17 en 37 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie?*”.

5. De onderzoeksvraag is van evaluerende aard.³ Met deze onderzoeksvraag wordt nagegaan waar in het Vlaamse Stikstofakkoord potentiële pijnpunten gesitueerd kunnen worden in het licht van artikel 6, lid 3 Habitatrichtlijn⁴ en de vermelde artikelen van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie⁵ (afgekort: ‘EU-Handvest’). Binnen het bestek van deze thesis is het niet de bedoeling ook te voorzien in aanbevelingen omtrent deze pijnpunten. De analyse heeft louter tot

¹ X., ‘*Demir aan de strop*’: N-VA minister dient klacht in na dreigement op boerenprotest, Knack, 14 juni 2022, <https://www.knack.be/nieuws/belgie/demir-aan-de-strop-n-va-minister-dient-klacht-in-na-dreigement-op-boerenprotest/> (consultatie 1 mei 2023).

² HvJ 7 november 2018, nrs. C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882, Coöperatie Mobilisation for the Environment UA en Vereniging Leefmilieu/College van gedeputeerde staten van Limburg en College van gedeputeerde staten van Gelderland en Stichting Werkgroep Behoud de Peel tegen College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant.

³ L. KESTEMONT en P. SCHOUKENS, *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Leuven, Acco, 2020, 32.

⁴ 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, afl. 206, 7.

⁵ Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, 26 oktober 2012, *Pb.C.* 26 oktober 2012, afl.326, 391.

doel enkele pijnpunten te situeren. Het is dan ook geen exhaustieve analyse van het gehele Vlaamse Stikstofakkoord.

6. De onderzoeksvraag valt dus uit elkaar in twee aspecten. Enerzijds het milieurechtelijk aspect betreffende de conformiteit met de Habitatrichtlijn. Anderzijds het mensenrechtelijk aspect aangaande de artikelen 15, 17 en 37 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.

Artikel 15 EU-Handvest heeft betrekking tot het recht om te werken en werk te verrichten dat men vrij gekozen heeft. Artikel 17 EU-Handvest betreft eenieders recht op eigendom, alsook het te gebruiken en erover te beschikken zoals hij wenst. Het artikel behelst ook het idee dat in beginsel niemand van zijn eigendom ontnomen mag worden. Het laatste artikel, artikel 37 EU-Handvest, stelt dat een hoog niveau van milieubescherming en een verbetering van de milieukwaliteit in het Unierechtelijk beleid geïncorporeerd dient te worden.⁶

Hoewel de beide aspecten onderdeel uitmaken van de onderzoeksvraag, zal deze masterthesis zich voornamelijk focussen op het mensenrechtelijk aspect, hieraan wordt dan ook de prioriteit gegeven. De reden hiervoor is dat Estelle Briers in het afgelopen academiejaar (2021-2022) reeds een analyse heeft gemaakt betreffende artikel 6, lid 3 van de Habitatrichtlijn. Dit zal dan ook als referentiewerk dienen voor het milieurechtelijk aspect van deze thesis. Voor het mensenrechtelijk aspect wordt er niet voortgebouwd op een eerdere masterthesis van een (ex-)student(e). Hiervan zal de analyse plaatsvinden in deze thesis.

7. Ter ondersteuning van de centrale onderzoeksvraag zijn er ook subonderzoeksvragen. Deze helpen om via een gestructureerde wijze tot een conclusie te komen.

I. De Vlaamse Stikstofproblematiek

- a. Hoe is de aanpak van de Vlaamse overheid betreffende de stikstofproblematiek geëvolueerd? (Wat is het rechtshistorisch kader?)
- b. Welke evolutie is er te constateren in de nationale rechtspraak?
- c. Wat is de huidige stand van zaken?

II. Het milieurechtelijk aspect: de Habitatrichtlijn

- a. Is het gebruik van drempelwaarden, in situaties waar er geen risico is op een betekenisvolle aantasting en dus geen Passende Beoordeling gemaakt moet worden (ten gevolge van de Voortoets), verdedigbaar?
- b. Is het verdedigbaar dat vergunningen nog toegekend worden wanneer het stikstofbad reeds vol is?

III. Het mensenrechtelijk aspect: het Handvest Grondrechten van de Europese Unie

- a. Hof van Justitie van de Europese Unie.
 - i. Wat zijn de ontvankelijkheidsvoorwaarden?

⁶ Arts. 15, 17 en 37 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, 26 oktober 2012, *Pb.C.* 26 oktober 2012, afl.326, 391.

- ii. Welke problemen kunnen er zich stellen bij deze ontvankelijkheidsvoorwaarden?
- b. Artikel 15 EU-Handvest.
 - i. Wat is de doelstelling van artikel 15 EU-Handvest?
 - ii. Hoe moet artikel 15 EU-Handvest geïnterpreteerd worden?
 - iii. Welke relevante *case-law* bestaat er over artikel 15 EU-Handvest?
 - iv. De analyse van het Stikstofdossier; vormt de beleidslijn van het huidige Stikstofakkoord (2023), concreet de stopzetting van piekbelasters tegen 2030, een schending van artikel 15 EU-Handvest?
- c. Artikel 17 EU-Handvest.
 - i. Wat is de doelstelling van artikel 17 EU-Handvest?
 - ii. Hoe moet artikel 17 EU-Handvest geïnterpreteerd worden?
 - iii. Welke relevante *case-law* bestaat er over artikel 17 EU-Handvest?
 - iv. De analyse van het Stikstofdossier; vormt de beleidslijn van het huidige Stikstofakkoord (2023), concreet de stopzetting van piekbelasters tegen 2030, een schending van artikel 17, §1 EU-Handvest?
- d. Artikel 37 EU-Handvest.
 - i. Wat is de doelstelling van artikel 37 EU-Handvest?
 - ii. Hoe moet artikel 37 Handvest geïnterpreteerd worden?
 - iii. Welke relevante *case-law* bestaat er over artikel 37 EU-Handvest?
 - v. De analyse van het Stikstofdossier; zou de niet-stopzetting van piekbelasters tegen 2030, een schending vormen van artikel 37 EU-Handvest?

IV. Conclusie

- a. Wat is het antwoord op de subonderzoeksvragen (samengevat)?
- b. Wat is het antwoord op de centrale onderzoeksvraag?

Tot slot moet vermeld worden dat de thesis **geactualiseerd is tot 25 maart 2023**, tenzij anders aangegeven.

Veldonderzoek en interviews

8. Ter staving van de mensenrechtelijke analyse zullen ook een zestal diepte-interviews afgenomen worden. Om een stem te geven aan beide belangengroepen in het stikstofdebat, landbouwers enerzijds en natuurbeschermers anderzijds, zullen er drie interviews per groep afgenomen worden. Dit wil zeggen drie interviews waarbij landbouwers of landbouworganisaties aan het woord komen en drie interviews waarbij organisaties of individuen die zich inzetten voor het natuurbehoud een stem krijgen.

9. Het doel van de interviews is niet om een exhaustief veldonderzoek te verrichten, hiervoor is de masterthesis te beperkt in tijd en omvang. De interviews dienen om extra inzicht te bieden in de stikstofproblematiek. Daarnaast zal het ook verschillende opinies opleveren. Bovendien wordt het

geografisch gebied van de geïnterviewden ook beperkt tot Limburg. In Limburg is er namelijk een goede variatie tussen landbouw en natuur.

10. Gezien het doel van de interviews is geopteerd om te werken met een semigestructureerd interview. Hiervoor worden ofwel topiclijsten ofwel vragenprotocollen aangeraden. Een topiclijst is relatief snel en eenvoudig op te stellen. Het is een lijst van onderwerpen die de interviewer aan bod zal laten komen in zijn gesprek. Het voordeel is dat het leidt tot een natuurlijke en spontane conversatie. Dit is eerder weggelegd voor ervaren interviewers. Ook de analyse ervan is moeilijker aangezien vragen niet altijd op dezelfde manier gesteld zullen worden, wat verschillende nuances met zich kan meebrengen. Het vragenprotocol is gelijkaardig aan een topiclijst maar er zijn toch meer uitgeschreven interviewvragen. Toch krijgt de geïnterviewde ook hier voldoende ruimte om zijn mening te vertellen. Bij een vragenprotocol krijgen de geïnterviewden ongeveer dezelfde vragen. Dit is een voordeel voor de analyse achteraf. Echter in tegenstelling tot de topiclijst kan een vragenprotocol sneller kunstmatig aanvoelen, waardoor de spontaniteit verloren gaat.⁷ De belangrijkste vragen in een interview zijn namelijk 'wat' en 'hoe'-vragen naar persoonlijke meningen, emoties en ervaringen. Suggestieve vragen, die de geïnterviewde in een bepaalde richting sturen, zijn te vermijden.⁸

Rekening houdend met de beperkte ervaring die de interviewer (Britt Bocken, auteur van deze masterthesis) heeft, wordt geopteerd om te werken met een vragenprotocol. Op deze manier is er toch een zekere houvast. Er wordt getracht het interview zo spontaan mogelijk te laten verlopen, zodat de geïnterviewde zich veilig voelt om met een open geest en ongeremd de vragen te beantwoorden.

Aangezien er verschillende mensen geïnterviewd worden, die elk vanuit hun perspectief op een andere manier bij de stikstofproblematiek zijn betrokken, zullen de vragen waar nodig en gepast een andere structuur aannemen. Bovendien is het niet relevant om iedere vraag aan elke geïnterviewde te stellen, omdat deze soms louterweg niet van toepassing is.

11. Het is de bedoeling dat volgend vragenprotocol gehanteerd zal worden tijdens de interviews.

Goedendag meneer of mevrouw X. Ik zal me misschien eerst even kort voorstellen? Ik ben Britt Bocken, laatstejaars masterstudent Rechten aan de universiteit Hasselt. Dit interview vindt plaats in het kader van mijn eindwerk of masterthesis. Het onderwerp ervan is de stikstofproblematiek, en in het kader hiervan zou ik u graag enkele vragen willen stellen.

De bedoeling van het interview is om meer inzichten en opinies te verwerven betreffende de problematiek. Er zijn dus geen juiste of foute antwoorden. Het zou geapprecieerd worden als u de vragen zo ruim mogelijk beantwoordt. Alles wat u denkt, mag u mij vertellen. Zou u graag wensen dat het interview geanonimiseerd wordt?

⁷ D. MORTELMANS, *Handboek Kwalitatieve Onderzoeksmethoden*, Leuven, Acco, 2020, 195-196.

⁸ B. MEULEMAN en H. ROOSE, *Kennis maken. Methodologie voor sociale wetenschappers*, Gent, Skribis, 2021, 324-326.

Ik ga wel het interview opnemen met een dictafoon (via een app op mijn gsm), maar die geluidsopname zal nergens verspreid worden. Het dient louter en alleen als hulpmiddel zodat ik achteraf de interviews makkelijker kan verwerken.

*Hebt u hier vragen of opmerkingen bij? ****

Ik heb hier nog een kleine vragenlijst afgedrukt omtrent uw demografische gegevens. Mag ik u vragen deze te willen invullen? Dit is in het licht van de gegevensverwerking en -verzameling.

<i>Wat is uw geslacht?</i>	
<input type="radio"/> <i>M</i>	<input type="radio"/> <i>V</i> <input type="radio"/> <i>X</i> <input type="radio"/> <i>Zeg ik liever niet</i>
<i>Wat is uw geboortedatum?</i>	
.....	<input type="radio"/> <i>Zeg ik liever niet</i>
<i>Wat is uw woonplaats (gemeente volstaat)?</i>	
.....	<input type="radio"/> <i>Zeg ik liever niet</i>
<i>Wat is uw hoogste opleidingsniveau (zo nauwkeurig mogelijk)?</i>	
<input type="radio"/> <i>Universiteit: doctor</i>	
<input type="radio"/> <i>Universiteit: master</i>	
<input type="radio"/> <i>Universiteit: bachelor</i>	
<input type="radio"/> <i>Hogeschool: bachelor</i>	
<input type="radio"/> <i>Secundair onderwijs (middelbaar)</i>	
<input type="radio"/> <i>Ander:</i>	
<i>Wat is uw beroepsactiviteit (zo nauwkeurig mogelijk)?</i>	
.....	
.....	

Het interview wordt aangevangen met openingsvragen. Dit zijn vragen die het interview op gang helpen en gelijktijdig ook het onderwerp introduceren aan de geïnterviewde.⁹ Vragen 1 en 2 laten de geïnterviewde direct toe zijn visie kenbaar te maken. Zo krijgt de interviewer een inkijk in de persoonlijke visie van de geïnterviewde.

- 1) Op welke manier wordt u met de huidige stikstofproblematiek geconfronteerd?
- 2) Wat zijn uw grootste bezorgdheden betreffende het Stikstofakkoord?

Vervolgens kan aan de hand van transitievragen overgeschakeld worden naar meer specifieke onderwerpen.¹⁰

Artikel 15 en 17:

Vragen voor een landbouwer:

- *Wat is uw huidige beroepsactiviteit in de landbouwsector?*
Hiermee tracht ik te achterhalen in welke sector de geïnterviewde actief is; varkensproductie, koeien, pluimvee...
Niet relevant voor geïnterviewden die de belangen van de natuur vertegenwoordigen.
- *Over hoeveel grond beschikt u momenteel (gemiddeld) die u kan aanwenden voor uw beroepsactiviteit (in eigendom of pacht)?*
- *Hoeveel procent is daarvoor (gemiddeld) specifiek aangewend voor het uitoefenen van uw huidige beroepsactiviteit?*
Met bovenstaande vraag tracht ik inzicht te krijgen in de specifieke situatie van de geïnterviewde.
- *In welke mate heeft het nieuwe Stikstofakkoord een (potentiële) impact op die beroepsactiviteit voor u persoonlijk?*
Deze vraag onderzoekt de huidige situatie van de geïnterviewde.
- *In de situatie waarin u uw beroepsactiviteit zou moeten staken, in welke mate kan u uw beroepsactiviteit dan opnieuw invullen? Met andere woorden; heeft u een andere beroepsactiviteit waarop u zou kunnen terugvallen?*
Deze vraag onderzoekt de toekomstige situatie van de geïnterviewde en hoe hij deze ziet.
- *Heeft u volgens u reeds voldoende informatie ontvangen betreffende het Stikstofakkoord en de gevolgen voor uw beroepsactiviteit?*
- *Bent u tevens op de hoogte gebracht van potentiële steunmaatregelen?*
- *Bent u van mening dat deze toereikend genoeg zijn?*

Opgemerkt dient te worden dat bovenstaande vragen niet relevant zijn voor een geïnterviewde die zelf geen landbouwer is maar bv. woordvoerder van een belangenorganisatie voor landbouwers. Dan kunnen beter de volgende vragen gesteld worden;

⁹ *Ibid.*, 325.

¹⁰ *Ibid.*

- *Wat is de meest uitgeoefende beroepsactiviteit (bv. veeteelt, pluimveeteelt,...) van de landbouwers die u vertegenwoordigt?*
- *Wat is de (gemiddelde) omvang van hun landbouwbedrijf (per persoon)?*
- *In welke mate heeft (volgens u) het nieuwe Stikstofakkoord een (potentiële) impact op hun beroepsactiviteit?*
- *In de situatie waarin zij hun beroepsactiviteit zouden moeten staken, in welke mate kan men dan zijn beroepsactiviteit opnieuw invullen? Met andere woorden; hebben de landbouwers een andere beroepsactiviteit waarop ze zouden kunnen terugvallen?*
- *Hebben de boeren (volgens u) reeds voldoende informatie ontvangen betreffende het Stikstofakkoord en de gevolgen voor hun beroepsactiviteit?*
- *Zijn zij tevens op de hoogte gebracht van potentiële steunmaatregelen?*

Artikel 37:

Deze vragen zijn voornamelijk relevant voor de geïnterviewden die in het kader van natuurbehoud en -bescherming geïnterviewd worden. Toch kunnen enkele vragen ook gesteld worden aan geïnterviewden die de belangen van de landbouwers vertegenwoordigen (bij deze vragen staat niet aangegeven dat de vraag overbodig is voor een geïnterviewde vanuit het standpunt van de landbouwer).

- *Welke korte termijneffecten van de stikstofproblematiek zijn waarneembaar op de natuur?*
Deze vraag is eerder overbodig voor een geïnterviewde die het standpunt van de landbouwer vertegenwoordigen.
- *Welke lange termijneffecten van de stikstofproblematiek zijn te verwachten op de natuur?*
Deze vraag wordt voor een geïnterviewde die het standpunt van de landbouwer vertegenwoordigt aangepast naar "Vanuit uw standpunt ...".
- *Zijn er (volgens u) andere, meer efficiënte, maatregelen die genomen zouden kunnen worden dan het verplicht sluiten van sommige landbouwbedrijven om de stikstofuitstoot te reduceren? Zo ja, welke?*
- *Gelooft u dat de huidige maatregelen voldoende zijn in het kader van natuurbescherming en -herstel? Waarom wel of niet?*
- *Welke andere bezorgdheden heeft u over het klimaat en de biodiversiteit in Vlaanderen?*
Deze vraag is eerder overbodig voor een geïnterviewde die het standpunt van de landbouwer vertegenwoordigen.

I. DE VLAAMSE STIKSTOFPROBLEMATIEK

12. In het eerste deel van de masterthesis zal een rechtshistorische uiteenzetting worden gegeven van de stikstofproblematiek in Vlaanderen. Allereerst wordt in 'Deel I' stilgestaan bij een wetenschappelijke benadering van de stikstofproblematiek. Vervolgens wordt er enerzijds getracht een zo exhaustief mogelijk overzicht te geven van wetgeving (in de ruime zin van het woord). Tot slot zal de relevante nationale rechtspraak en de evolutie hierin ook uiteengezet worden.

13. Aangezien milieu en landbouw gedeelde bevoegdheden zijn met de Europese Unie, is het niet ondenkbaar dat er Unierechtelijke invloeden zijn op het Belgische nationaal niveau.¹¹ Doorheen de onderstaande rechtshistoriek zal hieraan dan ook de nodige aandacht besteed worden.

I.1 Stikstofproblematiek door een wetenschappelijke lens

I.1.1 Stikstof als begrip

14. Volgens het *Van Dale*-woordenboek is stikstof een "gasvormig element waaruit de dampkring voor 79% bestaat".¹² Dat soort stikstof wordt wetenschappelijk aangegeven met N_2 en benoemd als stikstofgas. Dit stikstof is *an sich* niet schadelijk voor het milieu en vertoont ook geen reactie met andere stoffen. Echter betreffende de stikstofproblematiek, heeft 'stikstof' betrekking op een ander soort stikstof dan dat wat een groot aandeel heeft in onze dampkring. In het kader van de stikstofproblematiek en deze masterthesis, wordt er gedoeld op de samenstelling van **stikstofoxiden (NO_x) en ammoniak (NH₃)**. Dit wordt ook reactief stikstof genoemd. De combinatie van die laatste twee stoffen kunnen wel schadelijk zijn voor mens en natuur, aangezien het luchtverontreinigende stoffen zijn. Zowel de menselijke gezondheid als stikstofgevoelige plantsoorten kunnen negatief aangetast worden door deze stikstofverbindingen.¹³

15. Stikstof is een essentiële voedingsbron voor plantengroei. Daarom is het logisch dat stikstof een belangrijke component van mest (kunst- en drijfmest) is. Door het gebruik van mest kan er in de landbouw op drie tot zesmaal hogere gewasopbrengsten gerekend worden. Dit is nodig gezien de bevolkingsgroei, deze is verviervoudigd tussen 1900 en 2010. Hierdoor heeft de bevolking dus ook meer voedsel nodig. Met deze vooruitgang gaan ook kosten gepaard, specifiek milieukosten. Een overschot aan stikstof heeft namelijk nefaste gevolgen op de natuur, inclusief haar biodiversiteit, alsook op de menselijke gezondheid. Het vormt aldus een grote sociale kost.¹⁴

¹¹ Art. 4, §2, (d) en (e) Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, *Pb.C.* 26 oktober 2012, afl. 326. Vanaf heden wordt hiernaar verwezen als 'VWEU'.

¹² VAN DALE, *Betekenis 'stikstof'*, <https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/stikstof#.Y3ypyS-iFhE> (consultatie 22 november 2022).

¹³ ILVO VLAANDEREN, *Stikstof*, <https://ilvo.vlaanderen.be/nl/dossiers/stikstof> (consultatie 22 november 2022); M. WALLIS DE VRIES, R. VAN GRUNSVEN en C. VAN SWAA, "Stikstof, planten en vlinders", *Vlinders* (2020), 4-7 en RIVM, *Stikstof – Wat is stikstof?*, <https://www.rivm.nl/stikstof> (consultatie 22 november 2022).

¹⁴ A. DE SCHRIJVER, A. DEMEY, P. DE FRENNE, S. SCHELFHOUT, J. VERGEYNST, P. DE SMEDT en K. VERHEYEN, "Focus op biogeochemie – deel 4 – Stikstof en biodiversiteit: een onverzoenbaar duo", *Natuur.Focus* 2013, (92) 92 en VLAAMSE OVERHEID, *Programmatistische aanpak stikstof*, 19 april 2022, https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2022-05/PAS-nota_volledig.pdf (consultatie 22 november 2022), 9.

In 2008 werd de sociale kost van de stikstofimpact in de EU27 geraamd tussen 75 miljard en 485 miljard euro per jaar. Hiervan zou 60% toe te kennen zijn aan stikstofemissies (*i.e.* stikstof in de lucht). Deze sociale kost staat tegenover een economisch voordeel van 20 tot 80 miljard euro per jaar in de landbouwsector. Dit economisch voordeel is lager dan het nadeel dat stikstof afkomstig van landbouw oplevert; tussen de 35 en 230 miljard euro per jaar.¹⁵

I.1.2 Stikstof als probleem

16. Waarom is stikstof zo problematisch voor de natuur en heeft er zich een 'stikstofproblematiek' gevormd? Ammoniak en stikstofoxiden vormen samen schadelijke stikstofverbindingen die de natuur aantasten. Het probleem situeert zich niet per se op het moment van de uitstoot of emissie van deze stoffen, maar voornamelijk bij de depositie ervan. Depositie is de locatie waar de stikstof neerdaalt. De stikstofverbindingen die zich aanvankelijk vormen in de lucht dringen zo de bodem (of aarde) binnen of komen terecht in het water.¹⁶

17. Een teveel aan stikstof, ook '**vermesting**' genoemd, is problematisch omwille van twee redenen. Zoals vermeldt in randnr.15 is stikstof een belangrijke voedingsstof voor planten. Echter een teveel hieraan geeft de planten wiens voornaamste voedingsstof stikstof is, een groot voordeel. Brandnetels, bramen en gras zullen door deze grote hoeveelheid voedingsstof sneller groeien en andere, meer stikstofgevoelige planten, overwoekeren. De stikstofgevoelige planten zullen verdwijnen, alsook de insecten van het desbetreffende ecosysteem die leven van deze planten. Dit vormt een bedreiging voor de vogels en andere dieren die in ditzelfde ecosysteem zich voeden via deze insecten. Als meest drastische gevolg kan het ertoe leiden dat een volledig ecosysteem verdwijnt.¹⁷



18. Het tweede probleem dat zich stelt bij een overschot aan stikstof is '**verzuring**'. Hierbij gaat het over verzurende depositie. Verzuring is de situatie waarbij chemische verbindingen, zwavel- en stikstofverbindingen uit de lucht, de bodem doordringen en de pH-waarde van water en bodem

¹⁵ H.J.M. VAN GRINSVEN, M. HOLLAND, B.H. JACOBSEN, Z. KLIMONT, M.A. SUTTON en W.J. WILLEMS, "Costs and Benefits of Nitrogen for Europe and Implications for Mitigation", *Environ. Sci. Technol.* 2013, (3571) 3574.

¹⁶ VLAANDEREN DEPARTEMENT OMGEVING, *Stikstofbeleid: PAS – Programmatische Aanpak Stikstof*, <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/inspectie-en-handhaving/handhavers/stikstofbeleid-pas-programmatorische-aanpak-stikstof> (consultatie 23 november 2022).

¹⁷ *Ibid.* en VLAAMSE OVERHEID, *Programmatische aanpak stikstof*, 19 april 2022, https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2022-05/PAS-nota_volledig.pdf (consultatie 22 november 2022), 9.

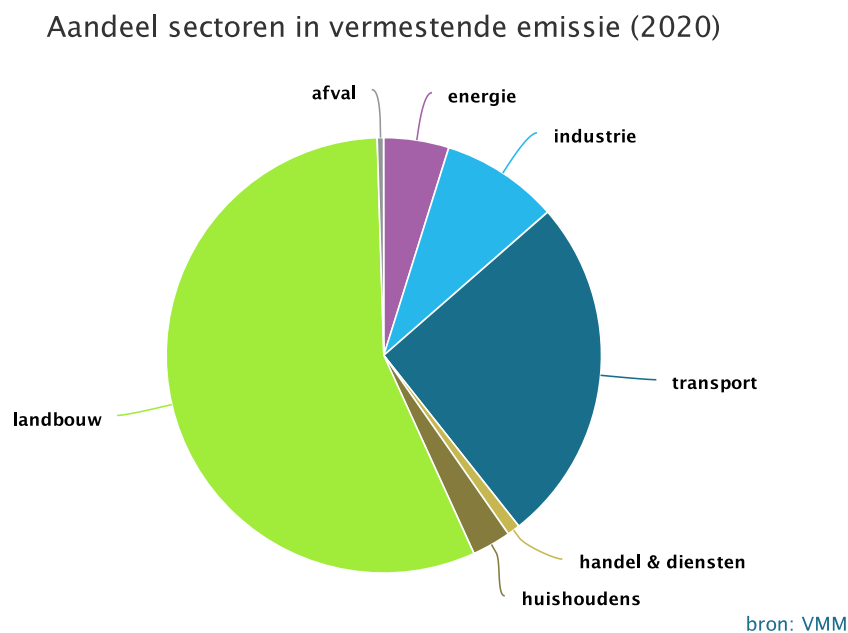
aantasten. Hoe lager de pH-waarde, hoe verzuurder de bodem of het water. Als gevolg van een verzuurde bodem komt er aluminium vrij dat de opname van voedingsstoffen door de plantenwortels bemoeilijkt. Ook op deze manier kunnen een aantal planten bedreigd worden met hun voortbestaan, wat op zijn beurt weer een effect heeft op het ecosysteem.¹⁸

19. Uit bovenstaande problemen kan één duidelijke conclusie gehaald worden: de stikstofproblematiek zorgt voor een afname in de biodiversiteit. Door een afname in de biodiversiteit, verarmt de natuur en worden ecosystemen aangetast.

Dit brengt ons bij de volgende vraag; "hoeveel stikstof is er precies aanwezig in Vlaanderen?". Enkele cijfergegevens worden in het volgende hoofdstuk (kort) geanalyseerd.

1.1.3 Stikstof in cijfers

20. Stikstof blijkt vandaag de dag een grotere sociale kost te zijn (zie randnr. 15) dan dat het voordelen oplevert. De belangrijkste bron van stikstof in 2020, aldus ook de grote sociale kost, is de uitstoot (emissie) van vermistende stoffen door de landbouwsector. Dit blijkt uit cijfergegevens van de Vlaamse Milieumaatschappij (afgekort: 'VMM'). Onderstaande cijfers zijn van toepassing voor Vlaanderen. De laatste update van de cijfergegevens, en website waarop de gegevens gevonden zijn, dateert van mei 2022.



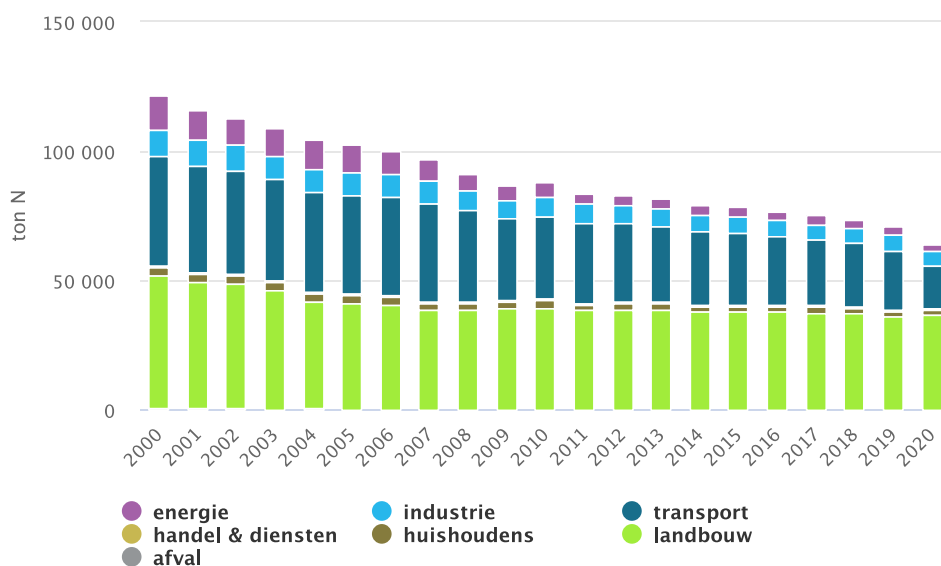
¹⁸ VLAANDEREN DEPARTEMENT OMGEVING, *ibid.*; W. DE VRIES, *Verzuring: oorzaken, effecten, kritische belastingen en monitoring van de gevolgen van ingezet beleid*, Wageningen, Alterra Wageningen Universiteit en Research Centrum, 2008, 17 en VMM VLAANDEREN, *Wat is verzuring?*, <https://www.vmm.be/lucht/stikstof/wat-is-verzuring> (consultatie 23 november 2022).

Bij bovenstaande grafiek van de VMM horen de volgende percentages:¹⁹

Sector	Aandeel per sector in %
Energie	4,84
Industrie	8,73
Transport	25,78
Handel & diensten	0,96
Huishoudens	2,90
Landbouw	56,30
Afval	0,48

In absolute cijfers (ton N) levert dit de volgende grafiek op:

Vermestende emissie per sector



bron: VMM

Bij bovenstaande grafiek van de VMM horen volgende cijfergegevens (in ton N):²⁰

Data	2000	2001	2002	2003	2004	2005
energie	12740	11557	9982	10955	11320	10817
industrie	10221	9973	10040	8786	9190	9080
transport	42544	41454	39927	39065	38425	37873
handel & diensten	706	744	805	770	789	756
huishoudens	3021	3225	3248	3280	3001	2953
landbouw	51631	48839	48357	45716	41520	40802
afval	343	332	350	236	321	258

¹⁹ VMM VLAANDEREN, *Aandeel sectoren in vermistende emissie (2020)*, <https://www.vmm.be/lucht/stikstof/uitstoot-vermistende-stoffen-stikstof/vermistende-emissie-aandeel-sectoren> (consultatie 22 november 2022).

²⁰ VMM VLAANDEREN, *Vermistende emissie per sector (2000-2020)*, <https://www.vmm.be/lucht/stikstof/uitstoot-vermistende-stoffen-stikstof/vermistende-emissie-evolutie-sector> (consultatie 22 november 2022).

Data	2006	2007	2008	2009	2010
energie	9480	8439	6062	5840	5395
industrie	8857	8867	7921	6771	7664
transport	37629	37685	35347	31564	31720
handel & diensten	696	675	724	803	688
huishoudens	2932	2755	2779	2756	3049
landbouw	40487	38381	38032	38685	38943
afval	223	225	306	290	284

Data	2011	2012	2013	2014	2015
energie	4262	4080	3867	3466	3758
industrie	7432	7090	6830	6549	6592
transport	30806	30237	28759	28195	27644
handel & diensten	579	623	661	606	663
huishoudens	2399	2540	2721	2180	2219
landbouw	38030	38204	38412	37736	37562
afval	301	276	255	235	243

Data	2016	2017	2018	2019	2020
energie	3365	3314	3245	3297	3106
industrie	6364	5945	6090	5900	5607
transport	26330	25482	24545	22880	16549
handel & diensten	660	665	677	670	616
huishoudens	2251	2131	2070	1998	1865
landbouw	37622	37250	36730	35882	36145
afval	264	249	299	267	309

21. Uit bovenstaande cijfers kan geconcludeerd worden dat **landbouw** ieder jaar het meeste aantal ton stikstof uitstoot (in absolute cijfers). Echter doorheen de jaren is een duidelijke vermindering van het aantal ton stikstof op te merken. In 2000 betrof dit nog 51631 ton aan stikstof, in 2020 was dit 36145 ton aan stikstof. Dit is een daling van 29,993 %. Deze evolutie is berekend aan de hand van de volgende formule:

$$((\text{nieuwe cijfergegevens} - \text{oude cijfergegevens}) / \text{oude cijfergegevens}) \times 100$$

$$\rightarrow \text{toegepast: } ((36145 - 51631) / 51631) \times 100 = -29,9936085 \%$$

Ondanks deze vermindering van circa 30% tussen de jaren 2000 en 2020 dient opgemerkt te worden dat er vanaf 2007 tot 2017 geen drastische vermindering in absolute cijfers vastgesteld kan worden. In de periode van 2014 tot 2017 kan zelfs gesproken worden over een stagnatie van de cijfers.

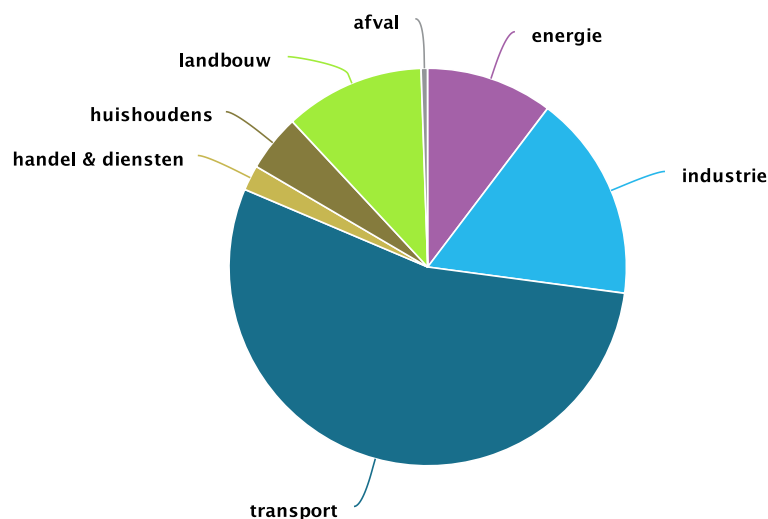
Dit doet zich niet voor in de transportsector. Daar is er, doorheen alle weergegeven jaartallen, steeds sprake van een vermindering in de uitstoot. Er is hier eerder sprake van een geleidelijk dalende trend, zonder stagnerende periode.

22. Uit een vergelijking met andere sectoren is het duidelijk dat de landbouwsector de grootste 'vervuiler' is betreffende stikstofemissies. Betekent dit dat de landbouwsector verantwoordelijk is voor zowel de meeste uitstoot aan stikstofoxiden (NO_x) als ammoniak (NH_3)? Of hebben andere sectoren daar ook een aandeel in?

23. Om deze vraag te beantwoorden moeten de data van de stikstofoxiden en ammoniak afzonderlijk bekeken worden. Hierover zijn er twee grafieken afkomstig van de VMM opgenomen. De grafieken zullen de data van het jaar 2020 weergeven. Het is dus een statische dataverwerking, namelijk van het jaar 2020. De evolutie van de sectoren hun aandeel is minder relevant om louter te bepalen of de landbouwsector verantwoordelijk is voor zowel de meeste uitstoot aan stikstofoxiden (NO_x) als ammoniak (NH_3).

24. Het aandeel van de verschillende sectoren betreffende de totale uitstoot van stikstofoxiden kan weergegeven in de volgende grafiek. Onder de grafiek een tabel met de cijfers gedetailleerder weergegeven.²¹

Aandeel sectoren in totale uitstoot van stikstofoxiden (NO_x) (2020)



bron: VMM

²¹ VMM VLAANDEREN, *Uitstoot stikstofoxiden (NO_x)*, <https://www.vmm.be/lucht/stikstof/uitstoot-stikstofoxiden> (consultatie 22 november 2022).

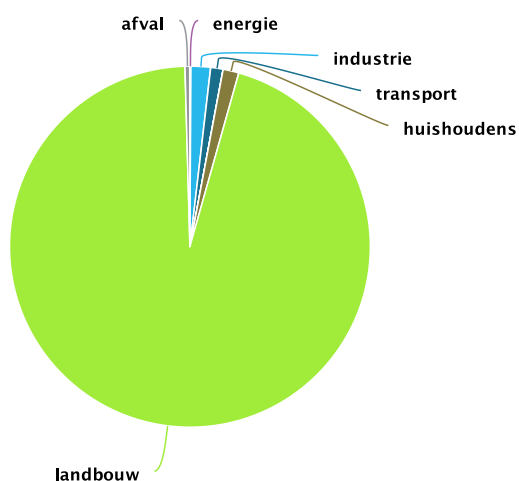
Een overzicht van de cijfergegevens weergegeven in bovenstaand cirkeldiagram:

Sector	Aandeel per sector in %
Energie	10,31
Industrie	16,80
Transport	54,27
Handel & diensten	2,06
Huishoudens	4,62
Landbouw	11,4
Afval	0,53

Hieruit kan afgeleid worden dat voor de uitstoot van stikstofoxiden niet de landbouwsector, maar de transportsector het grootste aandeel heeft. Wegverkeer is verantwoordelijk voor meer dan de helft uitstoot van stikstofoxiden, gevolgd door de industrie. Op de derde plaats komt de landbouwsector, gevolgd door de energiesector.

25. Geconcludeerd kan worden dat de landbouwsector verantwoordelijk is voor ongeveer één tiende van de uitstoot in stikstofoxiden. Hierin heeft zij niet het grootste aandeel. Toch heeft de landbouwsector wel het grootste aandeel in de totale uitstoot van stikstof (zie *supra* randnrs.20-21). Logischerwijze is dit dan te verklaren aan de hand van de ammoniakuitstoot. Dit wordt ook bevestigd door onderstaande grafieken en cijfergegevens.²²

Aandeel sectoren in totale uitstoot van ammoniak (NH₃)
(2020)

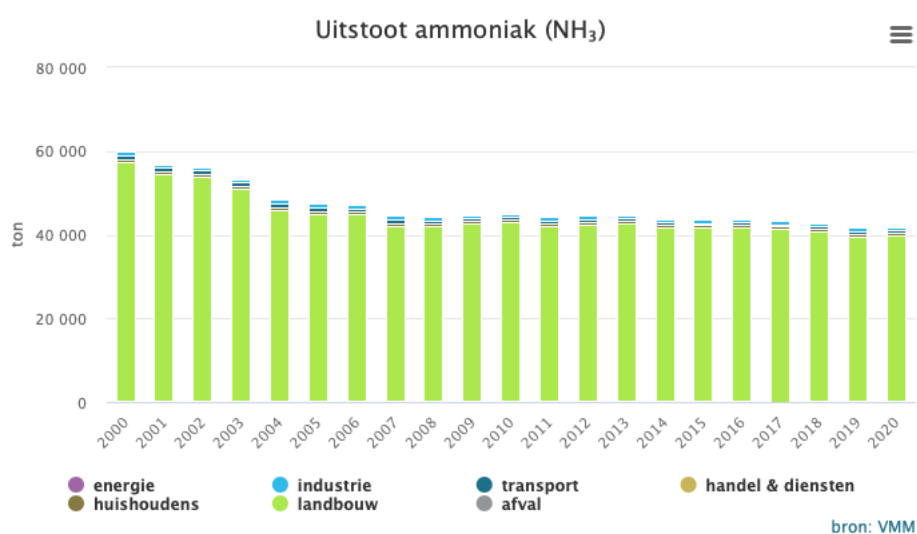


bron: VMM

²² VMM VLAANDEREN, *Uitstoot ammoniak (NH₃)*, <https://www.vmm.be/lucht/stikstof/uitstoot-ammoniak> (consultatie 22 november 2022).

Een overzicht van de cijfergegevens weergegeven in bovenstaand cirkeldiagram:

Sector	Aandeel per sector in %
Energie	0,10
Industrie	1,75
Transport	1,11
Handel & diensten	0,0
Huishoudens	1,42
Landbouw	95,17
Afval	0,44



Weergave evolutie ammoniak²³

26. De stikstofproblematiek voor de **landbouwsector** gaat dus niet zo zeer over het aandeel stikstofoxiden dat door de sector wordt uitgestoten, maar over de uitstoot van **ammoniak**. De aandelen van andere sectoren betreffende ammoniakuitstoot zijn, zoals zichtbaar in bovenstaande grafiek, (kwestie) verwaarloosbaar. Verder is opvallend dat sinds 2008 er een stagnatie is van de ammoniakuitstoot.

Om de stikstofemissie van de landbouwsector te doen dalen is het, zo blijkt, essentieel het onderliggende ammoniakprobleem aan te pakken. Een vraag die hieraan voorafgaat is wat de oorzaken van de hoge concentratie ammoniak in de landbouwsector zijn. Dit is mede nodig om de doelstelling en de relevantie van de (nieuwe) Programmatische Aanpak Stikstof (afgekort: 'PAS') te begrijpen.

27. De totale uitstoot van ammoniak in de Vlaamse landbouw is voor 90% te wijten aan veeteelt, het overige aandeel is te wijten aan mestverwerking en het gebruiken van kunstmest. Het aandeel van ammoniakuitstoot dat te wijten is aan de landbouw via veeteelt is verder onder te verdelen in

²³ *Ibid.* (Exacte cijfers kunnen in het Excel-document wat op website van de bron beschikbaar is, geconsulteerd worden).

een drietal oorzaken. Allereerst is 69,5% van de ammoniakuitstoot door veeteelt toe te kennen aan de externe opslag van het vee, samen met de stal of interne opslag. Met externe opslag doelt men op de opslag van mest buiten de (muren van de) stal. Dit kan buiten zijn (lees: in open lucht) zoals een mestbassin of mesthoop, of binnen in een silo. Er is sprake van interne opslag wanneer de mest effectief wordt opgeslagen binnen (de muren van) de stal, zoals in een mestkelder.²⁴ Verder is 22,39% afkomstig van de mestaanwending op het land. De overige 8,11% is afkomstig van het vee dat op de weide graast.²⁵

28. De doelstelling van de huidige PAS (op moment van schrijven: 19 april 2022)²⁶ is om de emissie van stikstofoxiden tegen 2030 met 45% te verminderen en dit van ammoniak met 40% te verminderen ten opzichte van het referentiejaar 2015. Om dit doel te bereiken heeft de Vlaamse Overheid een zestal emissiereducerende bronmaatregelen uitgetekend (zie *infra* randnr. 102).²⁷

29. Echter binnen het bestek van deze thesis is onvoldoende ruimte om elke maatregel grondig te analyseren. Daarom zal voornamelijk de aandacht gaan naar de stopzetting van piekbelasters. Deze maatregel zal getoetst worden aan het mensenrechtelijk aspect. Alvorens een grondige toetsing (bij benadering) mogelijk is, is het essentieel een goed begrip te hebben van de rechtshistorische evolutie die voorafgaat aan deze maatregel die omhelst wordt door het nieuwe Vlaamse Stikstofakkoord.

In de volgende onderdelen van het eerste hoofdstuk van de thesis zal een rechtshistorische evolutie van de wetgeving en rechtspraak uiteengezet worden.

I.2 Evolutie van wetgeving en beleid

30. De stikstofproblematiek is geen thema dat zich pas de laatste twee jaren heeft ontwikkeld. De afgelopen jaren kwam het wel in de schijnwerpers van de media te staan. Dit door de verschillende stikstofarresten afkomstig van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (afgekort: 'RvVb') en Raad van State (afgekort: 'RvS') Afdeling Bestuursrechtspraak. Hoewel rechtspraak, zeker de actuele stikstofarresten, een invloed heeft op het beleid en aldus de wetgeving, zal hiervan in dit hoofdstuk abstractie worden gemaakt in de mate van het mogelijke. Een absolute abstractie is uiteraard niet mogelijk; rechtspraak stuurt wetgeving nu eenmaal bij, al dan niet gewenst. Toch zal in dit hoofdstuk hoofdzakelijk de focus liggen op de evolutie van de wetgeving, niet zo zeer op de befaamde stikstofarresten. Daar waar nodig is, wordt een connectie gemaakt met rechtspraak. De evolutie van de rechtspraak is geanalyseerd in het hierop volgende '*hoofdstuk I.3*'.

²⁴ De bron is het antwoord dat ik kreeg op een mail die ik naar de Vlaamse Milieumaatschappij stuurde met betrekking tot de terminologie 'externe' en 'interne opslag' (de mail dateert van 10 februari 2023).

²⁵ VMM VLAANDEREN, *Uitstoot ammoniak (NH₃)*, <https://www.vmm.be/lucht/stikstof/uitstoot-ammoniak> (consultatie 22 november 2022) en VMM VLAANDEREN, *Uitstoot ammoniak naar lucht door de landbouw*, <https://www.vmm.be/sectoren/landbouw/uitstoot-ammoniak-naar-lucht> (consultatie 22 november 2022).

²⁶ Hiermee wordt bedoeld op de 'nieuwe' PAS of het 'nieuwe' stikstofakkoord, daterend van 2022. Zoals tevens aangegeven in de PAS-nota.

²⁷ VLAAMSE OVERHEID, *Programmatie aanpak stikstof*, 19 april 2022, https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2022-05/PAS-nota_volledig.pdf (consultatie 22 november 2022), 45.

Om het de lezer gemakkelijker te maken wordt in *bijlage 2* een historische tijdlijn voorzien met betrekking tot de evolutie van de wetgeving en het gevoerde beleid. Daarnaast geven ook de verschillende tussentitels aan in welke periode (qua jaartallen) men zich bevindt.

I.2.1 Jaren 1990 – 2010

31. De impulsen voor bescherming van de natuur en haar biodiversiteit komen van hoger af, namelijk van de Europese Unie (afgekort: 'EU'). Aldus moet voor de evolutie van de wetgeving op nationaal niveau ook teruggrepen worden naar de relevante regelgevende instrumenten op het niveau van de EU.

32. Over de luchtkwaliteit in lidstaten heeft de EU reeds verschillende richtlijnen uitgevaardigd, waaronder Richtlijn 2008/50/EG²⁸ betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa. Hiermee belast zij instanties van de lidstaten onder andere met de beoordeling van de luchtkwaliteit, erkenning van de gehanteerde meetsystemen alsook de verzekering van de nauwkeurigheid van de meetwaarden.²⁹ In deze richtlijn stelt de EU onder andere beoordelingsdrempels op waaraan stikstofmetingen binnen lidstaten dienen te voldoen.³⁰ Ook de wijze van plaatsbepaling waar de monsterstalen genomen dienen te worden, wordt er vermeld.³¹ Daarnaast is er Richtlijn 2004/107/EG³² betreffende arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de lucht. Hierbij worden onder andere streefwaarden voor de voormelde stoffen vastgelegd door de EU waar de lidstaten instaan voor de coördinatie ervan op nationaal niveau.³³ Met Richtlijn 2015/1480³⁴ worden de bijlagen van de twee eerder vermelde richtlijnen geamendeerd. Daarbij kwam er in 2016 nog een richtlijn³⁵ met betrekking tot nationale emissieplafonds. De emissiedrempels werden ingesteld voor de belangrijkste grensoverschrijdende luchtvervuilende stoffen die een (aanzienlijk) negatief effect kunnen hebben op de menselijke gezondheid en het milieu, waaronder ook stikstofoxiden.³⁶ In deze richtlijn verbinden de lidstaten zich tot nationale emissiereductieverplichtingen.³⁷ Het referentiejaar voor de emissiereductie is 2005. Voor de stikstofoxiden in België ziet die verbintenis er als volgt uit: voor elk jaar vanaf 2020 tot en met 2029 vraagt men een stikstofoxidenreductie van 41%. Voor elk jaar vanaf 2030 wordt dit percentage verhoogt naar 59%.³⁸ Ook voor ammoniak worden er emissiereducties verwacht; met name voor elk

²⁸ Richtl. EP en Raad nr. 2008/50/EG, 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa, *Pb.L.* 11 juni 2008, afl. 152, 1. (Vanaf heden wordt hiernaar verwezen als 'Richtlijn 2008/50/EG').

²⁹ Art. 3 Richtlijn 2008/50/EG.

³⁰ Art. 5 j. Bijlage II, deel A, Richtlijn 2008/50/EG.

³¹ Art. 7, §1, j. Bijlage III, Richtlijn 2008/50/EG.

³² Richtl. EP en Raad nr. 2004/107/EG, 15 december 2004 betreffende arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de lucht, *Pb.L.* 26 januari 2005, afl. 23, 3. (Vanaf heden wordt hiernaar verwezen als 'Richtlijn 2004/107/EG').

³³ Art. 1 Richtlijn 2004/107/EG.

³⁴ Richtl. Comm. nr. 2015/1480, 28 augustus 2015 tot wijziging van diverse bijlagen bij de Richtlijnen 2004/107/EG en 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de regels betreffende de referentiemethoden, de validatie van gegevens en de locatie van de bemonsteringspunten voor de beoordeling van de luchtkwaliteit, *Pb.L.* 29 augustus 2015, afl. 226, 4.

³⁵ Richtl. EP en Raad nr. 2016/2284, 14 december 2016 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, tot wijziging van Richtlijn 2003/35/EG en tot intrekking van Richtlijn 2001/81/EG, *Pb.L.* 17 december 2016, afl. 344, 1. (Vanaf heden wordt hiernaar verwezen als 'Richtlijn 2016/2284').

³⁶ Art. 1 Richtlijn 2016/2284 en J. VAN ZEBEN en A. ROWELL, *A guide to EU Environmental Law*, Oakland, University of California Press, 2021, 101.

³⁷ Art. 4 Richtlijn 2016/2284.

³⁸ Bijlage II, Tabel A Richtlijn 2016/2284.

jaar van 2020 tot en met 2029 een reductie van 2% ten opzichte van het referentiejaar 2005. Voor elk jaar vanaf 2030 wordt de reductie opgedreven naar 13%.³⁹ Duidelijk moet worden gesteld dat “voor elk jaar” niet betekent dat ieder jaar afzonderlijk er een reductie van 41% en vanaf 2030 59% resp. 2% en vanaf 2030 13% ten opzichte van het voorafgaande jaar behaald moet worden. Het betekent wel dat in de jaren tussen 2020 en 2029 men ieder jaar een reductie moet hebben van 41% en vanaf 2030 59% resp. 2% en vanaf 2030 13% ten opzichte van het referentiejaar 2005. Zo wordt het ook weergegeven op de website van de VMM (zie tabel):⁴⁰

	NEC-richtlijn		Herziene NEC-richtlijn	
	2010	2020	2030	
	kton/jaar	% t.o.v. 2005	% t.o.v. 2005	
SO ₂	99	43 %	66 %	
NO _x	176	41 %	59 %	
NMVOs	139	21 %	35 %	
NH ₃	74	2 %	13 %	
PM _{2,5}	n.v.t.	20 %	39 %	

Hoewel dit uiteraard richtlijnen zijn die het beleid betreffende luchtkwaliteit aangaan, zullen dit niet de richtlijnen zijn die de thesis vormgeven. De thesis zal zich focussen op de rol van de Habitatrichtlijn⁴¹ daterend van 1992. De verantwoording voor deze keuze is te lezen in het volgende randnummer.

33. Het is de Habitatrichtlijn die zal dienen als aanvangspunt voor de bespreking van de historische evolutie van het wetgevend kader betreffende stikstof. Enerzijds omdat de Habitatrichtlijn een juridische hoeksteen vormt bij het uittekenen van een nationaal stikstofbeleid.⁴² Anderzijds omdat het stikstofbeleid dat door de richtlijn beïnvloed wordt effect heeft op de landbouwsector.

34. Daar waar de Habitatrichtlijn het Natura 2000-netwerk uitbouwt, beïnvloedt ze tegelijkertijd de (uitoefening van de) beroepsactiviteiten van landbouwers. Het Natura 2000-netwerk is een netwerk van beschermde natuurgebieden, deze gebieden worden onder de richtlijn ‘speciale beschermingszones’ (afgekort: ‘SBZ’) genoemd. Deze speciale beschermingszones zijn aangeduid door de lidstaten en vormen gezamenlijk een coherent Europees ecologisch netwerk. Binnen deze SBZ’s dienen lidstaten de instandhoudingsdoelstellingen te respecteren. Dit heeft als doel om natuurlijke habitats alsook populaties van soorten waarvoor het gebied is aangewezen, in een gunstige staat in stand te houden of te herstellen (waar nodig).⁴³ De instandhoudingsdoelstellingen worden aangehaald omdat de hoeveelheid stikstof uiteraard een impact heeft op het al dan niet behalen van deze doelstellingen.

³⁹ Bijlage II, Tabel B Richtlijn 2016/2284.

⁴⁰ VMM Vlaanderen, *Europese NEC Richtlijn*, <https://www.vmm.be/wetgeving/europese-nec-richtlijn> (consultatie 24 maart 2023).

⁴¹ 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, afl. 206, 7. (Vanaf heden wordt hiernaar verwezen als ‘de Habitatrichtlijn’).

⁴² H. SCHOUKENS, “Stikstofdepositie en de EU-Habitatrichtlijn na het PAS-arrest van 7 november 2018: limieten aan de groei of een ‘business as usual’?”, *TMILRE* 2019, (377) 380.

⁴³ Preambule en art.1, l) Habitatrichtlijn.

35. Artikel 4, §1 Habitatrichtlijn legt aan de lidstaten de verplichting op om op basis van de criteria vastgesteld in bijlage III van de richtlijn een lijst van gebieden voor te stellen, die gecategoriseerd zullen worden als SBZ. In deze gebieden moeten zowel de typen natuurlijke habitats van bijlage I als inheemse soorten van bijlage II voorkomen. De lijst moest binnen de drie jaar na kennisgeving van de Habitatrichtlijn toegezonden worden aan de Europese Commissie. De Vlaamse Regering ondernam een eerste poging op 14 februari 1996. Gezien de Habitatrichtlijn gepubliceerd was in het publicatieblad van de EU in het jaar 1992, kan gesteld worden dat Vlaanderen de deadline niet gehaald heeft. Bovendien oordeelde de Commissie dat de initieel aangeduide gebieden onvoldoende waren.⁴⁴

36. Vervolgens werd het initieel voorstel van de Vlaamse Regering aangepast en opnieuw voorgelegd aan de Commissie. Opvallend is dat deze beslissing enkele jaren later pas is genomen, namelijk op 4 mei 2001. Op 24 mei 2002 werd deze beslissing vertaald naar een officieel besluit van de Vlaamse Regering.⁴⁵ Deze gebieden werden later wel voldoende geacht door de Europese Commissie. In het besluit werden de SBZ benoemd als 'gebieden van communautair belang'. Verder werden er op 15 februari 2008 nog twee waterzones aan toegevoegd; met name de waterzones van het IJzer- en Schelde-estuarium.⁴⁶

37. Nu dat de SBZ's zijn vastgesteld, dient de Vlaamse Regering erop toe te zien dat de door de EU vereiste instandhoudingsdoelstellingen (afgekort: 'IHD') gerespecteerd worden. Artikel 1 Habitatrichtlijn bevat geen definitie van wat de IHD exact inhouden. Het artikel bevat wel een definitie hoe 'instandhouding' geïnterpreteerd dient te worden in het licht van de Habitatrichtlijn; 'instandhouding' wordt als volgt omschreven: "*een geheel van maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van natuurlijke habitats en populaties van wilde dier- en plantesoorten [sic] in een gunstige staat van instandhouding als bedoeld in de letters e) en i)*". Deze definitie biedt mijns inziens een onvoldoende en te abstracte uitleg.

Een nota van de Europese Commissie biedt soelaas (in bepaalde mate). Hierin wordt gesteld dat een IHD een overkoepelende algemene doelstelling is voor de habitats en/of soorten waarvoor een gebied (lees: SBZ) is aangewezen.⁴⁷ Op die manier kan dat gebied bijdragen aan de hoofddoelstelling van de Habitatrichtlijn, namelijk de waarborging van de biologische diversiteit door het instandhouden van natuurlijke habitats en wilde fauna en flora op het Europese grondgebied.⁴⁸

⁴⁴ NATURA2000, *Habitatrichtlijngebieden*, <https://natura2000.vlaanderen.be/habitatrichtlijngebieden> (consultatie 26 november 2022).

⁴⁵ B.VI.Reg. 24 mei 2002 tot vaststelling van de gebieden die in uitvoering van artikel 4, lid 1, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna aan de Europese Commissie zijn voorgesteld als speciale beschermingszones, *BS* 17 augustus 2002, 35237.

⁴⁶ B.VI.Reg. 15 februari 2008 houdende de definitieve vaststelling van het gebied « Waterzone van het IJzerestuarium », dat in aanmerking komt als speciale beschermingszone in toepassing van de Habitatrichtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992, *BS* 31 maart 2008, 17499.

⁴⁷ X., *Nota van de Commissie over de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden*, 23 november 2012, https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note2_NL.pdf (consultatie 7 december 2022).

⁴⁸ Art.2 Habitatrichtlijn en HvJ 10 mei 2007, nr. C-508/04, ECLI:EU:C:2007:274, Commissie/Oostenrijk, §76 en §87.

38. Echter een algemeen geformuleerde doelstelling, zoals de IHD, is ontoereikend om op effectieve wijze het doel van de Habitatrichtlijn te vervullen. Daarom is er nood aan IHD per afzonderlijk gebied. Dit zijn specifieke doelstellingen die dienen gerealiseerd te worden binnen een bepaald gebied om, in de situatie van dat gebied, de instandhouding te bewaren, genaamd instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau. De doelstellingen dienen bepaald te worden voor alle soorten met significante aanwezigheid in de SBZ. Ze zijn gebaseerd op de ecologische vereisten van de aanwezige soorten en habitats en beschrijven de gewenste staat van instandhouding.⁴⁹

39. Naast de IHD (op gebiedsniveau), vereist de EU ook dat de nodige instandhoudingsmaatregelen (afgekort: 'IHM') door de lidstaten genomen worden.⁵⁰ Ook hiervan is geen definitie voorzien in de Habitatrichtlijn. Een nota van de Commissie verduidelijkt het begrip; IHM met betrekking tot SBZ "*beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen*"⁵¹. Om deze definitie te begrijpen, dient het begrip 'ecologische vereisten' ook verduidelijkt te worden. Met de ecologische vereisten wordt bedoeld op alle ecologische behoeften die een habitattype en de soorten die erin leven nodig hebben. Wetenschappelijke kennis vormt de basis van deze vereisten. De vereisten verschillen dus van habitattype tot habitattype, van soort tot soort.⁵²

Naast de verplichte opstelling van de IHM is het belangrijk voor het Hof van Justitie van de Europese Unie (afgekort: 'HvJ') dat ze daadwerkelijk uitgevoerd worden.⁵³ Zonder uitvoering zullen de doelstellingen namelijk niet behaald worden en wordt tevens het nut van de Habitatrichtlijn ondermijnd.

40. Aangezien de IHD in principe geformuleerd zijn vanuit een langetermijnvisie, zullen ze relatief stabiel blijven doorheen de tijd. De IHM daarentegen kunnen veranderen doorheen de tijd. De maatregelen bestaan er om de doelstellingen te behalen. Het is niet ongewoon dat drie jaren geleden andere maatregelen nodig waren om een IHD te bereiken, dan dat vandaag nodig is voor diezelfde doelstelling.⁵⁴ Zeker gezien de noodzaak om in te spelen op de steeds verder (en sneller) evoluerende klimaatsituaties en -problemen.

41. Ter verduidelijking; gesteld kan worden dat de IHD een algemene doelstelling vormt die de Habitatrichtlijn tracht te bereiken. Echter ter vervulling van deze IHD zijn meer specifieke doelstellingen nodig, zijnde de instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau. De IHM zijn dan

⁴⁹ Informatie afkomstig van de instellingen, organen en instanties van de Europese Unie – Europese Commissie, Beheer van Natura 2000-gebieden: de bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG), *Pb.C.* 25 januari 2019, afl.33, 11-13.

⁵⁰ Art.6, §1 Habitatrichtlijn.

⁵¹ X., *Nota van de Commissie over de vaststelling van instandhoudingsmaatregelen voor Natura 2000-gebieden*, 18 september 2013, https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/comNote%20consequence%20measures_NL.pdf (consultatie 7 december 2022), 2.

⁵² Informatie afkomstig van de instellingen, organen en instanties van de Europese Unie – Europese Commissie, Beheer van Natura 2000-gebieden: de bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG), *Pb.C.* 25 januari 2019, afl.33, 14-15.

⁵³ HvJ 18 april 2018, nr. C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255, Commissie/Polen, §213.

⁵⁴ Informatie afkomstig van de instellingen, organen en instanties van de Europese Unie – Europese Commissie, Beheer van Natura 2000-gebieden: de bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG), *Pb.C.* 25 januari 2019, afl.33, 11-13.

weer de concrete acties die ondernomen moeten worden door de lidstaten om de IHD op gebiedsniveau te behalen.

42. Zoals eerder vermeld, is het ter realisatie van de IHD nodig dat de lidstaten IHM treffen.⁵⁵ Op Europees niveau voorziet de Habitatrichtlijn hier niet in een definitie (zie *supra* randnr.39). De Vlaamse decreetgever heeft wel in een definitie voorzien; IHM zijn *“de plannen of programma’s, geboden of verboden en andere acties die erop gericht zijn om Europees te beschermen habitats of populaties van Europees te beschermen soorten en hun leefgebieden, en het natuurlijk milieu ervan, in stand te houden, te herstellen of te ontwikkelen”*⁵⁶.

43. De te behalen IHD worden door het Natuurdecreet verder onderverdeeld in twee soorten. Er zijn de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen (afgekort: ‘G-IHD’) en de specifieke instandhoudingsdoelstellingen voor specifieke beschermingszones (afgekort: ‘S-IHD’). Hierbij zijn G-IHD gedefinieerd als *“de verbeter- of behoudopgaven voor het behouden, herstellen of ontwikkelen van een gunstige staat van instandhouding op Vlaams niveau van in het Vlaamse Gewest voorkomende Europees te beschermen habitats of soorten”* en S-IHD als *“de verbeter- of behoudopgaven voor de Europees te beschermen habitats of populaties van Europees te beschermen soorten en hun leefgebieden, waarvoor het Europees te beschermen gebied is aangemeld of die in het Europees te beschermen gebied voorkomen”*.⁵⁷ De Europees te beschermen habitats en soorten zijn de habitattypes die opgenomen zijn in bijlage I (van het Natuurdecreet) resp. de soorten opgenomen in bijlage II, III en IV (van het Natuurdecreet) alsook trekvogels die geregeld voorkomen op het Vlaams grondgebied.⁵⁸

44. De G-IHD zijn ontwikkeld na een uitgebreid rapport van het Instituut Natuur- en Bosonderzoek in 2009.⁵⁹ Op 23 juli 2010 werden de G-IHD gefinaliseerd in een besluit van de Vlaamse Regering.⁶⁰ De G-IHD zijn opgenomen in een bijlage van dit besluit. Het betreffen doelstellingen voor de volgende habitats: kusthabitats en halofyntenvegetaties, zeekust- en landduinen, zoetwaterhabitats, heidevegetaties, thermofiel struikgewas, natuurlijke en halfnatuurlijke graslanden, venen, rotsachtige habitats en grotten, en bossen. Daarnaast zijn er ook nog de vereiste doelstellingen voor de Europees te beschermen soorten en vogelsoorten.⁶¹

45. Binnen het bestek van deze thesis is het onmogelijk alle G-IHD te overlopen. Dit onderdeel van het rechtshistorisch kader in verband met de IHD en IHM werd uiteengezet zodat de lezer zich bewust wordt van de invloed van de EU op het nationaal niveau betreffende het milieurecht. Verder

⁵⁵ D. PAELINCKX, K. SANNEN, V. GOETHALS en G. LOUETTE, *Gewestelijke doelstellingen voor de habitats en soorten van de Europese Habitat- en Vogelrichtlijn voor Vlaanderen*, Brussel, Instituut Natuur- en Bosonderzoek (INBO), 2009, 10-11.

⁵⁶ Art.2., 66° Decr.VI. 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, BS 10 januari 1998, 599. (Vanaf heden wordt hiernaar verwezen als ‘Natuurdecreet’).

⁵⁷ Art.2, 61°; 64° en 65° Natuurdecreet.

⁵⁸ Art.2, 62° en 63° Natuurdecreet.

⁵⁹ D. PAELINCKX, K. SANNEN, V. GOETHALS en G. LOUETTE, *Gewestelijke doelstellingen voor de habitats en soorten van de Europese Habitat- en Vogelrichtlijn voor Vlaanderen*, Brussel, Instituut Natuur- en Bosonderzoek (INBO), 2009, 669 p.

⁶⁰ B.VI.Reg. 23 juli 2010 tot vaststelling van gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen voor Europees te beschermen soorten en habitats, BS 5 november 2010, 66180.

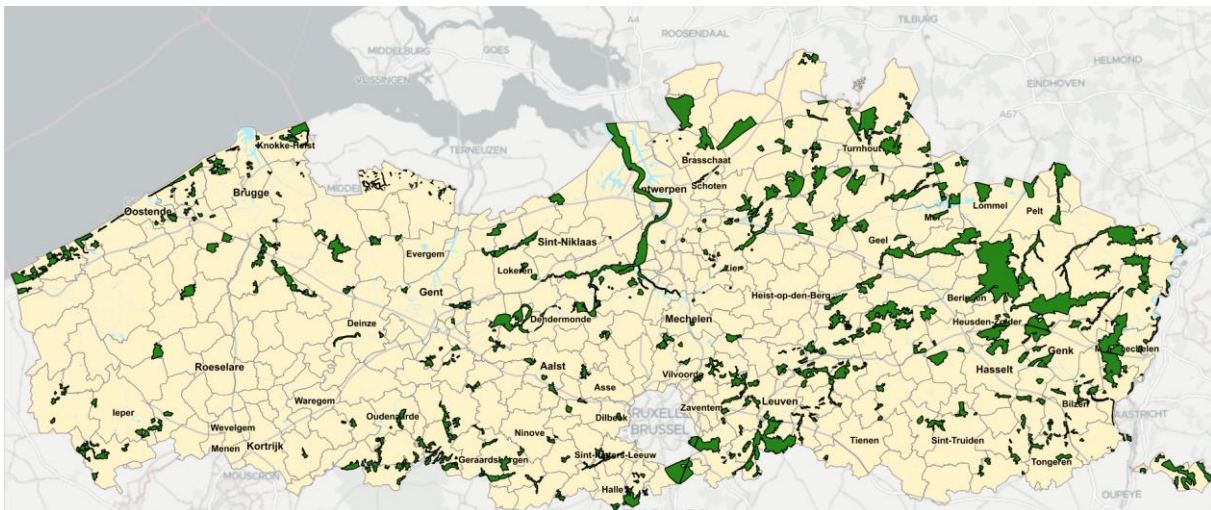
⁶¹ Bijlage tot B.VI.Reg. 23 juli 2010 tot vaststelling van gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen voor Europees te beschermen soorten en habitats, BS 5 november 2010, 66180.

is er in bepaalde mate ook een connectie met de stikstofproblematiek. De connectie zal voor de lezer duidelijker worden in het volgende onderdeel van de rechtshistoriek. Om het overzicht te bewaren is het wellicht nuttig om de connectie nu reeds kort toe te lichten; door de hoge stikstofwaarden in habitats, meer specifiek in SBZ's, is het moeilijk de voorziene (specifieke) IHD te behalen.⁶²

I.2.2 Jaren 2010 – 2020

I.2.2.1 April 2014: definitieve vaststelling specifieke beschermingszones en specifieke instandhoudingsdoelstellingen

46. Op 23 april 2014 werd de beslissing genomen om S-IHD te formuleren. Op diezelfde dag koos de Vlaamse Regering er ook voor om 'gebieden van communautair belang' om te dopen tot 'Habitatrichtlijngebieden' (afgekort: 'SBZ-H').⁶³ Ieder gebied heeft een afzonderlijk aanwijzingsbesluit. Momenteel telt Vlaanderen 38 verschillende SBZ-H met een totaaloppervlakte van 105.022 ha. Dit vertaalt zich in zo'n 7,8 % van het Vlaams grondgebied. Deze 38 SBZ-H bestaan uit 455 deelgebieden. De volgende kaart toont hoe deze zijn verdeeld over Vlaanderen.⁶⁴



Bron: Geopunt Vlaanderen⁶⁵

47. Het lijkt mij geen toeval dat bovenvermelde beslissingen op dezelfde dag plaatsvonden. De S-IHD hebben namelijk als doel om de IHD en prioriteiten voor de SBZ vast te leggen. Vanaf dat de Vlaamse Regering dus definitief afklopte welke SBZ's er aanwezig zijn op haar grondgebied, konden ook de daarvoor vereiste doelstellingen worden geconcretiseerd.

⁶² VLAAMSE OVERHEID, *Programmatie aanpak stikstof*, 19 april 2022, https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2022-05/PAS-nota_volledig.pdf (consultatie 14 december 2022), 11.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ NATURA2000, *Habitatrichtlijngebieden*, <https://natura2000.vlaanderen.be/habitatrichtlijngebieden> (consultatie 26 november 2022) en NATURA2000, *Historiek afbakening van Natura 2000 in Vlaanderen*, <https://natura2000.vlaanderen.be/historiek-afbakening-van-natura-2000-vlaanderen> (consultatie 26 november 2022).

⁶⁵ GEOPUNT VLAANDEREN, <https://www.geopunt.be> (consultatie 17 april 2023). Dan gekozen voor "lagen toevoegen" en "Habitatrichtlijngebieden".

48. In totaal zijn er op 23 april 2014 36 verschillende besluiten genomen met de S-IHD voor iedere SBZ-H. Deze besluiten zijn bij uittreksel gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 15 oktober 2014 en 4 oktober 2016.⁶⁶ Naar mijn mening is het opmerkelijk dat louter 36 besluiten zijn genomen en geen 38, aangezien er wel 38 SBZ-H bestaan (zie *supra* randnr. 46). De verklaring hiervoor is dat het S-IHD-besluit voor het SBZ-H Noordoost Limburg drie SBZ-H's omvat namelijk:

- 1) Hageven met Dommelvallei, Beverbeekse heide, Warmbeek en Wateringen;
- 2) Abeek met aangrenzende moerasgebieden en;
- 3) Itterbeek met Brand, Jagersborg en Schootsheide en Bergerven.⁶⁷

49. De S-IHD zijn verschillend van de G-IHD. De S-IHD zijn de natuurdoelen voor een SBZ. Ze geven aan op welke manier een SBZ bijdraagt tot de realisatie van de G-IHD. Die G-IHD geven, zoals eerder vermeld in randnrs.43-44, op hun beurt weer aan welke voorwaarden voldaan moeten zijn zodat er voor dat specifiek habitatype een goede instandhouding is. De S-IHD geven voor het specifiek habitatype van een SBZ een kwaliteits- en kwantiteitsdoel aan. De termen spreken logischerwijze voor zich. Het kwantiteitsdoel focust op de oppervlakte van een bepaald habitat, het kwaliteitsdoel houdt toezicht op de kwaliteitseisen van die bepaalde habitat. Verder geven de S-IHD aan welke prioritaire inspanningen (lees: maatregelen) vereist zijn om de gewenste doelen te bereiken.⁶⁸

Doorheen dit onderzoek is gebleken dat het relatief moeilijk is een duidelijk begrippenkader vast te stellen tussen de verschillende soorten IHD. Ik zou misschien tevens durven stellen dat er ook niet altijd een consistent gebruik is van de benamingen in de legio aan documentatie van de Vlaamse overheid aangaande SBZ en de nodige doelstellingen en maatregelen. Wat belangrijk is voor de lezer om te begrijpen, en zo geformuleerd werd door een Bisnota van de Vlaamse Minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur aan de leden van de Vlaamse Regering, is dat de S-IHD-besluiten het grootste deel aan G-IHD toekennen aan concrete SBZ's.⁶⁹ De G-IHD en S-IHD zijn dus sterk met elkaar verweven.

⁶⁶ Informatie gebaseerd op een mail die ik stuurde naar Codex Vlaanderen en het antwoord dat ik ontving. De relevante uittreksels in het BS zijn de volgende: voor BS 15 oktober 2014 vanaf p. 80099 e.v. en voor BS 4 oktober 2016 vanaf p.68299 e.v.

⁶⁷ B.VI.Reg 23 april 2014 tot Aanwijzing met toepassing van de Habitatrictlijn van de speciale beschermingszones 'BE2200032 Hageven met Dommelvallei, Beverbeekse heide, Warmbeek en Wateringen, BE2200033 Abeek met aangrenzende moerasgebieden en BE2200034 Itterbeek met Brand, Jagersborg en Schootsheide en Bergerven, en definitieve vaststelling voor die zones en voor de met toepassing van de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszone 'BE2221314 Hamonterheide, Hageven, Buitenheide, Stamprooierbroek en Mariahof' van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten, BS 15 oktober 2014, 80111.

⁶⁸ NATURA 2000, *Specifieke natuurdoelen*, <https://natura2000.vlaanderen.be/specifieke-natuurdoelen> (consultatie 14 december 2022); NATURA 2000, *Gewestelijke natuurdoelen*, <https://natura2000.vlaanderen.be/gewestelijke-natuurdoelen> (consultatie 14 december 2022) en NATURA 2000, *Begrippen beginnend met S – Specifieke instandhoudingsdoelstellingen*, https://natura2000.vlaanderen.be/begrippen/letter_s#Specifieke_instandhoudingsdoelstellingen (consultatie 14 december 2022).

⁶⁹ VLAAMSE MINISTER VAN LEEFMILIEU, NATUUR EN CULTUUR, *Bisnota aan de leden van de Vlaamse Regering*, VR 2014 2304, Doc.0467/1bis, 3. Ontvangen via mail van Codex Vlaanderen.

I.2.2.2 April 2014: aanzet voor een Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)

50. Het is in de bovenvermelde Bisnota, daterend van 2014 (afgekort: 'Bisnota 2014') dat Vlaanderen voor de eerste keer de stikstofproblematiek (formeel) erkende. De toenmalige Vlaamse Minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur, zijnde Joke Schauvliege, schreef er het volgende fragment:

"In het overlegtraject werd bijzondere aandacht besteed aan de ontwikkeling van een programmatische aanpak van vermestende stikstofdeposities. De start van een dergelijk traject is noodzakelijk, omdat in alle speciale beschermingszones zich actueel overschrijdingen van de kritische depositiewaarden voordoen. Indien hier geen maatregelen genomen worden, zou dit de continuïteit van de vergunningverlening voor activiteiten die gepaard gaan met stikstofemissies, ernstig in het gedrang brengen en tot een vergunningenstop leiden." (eigen onderlijning)⁷⁰

Het was toen, in 2014, dat de Vlaamse Regering zich bewust werd van de te hoge emissiewaarden van stikstof (in het algemeen). Dit zou de verlening van vergunningen in de toekomst potentieel kunnen belemmeren. Via een programmatische aanpak voor stikstof had zij (in 2014) de ambitie de stikstofwaarden op een systematische wijze te verminderen. Op die manier moest de realisatie van de IHD gegarandeerd worden.⁷¹

51. In verschillende bijlagen van die beslissing is het idee voor de PAS verder verfijnd. Zo wordt er een regiebureau PAS opgericht door de stuurgroep PAS. Dit regiebureau is een uitvoeringsorganisatie die als opdracht heeft de stuurgroep PAS te ondersteunen. Het regiebureau overziet de uitwerking en implementatie van de PAS. Hiervoor kan het de nodige bindende aanwijzingen geven. Verder dient het regiebureau in te staan voor de coördinatie van bepaalde werkzaamheden; zo staat het bijvoorbeeld in contact met een projectleider bij het Agentschap voor Natuur en Bos die moet toezien op de coördinatie van de werkgroep 'Voortoets en Passende Beoordeling'. Het regiebureau staat tevens in contact met andere projectleiders bij andere Vlaamse entiteiten van de Vlaamse Landmaatschappij, de VMM etc. Het regiebureau is bij wijze van spreken een verbindingsschakel voor de coördinatie tussen de projecten van de verschillende Vlaamse entiteiten die op de een of andere manier aan de PAS raken. De uitvoeringsorganisatie, het regiebureau, diende ten laatste te zijn aangeduid op 1 juni 2014.⁷²

52. In een andere bijlage van de Bisnota 2014 wordt de PAS uitgewerkt en de problematiek verder geschetst. De stikstofdepositie in SBZ's is niet enkel afkomstig van bronnen die nabij deze

⁷⁰ *Ibid.*, 5. Ontvangen via mail van Codex Vlaanderen.

⁷¹ *Ibid.*, 5-6. en VLAAMSE OVERHEID, *Programmatische aanpak stikstof*, 19 april 2022, https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2022-05/PAS-nota_volledig.pdf (consultatie 14 december 2022), 11.

⁷² VLAAMSE MINISTER VAN LEEFMILIEU, NATUUR EN CULTUUR, *Bisnota aan de leden van de Vlaamse Regering*, VR 2014 2304, Doc.0467/4ter Bijlage 4 en Bijlage 5.

SBZ's liggen maar ook van bronnen die verderaf liggen. Hierdoor is er nood aan een geïntegreerde aanpak om de emissies van stikstof, en logischerwijze dan ook de depositie ervan, te reduceren.⁷³

53. Naast een analyse van de problematiek, wordt verder ook aandacht besteed aan de continuïteit van de vergunningverlening. De overheid hamert erop dat bedrijven (en andere vergunningsplichtige projecten) die nabij een SBZ-H of in zulks gebied liggen, en waarbij een kans bestaat dat hun activiteiten de natuurlijke kenmerken van het SBZ-H op betekenisvolle wijze zouden aantasten, bij hun vergunningsaanvraag een Passende Beoordeling dienen voor te leggen. Deze beoordeling is reeds ingeschreven in artikel 36ter, §3 Natuurdecreet en vloeit voort uit artikel 6, derde lid Habitatrichtlijn. De Passende Beoordeling laat toe de potentieel significante effecten op de SBZ-H specifiek in kaart te brengen. Als ijkpunt dienen de S-IHD van het relevant SBZ-H in overweging genomen te worden.⁷⁴

Specifiek met betrekking tot de stikstofproblematiek betekent dit dat wanneer een vergunningsplichtige activiteit zou bijdragen aan de stikstofdeposities en op die manier een betekenisvolle aantasting zou kunnen vormen van het SBZ-H, de vergunning wellicht geweigerd zal moeten worden.⁷⁵ Opmerkelijk is dat men zich in de bijlage bewust lijkt te zijn van de impact van een strikte toepassing van de Passende Beoordeling op de vergunningsverleningsprocedure.

“De potentiële impact op de vergunningsverlening van een sluitende toepassing van de passende beoordeling is reeds zonder de instandhoudingsdoelstellingen problematisch.”⁷⁶

Impliceert men hier dat vergunningverlenende overheden geen té strikte uitwerking moeten geven aan een eventueel negatieve Passende Beoordeling aangezien het zonder het in rekening nemen van de IHD “reeds (...) problematisch” is? Dit zou later zeer negatieve consequenties kunnen hebben wanneer het ‘stikstofbad’ overloopt; zoals de situatie waar landbouwers (specifiek veehouders) en de overheid zich vandaag de dag (moment van schrijven: december 2022) in bevinden.

54. In een eerdere regeringsbeslissing, daterend van 19 juli 2013, zou de Vlaamse Regering reeds besloten hebben dat er dient overgegaan te worden tot de ontwikkeling van een Vlaamse PAS. Hierbij zouden **vier principes** gehanteerd worden: billijke verdeling van inspanningen tussen verschillende sectoren (1), het verrekenen van het beslist beleid (2), bron- en in de mate van het nodige ook effectgerichte maatregelen (3) en bijkomende beheersinspanningen en ontwikkelingsruimte voor bedrijvigheid (4). De beslissing werd hernomen in de bijlage getiteld “Programmatische Aanpak van Stikstofdepositie PAS” van de Bisnota 2014. De Vlaamse Regering gaf zichzelf een deadline om hierin te voorzien tegen 2016. Bovendien belooft zij om te zorgen voor een verbetering van de bestuurlijke kwaliteit van de Passende Beoordeling. Hiermee wordt bedoeld op meer bijstand bij de administratieve procedure die vergunningsplichtigen moeten doorlopen bij het opstellen van zo’n Passende Beoordeling. Zo zouden er twee praktische instrumenten aangereikt

⁷³ VLAAMSE MINISTER VAN LEEFMILIEU, NATUUR EN CULTUUR, *Bisnota aan de leden van de Vlaamse Regering*, VR 2014 2304, Doc.0467/4ter Bijlage Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), 1-2.

⁷⁴ *Ibid.*, 3-4.

⁷⁵ *Ibid.*, 3-4.

⁷⁶ *Ibid.*, 4.

worden. Enerzijds heeft men hier de Voortoets in het leven geroepen. Anderzijds heeft men ook de intentie Praktische Wegwijzers aan te bieden, die een stappenplan vormen voor het opstellen van de Passende Beoordeling.⁷⁷

55. Voor de uitwerking van de PAS, in het kader de Bisnota 2014, duidt de Regering op een **zestel kwaliteitsvereisten** of -principes.

Allereerst dient de PAS **programmatisch** te zijn, dit betekent dat de PAS een geïntegreerde aanpak in drie componenten moet voorzien betreffende stikstofemissies, vergunningen en herstelmaatregelen. Verder dient de PAS ook **effectief** te zijn zodat het zijn doelstelling bereikt. Namelijk een structurele oplossing voor de impact van stikstofdeposities om zo de (Europese) IHD te realiseren. Als derde dient de PAS **objectief** te worden ontwikkeld, met onder andere een wetenschappelijke focus. Het beleid dient verder ook **evenwichtig** te zijn tussen de betrokken sectoren (landbouw, industrie, ...). **Efficiëntie** vormt een vijfde kwaliteitsvereiste, het beleid zal zich situeren op zowel Europees, gewestelijk en lokaal niveau. Voor een efficiënte toepassing van het beleid dient er dus duidelijke communicatie te gebeuren tussen de verschillende hiërarchische lagen maar ook tussen de buurlanden. Tot slot moet de PAS **redelijk** blijven. Dit wil zeggen dat men rekening dient te houden met socio-economische en culturele factoren en met regionale en lokale bijzonderheden (zoals ook vereist door artikel 2, tweede lid Habitatrichtlijn).⁷⁸

56. De Bisnota 2014 stelt dat het stikstofbeleid of de PAS zou uitgerold worden in drie fasen. Het start met een overgangsfase waarvoor een omzendbrief ter beschikking gesteld zal worden. Vervolgens volgt de 'Voorlopige PAS' waarin bijkomende maatregelen genomen zullen worden om stikstofemissies te reduceren en herstelmaatregelen op te starten. Het beleid zal dan verder gefinaliseerd worden zodat er uiteindelijk een 'Definitieve PAS' beschikbaar zal zijn.⁷⁹

57. De Vlaamse overheid voorzag voor de implementatie van hun beleid in het volgende tijdspad. De overgangsfase zou aanvangen in april 2014, namelijk wanneer alle besluiten voor de S-IHD definitief genomen zijn. Ter ondersteuning zal in deze fase een omzendbrief verzonden worden, alsook een Praktische Wegwijzer. Begin 2015 voorziet de Vlaamse overheid de aanvang van de 'Voorlopige PAS'. Hier wordt het instrument van de 'Voortoets' uitgerold met de nodige Praktische Wegwijzers. Rond 1 januari 2019 voorziet men de instelling van de 'Definitieve PAS'.⁸⁰ Deze Definitieve PAS is er nooit gekomen.

58. De overgangperiode had twee hoofddoelstellingen. Enerzijds moesten de vergunningsplichtige activiteiten die een potentiële impact zouden hebben structureel gevat worden om ze naderhand te kunnen onderwerpen aan de Passende Beoordeling. Anderzijds heeft de Vlaamse Regering in deze overgangperiode de tijd om verder onderzoek te verrichten en om in een uitwerking van de Voorlopige PAS te voorzien.⁸¹

⁷⁷ *Ibid.*, 6-7.

⁷⁸ *Ibid.*, 10-11.

⁷⁹ *Ibid.*, 13-22.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ H., SCHOUKENS, "Stikstofdepositie en de EU-Habitatrichtlijn na het PAS-arrest van 7 november 2018: limieten aan de groei of een 'business as usual'?", *TMILRE* 2019, (432) 432.

In april 2014 werd de overgangperiode ingezet door het versturen van ongeveer 25 000 brieven naar veehouders die een potentiële impact zouden hebben op de SBZ's. Via deze brief werden zij op de hoogte gebracht hoe ze werden gecategoriseerd op basis van hun potentiële impact. De veehouders kregen een kleur toebedeeld; groen, oranje of rood. Initieel werd er aan 130 veehouderijen de kleur 'rood' toebedeeld, doorheen de tijd werd dit aantal bijgesteld. Dit betekent dat zij een impact van meer dan 50% hebben op de kritische depositiewaarden⁸² (afgekort: 'KDW') van nabijgelegen SBZ's. De levensduur van deze bedrijven op lange termijn, aldus via de toekenning van een vergunning, kon niet worden gewaarborgd. Daarnaast zijn er de 'oranje' bedrijven, wiens impact tussen de 50% en 3% ligt. De veehouders met de minste impact waren 'groen', voor hen zouden er geen directe consequenties zijn betreffende hun vergunningen.⁸³

59. De Voortoets is een online raadpleegbaar instrument dat zal helpen evalueren of een vergunningsplichtige al dan niet een Passende Beoordeling dient te doorgaan. Via de Voortoets kan ingeschat worden welke implicaties er zijn van een bepaalde activiteit die een vergunningsplichtige wenst uit te voeren. Met andere woorden wordt er nagegaan of dat er zich, bij het uitvoeren van de vergunningsplichtige activiteit, een dreiging zou ontwikkelen van een betekenisvolle of significante aantasting van de SBZ-H.⁸⁴

60. Net zoals de Voortoets zijn ook de Praktische Wegwijzers online raadpleegbaar. Momenteel, op 17 april 2023, zijn ze beschikbaar op de website van het Agentschap Natuur & Bos. Nota dient te worden gemaakt van het feit dat de in de websitelink consulteerbare Praktische Wegwijzers de geactualiseerde wegwijzers zijn. Ze zijn namelijk geactualiseerd naar aanleiding van het Stikstofarrest, de ministeriële instructie van bevoegd minister Zuhal Demir (*d.d.* 2 mei 2021) en de bijhorende richtsnoeren. Bovendien zijn deze wegwijzers maar tijdelijk, te hanteren terwijl er gewacht wordt op de officiële bekendmaking van de nieuwe Vlaamse PAS (die werd verwacht in 2022 of 2023). Het verband met de Voortoets is dat de Praktische Wegwijzers aangewend kunnen worden wanneer de Voortoets aangeeft dat er een risico bestaat op een significante aantasting van de SBZ's. Dan is er namelijk verder onderzoek vereist, met name de Passende Beoordeling. Hierin onderzoekt men diepgaander of de potentiële aantasting, die gebleken is uit de Voortoets, ook effectief een significante aantasting zou zijn. De Praktische Wegwijzers zorgen voor ondersteuning bij het verdere onderzoek hiervan.⁸⁵

61. Om ervoor te zorgen dat voor al deze maatregelen en de ontwikkeling van het stikstofbeleid, om zo de IHD te realiseren, een geldige rechtsgrondslag bestond, had de Vlaamse Regering eerder

⁸² De kritische depositiewaarde is de kritische last of grenswaarde waarboven het niet mogelijk is een gunstige staat van instandhouding van SBZ te realiseren. Het is de maximaal toelaatbare milieudruk per eenheid van oppervlakte of volume die een bepaalde habitat kan verdragen zonder dat hiervan nadelige effecten te ondervinden. Bron: NATURA 2000, *Begrippen beginnend met K – Kritische depositiewaarde*, https://natura2000.vlaanderen.be/begrippen/letter_k#Kritische_depositiewaarde (consultatie 15 december 2022).

⁸³ *Ibid.*, (432) 433.

⁸⁴ VLAANDEREN DEPARTEMENT OMGEVING, *De Voortoets van de Passende Beoordeling*, <https://voortoets.omgeving.vlaanderen.be> (consultatie 27 december 2022).

⁸⁵ AGENTSCHAP NATUUR EN BOS, *Eutrofiëring via de lucht*, <https://pww.natuurenbos.be/eutrofiëring-de-lucht> (consultatie 27 december 2022) en AGENTSCHAP NATUUR EN BOS, *Praktische wegwijzers*, <https://pww.natuurenbos.be> (consultatie 17 april 2023).

al de nodige decretale wijzigingen doorgevoerd. Dit deed ze met het Decreet van 9 mei 2014 tot wijziging van de regelgeving inzake natuur en bos^{86,87}

I.2.2.3 Juni 2014: het Instandhoudingsbesluit

62. Enkele maanden na de bovenvermelde Bisnota, op 20 juni 2014, neemt de Vlaamse Regering opnieuw een beslissing betreffende de S-IHD in het kader van het Natura 2000-programma en de SBZ's. Het besluit is beter bekend als het 'Instandhoudingsbesluit'.⁸⁸ Hiermee legt de Vlaamse Overheid de beleidslijnen vast voor haar natuurbeleid van de komende jaren.

63. Het besluit bevat naast een hoofdstuk over de algemene bepalingen en een hoofdstuk met slotbepalingen nog vier andere hoofdstukken. Zo stelt Hoofdstuk 2 dat er voor het gehele grondgebied van het Vlaamse Gewest een Vlaams Natura 2000-programma zal uitgewerkt. Het programma werkt aan de hand van een zesjarencyclus; iedere periode van zes jaar zal het programma geëvalueerd worden en geamendeerd worden voor de volgende periode, dit tot 2050. Bovendien bepaalt het Instandhoudingsbesluit dat er minstens een raming gemaakt moet worden van de uitgaven gedurende een periode van zes jaar. De uitgaven hebben betrekking op natuurontwikkeling, natuurbeheer, verwerving van terreinen ten behoeve van het natuurbehoud, verbetering van het natuurlijk milieu en flankerende maatregelen.⁸⁹

Verder biedt het besluit de mogelijkheid om samenwerkingsovereenkomsten te sluiten ter realisatie van het Vlaamse Natura 2000-programma met alle actoren die wensen een bijdrage hieraan te leveren.⁹⁰

Daarnaast zal een gewestelijke overleginstantie⁹¹ om de twee jaar een voortgangsrapport opstellen over het Vlaamse Natura 2000. Dit bevat vier pijlers; een verslag van de stand van uitvoering (1), een opgave van de nog te verrichten acties tijdens de programmacyclus (2), een overzicht van de middelen die zijn ingezet ter uitvoering van het programma (3), en een overzicht van de totale socio-economische impact van de uitvoering van Natura 2000-beleid en de impact op het natuurbehoud dat niet is gerelateerd aan het instandhoudingsbeleid.⁹²

⁸⁶ Decr.VI. 9 mei 2014 tot wijziging van de regelgeving inzake natuur en bos, BS 7 juli 2014, 51739.

⁸⁷ VLAAMSE MINISTER VAN OMGEVING, NATUUR EN LANDBOUW, *Quinquiesconceptnota aan de leden van de Vlaamse Regering betreffende instandhoudingsdoelstellingen (IHD) en programmatische aanpak stikstof (PAS)*, VR 2016 3011, Doc.0725/1Quinquies, 1.

⁸⁸ B.VI.Reg. 20 juni 2014 tot regeling van het Vlaams Natura 2000-programma, de managementplannen Natura 2000, de zoekzones en actiegebieden voor de specifieke instandhoudingsdoelstellingen voor Europees te beschermen soorten en habitats, BS 15 oktober 2014, 80092. (Vanaf heden wordt hiernaar verwezen als 'Instandhoudingsbesluit').

⁸⁹ Art.3 Instandhoudingsbesluit en C. GOVAERT, *Instandhoudingsbeleid krijgt vorm in Natura 2000-programma en -voortgangsrapport, managementplannen Natura 2000, en natuurbeheerplannen*, <https://jura-kluwer-be.bib-proxy.uhasselt.be/secure/documentview.aspx?id=kl1821867&state=changed> (via JURA) (consultatie 15 december 2022).

⁹⁰ Art.4 Instandhoudingsbesluit.

⁹¹ Voor de samenstelling van de gewestelijke overlegorganisatie zie art.2 Instandhoudingsbesluit.

⁹² Art.5 Instandhoudingsbesluit en C. GOVAERT, *Instandhoudingsbeleid krijgt vorm in Natura 2000-programma en -voortgangsrapport, managementplannen Natura 2000, en natuurbeheerplannen*, <https://jura-kluwer-be.bib-proxy.uhasselt.be/secure/documentview.aspx?id=kl1821867&state=changed> (via JURA)(consultatie 15 december 2022).

64. Bijkomend bepaalt Hoofdstuk 3 dat er een managementplan van Natura 2000 opgesteld dient te worden. Dit managementplan moet opgesteld worden voor ieder SBZ-H. Voor SBZ's die overlappen kan een gezamenlijk plan opgesteld worden. Zoals reeds vermeld (zie *supra* randnr. 48) zijn er voor iedere SBZ-H S-IHD opgesteld, het managementplan beoogt de realisatie hiervan. Het managementplan moet elementen bevatten zoals een oppervlaktebalans, een richtkaart etc. Voor ieder managementplan wordt er een overlegplatform opgesteld. Aangezien er op gewestelijk niveau een Natura 2000-plan is uitgetekend, vereist de logica van de hiërarchie dat de specifieke managementplannen voor de SBZ's binnen het overkoepelend Natura 2000-plan passen.⁹³

65. Hoofdstuk 4, en tevens het laatste inhoudelijke hoofdstuk van het Instandhoudingsbesluit, schrijft voor dat er binnen de SBZ's zoekzones worden afgebakend. In die zoekzones zullen de IHD gerealiseerd moeten worden. Naast de zoekzones dienen ook nog andere zones afgebakend te worden, die 'actiegebieden' worden genoemd. Dit zijn geen zones voor de realisatie van de IHD, maar voor andere doelstellingen van natuurbehoud. Tot slot worden administratieve overheden verplicht een natuurbeheerplan op te stellen voor de terreinen waarop zij zakelijke of persoonlijke rechten hebben en die kunnen bijdragen aan de realisatie van de IHD.⁹⁴

1.2.2.4 2015: de inrichtingsnota van de 'Programmatistische aanpak stikstof'

66. De volgende stap die door de Vlaamse Regering gezet werd in het ontwikkelen van een definitieve PAS vond plaats op 30 januari 2015. Toen werd in de ministerraad de conceptnota 'Programmatistische aanpak stikstof – inrichtingsnota', op voorstel van toenmalig bevoegd Vlaams minister Joke Schauvliege, goedgekeurd. Dit was louter een herbevestiging van de eerder genomen beslissingen op 23 april 2014. Het heeft dan ook voornamelijk implicaties voor de groep landbouwbedrijven die meer dan 50% bijdragen aan de KDW van een habitat.⁹⁵

67. Nog geen maand later, op 20 februari 2015, volgt naar aanleiding van deze ministerraad een omzendbrief. De opzet van deze omzendbrief is voornamelijk om een interpretatie te verschaffen en hulpmiddelen aan te reiken aan de vergunningsplichtige die gehouden is tot het opstellen van een Passende Beoordeling in het kader van zijn vergunningsaanvraag. In bijlage bevat de omzendbrief onder andere een opsomming van (alle) SBZ's per gemeente, alsook de stand van zaken met betrekking tot deze gebieden.⁹⁶

Later zal deze omzendbrief opgeheven worden, en aldus geactualiseerd, bij een omzendbrief van 6 september 2017.⁹⁷

⁹³ Arts.6-7 Instandhoudingsbesluit en C. GOVAERT, *Ibid.*

⁹⁴ Arts.9-10 en 11 Instandhoudingsbesluit en C. GOVAERT, *Ibid.*

⁹⁵ VLAAMSE REGERING, *Beslissingen van de Vlaamse Regeringen – Stikstof*, <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/?search=Stikstof> (consultatie 27 december 2022).

⁹⁶ Omz.VI. 20 februari 2015 betreffende de toepassing van de op grond van artikel 36ter, § 3 en § 4, van het Natuurdecreet opgelegde beoordeling van vergunningsaanvragen betreffende projecten of activiteiten met mogelijk betekenisvolle effecten voor speciale beschermingszones, BS 27 februari 2015, 14708.

⁹⁷ Omz.VI. 6 september 2017 betreffende de toepassing van de op grond van artikel 36ter, § 3 en § 4, van het Natuurdecreet opgelegde beoordeling van vergunningsaanvragen betreffende projecten of activiteiten met mogelijk betekenisvolle effecten voor speciale beschermingszones, BS 12 oktober 2017, 92442.

I.2.2.5 2016-2017: de conceptnota 'Instandhoudingsdoelstellingen en programmatische aanpak stikstof'

68. Om de stikstofproblematiek verder te bespreken, wordt er een nieuwe ministerraad georganiseerd op 30 november 2016. Tijdens deze bijeenkomst geeft de Vlaamse Regering haar goedkeuring aan de conceptnota "*instandhoudingsdoelstellingen (IHD) en programmatische aanpak stikstof (PAS)*". Deze nota staat ook bekend als de 'Quinquiesconceptnota'.⁹⁸

69. In het situerend onderdeel van deze conceptnota wordt het verband met de eerder besproken IHD en SBZ verduidelijkt. Onder invloed van het Europees niveau, via de Habitat- en Vogelrichtlijn⁹⁹, zijn er een aantal SBZ's afgebakend en hiervoor zijn de nodige IHD genomen. Om deze IHD te realiseren voert Vlaanderen de PAS in. Op deze manier tracht ze tegemoet te komen aan artikel 6, tweede lid Habitatrichtlijn dat vereist dat de achteruitgang van de natuurkwaliteit dient tot stilstand te worden gebracht. In Vlaanderen blijkt dat voornamelijk hoge concentraties van stikstofdepositie het probleem vormen. Hoewel de stikstofbronnen zich (in principe) buiten de SBZ's bevinden, is de impact op SBZ's aanzienlijk. Volgens de conceptnota is het 'buitenland' (*i.e.* alle stikstofbronnen buiten Vlaanderen) de grootste emissie-bron. Evenwel, en zoals reeds aangegeven aan de hand van verschillende data-informatie (zie *supra* randnrs. 20-28), vormt landbouw ook een grote bron (volgend op het 'buitenland').¹⁰⁰

Naar welke landen exact gerefereerd wordt met 'het buitenland' wordt in de Quinquiesconceptnota niet verduidelijkt.¹⁰¹ Wetende dat in België de wind, die het stikstof met zich meevoert, voornamelijk afkomstig is uit het zuidwesten¹⁰², zullen de landen waarnaar waarschijnlijk verwezen wordt zich ook eerder in die regio situeren. Volgend uit deze redenering, zullen voornamelijk Wallonië (dat in de conceptnota als 'buitenland' werd beschouwd), Frankrijk en Nederland het grootste aandeel dragen van buitenlandse stikstof die neerdaalt in België.¹⁰³

70. Aanvankelijk was het idee om de PAS systematisch uit te rollen; een overgangperiode, gevolgd door een Voorlopige PAS en gefinaliseerd met een Definitieve PAS (zie *supra* randnrs. 56-57). Toch werd in deze conceptnota van 2016 een andere strategie aangekondigd. Op basis van de beschikbare informatie en analyse kiest men ervoor om niet te werken met een Voorlopige PAS, maar om direct een Definitieve PAS in te stellen. Op deze manier zou de stikstofproblematiek op een versnelde manier aangepakt worden en alzo sneller voor een duurzamer herstel zorgen van de SBZ's

⁹⁸ VLAAMSE MINISTER VAN OMGEVING, NATUUR EN LANDBOUW, *Quinquiesconceptnota aan de leden van de Vlaamse Regering betreffende instandhoudingsdoelstellingen (IHD) en programmatische aanpak stikstof (PAS)*, VR 2016 3011, Doc.0725/1Quinquies.

⁹⁹ Richtl. EP en Raad nr. 2009/147/EG inzake het behoud van de vogelstand (gecodificeerde versie), *Pb.L.* 26 januari 2010, afl. 20, 7. (Vanaf heden wordt hiernaar verwezen als 'Vogelrichtlijn').

¹⁰⁰ VLAAMSE MINISTER VAN OMGEVING, NATUUR EN LANDBOUW, *Quinquiesconceptnota aan de leden van de Vlaamse Regering betreffende instandhoudingsdoelstellingen (IHD) en programmatische aanpak stikstof (PAS)*, VR 2016 3011, Doc.0725/1Quinquies, 2.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² X., *Karakteristieken van enkele klimatologische parameters*, KMI, [https://www.meteo.be/nl/unpublish/algemeen-klimaat-belgie/parameters#:~:text=In%20België%20komt%20de%20wind,België%20en%20in%20Belgisch%20Lotharingen%20\(consultatie%201%20mei%202023\).](https://www.meteo.be/nl/unpublish/algemeen-klimaat-belgie/parameters#:~:text=In%20België%20komt%20de%20wind,België%20en%20in%20Belgisch%20Lotharingen%20(consultatie%201%20mei%202023).)

¹⁰³ O. VERHAEGHE, P. LAMBRECHT en T. SEGERS, *Buitenlandse stikstof vervuיל natuur waarvoor boeren moeten wijken*, *De Tijd*, <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/vlaanderen/buitenlandse-stikstof-vervuil-natuur-waarvoor-boeren-moeten-wijken/10384973.html> (consultatie 1 mei 2023).

waar de KDW overschreden is. Tevens zouden de landbouwbedrijven, die verschillende implicaties boven het hoofd hebben hangen wanneer zij meer dan 50% bijdragen aan de overschrijding van de KDW, op deze manier ook meer rechtszekerheid krijgen. Net zoals andere socio-economische actoren.¹⁰⁴

71. In de conceptnota van 2016 werden de verschillende argumenten, onderzoeken en analyses in overweging genomen om het stikstofbeleid vorm te geven.

Allereerst werd de huidige (lees: toenmalige) stand van zaken betreffende de stikstofdepositie in kaart gebracht. Hierbij stelde men dat er een habitatgebied is binnen de SBZ's van 44 280 ha, ongeveer 71% (31 596 ha) hiervan had een te hoge stikstofdepositiewaarde. Om een beter overzicht te krijgen van de verschillende habitats werden ze gecategoriseerd naargelang hun problematisch karakter. Er waren twee categorieën; de '**A-habitattypes**' en de '**B-habitattypes**'. Bij het eerste type was de impact van de stikstofdepositie zo zwaar dat de herstelmogelijkheden tamelijk beperkt waren. Bij de 'B-habitattypes' was de kritische stikstofdrempel ook overschreden maar konden herstelmaatregelen nog effectieve redding bieden. Dit waren voornamelijk die gebieden waarvan de biodiversiteit niet enkel door stikstof werd aangetast maar waar tevens andere milieudrukken bestonden. Binnen de problematische 71% SBZ's is 56% te kwalificeren als 'A-habitattypes' en 15% als 'B-habitattypes' in absolute cijfers is dit resp. 24 927 ha en 6 675 ha.¹⁰⁵

Verder werden de emissies van stikstofoxiden en ammoniak geanalyseerd en een prognose uitgevoerd. Bij de analyse van de stikstofoxiden was hierbij vooral aandacht voor de transportsector, terwijl bij de data betreffende ammoniak de focus op de landbouwsector lag. Er werd opgemerkt dat de evolutie van de ammoniakemissies afhankelijk zal zijn van twee factoren. Niet alleen de ontwikkeling van het volume van de veestapel, maar ook de maatregelen die de sector bereid is te nemen/zal nemen onder invloed van het beleid, zijn essentieel. Een van de belangrijkste maatregelen is het bouwen van **ammoniakemissiearme stallen**. Men verwacht dat tegen 2030 100% van de stallen van legkippen ammoniakemissiearm zijn, bij slachtkuikens is dit 84%. Bij varkens is dit percentage aanzienlijk lager en verwacht men dat louter 56% van de stallen ammoniakemissiearm is tegen 2030. Toch zal de landbouwsector de voornaamste sector zijn die verantwoordelijk is voor de ammoniakuitstoot. Men verwacht tegen 2030 nog steeds een uitstoot van 37,7 kTon ammoniak door de landbouwsector.¹⁰⁶

¹⁰⁴ VLAAMSE MINISTER VAN OMGEVING, NATUUR EN LANDBOUW, *Quinquiesconceptnota aan de leden van de Vlaamse Regering betreffende instandhoudingsdoelstellingen (IHD) en programmatische aanpak stikstof (PAS)*, VR 2016 3011, Doc.0725/1Quinquies, 1-3.

¹⁰⁵ VLAAMSE MINISTER VAN OMGEVING, NATUUR EN LANDBOUW, *Quinquiesconceptnota aan de leden van de Vlaamse Regering betreffende instandhoudingsdoelstellingen (IHD) en programmatische aanpak stikstof (PAS)*, VR 2016 3011, Doc.0725/1Quinquies, 12-13.

Voor een verdere wetenschappelijke uiteenzetting zie L. DE KEERSMAEKER e.a., *Herstelstrategieën tegen de effecten van atmosferische depositie van stikstof op Natura2000 habitat in Vlaanderen*, https://purews.inbo.be/ws/portalfiles/portal/14221829/DeKeersmaeker_et_al_2018_Herstelstrategie_nTegenDeEffectenVanAtmosferischeDepositieVanStikstofOpNatura2000HabitatInVlaanderen.pdf (consultatie 1 mei 2023), 92 p., zie specifiek bijlage I op p.86 met betrekking tot de habitattypes. Zie ook de bijlagen van de verschillende gebiedsanalyses (opgesomd op deze website: [https://www.vlaanderen.be/inbo/38-gebiedsanalyses-programmatische-aanpak-stikstof-pas-gepubliceerd/\(consultatie 1 mei 2023\)](https://www.vlaanderen.be/inbo/38-gebiedsanalyses-programmatische-aanpak-stikstof-pas-gepubliceerd/(consultatie%201%20mei%202023))) waarbij het PAS-herstelbeheer per deelzone in de betrokken SBZ geanalyseerd wordt.

¹⁰⁶ VLAAMSE MINISTER VAN OMGEVING, NATUUR EN LANDBOUW, *Quinquiesconceptnota aan de leden van de Vlaamse Regering betreffende instandhoudingsdoelstellingen (IHD) en programmatische aanpak stikstof (PAS)*, VR 2016 3011, Doc.0725/1Quinquies, 15-16.

Wanneer vervolgens de resultaten van de stikstofanalyse worden samengevoegd met de eerder geformuleerde categorieën, bekomt men 4 categorieën. Categorie 1 zijn de 'A-habitattypes' die op lange termijn (2030) niet de KDW zullen overschrijden, maar waar dit wel het geval was in 2015. Hier zijn er geen extra stikstof reducerende maatregelen aan de orde. Herstelbeheer is louter nodig om ervoor te zorgen dat er zich geen verdere achteruitgang voordoet. Categorie 2 is het spiegelbeeld hiervan maar met 'B-habitattypes', omwille van dit soort habitatype kunnen er aangepaste herstelmaatregelen gehanteerd worden, die zich niet louter op stikstof focussen. Categorie 3 zijn de 'A-habitattypes' die zowel in 2015 als in 2030 de KDW (zullen) overschrijden. Het louter hanteren van herstelmaatregelen zou onvoldoende zijn. Categorie 4 is hier de variant van met de 'B-habitattypes' en waar ook andere maatregelen nodig zijn dan louter degene die stikstof viseren.¹⁰⁷

72. Kort samengevat bestempelt de Quinquiesconceptnota de problematiek als ernstig en van langere duur. Er is dus een structurele aanpak nodig om stikstofdepositie en de vermessing en verzuring als gevolg hiervan, terug te dringen om zo de Europese natuurdoelstellingen, zijnde de IHD in het kader van de Habitatrictlijn, te behalen.¹⁰⁸

73. In de Quinquiesconceptnota is er ook kritisch gekeken naar de toenmalig gehanteerde **significantiemarkers** in de overgangperiode van de PAS. Hieruit is gebleken dat dit niet de gewenste resultaten opleverde, waardoor er meerdere problemen aan het licht zijn gekomen. Zo werd er geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende deelsectoren van veeteelt. Onder meer wordt geen rekening gehouden met het feit dat de verschillende deelsectoren niet allemaal dezelfde reductietechnieken kunnen toepassen. Verder werd bij uitbreidingsaanvragen geen rekening gehouden met het aspect of het vergunningsplichtige bedrijf al dan niet gebruik maakte van ammoniakemissiearme technieken. Tot slot was de significantiewaarde voor stikstofoxiden en ammoniak verschillend resp. 3% en 5%.¹⁰⁹

Als resultaat hiervan werden er vijf wijzigingen doorgevoerd in het significantie kader van ammoniak, dat het toenmalig actuele kader ten laatste vanaf 1 juli 2017 zal vervangen.

- 1) Het beleid ten aanzien van nieuwe inplantingen (*i.e.* wijzigingen waarbij er geen volumewijziging of wijziging van de vergunde activiteiten mee gepaard gaat) wordt verdergezet.
- 2) De significantiedrempel voor stikstofoxiden wordt ook naar 5% gebracht.
- 3) Hervergunningen en vergunningswijzigingen die niet leiden tot een stijging van de emissie zullen geacht worden geen betekenisvolle aantasting teweeg te brengen.
- 4) Andere wijzigingen dan hierboven en die dus wel een stijging van de emissiewaarden veroorzaken, zullen louter toelaatbaar kunnen zijn mits een voorafgaande Passende Beoordeling waaruit blijkt dat er geen effectief risico is op een betekenisvolle aantasting.
- 5) Het beleid aangaande bedrijven die een aandeel groter hebben dan 50% aan de KDW van een SBZ, de 'rode' bedrijven, wordt ook verder uitgevoerd.¹¹⁰

¹⁰⁷ *Ibid.*, 17-18.

¹⁰⁸ *Ibid.*, 18-19.

¹⁰⁹ *Ibid.*, 20-21.

¹¹⁰ *Ibid.*, 21.

74. Uit de Quinquiesconceptnota komen dus een zevental beleidsmaatregelen voort aangaande de instelling van de PAS.

Allereest zal er geen Voorlopige PAS ontwikkeld worden, maar direct overgegaan worden naar een Definitieve PAS. Deze wordt ingedeeld in twee planperiodes: van 2020 tot en met 2025 en van 2026 tot 2031. Ten tweede stelt men de toegelaten ammoniakuitstoot voor de landbouwsector vast op 39,9 kton in 2020 en 36,7 kton in 2025. Bijkomend zal er vanaf 1 juli 2017 een meer verfijnd significantiekader in werking treden voor (her)vergundbare (landbouw)exploitaties. Ten vierde wordt een flankerend beleid voor 'oranje' bedrijven verwacht tegen 1 januari 2017. Verder moet ook het PAS-herstelbeleid afgestemd worden op het *Business As Usual* (BAU)-2030-beleid¹¹¹. Ten zesde moet er een monitoringsplan opgesteld worden; dit dient operationeel te zijn ten laatste in 2018. De laatste beleidsmaatregel die genomen is betreft de borging van de PAS. Met andere woorden moet de effectieve uitvoering van de PAS gewaarborgd worden, dit gebeurt onder meer door de milieueffectenrapportage, alsook de Passende Beoordeling die vereist wordt van vergunningsplichtigen.¹¹²

75. Hoewel de Quinquiesconceptnota voorziet in een relatief grondige evaluatie van de overgangperiode van de PAS, zijn er een aantal pijnpunten in de analyse ervan. Zo werd bijvoorbeeld bij de ammoniak-prognose aangenomen dat de veestapel constant zou zijn tegen 2030. Dit is uiteraard praktisch ondenkbaar, en misschien zelfs te bestempelen als een utopie.¹¹³ Realistisch gezien zal er de komende jaren (2023 en verder) niet onmiddellijk een drastische daling plaatsvinden van de veestapel, tenzij de PAS-maatregelen zo snel mogelijk ten uitvoer worden gebracht. Zonder deze maatregelen is het eerder onrealistisch te denken dat er zich een (vrijwillige) daling zal voordoen. Bovendien nam men ook zeer hoge cijfers aan betreffende ammoniakemissiearme stallen (zie *supra* randnr.71). Het is positief dat zulke ambitieuze aannames worden geformuleerd, de vraag is echter of dit haalbaar is in de realiteit?

76. Ondanks de relatief concreet geformuleerde beleidslijnen, is er geen intentie om een Voorlopige PAS op te stellen. Dat concept is, zoals aangehaald in randnr.70, verlaten. Opvallend aangezien deze overgangperiode al ettelijke jaren lijkt te duren, namelijk vanaf april 2014. Initieel was dan ook neergeschreven dat begin 2015 de Voorlopige PAS ingesteld zou worden. Deze deadline was reeds verlopen bij de Quinquiesconceptnota in november 2016. De eerste planperiode van de PAS vangt aan in 2020 tot 2025. Voor deze deadline zou de Vlaamse Regering met een Definitieve PAS moeten komen. De voorspelling was dat in 2019 hierover een beslissing zou vallen. Waarschuwing; deze Definitieve PAS is er nooit gekomen. De grootste spelbreker? Wellicht de vernietigende uitspraak¹¹⁴ die het HvJ velde op 7 november 2018 betreffende de conformiteit van

¹¹¹ Het *business as usual*-beleid is een scenario dat rekening houdt met het beslist beleid, maar waarin de bijkomende effecten van de PAS niet staan in opgenomen. Het is de verwachte evolutie van de N-emissies (waaronder ammoniak) tegen het jaar 2030. Voor ammoniak verwacht men tegen 2030 een ammoniakuitstoot in de landbouwsector van 37,7 kton. *Ibid.*, 16 en 20.

¹¹² *Ibid.*, 26-28.

¹¹³ *Ibid.*, 16.

¹¹⁴ HvJ 7 november 2018, nrs. C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882, Coöperatie Mobilisation for the Environment UA en Vereniging Leefmilieu/College van gedeputeerde staten van Limburg en College van gedeputeerde staten van Gelderland en Stichting Werkgroep Behoud de Peel tegen College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant. Vanaf heden: NL PAS-zaak.

het Nederlandse PAS met het Europees natuurbehoudsrecht onder de Habitatrichtlijn. Dit had uiteraard ook zijn impact op het Vlaamse PAS (zie *infra* randnr.81).

77. Echter er wordt op de feiten vooruit gelopen. Het jaar 2017 is namelijk een bewogen jaar voor de PAS in Vlaanderen. In februari is er opnieuw een ministerraad omtrent de PAS. In november 2016, met de Quinquiesconceptnota, besloot de Vlaamse Regering al een inrichtingsnota op te maken voor landbouwbedrijven die 5% of meer, maar minder dan 50%, bijdragen aan de KDW van een SBZ-H. Er wordt gesproken over een "*herstructurering van de 'oranje' bedrijven*". Het betreft een flankerend beleid voor de oranje landbouwbedrijven wiens bedrijfsuitbreiding of -voorzetting, die overeenkomstig het nieuwe ammoniaksignificatiekader, niet meer (her)vergunbaar zijn. Het feit dat de gewenste bedrijfsuitbreiding niet (her)vergunbaar is kan twee oorzaken hebben. Ofwel is het zo dat de uitbreiding leidt tot een toename van emissies waarvoor geen individuele Passende Beoordeling kan opgemaakt worden die aantoonde dat er geen risico is op een betekenisvolle aantasting. Ofwel is het niet (her)vergunbaar en beschikt het bedrijf niet over een uitvoerbare vergunning na uitputting van de interne rechtsmiddelen, ondanks dat het voldoet aan het ammoniaksignificatiekader.¹¹⁵ Indien een van deze situaties zich voordoet voor een 'oranje' landbouwbedrijf, is het de bedoeling dat het bedrijf advies vraagt bij een erkend en onafhankelijk expert. Rekening houdend met de socio-economische en ecologische factoren zal deze bekijken wat de beste oplossing is voor het bedrijf in kwestie. De overheid zal de voorkeursoptie financieren; dat is de optie die het meest duurzaam, betaalbaar en aangeraden is. Vervolgens kunnen een aantal maatregelen genomen worden om de toekomst van het bedrijf te garanderen. Hierbij wordt gedacht aan bedrijfsaanpassingen, -begeleiding, -verplaatsing, -beëindiging en/of een aankoop door de overheid. Afhankelijk van de tijd, de kwaliteit en de duurzaamheid van de realisatie, alsook het draagvlak bij de landbouwer is het in bepaalde scenario's ook wenselijk om maatregelen met elkaar te combineren. Tot slot wordt er van de mogelijke oplossingen een financiële afweging gemaakt op basis van de kostprijs. Dit wil niet per se zeggen dat de overheid zal opteren voor de goedkoopste oplossing. Zij zal uitgaan van de voorkeursoptie die geadviseerd wordt door de onafhankelijke bedrijfsadviseur.¹¹⁶

78. Door dit herstructureringsplan uit te tekenen voor 'oranje' bedrijven vermijdt de overheid dat deze bedrijven geen uitbreidingen meer kunnen uitvoeren en hun activiteiten zouden moeten staken. De Vlaamse Regering lijkt zich hier in allerlei bochten te wringen om de continuïteit van de bedrijven te waarborgen, desondanks dat het stikstofbad steeds voller geraakt en dreigt over te lopen (wanneer er geen voldoende effectieve maatregelen genomen worden).

¹¹⁵ VLAAMSE REGERING, *Inrichtingsnota voor het herstructureringsprogramma voor de groep van bedrijven die 5% of meer maar minder dan 50% bijdragen aan de kritische depositiewaarde van een habitat*, VR 2017 1702 DOC.0154/2bis, 1-2.

¹¹⁶ VLAAMSE REGERING, *Inrichtingsnota voor het herstructureringsprogramma voor de groep van bedrijven die 5% of meer maar minder dan 50% bijdragen aan de kritische depositiewaarde van een habitat*, VR 2017 1702 DOC.0154/2bis, 2-4.

79. In september 2017 komt er een opvolger voor de omzendbrief van 20 februari 2015.¹¹⁷ Deze komt er naar aanleiding van de Quinquiesconceptnota waarin de Vlaamse Regering tot de conclusie is gekomen dat er enkele wijzigingen doorgevoerd dienen te worden.

De belangrijkste wijziging is de versoepeling van het significantiekader van ammoniak. Dit is versoepeld door het gelijk te trekken met het significantiekader van stikstofdioxiden. De drempel voor de relevante KDW steeg van 3% naar 5%.¹¹⁸

Dit was reeds aangekondigd in de Quinquiesconceptnota in november 2016 en uitgetekend in de 'Praktische Wegwijzer' van juli 2017. Inhoudelijk bracht de Omzendbrief dus niet veel nieuws. Het zorgde ervoor dat de wijzigingen geofficialiseerd werden en de omzendbrief van 2015 opgegeven.¹¹⁹

80. Het significantiekader voor **ammoniak** zag er sinds 1 juli 2017 zo uit:¹²⁰

<i>Aandeel voorziene depositie t.o.v. de KDW van de getroffen gevoelige habitats</i>	<i>Hervergunning en uitbreiding zonder stijging emissies (incl. omzetting naar een omgevingsvergunning)</i>	<i>(Her)vergunning met stijging emissies (i.e. met uitbreiding)</i>	<i>Nieuwe inplanting</i>
<i>Niet relevant volgens Voortoets</i>	Niet significant → vergunning mogelijk	Niet significant → vergunning mogelijk	Niet significant → vergunning mogelijk
$x < 5\%$	Niet significant → vergunning mogelijk	Niet significant → vergunning mogelijk	Niet significant → vergunning mogelijk
$5\% \leq x < 50\%$	Niet significant → vergunning mogelijk	Niet significant en dus vergunning mogelijk indien individuele Passende Beoordeling geen risico op betekenisvolle aantasting aangeeft	Niet significant en dus vergunning mogelijk indien individuele Passende Beoordeling vereist geen risico op betekenisvolle aantasting aangeeft
$x \geq 50\%$	Significant → niet vergunbaar	Significant → niet vergunbaar	Significant → niet vergunbaar

¹¹⁷ Omz.VI. 6 september 2017 betreffende de toepassing van de op grond van artikel 36ter, § 3 en § 4, van het Natuurdecreet opgelegde beoordeling van vergunningsaanvragen betreffende projecten of activiteiten met mogelijk betekenisvolle effecten voor speciale beschermingszones, BS 12 oktober 2017, 92442.

¹¹⁸ H. SCHOUKENS, "Stikstofdepositie en de EU-Habitatrichtlijn na het PAS-arrest van 7 november 2018: limieten aan de groei of een 'business as usual'?", *TMILRE* 2019, (433) 433.

¹¹⁹ H. SCHOUKENS, "Stikstof, natuurbescherming en de programmatische aanpak stikstof (PAS). Een ongemakkelijke waarheid?", *NJW* 2021 (247) 247.

¹²⁰ AGENTSCHAP NATUUR EN BOS, Passende beoordeling praktische wegwijzer effectgroepen voor het habitatspoor – Effectgroep 3 eutrofiëring subgroep 3.1 via lucht – Versie 4, 1 juni 2017, https://natura2000-prd-477218783059.s3-eu-west-1.amazonaws.com/20170627_pw_eutrofiëring_v4.pdf (consultatie 28 december 2022), 11.

Met andere woorden houdt dit in dat de volgende landbouwexploitaties *niet* langer (her)vergunbaar zijn:

- a) Reeds bestaande en nieuwe bedrijven die meer dan 50% bijdragen aan de KDW – zie laatste rij en alle kolommen.
- b) Reeds bestaande bedrijven die tussen de 5% en 50% bijdragen aan de KDW, waarbij ten gevolge van een uitbreiding de emissies zullen stijgen en waarbij er geen gunstige individuele Passende Beoordeling voorhanden is – zie vierde rij, derde kolom.
- c) Nieuwe bedrijven die tussen de 5% en 50% zullen bijdragen aan de KDW en waarvan de Passende Beoordeling ongunstig zou zijn – zie vierde rij, laatste kolom.

81. Toen het HvJ op 7 november 2018 een vernietigende uitspraak deed over de Nederlandse PAS had Vlaanderen al moeten zien aankomen dat ook haar PAS vroeg of laat zou sneuvelen. Het Hof is van mening dat er absoluut geen redelijke wetenschappelijke twijfel mag bestaan omtrent de mogelijke nadelige gevolgen op natuurgebieden. Significantiekaders, die gehanteerd worden om tot een beslissing te komen aangaande een vergunningsaanvraag, dienen dus wetenschappelijk onderbouwd te zijn.¹²¹

Naast het Stikstofarrest van het HvJ, zijn er ook op nationaal niveau verschillende waarschuwingen gegeven aan de Vlaamse Regering betreffende haar PAS. Voor een overzicht van deze uitspraken en analyse ervan, zie 'I.3 Evolutie van de rechtspraak'.

I.2.3 Jaren 2020 – vandaag de dag

82. De (rechterlijke) waarschuwingen waren tevergeefs, want op 25 februari 2021, deed de RvVb een (stikstof)bom ontploffen. In zijn uitspraak oordeelde de RvVb dat het gebruik van de significantiekaders problematisch was en bovenal onwettig ten aanzien van artikel 6 Habitatrichtlijn. Het kader is enkel toelaatbaar indien er geen redelijke wetenschappelijke twijfel bestaat dat projecten, die aan de voorwaarden van het significantiekader zouden voldoen, geen significante gevolgen hebben voor de fauna en flora (habitat) van de nabijgelegen natuurgebieden.¹²² De RvVb acht dat het gehanteerde significantiekader onvoldoende wetenschappelijk onderbouwd is om de werkelijke impact van stikstof op het milieugebied te beoordelen.¹²³ De **kans** dat de natuurwaarden in het gedrang zouden komen, zou reeds voldoende zijn om te oordelen dat er niet voldaan is aan de voorwaarden. Het zou dus incorrect zijn dit significantiekader te blijven hanteren bij het toekennen van vergunningen, als het kader *an sich* onvoldoende wetenschappelijk onderbouwd is.

83. De problemen die in het jaar 2022 opnieuw naar voren komen, zijn geen recente problemen. De oorsprong ervan ligt in 2013-2014. Toen heeft de Vlaamse Regering namelijk S-IHD vastgesteld, om zo te voldoen aan het natuurbeleid van de EU (doorgevoerd via de Habitatrichtlijn). Met het vaststellen van deze S-IHD werd ook duidelijk dat stikstof een ernstig probleem vormde voor het behalen van deze doelstellingen. Er was wel degelijk besef dat er een oplossing moest komen voor dit probleem. Vandaar het concept van een PAS in 2013 (zie *supra* randnr.54), dat doorheen de loop

¹²¹ HvJ 7 november 2018, nrs. C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882, NL PAS-zaak, §98.

¹²² RvVb 25 februari 2021, nr. RvVb-A-2021-0697, vzw Natuurpunt Limburg e.a., 26-33.

¹²³ J. HENDRIKX en M. BROUWERS, "Administratief recht – Programmatische aanpak stikstof (PAS) – Speciale beschermingszone (SBZ) – Passende beoordeling – Significantiekader", *Limburgs Rechtsleven* 2021, (158) 170.

der jaren verder ontwikkeld werd. Ter uitvoering van deze PAS werden bepaalde landbouwbedrijven al ingekleurd als 'rood', 'oranje' of 'groen' (zie *supra* randnr.58). In 2019 zou de Vlaamse Regering een Definitieve PAS voorstellen die inwerking zou treden in 2020. Deze deadline werd nooit gehaald. In afwachting van deze Definitieve PAS, werden per omzendbrief significantiekaders opgesteld die ook later geactualiseerd werden (zie *supra* randnr.79). Op basis van deze significantiekaders konden landbouwbedrijven nog vergunningen krijgen, maar later bleek dus dat deze significantiekaders niet voldeden aan de vereisten van de Habitatrictlijn. Hierbij maakt toonaangevend auteur betreffende de stikstofproblematiek H. SCHOUKENS de analogie met het paard van Troje van de Griekse mythologie; landbouwers krijgen een vergunning goedgekeurd op basis van onwettige significantiekaders, waardoor ze eigenlijk een onwettige vergunning binnenhaalden.¹²⁴

84. Er leek aldus veel beleid te worden gevoerd, maar de opgestelde maatregelen waren ontoereikend. De impact was té beperkt en bovendien nam de pluimveestapel tussen 2014 en 2021 toe met ongeveer 16 miljoen stuks. Dit is een stijging van bijna 57% ten opzichte van 2014.¹²⁵ Vanzelfsprekend is dan ook dat de ammoniakuitstoot toeneemt. Gemiddeld waren er in Vlaanderen doorheen de jaren 2014-2021 rond de 6 miljoen varkens. In 2021 waren dit er 5,66 miljoen.¹²⁶ Bovendien waren er in 2021 1,26 miljoen runderen geteld. Doorheen de jaren is er betreffende de runderen geen grote evolutie te zien.¹²⁷ Duidelijk is dat de kern van het probleem, de ammoniakuitstoot door de te grote veestapel in Vlaanderen, niet werd aangepakt.

Het Stikstofarrest zorgde voor veel onrust en rechtsonzekerheid bij de landbouwers, meer specifiek veehouders. Dit werd geuit in verschillende boerenprotesten.¹²⁸ Het Stikstofarrest dwong de Vlaamse Regering om (snelle) stappen te ondernemen betreffende het stikstofbeleid in samenhang met de gehanteerde significantiekaders. De drempelwaarden die gehanteerd werden in de significantiekaders en de bijhorende Praktische Wegwijzers kunnen niet langer gehanteerd worden. De Vlaamse Regering dient als het ware opnieuw haar huiswerk te maken.

1.2.3.1 2021: Oprichting van een expertenpanel PAS en de ministeriële instructie van 2 mei 2021

85. Opvallend is dat de voorbereidende stappen voor een nieuwe PAS reeds een maand eerder dan het Stikstofarrest getroffen werden. Bij een ministerraad van 22 januari 2021 wordt de beslissing genomen om een expertenpanel op te richten. Alsook is er een audit van de vervolgstappen die genomen dienen te worden in het kader van de PAS.

¹²⁴ H. SCHOUKENS, "Het Vlaamse stikstofakkoord is dood, lang leve het stikstofakkoord: de business as usual als paard van Troje?", *STORM* 2022, (29) 31.

¹²⁵ VLAANDEREN – STATISTIEK VLAANDEREN, *45,1 miljoen stuks pluimvee*, <https://www.vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen/landbouw-en-visserij/veestapel#451-miljoen-stuks-pluimvee> (consultatie 29 december 2022). De gegevens werden gepubliceerd op 7 oktober 2022. De volgende update van de data zal pas gebeuren in oktober 2023. Het toenamepercentage is een eigen berekening, toegelicht in *bijlage 1*.

¹²⁶ VLAANDEREN – STATISTIEK VLAANDEREN, *5,7 miljoen varkens*, <https://www.vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen/landbouw-en-visserij/veestapel#57-miljoen-varkens> (consultatie 29 december 2022).

¹²⁷ VLAANDEREN – STATISTIEK VLAANDEREN, *1,3 miljoen runderen in Vlaams Gewest*, <https://www.vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen/landbouw-en-visserij/veestapel#bijna-13-miljoen-runderen-in-vlaams-gewest> (consultatie 29 december 2022).

¹²⁸ P. DE SMEDT, "Nieuw stikstofarrest trekt streep door ruilverkaveling", *DJK* 2021, 3.

Het feit dat het stikstofdebat eerder dan het Stikstofarrest op de radar van Vlaams minister van Omgeving Zuhal Demir kwam te staan, is wellicht te verklaren door twee redenen. Enerzijds was de Nederlandse stikstofproblematiek zeer actueel. Anderzijds zijn er in het Vlaams parlement, wellicht onder invloed van de Nederlandse problematiek, verschillende parlementaire vragen gesteld aan minister Demir. In haar antwoord erkent mevrouw Demir ook de problematiek en zegt zij er bezig mee te zijn.¹²⁹

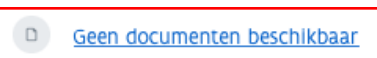
86. Het is betreurenswaardig dat op de website van de Vlaamse overheid waar haar beslissingen gepubliceerd worden, vermeldt staat dat er “*geen documenten beschikbaar*” zijn betreffende de bovenvermelde vervolgstappen en de oprichting van het expertenpanel. Het advies van het expertenpanel kan elders geconsulteerd worden. Echter het zou in het kader van deze rechtshistorische uiteenzetting ook interessant geweest zijn de vervolgstappen te kunnen consulteren die de Vlaamse Regering initieel had opgesteld en ze vervolgens te vergelijken met de achteraf genomen beslissingen/maatregelen. Deze mogelijkheid is er dus niet.

Ministerraad van 22 januari 2021

Mededelingen

Programmatische Aanpak Stikstof (PAS): doorkijk vervolgstappen & oprichting expertenpanel

22 januari 2021 mededeling aan de Vlaamse Regering



Screenshot genomen op 22 december 2022.

87. Met het expertenpanel duidt de Vlaamse Regering acht experten aan. Mevrouw Silvia Lenaerts (voorzitter), de heer Chris Backes, de heer Kurt Deketelaere, de heer Peter De Smedt, de heer Jan Willem Erisman, de heer Johan Eyckmans, de heer Guido Van Huylenbroeck en de heer Steven van Passel. Zij zijn academische experten die de nodige milieukundige, milieu-economische en juridische expertise hebben. Hun opdracht is om de Vlaamse Regering inzicht te bieden in de lopende beleidsscenario's aangaande emissiereductie. Verder vraagt de Vlaamse Regering ook welke juridische instrumenten een oplossing zouden bieden bij deze stikstofuitdaging.¹³⁰

88. Op 28 juni 2021 werd het advies van het expertenpanel bekendgemaakt. Ook voor de experten was het duidelijk dat emissiereductie nodig is. Hierover heeft het panel de volgende algemene inzichten.

¹²⁹ *Vr. en Antw.* VI.Parl. 2020-21, Vr. nr.227 en 228, 6 januari 2021 (resp. A. DE RIDDER en M. VANDE REYDE), *Vr. en Antw.* VI.Parl. 2020-21, Vr. nr. 1681, 2 februari 2021 (M. SCHAUVLIEGE), *Vr. en Antw.* VI.Parl.2020-21, Vr. nr. 397, 17 december 2020, (M. SCHAUVLIEGE).

¹³⁰ VLAAMSE OVERHEID, *Programmatische aanpak stikstof*, 19 april 2022, https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2022-05/PAS-nota_volledig.pdf (consultatie 29 december 2022), 13 en EXPERTENPANEL PAS, *Advies startopdracht PAS-Panel*, 28 juni 2021, <https://vilt.be/storage/files/1faea13d-7049-452a-89d9-6a0fee32c6df/advies-pas-expertenpanel-28-juni-2021.pdf> (consultatie 29 december 2022), 1 en 8.

Als eerste inzicht wordt de connectie gemaakt met de Europese IHD, die eerder in deze thesis beschreven werden (zie *supra* randnr.37-38). Volgens de experts moet Vlaanderen de realisatie van deze IHD en de natuurkwaliteit centraal stellen als doelstelling. Met het oog op de stikstofproblematiek houdt dit in dat men moet streven naar het terugbrengen van de milieueffecten op habitats in SBZ-H's onder de KDW. Nuance wordt gemaakt dat louter het terugdringen van stikstof onder de KDW onvoldoende zal zijn. Er is verder ecologisch onderzoek nodig naar de habitats en soorten in SBZ-H's zodat meer passende maatregelen genomen kunnen worden om de instandhouding te waarborgen. Een ander probleem dat zich zal voordoen is dat ook het buitenland gelijkaardige maatregelen zal moeten treffen. Stikstofemissies zijn namelijk ook afkomstig van het buitenland (zie *supra* randnr.69). Zonder vergelijkbare inspanning zullen de vooropgestelde doelstellingen moeilijk te behalen zijn.¹³¹

Verder dient de Vlaamse overheid voor haar beleid drie uitdagingen als uitgangspunt te nemen. Niet enkel de stikstofbelasting, maar ook de fosforbelasting is problematisch (deze vormen samen één uitgangspunt). Daarnaast moet ook aandacht besteed worden aan biodiversiteit en klimaat.¹³²

Hoewel de rol van stikstofoxiden niet onderschat mag worden, zouden de doelstellingen in het kader van het Luchtbeleidsplan 2030 volstaan. Toch ervan uitgaande dat deze gerealiseerd worden. De meeste ruimte voor verbetering ligt in de aanpak van ammoniakdepositie. Het is hier waar het beleid tekortschiet en er dus dringend meer maatregelen genomen dienen te worden. Het expertenpanel pleit ervoor om in te zetten op innovatie zodat duurzaamheid verder ontwikkeld kan worden. Het beleid moet innovatie op duurzaamheid ook stimuleren. Zowel technologische als systeeminnovatie dienen hier te worden geïmplementeerd. Een idee dat naar voren wordt gebracht in het advies is om een landbouwinnovatie-pakket te ontwikkelen door een samenwerking tussen het Vlaams Agentschap Innoveren & Ondernemen (afgekort: 'VLAIO') en het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds (afgekort: 'VLIF'). Er is dus niet per se nood aan een nieuwe instanties maar een samenwerking tussen bestaande instanties kan ook voldoende bijdragen leveren. Concreet wordt hierbij voorgesteld dat externe bedrijven de mogelijkheden voor innovatie bij landbouwbedrijven analyseren en deze uitvoeren. Op deze manier wordt een extra last op de schouders van de landbouwers vermeden. De VLAIO en VLIF vervullen eerder een ondersteunende en coördinerende rol omtrent deze innovatiemogelijkheden voor emissiereducerende vernieuwingen.¹³³

Hoewel de experts niet ontkennen dat de landbouwsector het grootste aandeel heeft in de ammoniakuitstoot, leggen ze niet alle last op de schouders van de landbouwers. Er dienen inderdaad sectorspecifieke maatregelen genomen te worden. Daarenboven is er ook nood aan generieke en gebiedsgerichte maatregelen. De generieke maatregelen zijn alle maatregelen die zorgen voor een lagere emissie binnen een sector (bv. de landbouwsector). De gebiedsgerichte maatregelen zijn nodig om specifieke maatregelen te kunnen opstellen voor gebieden die nabij SBZ-H's liggen te

¹³¹ EXPERTENPANEL PAS, *ibid.*, 11 en 14.

¹³² *Ibid.*, 11.

¹³³ *Ibid.*, 11-12.

beschermen. Daar zal nog een lagere depositie moeten worden gerealiseerd, dan in het algemeen, zodat de biodiversiteit van die habitat blijft bewaard.¹³⁴

Daarnaast is het belangrijk dat er concrete doelen opgesteld worden voor de verschillende sectoren. Uiteraard is een bindende depositiereductieregeling hierbij essentieel. Het zou verder aangewezen zijn om de link tussen de KDW en IHD van SBZ-H's te laten vaststellen. Zo kunnen deze onderling op elkaar worden afgestemd. Dit dient gebaseerd te zijn op de meest recente wetenschappelijke onderzoeken.¹³⁵

Tot slot stelt het panel nog dat waar nodig een herstelbeleid geïmplementeerd moet worden om de IHD te bereiken. Ook hier is extra ecologische expertise vereist.¹³⁶

89. Het expertenpanel stelt drie (juridische) instrumenten voor betreffende het vergunnen van nieuwe activiteiten of de uitbreiding van bestaande activiteiten.

Allereerst stelt het expertenpanel voor een **algemene drempelwaarde** te introduceren. Deze drempelwaarde is niet relevant voor alle activiteiten, maar betreft alleen die vergunningsplichtige activiteiten die louter bijdragen tot een zeer kleine depositietoename in de SBZ-H's. Bij gebrek aan zulke algemene drempelwaarde zou het betekenen dat voor elke handeling nabij een SBZ een vergunning aangevraagd zou moeten worden. Dit is inefficiënt en dient vermeden te worden.¹³⁷

De volgende twee instrumenten zijn relevant voor die activiteiten die een grotere emissie uitstoten dan de algemene drempelwaarde. Deze bedrijven zouden geen vergunning kunnen bekomen tenzij verzekerd kan worden dat de emissie niet zal leiden tot extra depositie. Hiervoor bestaan twee mogelijkheden; intern salderen of extern salderen. Beide mogelijkheden zijn voorbeelden van mitigerende maatregelen. Toch zijn het verschillende soorten mitigerende maatregelen.¹³⁸

Intern salderen is een mitigerende maatregel die is verbonden aan de aangevraagde activiteit zelf. Concreet gaat dit over het uitbreiden van een *bestaande* emissiebron zoals een bedrijf of vernieuwing van reeds bestaande stallen, waarbij dan in beide voorbeelden gebruik gemaakt zal worden van emissiearme stalsystemen. Het installeren van filters op stallen die de emissie beperken, is een concreet voorbeeld van zo'n systeem. Op die manier is er minder emissie aan de bron zelve, alsook (logischerwijze) minder depositie. Een uitbreiding van de emissiebron kan onder deze mogelijkheid dus toegestaan worden indien de extra emissie ten gevolge van de uitbreiding niet groter zal zijn dan de afname van de emissie. Dit dient met zekerheid bepaald te worden. Echter, de toepassing van deze mitigerende maatregel zou het beleid van depositieverlaging ondermijnen. Daarom stelt het expertenpanel voor te werken met een afromingspercentage. Dit brengt met zich mee dat louter een gedeelte van de milieuwinst door de maatregelen aan bestaande bronnen mag worden gebruikt voor de uitbreiding. Met andere woorden is het niet toegestaan om evenveel emissie uit te stoten als

¹³⁴ *Ibid.*, 12 en 19.

¹³⁵ *Ibid.*, 13.

¹³⁶ *Ibid.*, 13-14.

¹³⁷ *Ibid.*, 29.

¹³⁸ *Ibid.* 6-7 en 41-42.

dat er voorkomen zou worden (de zgn. 'milieuwinst'), dat zou namelijk een nul-operatie opleveren. Door te stellen dat de milieuwinst dus groter moet zijn dan de bijkomende uitstoot, zal intern salderen ook zorgen voor een werkelijke terugdringing in de depositie. Hoewel deze mitigerende maatregel ervoor zou kunnen zorgen dat er wettelijk gezien geen Passende Beoordeling (art.36ter, §3 Natuurdecreet) meer vereist is, uit het expertenpanel hier zijn bezorgdheid over. In hun advies wordt er namelijk op gehamerd dat de Passende Beoordeling ook in deze situatie noodzakelijk blijft. Men beveelt tevens aan dat de wetgever (lees: decreetgever) dit expliciet neerschrijft.¹³⁹

De andere variant is **extern salderen**. Deze mitigerende maatregel is relevant daar waar er zich een *nieuwe* emissiebron ontwikkelt of waar er een uitbreiding plaatsvindt van een bestaande bron in combinatie met de beëindiging of een reductie van een andere emissiebron. Ook in deze situatie dient een afromingspercentage gehanteerd te worden, omwille van dezelfde redenen als bij het intern salderen. Een plan of project dat tot extra stikstofemissie en -depositie zal leiden kan doormiddel van extern salderen worden toegestaan indien er met zekerheid vaststaat dat er geen bijkomende depositie veroorzaakt zal worden of uit de Passende Beoordeling blijkt dat er geen significante schadelijke effecten zullen optreden (ondanks eventuele extra depositie). Een verschil met het intern salderen is dat bij de externe variant ook de feitelijke emissies relevant zijn, niet louter de emissies op papier bekend als emissierechten. Indien de feitelijke emissies verwaarloosd zouden worden, is het mogelijk dat achteraf alsnog een depositieverhoging vastgesteld wordt. Verder is ook een registratiesysteem nodig zodat de toepassing van een PAS-kader en een maatregel van extern salderen niet dubbel gecalculeerd worden. Het panel legt dit uit aan de hand van het volgende voorbeeld: "*Belangrijk is op te merken dat extern salderen niet kan worden toegelaten als gelijktijdig een PAS operationeel is waarin 'depositieruimte' wordt gecreëerd door het terugdringen van emissies en deposities van bestaande activiteiten welke depositieruimte vervolgens voor de toelating van nieuwe activiteit wordt ingezet. Als naast zo'n systeem ook nog salderen zou zijn toegestaan, dan zou een maatregel die een bepaalde emissie en depositie beperkt immers dubbel verrekend worden: een keer in het kader van het PAS en een tweede keer bij extern salderen*".¹⁴⁰

90. Bij het bespreken van de nieuwe conceptnota van de PAS 2023 die aangenomen is na het openbaar onderzoek, zal blijken dat alle drie de instrumenten zijn opgenomen in die conceptnota (zie *infra* randnr.116).

91. Na de bekendmaking van het Stikstofarrest op 25 februari 2021, vond er op woensdag 3 maart 2021 een actualiteitsdebat plaats betreffende de aanpak van de stikstofproblematiek in Vlaanderen.¹⁴¹ Dit werd gevolgd door een hoorzitting op 9 maart 2021 waarover op 7 april 2021 het verslag werd bekendgemaakt.¹⁴² De inhoud van deze verslagen is in feite een politieke weergave van de hierboven uiteengezette evolutie van de stikstofproblematiek. Daarom is het niet relevant een samenvatting te maken van dit verslag.

¹³⁹ *Ibid.*, 6-7 en 41-42 en 44-46.

¹⁴⁰ *Ibid.*, 6-7 en 46-48.

¹⁴¹ *Hand.* VI.Parl. 2020-21, 3 maart 2021, nr.10.

¹⁴² *Hand.* VI.Parl. comm. leefmilieu, natuur, ruimtelijke ordening en energie 2020-21, 7 april 2021, nr.1.

92. Relevanter is de ministeriële instructie¹⁴³ die genomen is om de periode tussen het Stikstofarrest en de definitieve PAS te overbruggen. De belangrijkste maatregel die hierin genomen wordt, ligt uiteraard in lijn met het arrest van de RvVb. Zo wordt de toepassing van deel 4 van de omzendbrief van 2017 opgeheven. Dit betreft onder andere significantiekaders en de bijhorende Praktische Wegwijzers. De rest van de omzendbrief wordt wel verder toepasbaar geacht.¹⁴⁴

93. Verder beschrijft minister Demir de ambitie van de Vlaamse Regering om op korte termijn een definitief PAS-kader te implementeren dat juridisch overeind zal blijven. Bovendien erkent de minister de nood aan zo'n kader voor het bepalen van de Europese IHD.¹⁴⁵

94. Ter invulling van de ontoepasbaar verklaarde significantiekaders worden nieuwe drempelwaardes ingesteld. Dit gebeurt zowel voor de uitstoot van stikstofdioxiden als de ammoniakemissies.

95. Voor de **stikstofdioxiden** wordt de drempel in de **Voortoets**, in het kader van het voorzorgbeginsel, verminderd tot 1%. Wanneer er dus een depositie is van minder dan 1%¹⁴⁶ dient er (in beginsel) geen Passende Beoordeling te volgen. De Passende Beoordeling is wel aan de orde wanneer er meer dan 1% depositie is van stikstofdioxiden. Of de Passende Beoordeling gunstig kan zijn, en alzo de activiteiten vergunbaar, is afhankelijk van in welke categorie men zich bevindt.¹⁴⁷

Schematisch ziet het (tot nu, 25 maart 2023, toe nog) huidige kader voor de Passende Beoordeling er als volgt uit:¹⁴⁸

Passende Beoordeling – stikstofdioxiden

Aandeel van de voorziende depositie t.o.v. de KDW van de gevoelige habitat	Gunstige Passende Beoordeling mogelijk?	Voorwaarde
1% < x < 5%	Ja	Gangbare emissiereducerende maatregelen
5% < x < 50%	Ja	Gangbare emissiereducerende maatregelen + extra maatregelen
50% < x	Niet aangewezen	

96. Voor de **ammoniakemissies** is er een andere verandering nodig. De eerder gehanteerde significantiekaders hebben namelijk niet gezorgd voor een afname in de ammoniakemissie, noch de depositie ervan in SBZ-H's. De ammoniakuitstoot bevindt zich in een stagnatie sinds 2008 (zie *supra*

¹⁴³ MINISTER ZUHAL DEMIR, Ministeriële instructie betreffende de beoordeling van de stikstofuitstoot van vergunningsaanvragen betreffende projecten of activiteiten met mogelijke betekenisvolle effecten op de habitatrichtlijngebieden, KZD-13620, 2 mei 2021, https://www.natuurenbos.be/sites/default/files/20210502_instructie_pas.pdf (consultatie 29 december 2022), 20 p.

¹⁴⁴ *Ibid.*, 2.

¹⁴⁵ *Ibid.*, 4.

¹⁴⁶ Met een maximum van 0,3 kg/N/ha/j.

¹⁴⁷ *Ibid.*, 16-17.

¹⁴⁸ *Ibid.*, 17.

randnrs. 25-26). De oude drempelwaarden kunnen dan ook niet langer gehanteerd worden in afwachting van een definitieve PAS. Daarom schrijft de ministeriële instructie de volgende maatregelen voor.¹⁴⁹

Voor de rode bedrijven of piekbelasters, zij die voor een impact van meer dan 50% zorgen, wordt aangeraden geen vergunningen meer te verlenen. Voor hen geldt als het ware een vergunningstop. Voor reeds bestaande stallen die niet vervangen worden door ammoniakemissiearme stallen wordt aangeraden de vergunningstermijn te beperken tot 31 december 2030.

In tegenstelling tot de uitstoot van stikstofoxiden worden voor ammoniak geen drempelwaarden opgelegd. Elke veehouderij of mestverwerkingsinstallatie die ammoniakdeposities veroorzaakt zal pas een vergunning kunnen verkrijgen op voorwaarde dat er een (gunstige) individuele beoordeling is gebeurd. Als onderdeel van deze individuele beoordeling wordt een Passende Beoordeling gemaakt. Er wordt bovendien op gehamerd dat er bij elk project van dit soort (een veehouderij of mestverwerkingsinstallatie) maximaal dient ingezet te worden op ammoniakreducerende maatregelen. Het gebruik van ammoniakemissiearme stallen is daar één van. Daarnaast voorziet het Vlaams Instituut voor Landbouw-, Visserij- en Voedingsonderzoek (afgekort: 'ILVO') ook in een lijst met combinaties van maatregelen en technieken voor geiten, pluimvee, varkens en rundvee.¹⁵⁰

97. Bij de ministeriële instructie hoort een aanvullend richtsnoer.¹⁵¹ Deze werd voor het laatst geactualiseerd in juli 2022. Hierin worden een paar principes uitgeschreven die in overweging dienen genomen te worden bij het beoordelen van de vergunningsaanvragen.

Zo wordt afgeraden vergunningen goed te keuren die bijkomende emissies teweegbrengen. *Idem dito* voor ammoniakdeposities in SBZ-H's. Er wordt nogmaals gesteld dat het belangrijk is dat er ammoniakreducerende maatregelen worden getroffen, dit zou zowel in een vermindering van de emissies als deposities resulteren. Hierbij wordt opnieuw verwezen naar de lijst van ILVO. Zo moeten er voor de stallen van pluimvee en varkens maatregelen genomen die een reductie van 70% garanderen. Voor rundveestallen moet er maximaal toepassing gemaakt worden van de ILVO-lijst. Daarnaast moeten er ook garanties zijn dat alle niet-ammoniakemissiearme stallen ten laatste tegen 31 december 2030 vervangen zijn door ammoniakemissiearme stallen.¹⁵²

1.2.3.2 Begin 2022: (provisieel) ontwerp van een definitieve PAS

98. Op 23 februari 2022 is de Vlaamse Regering het eens geraakt over de PAS, alsook een bijhorende bijsturing van het mestbeleid.¹⁵³ Uit het akkoord blijken een aantal krachtlijnen; onder

¹⁴⁹ *Ibid.*, 18.

¹⁵⁰ INSTITUUT VOOR LANDBOUW-, VISSERIJ- EN VOEDINGSONDERZOEK, *Ammoniak-emissiereducerende maatregelen (PAS)*, <https://ilvo.vlaanderen.be/nl/pas-lijst> (consultatie 29 december 2022).

¹⁵¹ X., *Richtsnoeren bij de toepassing van het tussentijds kader voor ammoniakemissies veroorzaakt door veehouderijen en mestverwerkingsinstallaties, opgenomen in de ministeriële instructie d.d. 2 mei 2021 betreffende de beoordeling van de stikstofuitstoot van vergunningsaanvragen betreffende projecten of activiteiten met mogelijke betekenisvolle effecten op de habitatrictlijngebieden (SBZ-H)*, https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2022-07/Richtsnoeren_bij_instructie_stikstof_juli2022.pdf (consultatie 29 december 2022).

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ S. GROMMEN, *40 grootste vervuilers gaan dicht, varkensstapel moet een derde kleiner: dit staat in de Vlaamse stikstofdeal*, VRT NWS, 23 februari 2022, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2022/02/23/krokusakkoord->

meer een forse vermindering van de uitstoot in alle veeteeltsectoren zal worden nagestreefd. Ter compensatie wordt er een sociaal beleid opgesteld om de landbouwer niet in de steek te laten. Vervolgens wordt ook een meststop aangekondigd in waardevolle natuurgebieden en bossen vanaf 2028. Ten gunste van de volgende generaties zal er tevens een investeringsplan opgesteld worden om de schade aan natuur en bos in Vlaanderen te herstellen. Ook zal er een nieuw beoordelingskader, in het kader van vergunningen voor nieuwe bedrijven en uitbreidingen, worden uitgebouwd. Tot slot zullen er ook extra inspanningen genomen worden om stikstofneerslag rond het Turnhouts Vennengebied terug te dringen.

Concreet houden deze krachtlijnen onder andere het volgende in¹⁵⁴:

- De sluiting van 'piekbelasters' tegen 2025. 'Piekbelasters' zijn de 58 meest vervuilende veeteeltbedrijven en twee meest vervuilende mestverwerkers.
- Zo'n 116 'oranje'-bedrijven, krijgen de kans voor een vrijwillige stopzetting tegen 2026.
- In de varkenssector tracht men een veestapelvermindering te realiseren van 30% tegen 2030.
- Varkens- en pluimveebedrijven moeten hun uitstoot tegen 2030 met min. 60% terugdringen.
- Voor vlees- en melkveebedrijven is dit 15% tegen 2030.
- Voor mestkalveren¹⁵⁵ moet de uitstoot met min. 20% worden verminderd tegen 2030.
- Bij stopzetting van landbouwbedrijven zal men een correcte vergoeding verkrijgen, gebaseerd op inkomen, resterende looptijd van hun (oorspronkelijke) vergunning, de economische toestand van het bedrijf en de waarde van infrastructuur en gronden.
- Een stikstofsaneringsplan voor 193 speciale beschermingszones, waarvan aanvang in 2023.

99. Over dit stikstofakkoord ontwikkelt zich in de maanden na februari 2022 een groot politiek debat. Ook in de media neemt de belangstelling toe waarbij minister Demir regelmatig onder vuur komt te liggen.

Zeker wanneer het gaat over (het landbouwbedrijf verbonden aan) de abdij van Averbode dat als 'rood' bedrijf staat ingekleurd in het nieuwe stikstofakkoord.¹⁵⁶ Hierop biedt minister Demir in april 2022 antwoord dat zij "*nog geen rationaal argument gehoord (heeft) om abdij Averbode uit rode lijst te halen*". Verder vermeldt zij ook dat "*mensen die niet akkoord zijn, een bezwaar kunnen indienen*".¹⁵⁷

100. Over de 'rode lijst' is er veel discussie op politiek niveau, wat zich vertaalt in veel media-aandacht voor de problematiek.

vlaamse-regering/ (consultatie 30 december 2022); VLAAMSE REGERING, *Samenvatting Stikstofakkoord*, 23 februari 2022, <https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2022-03/Samenvatting%20stikstofakkoord.pdf> (consultatie 30 december 2022) en VLAAMSE REGERING, *Conceptnota PAS*, VR 2022 2302, MED.0068/2, 40 p.

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ Een mestkalf is een kalf dat (vet)gemest wordt voor de kalfsvleesproductie. Een ander woord ervoor is een vleeskalf.

¹⁵⁶ J. POPPELMONDE, *'Het was opschalen of stoppen, zeiden consultants'*, De Standaard, 6 mei 2022, https://www.standaard.be/cnt/dmf20220505_97688197 (consultatie 30 december 2022).

¹⁵⁷ G. PAELINCK en L. VAN ERP, *Minister van Omgeving Demir (N-VA): "Nog geen rationeel argument gehoord om abdij Averbode uit rode lijst te halen"*, VRT NWS, 30 april 2022, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2022/04/30/demir-do/> (consultatie 30 december 2022).

Er is veel vraag naar verduidelijking over de manier waarop de bedrijven een kleur toebedeeld hebben gekregen.¹⁵⁸ Zowel over de 'rode' als 'donkerrode' bedrijven. Daar moet minister Demir 20 april 2022 nog op antwoorden dat er nog geen definitieve lijst is van die laatste groep bedrijven omdat er nog geen afspraken zijn rond de precieze criteria die hiervoor zullen worden gehanteerd.¹⁵⁹ Een nieuwsartikel van *De Morgen* met als titel "Stikstofakkoord veroorzaakt opnieuw hoogspanning binnen regering: Open Vld en Cd&v hebben 'fundamentele vragen'"¹⁶⁰ beschrijft misschien wel het best de politiek turbulente periode in april-mei 2022.

Op het politieke toneel heeft er op 18 mei 2022 opnieuw een hoorzitting plaatsgevonden betreffende het stikstofdebat.¹⁶¹ Er worden verschillende vragen gesteld aan minister Demir betreffende het tijdelijke stikstofkader (zie de ministeriële instructie 2 mei 2021) en de toepassing ervan, alsook over de uitvoering van het nieuwe akkoord (*d.d.* 23 februari 2022).¹⁶² Verder vinden er ook verschillende actualiteitsdebatten plaats in het Vlaams Parlement.¹⁶³

De spanningen lopen zo hoog op dat er verschillende boerenprotesten plaatsvinden. Op een boerenprotest in Merksplas zijn de frustraties erg merkbaar en ontvangt minister Demir zelfs doodsb bedreigingen. Daar reed namelijk een tractor rond met een pop aan de galg met het opschrift "Demir aan de strop".¹⁶⁴ Een beeld dat op het netvlies staat gebrand en zelfs het jaaroverzicht 2022 van het VRT-Journaal haalde.

101. Alvorens te voorzien in een definitieve rechtsgrond voor het stikstofakkoord, dat dan het uiteindelijke Stikstofdecreet zou moeten vormen, loopt er een openbaar onderzoek. Dit openbaar onderzoek liep van 19 april 2022 tot en met 17 juni 2022. Tijdens dit openbaar onderzoek kunnen alle belanghebbende partijen hun bezwaar indienen.¹⁶⁵

102. Op 19 april 2022, de start van het openbaar onderzoek, wordt door de Vlaamse Overheid ook het document "Programmatische Aanpak Stikstof" openbaar gemaakt. Het is het ontwerp van

¹⁵⁸ M. VERBERGT, *Vlaamse meerderheid clasht over stikstofakkoord*, De Standaard, 4 mei 2022, https://www.standaard.be/cnt/dmf20220504_95813707 (consultatie 30 december 2022) en A. DE BOECK, *Gwendolyn Rutten (Open Vld) haalt rode lijst van 41 landbouwbedrijven in stikstofakkoord onderuit: 'nu breekt mijn klomp'*, De Morgen, 18 mei 2022, <https://www.demorgen.be/nieuws/gwendolyn-rutten-open-vld-haalt-rode-lijst-van-41-landbouwbedrijven-in-stikstofakkoord-onderuit-nu-breekt-mijn-klomp~b528bd7a/> (consultatie 30 december 2022).

¹⁵⁹ *Vr. en Antw.* VI.Parl. 2021-22, Vr. nr. 709, 20 april 2022 (B. VAN HULLE).

¹⁶⁰ A. DE BOECK, *Stikstofakkoord veroorzaakt opnieuw hoogspanning binnen regering: Open Vld en cd&v hebben 'fundamentele vragen'*, De Morgen, 4 mei 2022, <https://www.demorgen.be/politiek/stikstofakkoord-veroorzaakt-opnieuw-hoogspanning-binnen-regering-open-vld-en-cd-v-hebben-fundamentele-vragen~bfcc4a27/> (consultatie 30 december 2022).

¹⁶¹ *Hand.* VI.Parl. comm. landbouw, visserij, en plattelandsbeleid 2021-22, 1 juli 2022, nr.1.

¹⁶² *Vr. en Antw.* VI.Parl. 2021-22, Vr. nr. 2942, 24 mei 2022 (S. COENEGRACHTS); *Vr. en Antw.* VI.Parl. 2021-22, Vr. nr. 2947, 24 mei 2022 (T. ROMBOUTS); *Vr. en Antw.* VI.Parl. 2021-22, Vr. nr. 3025, 24 mei 2022 (K. SLOOTMANS).

¹⁶³ *Hand.* VI.Parl. 2021-22, Actualiteitsdebat nr.9 over de uitvoering van het stikstofakkoord, 25 mei 2022. Volledig online te bekijken via: <https://www.vlaamsparlement.be/nl/actueel/nieuws-uit-het-vlaams-parlement/actuadebat-over-het-stikstofakkoord-plenaire-vergadering>.

¹⁶⁴ D. VAN DEN BUIJS, *Minister Demir dient klacht in na doodsb bedreigingen op boerenprotest Merksplas*, VRT NWS, 14 juni 2022, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2022/06/14/minister-demir-dient-klacht-in-na-doodsbedreigingen-op-boerenpro/> (consultatie 30 december 2022).

¹⁶⁵ VLAAMSE LANDMAATSCHAPPIJ, *Openbaar onderzoek ontwerp-PAS en plan-MER*, <https://www.vlm.be/nl/nieuws/Pages/Openbaar-onderzoek-ontwerp-PAS-en-plan-MER.aspx> (consultatie 30 december 2022).

de definitieve PAS. In het groter kader van Natura 2000 en de Europese IHD wordt er voorzien in een **zestal bronmaatregelen**.¹⁶⁶

1) Een volledige realisatie van het Vlaams Luchtbeleidsplan 2030.

Het plan focust zich op de verontreiniging van de lucht door verschillende stoffen, waaronder ook stikstof en ammoniak. Om die reden is de realisatie van het Vlaams Luchtbeleidsplan dan ook opgenomen in de PAS. Betreffende het terugdringen van stikstof legt het Luchtbeleidsplan voornamelijk de focus op de transportsector, die als belangrijkste bron ervan wordt aangeduid. Zoals bovenstaande data-analyse reeds concludeerde (zie *supra* randnr.26-27), en wat tevens bevestigd wordt door het Luchtbeleidsplan, is de landbouwsector hoofdzakelijk verantwoordelijk voor de ammoniakuitstoot of -emissies. Vandaar dat aan de landbouwsector verschillende maatregelen opgelegd worden om ammoniakemissies te verminderen. Bij een integrale realisatie van het Vlaams Luchtbeleidsplan zou tegen 2030 de emissie van stikstof dalen met 43,3% en van ammoniak met 16,8% ten opzichte van 2015.¹⁶⁷ Gezien de hoofddoelstelling van deze thesis en de beperkte omvang, zal aan deze maatregel in het verdere verloop geen aandacht meer besteed worden.

2) Stopzetting van piekbelasters.

Dit zijn de bedrijven die voor meer dan 50% een impact hebben op de KDW in de SBZ-H's. Ze dienen ten laatste tegen 2025 de deuren te sluiten. Ter compensatie wordt er in het flankerend beleid voorzien dat de exploitant-landbouwer een billijke vergoeding zou ontvangen. 'Rode' landbouwers/ veehouders worden ook gestimuleerd om reeds voor 2025 hun activiteiten te staken, in ruil hiervoor krijgen ze een hogere tegemoetkoming.¹⁶⁸

3) Maatregelen voor veehouderijen.

Hier worden generieke maatregelen getroffen zoals ook aangeraden door het expertenpanel (zie *supra* randnr. 88). Voor varkens en pluimvee wordt er tegen 2030 60% emissiereductie verwacht op stalniveau ten opzichte van 2015. Dit door het incorporeren van ammoniakemissiearme stallen. Voor rundvee verwacht de PAS per deelsector, tegen 2030, een emissiereductie van 15% of 20% ten opzichte van 2015. De deelsectoren vleesvee en melkvee moeten beide, afzonderlijk, tegemoetkomen aan de 15% reductie. Begin 2026 moeten de deelsectoren halverwege de doelstelling zijn. Voor mestkalveren is een reductie van 20% nodig, uiterlijk tegen 2030.

¹⁶⁶ VLAAMSE OVERHEID, *Programmatische aanpak stikstof*, 19 april 2022, https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2022-05/PAS-nota_volledig.pdf (consultatie 22 november 2022), 45-54.

¹⁶⁷ B.VI.Reg. 25 oktober 2019 betreffende 'Luchtbeleidsplan 2030' in uitvoering van artikel 23 van de Europese richtlijn 2008/50/EG en artikel 6 van de Europese richtlijn 2016/2284 definitief goedgekeurd door de Vlaamse Regering, BS 10 december 2019, 111129; VLAAMSE OVERHEID, *Luchtbeleidsplan 2030 Maatregelen voor de verbetering van de luchtkwaliteit in Vlaanderen in uitvoering van artikel 23 van de richtlijn 2008/50/EG en in uitvoering van artikel 6 van de richtlijn 2016/2284*, VR 2019 2510 MED.0359/2, 11-15 en VLAAMSE OVERHEID, *Programmatische aanpak stikstof*, 19 april 2022, https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2022-05/PAS-nota_volledig.pdf (consultatie 22 november 2022), 45.

¹⁶⁸ VLAAMSE OVERHEID, *Programmatische aanpak stikstof*, 19 april 2022, https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2022-05/PAS-nota_volledig.pdf (consultatie 22 november 2022), 101-102.

4) Nulbemesting.

Ook betreffende nulbemesting voorziet de PAS in een maatregel. Nulbemesting houdt in dat er in groene bestemmingen gelegen binnen de SBZ-H'en geen bemesting meer mag gebeuren tegen 2030.¹⁶⁹ Net zoals aan de eerste maatregel zal aan deze maatregel in het verloop van de thesis geen verdere aandacht besteed worden gezien de hoofddoelstelling en omvang van de thesis.

5) Maatregelen betreffende mestverwerking.

Aangezien de mestverwerkingssector in Vlaanderen jaarlijks verantwoordelijk is voor een ammoniakuitstoot van 1000 ton, zal ook aan deze sector bepaalde maatregelen opgelegd moeten worden.¹⁷⁰

6) Nutriëntenemissierechten.

De laatste bronmaatregel voorziet in nutriëntenemissierechten. Dit zijn rechten die men bezit voor de productie van mest. De rechten geven het maximaal aantal toegelaten dieren weer dat een bedrijf op jaarlijkse basis mag houden. Het huidige systeem van nutriëntenemissierechten zou volgens de Vlaamse Overheid onverzoenbaar zijn met de nieuwe PAS en dient dus aangepast te worden. Echter binnen het bestek van deze thesis zal hier geen verdere aandacht aan besteed worden.¹⁷¹

103. Nog een essentiële verandering die een impact zal hebben op de vergunningsmogelijkheden van de veehouderijen en mestverwerkingsinstallaties is het **ammoniak-beoordelingskader**. In de ontwerp-PAS is het ammoniak-beoordelingskader enkel van toepassing op de hierboven vermelde partijen (de veesector en mestverwerkingssector). De beoordeling zal gebeuren op basis van een impactscore 'x'.

Er wordt besloten dat loutere vergunningshernieuwingen die geen bijkomende stikstofemissies en -deposities met zich meebrengen niet onderworpen zijn aan het beoordelingskader. Daarvoor gelden er de reductiemaatregelen binnen het G8-scenario. Dit scenario voorziet in zeven generieke maatregelen om de emissie te verlagen. Dit zijn de zes bovenvermelde bronmaatregelen en bijkomend nog een maatregel voor het wegverkeer betreffende de uitstoot van stikstofoxiden. Daar verwacht men namelijk een daling van 2,2 kton tegen 2030. Bestaande bedrijven wiens vergunning dus afloopt, moeten niet onderworpen worden aan een Passende Beoordeling. Concreet betekent dit dat een hervergunning voor een bestaand varkensbedrijf met niet-ammoniakemissiearme stallen mogelijk is, op voorwaarde dat er maatregelen worden genomen om de 60% reductievermindering van het G8-scenario te realiseren.¹⁷²

104. In randnr.95 viel al te lezen wat de waarden van de **Voortoets** waren met betrekking tot stikstofoxiden in de tussentijdse PAS, ingesteld per ministeriële instructie van minister Zuhal Demir daterend van mei 2021. In de conceptnota van de definitieve PAS worden deze waarden behouden

¹⁶⁹ *Ibid.*, 51.

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ *Ibid.*, 52-53 en VLAAMSE OVERHEID DEPARTEMENT LANDBOUW EN VISSERIJ, *Overdracht nutriëntenemissierechten en beheerovereenkomsten VLM*, <https://lv.vlaanderen.be/bedrijfsvoering/opstarten-overnemen/te-ervullen-formaliteiten/overdracht-nutriëntenemissierechten> (consultatie 23 november 2022).

¹⁷² VLAAMSE OVERHEID, *Programmatische aanpak stikstof*, 19 april 2022, https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2022-05/PAS-nota_volledig.pdf (consultatie 22 november 2022), 72.

betreffende stikstofoxiden. De reden hiervoor is dat er een structurele afname is vastgesteld van stikstofoxidenemissies in de periode van 2014-2019 en de trend voorspelt dat de 2030-doelstelling hierdoor tijdig gerealiseerd zal worden.¹⁷³

Voortoets – stikstofoxiden

Aandeel voorziene depositie van de vergunningsplichtige activiteit t.o.v. de KDW van de getroffen gevoelige habitat	Gevolg
$x \leq 1\%$ (met een max. van 0,3 kg/N/ha/jaar)	Geen Passende Beoordeling vereist
$x > 1\%$	Wel Passende Beoordeling vereist

In tegenstelling tot de trends van de emissies van stikstofoxiden, is die trend niet aanwezig bij de ammoniakuitstoot. Daarom worden ook lagere drempels in de Voortoets gehanteerd. Deze drempel wordt ook wel *de minimis*-drempel genoemd.¹⁷⁴

Voortoets – ammoniak

Aandeel voorziene depositie van de vergunningsplichtige activiteit t.o.v. de KDW van de getroffen gevoelige habitat	Gevolg
$x \leq 0,025\%$	Geen Passende Beoordeling vereist
$x > 0,025\%$	Wel Passende Beoordeling vereist

Beide drempels van de Voortoets, zowel voor de stikstofoxiden als ammoniak, zijn vaste drempelwaarden. In 2025 kunnen deze opnieuw aangepast worden indien monitoring stelt dat dit nodig is.

105. Uiteraard zijn ook voor de **Passende Beoordeling** nieuwe significantiekaders opgesteld die gehanteerd kunnen worden in de vergunningsaanvraagprocedure. De te hanteren drempels zijn sectorgebonden. Zo zijn de drempelwaarden van stikstofoxiden voor mobiliteit en deze voor industrie en energie verschillend.¹⁷⁵ Binnen het bestek van deze thesis zal enkel aandacht besteed worden aan het significantiekader **ammoniak** van de Passende Beoordeling, gehanteerd voor veehouderijen en mestverwerkingsinstallaties.

Naast de vaste *de minimis*-drempel in de Voortoets, zal voor de Passende Beoordeling gebruik worden gemaakt van een variabele drempel. De variabiliteit is afhankelijk van de uitvoeringen van de maatregelen inzake ammoniakreducties. Werpen deze maatregelen hun vruchten af en nemen de inspanningen in het kader van ammoniakreductie dus toe, dan is er ruimte om de drempel hoger in te stellen.¹⁷⁶

¹⁷³ *Ibid.*, 71 en VLAAMSE REGERING, *Conceptnota PAS*, VR 2022 2302, MED.0068/2, 28-29.

¹⁷⁴ VLAAMSE OVERHEID, *Programmatische aanpak stikstof*, 19 april 2022, https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2022-05/PAS-nota_volledig.pdf (consultatie 22 november 2022), 72-73.

¹⁷⁵ *Ibid.*, 71-73.

¹⁷⁶ *Ibid.*, 74-75.

Passende Beoordeling – ammoniak

Aandeel voorziene depositie van de vergunningsplichtige activiteit t.o.v. de KDW van de getroffen gevoelige habitat	Gevolg
$0,025\% < x \leq \text{variabel (max. 0,8\%)}$	Vergunbaar indien in de Passende Beoordeling rekening wordt gehouden met de gebiedsspecifieke situatie + de effecten van de reductiemaatregelen op de getroffen habitat
$x > \text{variabel (max. 0,8\%)}$	Niet vergunbaar

106. Op het bovenstaande kader is al menig kritiek gekomen; aangezien het ammoniakkader louter van toepassing is op de veehouderijen en mestverwerkingsinstallaties, en niet op de andere sectoren. Zo wordt er gesproken over discriminatie.¹⁷⁷ De discriminatie zou zich situeren tussen de verschillende sectoren. Enerzijds is er de landbouw waarvoor het ammoniakkader van toepassing is, anderzijds is er de industrie die niet aan dit kader moeten voldoen. Het hanteren van verschillende drempels voor de verschillende "soorten stikstof" (NH₃ vs. NO_x) zou dus onwettig zijn. Daarnaast zijn de bedrijven die gedwongen moeten sluiten tegen 2025, de 'rode' bedrijven, enkel landbouwbedrijven. Over een lijst van industriebedrijven die ook veel bijdragen aan de stikstofproblematiek, weliswaar de andere "soort", namelijk stikstofoxiden, is geen sprake.

1.2.3.3 Eind 2022 – begin 2023: debatten over een definitieve PAS

107. Met de conceptnota van februari 2022 en het ontwerp-PAS van 19 april 2022, zou men denken dat het stikstofakkoord bijna rond is. Echter het tegendeel is waar. Tijdens het openbaar onderzoek werden er namelijk 19 000 bezwaarschriften ingediend over het stikstofbeleid bij minister Demir. "De bedoeling is de inspraakreacties op een gestructureerde wijze te verwerken, grondig te onderzoeken en te behandelen zonder daarbij het einddoel uit het oog te verliezen"¹⁷⁸, aldus de minister. Het is daarna de bedoeling het ontwerp-PAS terugkeert naar de ministerraad.¹⁷⁹

108. Tussentijds kwam er op 24 juni 2022 reeds een nieuwe ministerraad bij elkaar. Deze ging specifiek over de bedrijfsverplaatsingsmaatregel van rode en oranje bedrijven en de vroegere vrijwillige stopzetting in het kader van de nieuwe conceptnota PAS (23 februari 2022). De conceptnota PAS stelt namelijk dat de optie van een bedrijfsverplaatsing van rode bedrijven en oranje bedrijven verwijderd zal worden.¹⁸⁰ Hiervoor in de plaats komen vrijwillige stopzettingsregelingen. Een veeteeltbedrijf dat eerder zijn activiteiten vrijwillig staakt, zal een hogere vergoeding verkrijgen.

¹⁷⁷ K. DEKETELAERE op LinkedIn, "Onwettig, discriminerend en ondemocratisch, dit "bijgestuurd" stikstofplan. De Vlaamse regering kan zijn tijd nuttiger besteden deze ochtend. Ander en beter.", december 2022, https://www.linkedin.com/posts/kurt-deketelaere-331751b7_onwettig-discriminerend-en-ondemocratisch-activity-7011959875429650432-gJhJ?utm_source=share&utm_medium=member_desktop (consultatie 31 december 2022).

¹⁷⁸ X., *Bijna 19 000 bewaarschriften ingediend bij minister Zuhal Demir over stikstofbeleid*, VRT NWS, 19 juli 2022, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2022/07/19/19-bezwaarschriften-tegen-ontwerp-stikstofakkoord/> (consultatie 30 december 2022).

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ VLAAMSE REGERING, *Conceptnota PAS*, VR 2022 2302, MED.0068/2, 8-9.

In concreto zijn hieromtrent (de schrapping van de bedrijfsverplaatsing) op 24 juni 2022 vijf wijzigingen aangenomen.¹⁸¹

Allereerst wordt verduidelijkt dat rode bedrijven, die nog beroep willen doen op de bedrijfsverplaatsingsmaatregel, de aanvraag moeten indienen voor 1 augustus 2022. Een bedrijfsverplaatsing houdt in dat bedrijf wordt overgebracht naar een gebied waar het zich duurzaam kan ontwikkelen.¹⁸²

Dezelfde wijziging wordt ook doorgevoerd voor de oranje bedrijven die nog beroep wensen te doen op de bedrijfsverplaatsingsmaatregel.¹⁸³

De drie andere wijzigingen die doorgevoerd worden hebben allen betrekking op de vrijwillige bedrijfsreconversie. Artikel 2.1.71 van het Landinrichtingsdecreet beschrijft de situatie van een vrijwillige bedrijfsreconversie als volgt: *“Een vrijwillige bedrijfsstopzetting betreft de vrijwillige en vervroegde volledig stopzetting van alle commerciële landbouwactiviteiten door de gebruiker van dat landbouwbedrijf. Een vrijwillige bedrijfsreconversie betreft de omschakeling van een commerciële landbouwactiviteit, waarbij de commerciële landbouwactiviteit in overeenstemming komt met de doelstellingen van het landinrichtingsproject of met de doelstellingen van het plan, project of programma. Een vrijwillige bedrijfsstopzetting en een vrijwillige bedrijfsreconversie zijn van toepassing op een landbouwbedrijf.”*¹⁸⁴ Uit deze definitie is tevens duidelijk dat de reconversie van een landbouwbedrijf en de vrijwillige stopzetting ervan nauw met elkaar verbonden zijn. Wanneer er bij een landbouwbedrijf een volledige reconversie doorgevoerd wordt, houdt dat als het ware een vrijwillige bedrijfsstopzetting in van die initiële commerciële landbouwactiviteiten. Twee van drie wijzigingen met betrekking tot de bedrijfsreconversie hebben betrekking op de rode bedrijven of piekbelasters volgens de PAS-conceptnota van 23 februari 2022.

De derde wijziging, van de totaal vijf doorgevoerde wijzigingen op deze ministerraad van juni 2022, stelt dat een rood bedrijf (lees: piekbelaster) dat een bedrijfsreconversie doorvoert door afbouw van ammoniakemissies en dat tevens ook nieuwe investeringen gedaan heeft, verplicht is tot een volledige afbouw van de veestapel wat betreft de vergunningsplichtige emissies. De investeringen waarop men doelt zijn investeringen die de landbouwer doet in het kader van de ammoniakreductie, zijnde emissiereducerende maatregelen.¹⁸⁵

¹⁸¹ VLAAMSE REGERING, *Nota aan de Vlaamse Regering betreft aanpassing voorwaarden bedrijfsverplaatsing rode en oranje bedrijven en vroegere vrijwillige stopzetting in het kader van de conceptnota Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)*, VR 2022 2406, Doc.0707/1ter, 4 p.

¹⁸² Artikel 2.1.70 Decr.VI. 28 maart 2014 betreffende de landinrichting, BS 22 augustus 2014, 63616 en VLAAMSE REGERING, *Herstructureringsprogramma voor de groep van bedrijven die meer dan 50% bijdragen aan de kritische depositiewaarde van een habitat – Inrichtingsnota*, VR 2022 2406, Doc.0707/6bis, 7 en 17.

¹⁸³ VLAAMSE REGERING, *Inrichtingsnota voor het herstructureringsprogramma voor de groep van bedrijven die 5% of meer maar minder dan 50% bijdragen aan de kritische depositiewaarde van een habitat*, VR 2022 2406, Doc.0707/5, 8-9.

¹⁸⁴ Decr.VI. 28 maart 2014 betreffende de landinrichting, BS 22 augustus 2014, 63616.

¹⁸⁵ VLAAMSE REGERING, *Herstructureringsprogramma voor de groep van bedrijven die meer dan 50% bijdragen aan de kritische depositiewaarde van een habitat – Inrichtingsnota*, VR 2022 2406, Doc.0707/6bis, 21 en VLAAMSE REGERING, *Nota aan de Vlaamse Regering betreft aanpassing voorwaarden bedrijfsverplaatsing rode en oranje bedrijven en vroegere vrijwillige stopzetting in het kader van de conceptnota Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)*, VR 2022 2406, Doc.0707/1ter, 2.

Voor de situatie van bedrijfsreconversie door rode bedrijven die geen investeringen gedaan hebben, worden er extra bepalingen toegevoegd met betrekking tot de berekening van de verhoogde vergoeding en sloopvergoeding. Dit is de zogenaamde vrijwillige bedrijfsbeëindiging. Dit heeft tevens als gevolg dat de ingevulde nutriëntemissierechten geannuleerd zullen worden.¹⁸⁶

De laatste wijziging waartoe de ministerraad in juni 2022 besloten heeft, betreft de vrijwillige bedrijfsbeëindiging van oranje bedrijven. Voor de toekenning van de vergoeding wordt namelijk een extra onderverdeling ingevoegd van 'donkeroranje' bedrijven. Ook hier zal de vrijwillige bedrijfsbeëindiging tot gevolg hebben dat de ingevulde nutriëntemissierechten geannuleerd zullen worden.¹⁸⁷

109. De laatste ministerraad van het kalenderjaar 2022, betreffende de PAS, vond plaats op 23 december. Inhoudelijk bracht dit weinig wijzigingen teweeg aan het beleid. Het betrof voornamelijk de tijdelijke versterking van het personeel van het Departement Landbouw en Visserij in de periode van 2022-2023 om mee het flankerend beleid te helpen uitrollen. Deze beslissingen werden genomen op voorstel van minister van Landbouw Jo Brouns.¹⁸⁸

110. Het jaar 2022 is dus afgesloten zonder definitief Stikstofdecreet, zoals minister Jo Brouns in een interview met *De Standaard* ook al aangaf: "*Het stikstofdossier afronden voor de kerstvakantie? Dat is te snel. Ik wil eerst wel eens zien hoe ernstig onze departementen de bezwaren allemaal beantwoord hebben*".¹⁸⁹

111. Op de voorlaatste dag van het kalenderjaar 2022 kwam het nieuws in de media dat verschillende veehouders klaar staan om het stikstofplan van minister Demir juridisch aan te vechten bij het Grondwettelijk Hof. Uit het artikel dat verscheen in *De Standaard* is af te leiden dat het grote argument voor deze rechtszaak het verschil in behandeling tussen industrie en landbouw is. Dit is het heikele punt waarop reeds eerder werd gewezen (zie *supra* randnr. 106). De landbouwsector zou onevenredig geïmponeerd worden tegenover de industrie. "*Het plan schendt het gelijkheidsbeginsel en het universele recht op eigendom*" stelt het nieuwsartikel.¹⁹⁰ Binnen het bestek van deze thesis is voorzien in een mensenrechtelijke analyse over dit recht op eigendom in het licht van het stikstofbeleid, specifiek de gedwongen sluiting van de 'rode' bedrijven.

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ VLAAMSE REGERING, *Nota aan de Vlaamse Regering betreft aanpassing voorwaarden bedrijfsverplaatsing rode en oranje bedrijven en vroegere vrijwillige stopzetting in het kader van de conceptnota Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)*, VR 2022 2406, Doc.0707/1ter, 3 en VLAAMSE REGERING, *Inrichtingsnota voor het herstructureringsprogramma voor de groep van bedrijven die 5% of meer maar minder dan 50% bijdragen aan de kritische depositiewaarde van een habitat*, VR 2022 2406, Doc.0707/5, 10.

¹⁸⁸ VLAAMSE REGERING, *Besluit van de Vlaamse Regering tot herverdeling vanuit een provisioneel krediet van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2022*, VR 2022 2312, Doc.1570/2, 2p. en DE VLAAMSE MINISTER VAN ECONOMIE, INNOVATIE, WERK, SOCIALE ECONOMIE EN LANDBOUW, *Bisnota aan de Vlaamse Regering betreffende de tijdelijke versterking met personeel Departement Landbouw en Visserij in de periode 2022-2024*, VR 2022 2312 Doc.1570/1bis, 4 p.

¹⁸⁹ S. ANDRIES en L. DE BODE, *'Een groep werklozen heeft gewoon pijn aan hun goesting'*, *De Standaard*, 17 december 2022, https://www.standaard.be/cnt/dmf20221216_96979722 (consultatie 30 december 2022).

¹⁹⁰ C. VANSCHOUBROEK, *Veehouders staan klaar om stikstofplan Demir juridisch onderuit te halen*, *De Standaard*, 30 december 2022, https://www.standaard.be/cnt/dmf20221229_98305768 (consultatie 31 december 2022).

112. 2023 vangt aan met een reeks erg bewogen weken met betrekking tot de stikstofproblematiek waarvoor dringend een definitief akkoord vastgelegd moet worden. Daarover zijn de verschillende politieke partijen het met elkaar eens. Het boerenprotest van vrijdag 3 maart 2023, zal wellicht de druk alleen nog maar hebben opgevoerd. Op 6 maart 2023 omstreeks 13h58 leest de hoofdpagina van VRT NWS als volgt:



Bron: VRT NWS

Hieruit kan alleen maar blijken dat de vooropgestelde deadline van Vlaams Minister-president Jan Jambon, om een akkoord te hebben tegen zondag 5 maart, niet (volledig) gehaald is.¹⁹¹ Één ding is zeker de tijd tikt voort, de "Stikstofbom", zoals men de impasse in de media omschrijft, dient met alle urgentie behandeld te worden.

113. Op dinsdag 7 maart 2023 om 14h00 kwam er een extra plenaire vergadering (lees: actualiteitsdebat) betreffende het stikstofakkoord. Uit het drie uur durende debat kan tot één conclusie worden gekomen; de problematiek is verplaatst naar de ministerraad van vrijdag 10 maart 2023. Het debat leverde inhoudelijk amper een bijdrage tot de nieuwe conceptnota die aangenomen werd op zondag 5 maart 2023.

Er zouden in totaal dertien knelpunten zijn geweest die behandeld moesten worden tegen de vooropgestelde deadline van Jan Jambon. Op twee (de gelijkschakeling tussen landbouw en industrie enerzijds, anderzijds het concept van extern salderen) na zou dit ook gelukt zijn geweest. Echter, verschillende politieke partijen (waaronder Björn Rzoska voor Groen en Chris Janssens voor Vlaams

¹⁹¹ E. LEROY, S. CARDOEN en N. SCHILLEWAERT, *Meer dan 2.700 tractors geteld tijdens boerenbetoging in Brussel*, VRT NWS, 3 maart 2023, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2023/03/02/protestactie-landbouwers-brussel-hinder/> (consultatie 6 maart 2023) en E. MAEREVOET, *Dag van de waarheid voor stikstofakkoord? "Kabinet-Jambon zegt dat het vandaag moet gebeuren"*, VRT NWS, 5 maart 2023, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2023/03/05/stikstof-zondag/> (consultatie 6 maart 2023).

Belang), stelden zich verschillende vragen bij het juridisch statuut van de nieuwe conceptnota, die aangenomen is bij "ruime meerderheid" en niet bij consensus. Waarop de Vlaams minister-president antwoordde dat het geen decreet, noch een ontwerpdecreet, betreft en zo de kritiek op het juridisch statuut van de conceptnota van zich afsloeg, om over te kunnen gaan naar een debat betreffende de inhoud.

114. De nieuwe conceptnota¹⁹² – waar ondertussen meermaals naar verwezen is – werd aangenomen bij een bijzondere ministerraad op 5 maart 2023 met ruime meerderheid (geen consensus). De conceptnota (2023) voorziet in enkele aanpassingen van de eerdere conceptnota, na het openbaar onderzoek.

Met deze conceptnota heeft de Vlaamse Regering jonge, toekomstige landbouwers meer perspectief willen bieden. Dit tracht men te doen aan de hand van een flankerend beleid specifiek voor jonge landbouwers. Om dit te bereiken neemt men onder andere de volgende maatregelen:¹⁹³

- Men voorziet onder andere in de oprichting van een grondenbankwerking wat zou moeten toestaan jonge landbouwers makkelijker toegang te bieden tot grond (die niet meer door andere landbouwers gebruikt wordt). Hierbij zou voorrang gegeven worden aan jonge landbouwbedrijven in ontwikkeling.
- Men verhoogt de steun die jonge landbouwers kunnen ontvangen van het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds voor de verbreding van hun activiteiten. In het algemeen gaat deze steun van 30% naar 40% en bijkomend nog eens extra 10% voor de jonge landbouwers. Met verbreding wordt bedoeld op het feit dat landbouwers zich ook op andere activiteiten gaan richten zoals biologische landbouw, korte keten etc.
- Er wordt voorzien in een nieuwe VLIF-maatregel voor de opstart van omschakeling naar een duurzame bedrijfsstrategie.

Met betrekking tot het flankerend beleid wordt ook de vrijwillige uitkoopregeling uitgebreid. Voor de nieuwe conceptnota (2023) was dit enkel een mogelijkheid voor landbouwbedrijven met een impactscore van meer dan 20%. Vanaf heden is het zelfs mogelijk voor oranje bedrijven met een impactscore van meer dan 5%.¹⁹⁴ (Zie *infra* randnr.122).

115. Verder wenst de Vlaamse Regering ook te voorzien in een "rechtszekere procedure voor de identificatie en finale aanduiding als piekbelaster".¹⁹⁵ Men voorziet in een procedure met verschillende stappen om tot die aanduiding te komen. Er worden onder andere eenduidige en objectieve criteria gehanteerd om een bedrijf te identificeren, zoals in de bijlage van de nieuwe conceptnota (2023) wordt uiteengezet. Ook stelt men dat de berekeningen zullen gebaseerd worden op de meest actuele gekende toestand. Men kijkt hierbij naar de impactscore van een bedrijf in de drie afgelopen jaren. Wanneer deze in minimaal twee jaren hoger of gelijk is aan 50% zal men als piekbelaster geïdentificeerd worden. Tegen de identificatie als piekbelaster wordt in een

¹⁹² VLAAMSE REGERING, *Conceptnota – Programmatische Aanpak Stikstof: aanpassing ontwerp-PAS na openbaar onderzoek*, VR 2023 0503, Doc.0221/1.

¹⁹³ *Ibid.*, 9-10.

¹⁹⁴ *Ibid.*, 9.

¹⁹⁵ *Ibid.*, 3.

beroepsprocedure voorzien. Toch geeft men ook de piekbelaster nog de kans om zich volledig om te schakelen qua activiteiten, gebruik makend van het voorziene flankerend beleid.¹⁹⁶

116. Daarnaast is de Vlaamse Regering zich bewust van de nood aan nieuwe of verbeterde emissiereducerende technieken. Hiervoor zal zij nauw samenwerken met de Universiteit van Wageningen (NL). Men beoogt ook een kader uit te werken waarbinnen nieuwe technieken onder wetenschappelijke begeleiding in de praktijk kunnen worden getest. Verder beaamt men dat er een verduidelijking en technisch-inhoudelijk verbeterde uitwerking moet komen van de wijze waarop emissiereducties doorgevoerd kunnen worden. Zo wordt voor het concept van extern salderen (één van de twee onopgeloste knelpunten tot op 8 maart 2023), zoals voorgesteld door het expertencomité (zie *supra* randnr.89), een afzonderlijk openbaar onderzoek georganiseerd (volgens Jan Jambon in het actualiteitsdebat van 7 maart 2023) en een milieueffectenrapport opgesteld met de concrete varianten van salderingssystemen. Ook het concept van intern salderen zal gehanteerd worden. (Zie ook *infra* randnr.123)¹⁹⁷

117. Ook wenst men te voorzien in verduidelijking betreffende de nulbemesting en nutriëntemissierechten.¹⁹⁸ Gezien het bestek van de paper en de focus op de stikstofproblematiek, wordt hier niet verder op ingegaan (zie *supra* randnr.102).

118. Tot slot worden ook met betrekking tot de beoordelingskaders inzake het vergunningenbeleid, enkele oplossingen voorgesteld. Het andere, momenteel (8 maart 2023) onopgeloste, knelpunt betreft het onderscheid tussen de landbouw en industrie. Ook uit de nieuwe conceptnota (2023) blijkt dat hierover nog geen aanpassingen zijn doorgevoerd. Over het verschil in behandeling is de volgende paragraaf te lezen:

“Er worden geen fundamentele aanpassingen aan de principes en uitgangspunten van de kaders voorzien. Het NOx kader wordt omwille van rechtszekerheid aangepast op de opmerkingen in de ontwerp passende beoordeling (zie bijlage). Het onderscheid NOx vs NH3 is te verantwoorden binnen een programmatische aanpak en deugt juridisch. Het gelijkheidsbeginsel vereist overigens dat wie zich in een verschillende situatie bevindt ook op verschillende wijze wordt behandeld.”¹⁹⁹ (eigen onderlijning)

Het wordt afwachten of (en hoe) het verschil in behandeling tussen landbouw en industrie nog voorwerp zal uitmaken van de debatten in de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement van 8 maart 2023 en de ministerraad van vrijdag 10 maart 2023.

Er dient wel reeds op gewezen te worden dat de conceptnota voorziet in een minieme aanpassing van het ammoniak-significantiekader. Voor de Voortoets wordt deze in eerste instantie behouden maar de drempel zal jaarlijks geëvalueerd worden. De variabele drempel die is voorgesteld voor de

¹⁹⁶ *Ibid.*, 3.

¹⁹⁷ *Ibid.*, 4-6.

¹⁹⁸ *Ibid.*, 6-7.

¹⁹⁹ *Ibid.*, 8.

Passende Beoordeling zal ook jaarlijks geëvalueerd worden en zodra deze 0,8% bedraagt, wordt hij afgeschaft.²⁰⁰

119. Enkele dagen later, op 10 maart 2023, is er – eindelijk – een definitief stikstofakkoord. Er is een akkoord, maar daarom is er nog geen ontwerpdecreet. Eerst zal nog uit een plan-milieueffectenrapport moeten blijken of alles (wetenschappelijk) haalbaar is. Jo Brouns, op moment van schrijven²⁰¹ huidig minister van Landbouw, ziet dit echter als een loutere formaliteit. Hij veronderstelt niet dat uit het onderzoek (lees: de milieueffectenrapportage) er een negatief resultaat zal komen, waardoor het voorgestelde akkoord alsnog niet mogelijk zou zijn. Hij is hierin ‘gerust’.²⁰²

I.2.3.4 10 maart 2023: een definitieve PAS

120. In de bovenstaande randnummers 114-119 is reeds aandacht besteed aan de beslissingen uit het besluit van de bijzondere ministerraad op 5 maart 2023. Echter er waren nog twee knelpunten waarover de politieke partijen het niet eens raakten. Vandaar dat er door de politieke partijen verder onderhandeld moest worden, tot een akkoord over de volledige inhoud (inclusief de twee knelpunten). Dit resulteert in het PAS-akkoord wat bekend is gemaakt op 10 maart 2023.

Hieronder worden enkele van bovenstaande krachtlijnen verder genuanceerd of verduidelijkt, alsook de nieuwe krachtlijnen uiteengezet.

121. Allereerst over de **vaststelling van piekbelasters** is reeds aangegeven dat dit opnieuw zal gebeuren via eenduidige en objectieve criteria (zie *supra* randnr.115). Zo probeert de overheid tegemoet te komen aan de bezwaarschriften betreffende de totstandkoming van de lijst. Deze lijst zal verankerd worden in een decreet. Het initiatief ligt hiervoor nog bij de overheid.²⁰³

Welke concrete objectieve criteria hier precies aan de grondslag van zullen liggen is tot zover (25 maart 2023) onduidelijk. Het decreet dient nog opgesteld te worden door de Vlaamse Regering. Op dit aspect is er dus (op korte termijn) niet meer rechtszekerheid gecreëerd voor de landbouwers. Voor landbouwers die momenteel oranje zijn, is er namelijk een potentieel risico dat zij na de totstandkoming van de nieuwe lijst plots rood zijn. De lijst mag dus absoluut niet te lang op zich laten wachten.

Ten aanzien van de PAS (februari 2022) wordt er wel voorzien in een **hogere stopzettingsvergoeding** van de **piekbelasters**. In februari 2022 werd voorzien in de volgende regeling voor rode bedrijven:

²⁰⁰ *Ibid.* 8-9.

²⁰¹ 11 maart 2023.

²⁰² Minister van Landbouw Jo Brouns lichtte dit zelf toe in het VRT Journaal van 19h00 op 10 maart 2023. Zie interview Jo Brouns van minuut 5:27 tot 11:07.

²⁰³ VLAAMSE REGERING, *Programmadocument PAS – Bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van een programmatische aanpak stikstof*, VR 2023 1503, MED.0103/2, 47 en VLAAMSE REGERING, *Antwoordnota PAS – Verwerking openbaar onderzoek programmatische aanpak stikstof*, VR 2023 1003, Doc.0250/2, 13-14.

“verplichte stopzetting uiterlijk tegen eind 2025; doelgroep = foto van 2015 => daarvan blijven er intussen nog 40 bedrijven en 2 mestverwerkers over; resterende vergunningstermijn wordt meegenomen bij berekening vergoeding; minstens 1 jaar voor einde vergunningstermijn stoppen om vergoeding te krijgen; top up voor wie al vroeger stopt (20% in 2023, 10% in 2024); gronden kunnen vrijwillig te koop aangeboden worden, met voorkeurecht voor overheid”²⁰⁴

Er wordt hier eigenlijk maar voorzien in een vergoeding die maximaal 120% van de waarde van het bedrijf zal betreffen. Om landbouwers meer aan te moedigen om tot een vrijwillige stopzetting over te gaan heeft men in de PAS (2023) voorzien in een regeling die tot wel 130% van de waarde van het bedrijf zal vergoeden. Hierbij is ook een onderscheid gemaakt tussen twee situaties; enerzijds de piekbelasters die in 2015 als piekbelaster werden geïdentificeerd, anderzijds de piekbelasters die op grond van actuele criteria als piekbelaster worden geïdentificeerd en dit niet in 2015 waren. De nieuwe regeling ziet er zo uit:²⁰⁵

- *“Voor piekbelasters die in 2015 als piekbelaster werden geïdentificeerd en als dusdanig herbevestigd worden op grond van de actuele criteria stoppen hun stikstofuitstoot uiterlijk in 2030 (of bij aflopen van hun vergunning):*
 - o *Stoppen van de stikstof emissie via een 'best and final offer'(BAFO) richting versnelde sluiting; of stopzetten veeteelt en reconversie richting akkerbouw; of omschakelen in functie van natuurbeheer cfr. Art. 36ter van het Natuurdecreet.*
Hiervoor wordt een vergoeding voorzien, waarbij de vergoeding verhoogd wordt indien de stopzetting of omschakeling vroeger gebeurt (100% tegen eind 2030 = datum van de verplichte stopzetting). Bij de berekening van de vergoeding wordt rekening gehouden met de resterende looptijd van de vergunning én de gebruikelijke waardebeoordeling van het bedrijf door de VLM.
 - *Top-up van 30% als ze stoppen tegen eind 2024.;*
 - *Top-up van 25% als ze stoppen tegen eind 2025;*
 - *Top-up van 20% als ze stoppen tegen eind 2026;*
 - *Top-up van 15% als ze stoppen tegen eind 2027;*
 - *Top-up van 10% als ze stoppen tegen eind 2028;*
 - *Top-up van 5% als ze stoppen tegen eind 2029.*
- *Voor piekbelasters die op grond van de actuele criteria worden geïdentificeerd (en die in 2015 niet als piekbelaster werden geïdentificeerd) kunnen hun stikstofuitstoot stoppen uiterlijk tegen eind 2030 (of bij aflopen van hun vergunning):*
 - o *Stoppen van de stikstofemissie via een 'best and final offer' (BAFO) richting versnelde sluiting; of stopzetten veeteelt en reconversie richting akkerbouw; of omschakelen in functie van natuurbeheer cfr. Art. 36ter van het Natuurdecreet.*
 - o *Hiervoor wordt een vergoeding voorzien, waarbij de vergoeding verhoogd wordt indien de stopzetting of omschakeling vroeger gebeurt (100% tegen eind 2030).*

²⁰⁴ VLAAMSE REGERING, *Conceptnota PAS*, VR 2022 2302, MED.0068/2, 38.

²⁰⁵ VLAAMSE REGERING, *Programmadocument PAS – Bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van een programmatische aanpak stikstof*, VR 2023 1503, MED.0103/2, 108.

- *Top-up van 30% als ze stoppen tegen eind 2027;*
- *Top-up van 20% als ze stoppen tegen eind 2028;*
- *Top-up van 10% als ze stoppen tegen eind 2029*
- *Geen bijkomende vergoeding boven op de gewone flankering indien de exploitatie wordt verdergezet mits realiseren van de emissiereducties G8 tegen 2030, en waarbij de impactscore wordt verminderd tot onder de 50%.” (eigen onderlijning)*

Belangrijk is te vermelden dat landbouwers slechts recht hebben op een vergoeding indien het bedrijf minstens één jaar voor het einde van zijn vergunningstermijn stopt (de vergunning mag dus ook nog niet vervallen zijn). Daarenboven moet een nuance gemaakt worden met betrekking tot de hogere vergoeding die wordt toegekend. Deze zal berekend worden voor het verlies van het gebruik, dus *niet* op de eventuele kostprijs van de aankoop van stallen. Het verlies van gebruik wordt op zijn beurt berekend door de vergoedingsregels die gelden voor een onteigening ten algemeen nut. De vergoeding bestaat uit de volgende onderdelen: vergoeding voor winstderving, voor verlies aan gebouwen, voor materieel en dieren.²⁰⁶

122. Zoals aangegeven in randnr.114 zal er ook in een **vrijwillige stopzettingsregeling** voor de **'oranje' bedrijven** voorzien worden. Deze eerder gemaakte belofte onder de conceptnota van 5 maart 2023 wordt mee overgenomen naar het definitieve PAS-akkoord van 10 maart 2023. Bedrijven kunnen zich aanmelden via een *closed call*-systeem. Dit wil zeggen dat er slechts één oproep zal gebeuren vanuit de overheid. Daarna zullen de bedrijven gerangschikt worden in functie van hun impactscore en de bedrijven met de hoogste impact eerst geselecteerd worden. De oranje bedrijven die intekenen op deze stopzettingsregeling kunnen nog maximaal drie jaar (na de ontvankelijkheids- en volledigheidverklaring van de intekening) hun activiteiten uitoefenen. Toch wordt ook hier gewerkt met een hogere vergoeding indien men vroeger stopt ter stimulans. Als men na één jaar stopt, krijgt men een hogere vergoeding van 20%, na twee jaar is dit 10%.²⁰⁷ Op deze manier poogt de Vlaamse Regering bepaalde landbouwers reeds vroeger (lees: sneller) te doen stoppen. Door een eerdere vrijwillige stopzetting van verschillende landbouwers beoogt men een daling van de emissies en voorziet men ook in meer perspectief (via o.a. de grondenbank) voor jonge landbouwers.

123. De in randnr.116 vermelde samenwerking met de Universiteit van Wageningen staat ook in de PAS 10 maart 2023 opgenomen. Zo is er aandacht voor innovatieve technieken en een wisselwerking qua kennis met onze Noorderburen.²⁰⁸ Ook het initiële idee met betrekking tot **intern salderen** wordt definitief vastgelegd in de PAS.²⁰⁹ Van de techniek van **extern salderen** wordt nog geen melding gemaakt. Hierover wacht de Vlaamse Overheid het afzonderlijk openbaar onderzoek af (zie *supra* randnr.116).

124. Met betrekking tot het flankerend beleid en perspectief van jonge landbouwers is het wellicht nuttig om het concept van de **"grondenbank"** toe te lichten (zie *supra* randnr.114). De grondenbankwerking is onderdeel van het flankerend beleid, specifiek opgericht om toekomst te

²⁰⁶ *Ibid.*, 108-109.

²⁰⁷ *Ibid.*, 110.

²⁰⁸ *Ibid.*, 120.

²⁰⁹ *Ibid.*, 48, 50, 67.

bieden aan jonge landbouwers. Het is een stimulerende maatregel die moet voorzien in het aanbod van landbouwgrond. Binnen deze maatregel van het flankerend beleid wordt namelijk voorrang verleend aan jonge landbouwers in ontwikkeling. De grondenbankwerking laat toe gronden uit te wisselen met jonge landbouwbedrijven voor hun verdere ontwikkeling. Op deze manier worden de gronden die zijn vrijgekomen, via de stopzetting van andere landbouwers, toegewezen aan de volgende generatie landbouwers.²¹⁰

125. Bovendien wordt niet enkel in perspectiefmogelijkheden voor jonge landbouwers voorzien, maar wordt er ook **perspectief** geboden aan **landbouwers in de rundveesector**, al is het op korte termijn. Zo kunnen rundveehouderijen wiens vergunning afloopt voor 2026, een verlenging verkrijgen tot 2030, op voorwaarde dat ze een emissiereductie van minstens 5% behalen tegen 2025 (ten aanzien van 2015). Bovendien moet ook gegarandeerd blijven dat de reductiemaatregelen van het G8-scenario op sectorniveau (zie *supra* randnr.102-103) gerealiseerd zullen worden. Er wordt zelfs in een mogelijkheid voorzien om de vergunning van rundveehouders te hervergunnen of verlengen voor een periode langer dan tot 2030. Dan is wel vereist dat de reductiemaatregelen uit het G8-scenario geïmplementeerd worden.²¹¹

Op nog kortere termijn wordt er, voor de veehouderijen en mestverwerkingsinstallaties, voorzien in een overgangsregeling voor vergunningen die afliepen begin 2023. Deze worden decretaal verlengd tot eind 2023. *Idem dito* voor vergunningen die afliepen in het voorbije jaar (2022) en waarvoor er tijdig een verlenging/hernieuwing is aangevraagd.²¹²

126. Naast de voorgaande maatregelen zullen ook zoekzones volledig verdwijnen tegen 2030.²¹³ Een zoekzone is een specifiek afgebakende zone binnen een SBZ, waarbinnen (een deel van de) vooropgestelde instandhoudingsdoelstellingen nog niet zijn behaald. Het is dus een vrijwaring van een zone om de Europese natuurdoelstellingen te behalen. Officieel wordt een zoekzone gedefinieerd als volgt:

“Een zone die per Europees te beschermen soort en per Europees te beschermen habitat de perimeter aangeeft die gevrijwaard wordt met het oog op het optimaal plaatsen van de instandhoudingsdoelstellingen voor de betrokken speciale beschermingszone. De omvang van de zoekzone wordt bepaald door de oppervlakte die nodig is voor het realiseren van het openstaand saldo van de taakstelling voor de betrokken Europees te beschermen habitat of Europees te beschermen soort.”²¹⁴

De Vlaamse overheid heeft dus de bedoeling om deze zoekzones te doen verdwijnen tegen 2030. Dit betekent dat er na deze periode dus ook geen nieuwe zoekzones meer kunnen bijkomen. Via deze maatregel probeert men ook meer rechtszekerheid aan de landbouwers te geven, zodat zij geen

²¹⁰ *Ibid.*, 106 en VLAAMSE REGERING, *Antwoordnota PAS – Verwerking openbaar onderzoek programmatische aanpak stikstof*, VR 2023 1003, Doc.0250/2, 23, 473 en 507.

²¹¹ VLAAMSE REGERING, *Programmadocument PAS – Bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van een programmatische aanpak stikstof*, VR 2023 1503, MED.0103/2, 50 en 76.

²¹² *Ibid.*, 80.

²¹³ *Ibid.*, 97.

²¹⁴ Art.2, 70° Natuurdecreet.

schrik moeten hebben dat er bijvoorbeeld plots een zoekzone wordt ingesteld nabij hun stallen die er eerst niet was. Dit zou namelijk weer ernstige gevolgen kunnen hebben voor het bestaan van de vergunning van de landbouwer in kwestie.

Het afschaffen van de zoekzones betekent niet dat er geen belang meer aan de natuurdoelstellingen wordt gehecht. De zoekzones, en de nog te verwezenlijken doelstellingen, zullen gewoonweg opgenomen worden in natuurbeheerplan of gelijkaardig instrument.²¹⁵ Zoals in bovenstaande paragraaf aangegeven is de doelstelling van de maatregel voornamelijk toekomstgericht; de landbouwers de nodige (rechts)zekerheid bieden.

127. Ondanks de grote wens van verschillende landbouwers en hun belangengroepen, is er geen gelijkschakeling tussen beoordelingskaders van stikstofoxiden en ammoniak (zie *supra* randnr.111 en 118). Volgens de Vlaamse overheid is dit ook te rechtvaardigen gezien de aanzienlijke verschillen tussen de twee stoffen. Door die verschillen is er tevens een grote variatie in de impact van beide sectoren op de SBZ's.²¹⁶ Het grootste verschil is dat er de afgelopen jaren een sterke afname van stikstofoxiden te constateren is, dit is niet zo voor ammoniak. Voor NO_x is er een continue daling in Vlaanderen vast te stellen. Sinds 2014 nemen de NO_x-emissies zelfs sneller en sterker af dan gemiddeld vereist voor de vooropgestelde doelstelling van 2030. Deze vaststelling is er gewoonweg niet bij de ammoniakemissies. Hier is er geen sprake van een structurele daling, die nochtans nodig is om de 2030-doelstelling te behalen. Dit rechtvaardigt volgens de Vlaamse overheid dan ook haar keuze om niet in een gelijkschakeling te voorzien van de significantiekaders voor industrie en landbouw.²¹⁷

Voor alle duidelijkheid; de **ammoniakdrempelwaarden** voor veehouderijen en mestverwerkingsinstallaties (lees: landbouwbedrijven) zien er als volgt uit (zoals voorgesteld in april 2022, zie *supra* randnrs.104-105):

Voortoets PAS 2023 – ammoniak²¹⁸

<i>Impactscore x</i>	<i>Gevolg</i>
$x \leq 0,025\%$	Geen Passende Beoordeling vereist
$x > 0,025\%$	Passende beoordeling vereist

Passende Beoordeling PAS 2023 – ammoniak²¹⁹

<i>Impactscore x</i>	<i>Gevolg</i>
$0,025\% < x \leq \text{variabel (max. 0,8\%)}$	Vergunbaar mits gunstige Passende Beoordeling
$x > \text{variabel (max. 0,8\%)}$	Niet vergunbaar

²¹⁵ VLAAMSE REGERING, *Programmadocument PAS – Bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van een programmatische aanpak stikstof*, VR 2023 1503, MED.0103/2, 97.

²¹⁶ *Ibid.*, 59.

²¹⁷ *Ibid.*, 60-63.

²¹⁸ *Ibid.*, 76.

²¹⁹ *Ibid.*, 78.

I.3 Evolutie van de rechtspraak

128. Hoewel er uiteraard meerdere arresten kunnen bestaan, zullen er binnen het bestek van deze thesis louter zeven besproken worden. Het laatst besproken arrest is van de RvVb van 27 oktober 2022. Het overzicht met de voornaamste stikstofarresten is bijgehouden tot 25 maart 2023.

129. De evolutie in de rechtspraak toont aan dat de rechter zich reeds langer bewust leek te zijn van de stikstofproblematiek. Het meest bekende arrest (nl. RvVb 25 februari 2021, nr. RvVb-A-2021-0697, Natuurpunt Limburg e.a.) dat in de literatuur vaak als 'het Stikstofarrest' wordt beschreven, is niet het eerste arrest dat de problematiek aankaart. Er zijn namelijk al eerder bemerkings omtrent de PAS en de hieromtrent gehanteerde significantiekaders terug te vinden.

I.3.1 RvVb 5 november 2019, nr. RvVb-A-1920-0220, Provincie Noord-Brabant e.a

130. In het eerste arrest zijn er drie verzoekende partijen, een verwerende partij en een tussenkomende partij. De drie verzoekende partijen zijn de provincie Noord-Brabant, het college van de gedeputeerde staten van diezelfde provincie en de leidende ambtenaar van de omgevingsdienst van Midden- en West-Brabant. De verwerende partij is het Vlaamse Gewest en de tussenkomende partij is de bvba A. Van Bijsterveldt.

Het betreft dus een zaak met een grensoverschrijdend karakter. Noord-Brabant is namelijk een provincie in Nederland die grenst aan de Belgische provincie Antwerpen. De verzoekende partijen wensen een vernietiging van een beslissing van 17 mei 2018 waarbij de Vlaamse Overheid een vergunning toekent aan bvba A. Van Bijsterveldt voor het slopen van een bestaande stal en schuur, de bouw van twee slachtkuikenstallen en aanleg van erfverharding en de exploitatie van een pluimveebedrijf. Deze vernietiging is ingesteld omdat de vergunningstoekenning volgens de verzoekende partijen een (aanzienlijke) impact zal hebben op het Natura 2000-gebied Kempenland West.²²⁰

Procedureel voorafgaand aan de bestreden beslissing waren de verzoekende partijen al tegen de initiële vergunningsbeslissing van 3 november 2017 in beroep gegaan. Bij deze beslissing kende de Antwerpse deputatie de vergunning toe onder enkele voorwaarden, waaronder de implementatie van ammoniakemissiearme stalsystemen waarbij een attest moet afgeleverd worden dat het stalsysteem gebouwd is conform de ammoniakemissiearme staltechnieken. Mits naleving van onder andere de voormelde vergunningsvoorwaarde, alsook andere voorwaarden, was de deputatie van mening dat de vergunning toegekend kon worden aangezien zo de risico's voor hinder en de effecten op het leefmilieu en op de natuur en mens buiten de inrichting tot een aanvaardbaar niveau werden beperkt. Hiertegen gingen verzoekende partijen op 22 december 2017 in beroep. Dit werd door de Vlaamse overheid, verwerende partij, ongegrond verklaard op 17 mei 2018 waardoor de vergunning toegekend bleef.²²¹ Enkele redenen die door de Vlaamse Overheid werden aangehaald, waren de

²²⁰ RvVb 5 november 2019, nr. RvVb-A-1920-0220, Provincie Noord-Brabant e.a, 1-14.

²²¹ *Ibid.*, 4-5.

volgende; de vergunningsplichtige inrichting ligt op 1 kilometer afstand van de Nederlandse grens alsook het betreffende Natura 2000-gebied Kempenland-West, er worden nieuwe ammoniakemissiearme stallen geïnstalleerd en op basis van de Voortoets leek er geen risico te zijn op een betekenisvolle aantasting.²²² Tegen deze beslissing gaan de verzoekende partijen in beroep bij de RvVb.

131. Als rechtsgrond voor de argumenten verwijzen de verzoekende partijen naar artikel 6 Habitatrictlijn alsook artikel 36ter Natuurdecreet, de formele motiveringsplicht en enkele algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het (materiële) motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.²²³ Het argument van de verzoekende partij kan worden samengevat tot de volgende hoofdlijn.

Er is volgens de verzoekende partijen geen afdoende onderzoek en een gebrekkige motivering met betrekking tot de (niet-)toepassing van een Passende Beoordeling. De verwerende partij stelt echter dat een Passende Beoordeling *in casu* niet noodzakelijk is omdat de Voortoets aangaf dat er geen betekenisvolle impact is op de instandhoudingsdoelstelling voor de betreffende SBZ. Er is dan ook geen impact te verwachten op het Natura 2000-gebied Kempenland West.²²⁴ Als tegenargument levert de verzoekende partij aan dat *“een toepassing van een “online voortoets instrument” kan geenszins volstaan of gelijkgesteld worden met een passende beoordeling volgens de regels van de kunst”*.²²⁵ Rekening houdend met het voorzorgsbeginsel als milieuprincipe wordt ook gesteld dat een Passende Beoordeling dient worden opgemaakt zodra er *“een redelijk vermoeden kan zijn dat effecten op een beschermingszone niet kunnen worden uitgesloten”*.²²⁶ De verzoekende partijen zijn dan ook van oordeel dat deze Passende Beoordeling *in casu* zonder twijfel zou moeten zijn opgemaakt bij de vergunningsaanvraag. Verder zou de gehanteerde Voortoets ook geen rekening houden met het Nederlandse Natura 2000-gebied. Hiervoor is de Voortoets inhoudelijk onvolledig en gebrekkig en wordt er aldus geen wetenschappelijke zekerheid geboden dat de natuurlijke kenmerken van het SBZ niet aangetast zullen worden, in tegenstelling tot wat verwacht wordt onder artikel 6 Habitatrictlijn *j.* artikel 36ter Natuurdecreet.²²⁷

132. Dit arrest wordt aanschouwd als het eerste arrest waarbij er kritiek werd gevormd met betrekking tot de stikstofproblematiek en concreet het hanteren van drempelwaarden in de significantiekaders.²²⁸ De RvVb oordeelt namelijk dat het eerste en enige middel in aangegeven mate gegrond is. De RvVb stelt dat de verzoekende partijen in essentie dus betogen dat de gegevens die zij hebben bijgebracht – dit zijn de gegevens omtrent de stikstofdepositie, aldus de impact op Kempenland West – niet in de beoordeling zijn opgenomen door de verwerende partij bij het toekennen van de vergunning.²²⁹ Met andere woorden is het feit dat er geen Passende Beoordeling

²²² *Ibid.*, 6 en 12.

²²³ *Ibid.*, 37.

²²⁴ *Ibid.*, 46-51.

²²⁵ *Ibid.*, 38, specifiek §46 in de uiteenzetting van het middel volgens de verzoekende partijen.

²²⁶ *Ibid.*, 38, specifiek §46 in de uiteenzetting van het middel volgens de verzoekende partijen.

²²⁷ *Ibid.*, 38-39, specifiek §47-48 in de uiteenzetting van het middel volgens de verzoekende partijen.

²²⁸ H. SCHOUKENS, “Het Vlaamse stikstofakkoord is dood, lang leve het stikstofakkoord: de business as usual als paard van Troje?”, *STORM* 2022, (31) 31 en H. SCHOUKENS, “Stikstofcrisis in de Lage Landen: wanneer het milieurecht richting een systeemverandering duwt?”, *TMILRE* 2022, (398) 398.

²²⁹ RvVb 5 november 2019, nr. RvVb-A-1920-0220, Provincie Noord-Brabant e.a, 67.

was maar er wel een had moeten zijn, volgens de verzoekende partijen, de kern van de zaak. Omtrent de vereiste van een Passende Beoordeling (art.36ter, §3-4 Natuurdecreet j. art.6, lid 3 Habitatrictlijn) verwijst de RvVb naar rechtspraak van het HvJ.²³⁰ Uit deze verwijzing leidt de RvVb af dat "er [...] aldus op grond van objectieve gegevens absoluut [moet] kunnen worden uitgesloten dat het project significante gevolgen heeft voor het gebied, opdat men a priori kan voorbijgaan aan de opmaak van een passende beoordeling, welke in zichzelf enkel nog maar een onderzoek veronderstelt naar de eventuele significante effecten als opmaat voor de te nemen vergunningsbeslissing. Besluitend kan gesteld worden dat de verwerende partij alleen kan voorbijgaan aan de opmaak van een passende beoordeling, wanneer er objectieve gegevens zijn die uitsluiten dat het project significante, minstens betekenisvolle gevolgen heeft voor de beschermingsgebieden in de nabijheid (eigen onderlijning)."²³¹ Er dient dus **wetenschappelijke zekerheid** te zijn dat er geen significante effecten zullen optreden, indien men wenst te beslissen tot het overslaan van de Passende Beoordeling.²³² *In casu* koppelt de RvVb deze verplichting ook terug aan het zorgvuldigheidsbeginsel dat de overheid in acht dient te nemen bij het nemen van een vergunningsbeslissing.

133. De RvVb vernietigt dan uiteindelijk de bestreden beslissing en beveelt de Vlaamse overheid, wegens gebrek aan devolutieve werking, een nieuwe beslissing te nemen binnen een termijn van vier maanden vanaf de dag na de dag van de betekening van het arrest.²³³

I.3.2 RvS 4 mei 2020, nr. 247.483, Tans.

134. Gelijkaardig zoals de RvVb in bovenstaand arrest, neemt ook de RvS in zijn arrest van 4 mei 2020 een kritisch standpunt in ten aanzien van de gehanteerde drempelwaarden in het kader van de habitattoets.²³⁴ Het arrest betreft een beroep tot nietigverklaring van een beslissing van het Vlaamse Gewest van 26 mei 2016 waarbij er beroep werd aangetekend tegen een eerdere beslissing van de deputatie Limburg van 13 mei 2015, waarbij de milieuvergunning aan Sofie Haesen voor een pluimveebedrijf werd geweigerd, dat resulteerde in de toekenning van een vergunning onder voorwaarden.²³⁵

135. In dit arrest argumenteert de verzoekende partij, Frank Tans, dat de verwerende partij, het Vlaamse Gewest (lees: de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw), de ongunstige adviezen van het departement Leefmilieu en de Gewestelijke Milieuvergunningscommissie (afgekort: 'GMVC') onterecht naast zich neer zou hebben gelegd zonder hierbij te voorzien in een afdoende motivering. Dit leidt volgens de verzoekende partij ten onrechte tot beslissing van de verwerende partij dat gewenste activiteit geen betekenisvolle aantasting zal veroorzaken in de nabijgelegen habitats. Concreet stelt de verzoeker dat de minister zich baseert op het online-instrument 'impactscore NH₃' dat geen gebruik maakt van percentages inzake de bijdrage van de kritische last

²³⁰ *Ibid.*, 69.

²³¹ *Ibid.*

²³² *Ibid.*, 71-72.

²³³ *Ibid.*, 73.

²³⁴ H. SCHOUKENS, "Stikstofcrisis in de Lage Landen: wanneer het milieurecht richting een systeemverandering duwt?", *TMILRE* 2022, (398) 398.

²³⁵ RvS 4 mei 2020, nr. 247.483, Tans., overw.1.

voor verzuring en vermisting die in de Passende Beoordeling worden vermeld. De werkwijze is niet duidelijk aangegeven, hoewel er voor verwerende partij juist een strengere motiveringsplicht geldt wanneer zij geen gehoor geeft aan ongunstige adviezen. Bovendien vertoont het besluit van de minister volgens de verzoekende partij inconsequenties, aangezien er gebruik wordt gemaakt van gegevens uit de Passende Beoordeling maar toch tot een andere eindbeslissing wordt besloten in vergelijking met de twee ongunstige adviezen van de adviesverlenende instanties. Hierbij zou de minister zich ook baseren op verschillende gegevens van voormelde instanties.²³⁶

136. Als tegenargument stelt de verwerende partij dat zij niet verplicht is om elk ongunstig advies waaraan geen gevolg wordt gegeven, te voorzien van een afzonderlijke motivering. Verder wordt erop gehamerd dat zij als minister beschikt over een discretionaire bevoegdheid, waardoor zij anders kan oordelen dan resultaten van bepaalde adviesinstanties zouden suggereren. Daarnaast wordt ook aangevoerd dat de beslissing genomen is op basis van een Passende Beoordeling en recente berekeningen die via het online-instrument 'impactscore NH3' te consulteren waren. Aangezien het online-instrument slechts beschikbaar was vanaf 18 september 2015, was het chronologisch onmogelijk dat de adviserende instanties hiermee reeds rekening konden houden in hun adviezen.²³⁷

137. Als tussenkomen partij verduidelijkt Sofie Haesen dat de GMVC in haar advies geen rekening had gehouden met het positieve effect van de ammoniakreducerende techniek van de 'stofbak'. De uitleg van de GMVC voor deze keuze staat dan ook te lezen in haar advies en luidt als volgt: "*dat de effecten van een stofbak op het vlak van ammoniakmissie (andere verspreidingspluim) onvoldoende wetenschappelijk onderbouwd zijn waardoor het reductiepercentage onzeker is; dat bijgevolg geen rekening kan worden gehouden met de voorgestelde immissiereducties van ammoniak*".²³⁸ Verder zou de GMVC ook geen rekening hebben gehouden met de bijkomende reductie van eiwitopname via de voeding (op welke manier die reductie zich zou voordoen, is niet verduidelijkt in het arrest van de RvS). Het is juist het reducerend effect van deze technieken dat volgens de tussenkomen partij in rekening wordt gebracht bij de Passende Beoordeling en het online-instrument. De tussenkomen partij is van oordeel dat de toepassing van het online-instrument 'impactscore NH₃' een oplossing zou kunnen bieden voor de adviesverlenende instantie om de invloed van stikstofdepositie te kunnen berekenen en om zo (in)directe effecten van verzuring en vermisting via de lucht op habitats te kunnen inschatten. Via deze manier zouden de voorgestelde ammoniakreducerende technieken wel in aanmerking kunnen zijn genomen bij het initiële advies en hun weerslag concreet en correct worden berekend.²³⁹

138. De RvS beaamt het **belang van de Passende Beoordeling** voor het inschatten van de potentiële significante of betekenisvolle effecten op de habitats van SBZ's. Een negatief oordeel kan namelijk tot gevolg hebben dat er geen vergunning verleend wordt. Met betrekking tot het argument van de motiveringsplicht, dat een **strengere motivering wordt verwacht indien de overheid ongunstige adviezen naast zich neerlegt**, volgt de RvS de verzoekende partij. Er dienen in zulke situaties dan inderdaad precieze, juist en pertinente motieven voor handen te zijn. Deze motieven

²³⁶ *Ibid.*, overw.9.

²³⁷ *Ibid.*, overw.10.

²³⁸ *Ibid.*, overw.3.5. en 11.

²³⁹ *Ibid.*, overw.11.

moeten de partijen in staat stellen waarom de minister tot het besluit is gekomen dat de betreffende activiteit geen significante effecten zou teweegbrengen op de nabijgelegen beschermde habitats. *In casu* werd geoordeeld dat de minister deze strengere motiveringsplicht heeft geschonden aangezien de onderliggende motieven onvoldoende kenbaar zijn gemaakt. Het is met name onduidelijk hoe de minister exact tot haar bevindingen is gekomen en hoe die bevindingen zich verhouden tot de Passende Beoordeling en de ongunstige adviezen van de desbetreffende instanties.²⁴⁰

De RvS heeft dan ook geoordeeld tot de vernietiging van de bestreden beslissing.

I.3.3 RvVb 3 december 2020, nr. RvVb-A-2021-0361, Gemeente Baarle-Hertog e.a.

139. Het college burgemeester en schepenen (afgekort: 'CBS') van de gemeente Baarle-Hertog is in deze zaak verzoekende partij voor een schorsing en vernietiging van een beslissing van 19 september 2019 van de verwerende partij, zijnde het Vlaamse Gewest. Gelijkaardig aan de bovenvermelde zaak, komt ook hier de partij aan wie de vergunning verleend is tussen als tussenkomende partij (bv Hertog Vee).²⁴¹

Op 7 maart 2019 ontving de tussenkomende partij, nadat er twee openbare onderzoeken plaatsvonden, van de deputatie een vergunning onder voorwaarden. In beide openbare onderzoeken diende de verzoekende partij een bezwaarschrift in. Dit had telkens hoofdzakelijk betrekking op de milieueffecten van de verleende vergunning. De vergunning die uiteindelijk verleend werd aan de tussenkomende partij op 7 maart 2019 gaf namelijk toestemming tot het uitvoeren van bepaalde stedenbouwkundige handelingen alsook de exploitatie van een mestkalverenbedrijf. Echter, opmerking dient gemaakt te worden van het feit dat het bedrijf aanpaalt aan de grens met Nederland en in de nabijheid ligt van verschillende SBZ's. De verzoekende partij ging in beroep bij de verwerende partij op 25 april 2019, maar die laatste verklaarde het beroep ontvankelijk doch ongegrond op 19 september 2019. Deze laatste beslissing is degene die geïviseerd wordt met het beroep tot schorsing en vernietiging bij de RvVb.²⁴²

140. Net zoals in het arrest van de RvS van 4 mei 2020 werpt de verzoekende partij de gebrekkige motivering op van de bestreden beslissing. Voornamelijk aangezien het feit dat er erkend wordt dat de vergunningsplichtige activiteit nabij verschillende SBZ's ligt, maar met betrekking tot de impact van de activiteit op deze SBZ's louter zeer summier motivering wordt aangebracht. Daarenboven zou in de Passende Beoordeling geen rekening zijn gehouden met de cumulatieve effecten (van de ammoniak) met de bestaande reeds op 9 augustus 2017 vergunde Nederlandse inrichting.²⁴³

De verwerende partij repliceert hierop dat dankzij een centraal afzuigstelsel met een verhoogd emissiepunt dat verder verwijderd ligt van de SBZ's, er geen betekenisvolle aantasting is van de habitats. Hierbij verwijst de verwerende partij naar adviezen van het Agentschap Natuur en Bos en het Departement Omgeving die dit bevestigen. Zij stelt dan ook dat er geen sprake is van een

²⁴⁰ *Ibid.*, overw. 13.

²⁴¹ RvVb 3 december 2020, nr. RvVb-A-2021-0361, Gemeente Baarle-Hertog e.a, 1.

²⁴² *Ibid.*, 2-4.

²⁴³ *Ibid.*, 13-14.

'milieutechnische eenheid' met het kalverbedrijf op Nederlands gebied en er also geen cumulatieve effecten in rekening moeten worden gebracht.²⁴⁴

141. Er bestaat een 'milieutechnische eenheid' wanneer "verschillende ingedeelde inrichtingen, met inbegrip van hun exploitatieterrein en de overige onroerende goederen waarmee zij verbonden zijn, als een geheel moeten worden beschouwd met het oog op het beoordelen van het nadeel dat zij kunnen berokkenen aan mens of milieu. Een gegeven dat kan wijzen op de aanwezigheid van een milieutechnische eenheid is de onderlinge geografische-, materiële of operationele samenhang van inrichtingen, die gepaard gaat met een relatieve afscheiding van het geheel van deze inrichtingen ten opzichte van andere inrichtingen. Een verschillend eigendomsstatuut belet niet dat verschillende inrichtingen een milieutechnische eenheid kunnen vormen (artikel 1.1.2, §1, 8° DABM)."²⁴⁵

De motivering van de verwerende partij om te stellen dat er geen sprake is van een milieutechnische eenheid is volgens de RvVb "**ruimschoots onvoldoende**" wat betreft de mogelijke effecten van deze eenheid op de SBZ's. Het feit dat de verwerende partij in haar beoordeling vertrok van de hypothese dat er geen milieutechnische eenheid bestond en het **gebrek aan motivering** voor deze keuze, maken op hun beurt dan ook een schending uit van de Passende Beoordeling in het kader van artikel 36ter, §3 Natuurdecreet. Dit omdat de Passende Beoordeling gemaakt dient te worden voor "(...) een vergunningsplichtige activiteit die, afzonderlijk of in combinatie met één of meerdere bestaande of voorgestelde activiteiten, (...)" (eigen onderlijning).²⁴⁶ In de situatie dat er dus effectief sprake is van een milieutechnische eenheid, zouden de effecten van het Nederlandse kalverbedrijf **ook** in rekening moeten worden gebracht bij de Passende Beoordeling. Logischerwijze kan de combinatie van de effecten van de twee vermelde activiteiten in een ander, wellicht negatievere, Passende Beoordeling resulteren. Waardoor ook het eindoordeel voor het al dan niet toekennen van een vergunning onderhevig kan zijn aan wijziging.

De RvVb oordeelt dan ook dat het onderzoek naar de mogelijks cumulatieve effecten onvoldoende zorgvuldig is gebeurd. De bestreden beslissing wordt dan ook vernietigd.

I.3.4 RvVb 25 februari 2021, nr. RvVb-A-2021-0697, Natuurpunt Limburg e.a.

142. Na de verschillende waarschuwingen die door de RvS en RvVb gegeven werden, barst op 25 februari 2021 de (stikstof)bom los met *het* befaamde Stikstofarrest van de RvVb. Hiermee zette de RvVb de stikstofproblematiek op de kaart. Met dit arrest vernietigt ze een voorwaardelijke omgevingsvergunning die door de verwerende partij, het Vlaamse Gewest, met een beslissing van 30 augustus 2019 werd toegekend aan de in het arrest tussenkomende partij, Iv Roebben.

143. De tussenkomende partij diende op 8 november 2018 bij de deputatie van de provincieraad van Limburg een aanvraag in voor een omgevingsvergunning voor een nieuwbouw van pluimveestallen en uitbreiding van het aantal slachtkuikens. In tegenstelling tot enkele gunstige adviezen van verschillende omgevings- en milieurechtelijke actoren, weigert de deputatie op 28

²⁴⁴ *Ibid.*, 14.

²⁴⁵ *Ibid.*, 16.

²⁴⁶ *Ibid.*, 17.

maart 2019 de omgevingsvergunning aan Iv Roebben. Hiertegen tekent de Iv Roebben administratief beroep aan bij het Vlaamse Gewest. Ook in deze fase van de procedure worden er (voorwaardelijk) gunstige adviezen verleend door onder andere het Agentschap voor Natuur en Bos en de Afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en -projecten van het Departement Omgeving betreffende zowel de stedenbouwkundige aspecten als het milieulijk. Op 30 augustus 2019 verklaart het Vlaamse Gewest het beroep van Iv Roebben gegrond en verleent een omgevingsvergunning onder voorwaarden. Het is tegen deze beslissing dat door vzw Natuurpunt Limburg en vzw Milieukoepel een verzoek tot vernietiging wordt ingesteld bij de RvVb.²⁴⁷ Het is dit verzoek tot vernietiging dat bij de RvVb heeft geleid tot het Stikstofarrest van 25 februari 2021.

144. De verzoekende partijen werpen de schending van artikel 36ter, §2-4 Natuurdecreet op. Met andere woorden de Passende Beoordeling. Dit in samenhang met de materiële motiverings- en zorgvuldigheidsplicht. Iv Roebben ligt namelijk nabij de SBZ 'Bossen en kalkgraslanden van Haspengouw' waarin zich verschillende habitattypes situeren. De verzoekende partijen stellen dat de activiteit van Iv Roebben, dat gepaard gaat met een bijkomende stikstofdepositie, afbreuk zal doen aan het behoud van de habitats in de betreffende SBZ. De motivering van de bestreden beslissing stelt namelijk *"dat er geen sprake kan zijn van een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de SBZ, omdat de maximale bijdrage van de bedrijfsemisies aan de KDW onder de 5% blijft en er volgens de "praktische wegwijzer" onder die 5%-drempel geen sprake is van een significante impact"*.²⁴⁸ Volgens de verzoekende partijen is deze motivering foutief en is er *"abstractie [ge]maakt van de instandhoudingsdoelstellingen van de SBZ én van de actuele (gedegradeerde) staat van instandhouding van de habitats."*²⁴⁹ Het feit dat deze beoordeling gebaseerd is op het toen geldende PAS-kader, inclusief de uiteengezette drempelwaarden, is geen rechtvaardiging voor de niet-afdoende motivering.

145. De verwerende partij wijst erop dat in het project-MER (voluit: project-milieueffectenrapport), dat tevens vereist was voor de vergunningsplichtige activiteit, ook aandacht is besteed aan de potentieel significante gevolgen voor de SBZ en of dat er een Passende Beoordeling gemaakt moest worden. Zij bouwt hierbij de volgende argumentatie op: *"In het MER werd tot het besluit gekomen dat er geen significante negatieve effecten werden verwacht voor de habitats en dat geen passende beoordeling moest worden uitgevoerd. Het is daarbij niet aan de Raad om de inhoud van het project-MER op zijn wetenschappelijke en technische degelijkheid te onderzoeken."*²⁵⁰ Daarbij erkent de verwerende partij dat het HvJ op 7 november 2018 (C-293/17 en C-294/17), waarbij het zich uitsprak over de Nederlandse PAS, gesteld heeft dat het gebruik van drempel- of grenswaarden *an sich* niet in strijd is met artikel 6, derde lid Habitatrichtlijn. Dit op voorwaarde dat er geen redelijke wetenschappelijke twijfel bestaat dat projecten geen significante effecten kunnen hebben op de natuurlijke kenmerken van een SBZ.²⁵¹

²⁴⁷ RvVb 25 februari 2021, nr. RvVb-A-2021-0697, Natuurpunt Limburg e.a., 2-3.

²⁴⁸ *Ibid.*, 7.

²⁴⁹ *Ibid.*, 8.

²⁵⁰ *Ibid.*, 9.

²⁵¹ *Ibid.*, 10.

146. Na een uiteenzetting van het toepasselijk juridische kader oordeelt de RvVb in haar oordeel ten gronde, het volgende over de gehanteerde significantiekader in het Vlaamse PAS-beleid. Hiervoor wordt integraal verwezen naar de bewoordingen van de RvVb zelf in haar arrest.

“Uit het voorgaande blijkt dat zowel de tussenkomende partij als de verwerende partij zich steunen op het voorlopige “PAS-beoordelingskader”. Hoewel de cryptische overweging “dat de effecten op de natuur aanvaardbaar zullen zijn” weinig lijkt te betekenen in het licht van het op grond van artikel 36ter Natuurdecreet vereiste onderzoek en beoordeling, kan de Raad uit de bewoordingen van de bestreden beslissing afleiden dat de verwerende partij verwijst naar (en zich aansluit bij) de bevindingen in het project-MER in dat verband. Aldus koppelt de verwerende partij aan het voldoen aan het PAS-significantiekader de gevolgtrekking dat er geen aanzienlijk negatieve effecten ter hoogte van het SBZ kunnen worden verwacht, zodat een eigenlijke passende beoordeling niet noodzakelijk was. De verwerende partij is klaarblijkelijk van mening dat het project geen betekenisvolle aantasting kan veroorzaken, met andere woorden dat er geen risico/waarschijnlijkheid bestaat dat het project (al dan niet in combinatie met andere activiteiten) significante gevolgen kan hebben voor het betrokken SBZ.

De verwerende partij geeft daarbij geen toelichting bij het “waarom”, aangezien ze niet aangeeft op grond van welke objectieve gegevens ieder significant gevolg voor de natuurlijke kenmerken van de SBZ kan worden uitgesloten. De verwerende partij meent klaarblijkelijk te kunnen volstaan met het louter verwijzen naar het bestaan van een PAS-significantiekader en de daarin opgenomen drempelwaarden, waarbij een bijdrage van de door het project veroorzaakte depositie aan de KDW (van het meest gevoelige habitatype) van minder dan 5%, zowel voor de depositie van stikstofdioxide en ammoniak, wordt aanzien als “niet significant”.

In tegenstelling tot wat de verwerende partij in haar antwoordnota tracht voor te houden is er geenszins sprake van een in concreto beoordeling van de mogelijke betekenisvolle effecten, minstens blijkt dit niet uit de in de bestreden beslissing opgenomen motivering.

Deze handelwijze is niet in overeenstemming met artikel 6 van de Habitatrichtlijn, zoals toegelicht door het Hof van Justitie in het PAS-arrest.”²⁵² (eigen onderlijning)

Met betrekking tot het hanteren van de zogenaamde Voortoets stelt de RvVb ook het volgende:

“De verwerende partij kon dan ook de in artikel 36ter Natuurdecreet voorzien (voor)toets, met name het op een concrete en individuele wijze, aan de hand van de specifieke kenmerken/effecten van het project en de specifieke milieukenmerken en -omstandigheden van de SBZ motiveren waarom betekenisvolle effecten voor de natuurlijke kenmerken van de SBZ uitgesloten zijn, waarbij noodzakelijkerwijs de instandhoudingsdoelstellingen moeten

²⁵² Ibid., 32.

worden betrokken en waarbij ook gebeurlijke cumulatieve effecten dienen te worden onderzocht, niet zonder meer vervangen door een loutere toetsing aan voormeld 'soft law'-kader en diens abstracte kwantitatieve drempels."²⁵³ (eigen onderlijning)

De RvVb verwijst naar een *soft law*-kader aangezien zij het volgende stelt over de pseudo-wetgevende instrumenten die hiervan aan de grondslag liggen:

"Vooreerst brengt de Raad in herinnering dat enkel artikel 36ter Natuurdecreet (als omzetting van artikel 6, derde lid Habitatrichtlijn) verordenende bepalingen bevat en deel uitmaakt van het dwingend recht. De 'Quinquiesconceptnota' en de Omzendbrief van 2017 hebben daarentegen geen verordenende kracht en binden aldus de vergunningverlenende overheid niet. Dit impliceert dat met deze instrumenten niet mag worden ingegaan tegen het vigerende wettelijke kader: ze kunnen er geen regels aan toevoegen, noch kunnen ze ervan afwijken." ²⁵⁴ (eigen onderlijning)

De RvVb keurt het hanteren van een kwantitatieve drempelwaarden niet volledig af (net zoals het Hof van Justitie), maar stelt hierbij wel de belangrijke nuance over de mogelijkheid ervan:

"Bovendien geldt dat, hoewel een programmatische aanpak in de ogen van het Hof van Justitie in principe mogelijk is binnen de contouren van artikel 6, derde lid van de Habitatrichtlijn, een werkwijze die op grond van louter kwantitatieve drempelwaarden bepaalde projecten bij voorbaat uitsluit van de plicht tot het uitvoeren van een passende beoordeling, slechts mogelijk is wanneer blijkt dat er onder die drempel- of grenswaarde geen gevaar is voor significante effecten die de natuurlijke kenmerken van het SBZ kunnen aantasten. 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." ²⁵⁵ (eigen onderlijning)

Naast de punten van kritiek die uit bovenstaande passages blijken, namelijk enerzijds het **gebrek aan wetenschappelijke onderbouwing** en anderzijds het feit dat het Vlaamse PAS-kader gebaseerd is op twee **soft law-instrumenten**, is er ook nog een derde en laatste punt van kritiek. In de rechtsleer wordt dit benoemd als **a death by a thousand cuts**.²⁵⁶ Deze kritiek doelt op het feit dat het toenmalige kader (de Quinquiesconceptnota en Omzendbrief 2017), niet volledig uitsluit dat meerdere kleine projecten gezamenlijk wel tot significante effecten op de nabijgelegen SBZ kunnen leiden, zonder dat deze kleine projecten afzonderlijk onderworpen zijn aan een Passende Beoordeling. Door het vergunningsbeleid op deze manier te laten gelden, heeft dit tot gevolg dat een SBZ gradueel zal verslechteren door het toelaten van verschillende afzonderlijke vergunningsplichtige activiteiten die *an sich* geen significante effecten veroorzaken, maar die

²⁵³ *Ibid.*, 32.

²⁵⁴ *Ibid.*, 32.

²⁵⁵ *Ibid.*, 33.

²⁵⁶ RvVb 25 februari 2021, nr. RvVb-A-2021-0697, Natuurpunt Limburg e.a., *LiRe* 2021, 158, noot J. HENDRIKX en M. BROUWERS.

collectief wel een significante aantasting teweegbrengen. De RvVb stelt zich duidelijk achter bovenstaande redenering met de volgende zinssnede:

“Zoals in de rechtsleer niet onterecht wordt aangekaart, maken “veel kleintjes één grote”, en kunnen vele kleine deposities samen ook tot een betekenisvolle aantasting leiden.”²⁵⁷

147. Het Stikstofarrest dwong de Vlaamse Regering om (snellere) stappen te ondernemen om een definitief PAS-kader te bereiken. Alsook een verbeterde versie die tegemoetkomt aan de kritiekpunten gegeven door de rechter. Dit zorgde voor veel rechtsonzekerheid bij de landbouwers, wat zich op dat ogenblik uitte in verschillende boerenprotesten.²⁵⁸

Ook vandaag de dag (op het moment van schrijven: 6 maart 2023) heerst er nog veel rechtsonzekerheid in de landbouwsector, wat zich uit in verschillende protestacties. De meest recente (tot op 25 maart 2023) boerenbetoging van vond plaats op 3 maart 2023. Hierbij gingen meer dan 2 700 Vlaamse landbouwers in een tractorcolonne richting Brussel. De achilleshiel van het Stikstofakkoord (zoals het op dat moment voorligt)? Dat is de rechtsonzekerheid waarmee de landbouwers te maken krijgen. Dit bleek ook uit de interviews die ik afnam bij (belangengroepen van) landbouwers. Ongeveer een tweetal jaren, sinds het Stikstofarrest, wachten ze al een definitieve PAS.²⁵⁹ Deze kwam er uiteindelijk op 10 maart 2023 (zie *supra* randnrs. 120-127)

I.3.5 RvVb 12 augustus 2021, nr. RvVb-S-2021-1254, Natuurpunt Markvallei vzw

148. In de nasleep van het Stikstofarrest volgen er nog verschillende arresten die dezelfde punten van kritiek betreffende het PAS-significantiekader uiteenzetten. Op 12 augustus 2021 komt de RvVb tot een gelijkaardige beslissing als in het hierboven besproken arrest.

149. De verzoekende partij is Natuurpunt Markvallei vzw, die tegenover de verwerende partij, het Vlaamse Gewest staat. De tussenkommende partijen zijn Louis Van Dyck en Stoffels bv. De tweede tussenkommende partij kreeg via een beslissing van de verwerende partij op 5 december 2020 een omgevingsvergunning toegekend voor de bouw en exploitatie van een tomatenkwekerij. De vergunningsaanvraag voorzag in een nieuw serrecomplex met een oppervlakte van 131 024 m², twee nieuwe loodsen van 1 700 m² en 2 900 m², een administratief gebouw van 730 m² en een bassin voor hemelwateropvang met een inhoud van 54 500 m³. De percelen waarop deze activiteiten voorzien werden, liggen op zo'n 500 m van het Habitatrichtlijnrichtlijngebied 'Heesbossen, Vallei van Marke en Merkske en Ringven met valleigronden langs de Heerlese Loop'. Doorheen de vergunningsprocedure worden er verschillende wijzigingsverzoeken aangevraagd door Stoffels bv. Het is tegen de beslissing van 5 december 2020, waarmee de verwerende partij het laatste

²⁵⁷ RvVb 25 februari 2021, nr. RvVb-A-2021-0697, Natuurpunt Limburg e.a., 33.

²⁵⁸ P. DE SMEDT, "Nieuw stikstofarrest trekt streep door ruilverkaveling", *DJK* 2021, 3.

²⁵⁹ E. LEROY, S. CARDOEN en N. SCHILLEWAERT, *Meer dan 2.700 tractors geteld tijdens boerenbetoging in Brussel*, VRT NWS, 3 maart 2023, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2023/03/02/protestactie-landbouwers-brussel-hinder/> (consultatie 6 maart 2023) en E. MAEREVOET, *Dag van de waarheid voor stikstofakkoord? "Kabinet-Jambon zegt dat het vandaag moet gebeuren"*, VRT NWS, 5 maart 2023, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2023/03/05/stikstof-zondag/> (consultatie 6 maart 2023).

wijzigingsverzoek van 30 november 2020 onder voorwaarden goedkeurt, dat er een beroep tot schorsing is ingediend door de verzoekende partij. De eerste tussenkomende partij, Louis Van Dyck, verzoekt op 19 februari 2021, de vernietiging van de bestreden beslissing. Omwille van die reden vraagt deze partij de tussenkomt in de betreffende zaak.²⁶⁰

150. De verzoekende partij voert een vermeende schending van artikel 6, tweede en derde lid Habitatrichtlijn *juncto* artikel 36ter, §3 Natuurdecreet en artikel 16 van datzelfde decreet. Daarbij voert de verzoekende partij ook een schending aan van het voorzorgsbeginsel (art. 1.2.1, §2 DABM-decreet²⁶¹), de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel. De verzoekende partij stelt dat het Vlaamse Gewest in haar beslissing, bij de bespreking van de Passende Beoordeling, de bijkomende stikstofdepositie van de betroffen activiteit erkent. Doch beslist zij dat er geen sprake is van een significante aantasting en verwijst daarvoor naar de 5%-significantiedrempel, die volgens haar niet overschreden wordt. De verzoekende partij vindt dat de loutere verwijzing naar deze drempel een manifest onjuiste motivering uitmaakt en stelt tevens dat de instandhoudingsdoelstellingen en actuele staat van habitats in de nabijgelegen SBZ niet in rekening worden gebracht.²⁶²

151. De verwerende partij stelt dat de verzoekende partij geen rekening heeft gehouden met de wijzigingen van de aanvankelijke aanvraag. Zo zou de vergunning verleend zijn voor een serre van 119 400 m² in plaats van 131 024 m². Ook de opslagcapaciteit van het waterbassin is gereduceerd naar 42 328 m³. Het Vlaamse Gewest verwijst naar het Stikstofarrest en stelt dat de redenering die de RvVb daar volgde niet zomaar toegepast kan worden op dit dossier. Als grote verschil tussen de twee dossiers haalt zij aan dat er in dit dossier wel een Passende Beoordeling is opgemaakt, terwijl dit niet het geval was in het dossier van het Stikstofarrest. Het Vlaamse Gewest is dan ook van oordeel dat het niet aan de rechter toekomt om de wetenschappelijk en technische correctheid van de Passende Beoordeling te onderzoeken.²⁶³

152. In haar beoordeling verwijst de RvVb zelf naar het Stikstofarrest want daar "*heeft de Raad al principieel geoordeeld dat de in artikel 36ter Natuurdecreet voorziene toetsing (...) niet zonder meer vervangen mag worden door een loutere toetsing aan het PAS-significantiekader en de daarin vervatte abstracte kwantitatieve drempels.*"²⁶⁴ Over het hanteren van het PAS-significantiekader met de drempelnorm van 5% oordeelt de RvVb het volgende²⁶⁵:

"Buiten een verwijzing naar de 5% norm van het PAS-significantiekader licht de verwerende partij in de bestreden beslissing echter niet toe op basis van welke objectieve gegevens ieder significant gevolg voor de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone met voldoende wetenschappelijke zekerheid kan worden uitgesloten.

²⁶⁰ RvVb 12 augustus 2021, nr. RvVb-S-2021-1254, Natuurpunt Markvallei vzw, 1-5.

²⁶¹ Decr.VI. 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, BS 3 juni 1995, 15971. Vanaf heden: DABM-decreet.

²⁶² RvVb 12 augustus 2021, nr. RvVb-S-2021-1254, Natuurpunt Markvallei vzw, 8-9.

²⁶³ *Ibid.*, 10.

²⁶⁴ *Ibid.*, 15.

²⁶⁵ *Ibid.*, 18.

De Raad oordeelt op het eerste gezicht dat de beoordeling door de verwerende partij geen rekening houdt met de voor de betrokken speciale beschermingszone vooropgestelde instandhoudingsdoelstellingen. De verwerende partij beperkt er zich in de bestreden beslissing toe te verwijzen naar het bestaan van een PAS-significantiekader en de daarin vermelde drempelwaarden, waardoor een bijdrage van de door het met de bestreden beslissing vergund project veroorzaakte depositie aan de kritische depositiewaarde (van het meest gevoelige habitatype) van minder dan 5% als "niet significant" beschouwd wordt.

Dat is echter helemaal geen in concreto beoordeling van de mogelijke betekenisvolle effecten, minstens blijkt dat niet uit de motivering van de bestreden beslissing." (eigen onderlijning)

153. De RvVb schorst dan ook de bestreden bepaling. Deze beslissing is geen verrassing in de nasleep van het Stikstofarrest van 25 februari 2021. De RvVb lijkt één richting te willen uitgaan met betrekking tot het toen geldende stikstofbeleid. Ook in dit arrest krijgt de Vlaamse overheid dus de wind van voren wanneer het op haar beleid aankomt. Er is dringend nood aan verandering van het PAS-kader.

154. De vernietigingsberoepen van de eerste tussenkomende partij, Louis Van Dyck (die dus ook vernietigingsberoep instelde), en de verzoekende partij, Natuurpunt Markvallei vzw, zijn in beide situaties verworpen. Dit aangezien de bestreden beslissing van 5 december 2020 ingetrokken werd bij ministerieel besluit van 10 november 2022. Dit werd reeds meegedeeld door de verwerende partij op 15 november 2022 en opgenomen in beide tussenarresten.²⁶⁶ De tussenarresten nodigen de partijen nog uit een standpunt in te nemen over de gevolgen van deze intrekking, maar op 6 maart 2023 verdween de bestreden beslissing definitief uit het rechtsverkeer. Zo kwamen de ingestelde beroepen zonder voorwerp te zitten.²⁶⁷

I.3.6 RvVb 10 februari 2022, nr. RvVb-A-2122-0455, Natuurpunt Markvallei vzw

155. De zaak betreft een vernietigingsberoep tegen de beslissing van de provincie Antwerpen van 24 september 2020 waarmee aan de tussenkomende partijen een omgevingsvergunning wordt verleend voor het uitbreiden van een geitenhouderij. Oorspronkelijk had de geitenhouderij 3025 geiten, dit wenst men met de nieuwe vergunning te vergroten naar 5595 geiten. Runderen zullen de tussenkomende partijen niet langer houden. De aanvraag houdt ook een uitbreiding van de mestopslagcapaciteit tot 4010 m³ in. Op 24 september 2020 kent de provincie Antwerpen de vergunning voorwaardelijk toe. Het is tegen deze beslissing dat beroep wordt ingediend.²⁶⁸

156. Gelijkaardig aan de verschillende bovenvermelde stikstofarresten werpt de verzoekende partij, Natuurpunt Markvallei vzw, een schending op van de volgende rechtsgronden; artikel 6, derde lid Habitatrichtlijn *juncto* artikel 36ter, §3-4 Natuurdecreet en artikelen 2 en 3 van de

²⁶⁶ RvVb 2 februari 2023, nr. RvVb-A-2223-0497, Natuurpunt Markvallei vzw en RvVb 2 februari 2023, nr. RvVb-A-2223-0498, Van Dyck.

²⁶⁷ RvVb 23 maart 2023, nr. RvVb-A-2223-0687, Natuurpunt Markvallei vzw en RvVb 23 maart 2023, nr. RvVb-A-2223-0686, Van Dyck.

²⁶⁸ RvVb 10 februari 2022, nr. RvVb-A-2122-0455, Natuurpunt Markvallei vzw, 1-5.

Motiveringswet²⁶⁹. Daarbij voert de verzoekende partij ook een schending aan van het voorzorgsbeginsel (art. 1.2.1, §2 DABM-decreet), de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.²⁷⁰

Deze bepalingen betreffende de Passende Beoordeling worden opgeworpen als potentieel geschonden, aangezien de locatie waar de vergunningsplichtige activiteit zal plaatsvinden nabij een SBZ ligt. Namelijk de Heesbossen, Vallei van Marke en Merkske en Ringven met valleigronden langs de Heerlese Loop. De ligging is dan ook geen onderwerp van het geschil. Het projectgebied ligt op ongeveer 625 m van de vermelde SBZ.²⁷¹

157. De verzoekende partij is van oordeel dat de vergunde activiteit bijkomende stikstofdepositie zal veroorzaken. De huidige habitattypen in de SBZ zouden zich al in een ongunstige staat bevinden, waarbij de KDW overschreden wordt. Elke bijkomende verslechtering zou volgens de verzoekende partijen dus significant of betekenisvol zijn. De bijkomende vermessing ten gevolge van de vergunde activiteit zou dus afbreuk doen aan de IHD van de betrokken habitattypes in de SBZ. Steunend op het PAS-significantiekader (in omzendbrief 6 september 2017), stelt de provincie Antwerpen dat de aannames van de verzoekende partij incorrect zijn. De bijdrage aan emissies die de activiteit zou leveren, zou niet significant zijn. Vandaar dat de aanvraag dan ook geen Passende Beoordeling bevatte, aangezien er geen risico op betekenisvolle gevolgen werd vastgesteld.²⁷²

158. De RvVb focust zich op feit dat de verwerende partij de PAS-significantiekaders van de omzendbrief van 6 september 2017 hanteert. Dit waren de significantiekaders die op het ogenblik van de feiten golden. De RvVb herhaalt dat de significantiekaders **niet-bindende significantierempels** zijn voor stikstofoxiden en ammoniak. Het feit dat de Passende Beoordeling *in casu* lijkt te zijn vervangen door een toepassing van deze significantiekaders is dan ook uit den boze.

“Het door artikel 36ter van het Natuurdecreet verplicht gestelde onderzoek houdt in dat de verwerende partij op grond van objectieve gegevens concreet motiveert waarom het wetenschappelijk gezien redelijkerwijze uitgesloten is dat de aanvraag, al dan niet in combinatie met andere activiteiten, betekenisvolle effecten voor de natuurlijke kenmerken van de SBZ-H heeft. Daarbij moeten de instandhoudingsdoelstellingen en mogelijke cumulatieve effecten in ogenschouw worden genomen. Dat onderzoek is niet inwisselbaar met een loutere toetsing aan de kwantitatieve, niet bindende drempels uit het PAS-significantiekader. Hoe de drempel van 5% tot stand gekomen is en of die wetenschappelijk onderbouwd is, is een open vraag. Waarom het boven iedere redelijke twijfel verheven is dat het project - omdat het onder die drempelwaarde blijft - in geen geval tot een betekenisvolle aantasting van de SBZ-H kan leiden en niet aan een passende beoordeling onderworpen hoeft te worden, is dat ook.

²⁶⁹ Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, BS 12 september 1991, 19976. Vanaf heden: Motiveringswet.

²⁷⁰ RvVb 10 februari 2022, nr. RvVb-A-2122-0455, Natuurpunt Markvallei vzw, 6-7.

²⁷¹ *Ibid.*, 7 en 23.

²⁷² *Ibid.*, 23-24.

*Het ontbreekt de bestreden beslissing aan een draagkrachtige motivering om het besluit te rechtvaardigen dat de aanvraag redelijkerwijs niet tot significante gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van de SBZ-H kan leiden. De overweging dat de afstand van het terrein tot de SBZ-H voldoende ruim is, draagt niets bij.*²⁷³

159. De bestreden beslissing wordt dan ook vernietigd. Net zoals de andere uitspraken die plaatsvinden na het Stikstofarrest, is dit geen verrassende uitspraak van de RvVb. Het is duidelijk dat de RvVb een consistente lijn wenst te trekken in haar rechtspraak omtrent het hanteren van de PAS-significantiekaders.

I.3.7 RvVb 27 oktober 2022, nr. RvVb-A-2223-0165, Nauwelaerts e.a.

160. Tot slot, wordt het meest recente (tot op 25 maart 2023) stikstofarrest besproken. Een merkwaardig verschil in deze zaak ten opzichte van de andere zaken is dat het de toepassing van de ministeriële instructie betreft die uitgevaardigd is naar aanleiding van het principiële arrest van 25 februari 2021. Het betreft de ministeriële instructie van Zuhair Demir van 2 mei 2021, die geldt in afwachting van het definitieve stikstofdecreet. Toch hanteert de RvVb hier geen ander standpunt en blijft ze consistent in haar beoordeling betreffende de stikstofproblematiek.

161. Verschillende verzoekende partijen, waaronder acht individuen en Natuurpunt Oost-Brabant vzw, vorderen de vernietiging van de beslissing van 19 augustus 2021 van de provincie Vlaams-Brabant, de verwerende partij. Met deze beslissing verleende de verwerende partij aan de tussenkomen partij, AGRO FLUYT bv, een omgevingsvergunning onder voorwaarden voor de uitbreiding en uitbating van een glastuinbouwbedrijf. Het projectgebied ligt op 20 m van de SBZ Valleien van de Dijle, Laan en Ijse met aangrenzende bos- en moerasgebieden.²⁷⁴

De verzoekende partijen werpen verschillende middelen op. In het kader van de stikstofproblematiek is het vijfde middel het meest relevant. De partijen zijn van mening dat de volgende rechtsgronden geschonden zijn: artikel 6, derde lid Habitatrictlijn *juncto* artikel 36ter Natuurdecreet en artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.²⁷⁵

162. De verzoekende partijen verwijzen uiteraard naar het principiële arrest, in deze thesis ook benoemd als het Stikstofarrest, van 25 februari 2021. Hierbij herhalen de verzoekende partijen het standpunt wat de RvVb (eerder) heeft ingenomen. In tegenstelling tot de analyse van de verwerende partij (die steunt op de ministeriële instructie 2 mei 2021), voeren de verzoekende partijen aan dat de vergunde activiteit wel degelijk betekenisvolle effecten zal hebben op de aanwezige habitattypes in de betrokken SBZ. Met betrekking tot de ministeriële instructie 2 mei 2021 werpen de verzoekende partijen dan ook op dat de instructie en drempelwaarden objectieve, wetenschappelijke ondersteuning mist en dat *“De drempelwaarden en richtlijnen van deze instructie [...] immers niet [zijn] onderworpen aan een passende beoordeling, plan-MER of een andere wetenschappelijke*

²⁷³ *Ibid.*, 23-25.

²⁷⁴ RvVb 27 oktober 2022, nr. RvVb-A-2223-0165, Nauwelaerts e.a, 1-2 en 31.

²⁷⁵ *Ibid.*, 31.

studie²⁷⁶. De gehanteerde drempelwaarden sluiten volgens de verzoekende partijen dan ook een betekenisvolle aantasting niet uit. Het loutere beroep van de verwerende partij op de ministeriële instructie, is niet de *in concreto* Passende Beoordeling die vereist is.²⁷⁷

163. Na een uiteenzetting van het theoretisch kader betreffende de opgeworpen vermeende schendingen, oordeelt de RvVb het volgende over de Passende Beoordeling *in casu*:

“Uit de passende beoordeling blijkt dan ook niet dat met zekerheid kan worden besloten dat de aangevraagde werken geen betekenisvolle aantasting aan de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone zullen veroorzaken.”²⁷⁸

“Het volstaat evenwel niet voor de verwerende partij om louter te verwijzen naar de ministeriële instructie van 2 mei 2021 en te toetsen aan de hierin opgenomen voorwaarde met betrekking tot het toepassen van de gangbare emissiereducerende maatregelen. Er moet nog steeds sprake zijn van een toereikende passende beoordeling.”²⁷⁹ (eigen onderlijning)

164. In dit arrest is duidelijk dat de RvVb geen voorstander is van de ministeriële instructie van 2 mei 2021 die genomen is. Een loutere verwijzing naar de ministeriële instructie houdt geen concrete Passende Beoordeling in. De **Passende Beoordeling moet zodanig specifiek zijn** met betrekking tot de vergunningsplichtige activiteit. Net zoals de grondslagen waarop het vorige PAS-beleid steunde, de Omzendbrief 2017 en de Quinquiesconceptnota, trekt ook deze ministeriële instructie aan het kortste eind. Hoogtijd dus voor de Vlaamse Regering om over de brug te komen met een definitief stikstofakkoord.

I.4 Tussentijdse conclusie

165. De stikstofproblematiek is een zeer actueel onderwerp en tegelijkertijd ook al een probleem dat zich langer afspeelt dan de afgelopen drie jaren. Deze thesis heeft geprobeerd zo actueel relevant te blijven doorheen het (politieke) stikstofdebat, door enerzijds een overzicht te geven van de wetgeving en beleidskeuzes en anderzijds rechtspraak. Het is echter mogelijk dat op het moment van indiening van de thesis en het consulteren ervan door de lezer, er reeds nieuwe updates beschikbaar zijn betreffende het onderwerp. In die mate is essentieel te begrijpen dat de thesis geactualiseerd tot en met 25 maart 2023.

166. Betreffende de analyse van de rechtspraak kan geconstateerd worden dat reeds vóór het Stikstofarrest er twijfel te bespeuren was bij de RvVb (en RvS) over de Vlaamse aanpak van de stikstofproblematiek binnen het vergunningenbeleid. Die twijfel is duidelijk tot uiting gekomen in het Stikstofarrest van 25 februari 2021, wat resulteerde in een (explosief) stikstofdebat. Sindsdien is de RvVb steeds consistent gebleven in haar opinie betreffende het hanteren van significantiekaders en drempelwaarden in het vergunningenbeleid.

²⁷⁶ *Ibid.*, 32.

²⁷⁷ *Ibid.*, 31-33.

²⁷⁸ *Ibid.*, 41.

²⁷⁹ *Ibid.*, 42.

167. Doorheen deze gehele analyse werd één ding snel duidelijk; er ligt / lag een zware druk op de overheid om snel over de brug te komen met een *PAS*-klaar (lees: pasklaar) antwoord op de gehele problematiek.

II. MILIEURECHTELIJK ASPECT

168. Het zou onvolledig zijn om de Vlaamse stikstofproblematiek te ontleden en niet stil te staan bij één van de (Europese) kernartikelen die hieraan ten grondslag liggen, namelijk artikel 6, derde lid Habitatrichtlijn. Dit artikel bevat namelijk de zogenaamde Passende Beoordeling en (de door Vlaanderen genoemde) Voortoets. Het is namelijk binnen dit artikel, en de Vlaamse variant artikel 36ter, §3-4 Natuurdecreet, dat de gehanteerde PAS-significantiekaders (zowel voor de Voortoets als Passende Beoordeling) gekaderd moeten worden.

Het doel van dit hoofdstuk is niet om een uitgebreide uiteenzetting en rechtsanalyse te geven van artikel 6, derde lid Habitatrichtlijn en zijn Vlaamse variant (art. 36ter, §3-4 Natuurdecreet). Deze analyse werd namelijk al uitgevoerd door Estelle Briers, voormalig rechtenstudente aan de Universiteit Hasselt in het academiejaar 2021-2022. Zij leverde voor het behalen van de graad van master in de rechten (afstudeerrichting overheid en recht) haar thesis in getiteld "*Artikel 6, lid 3 van de Habitatrichtlijn. Quo vadis?: Een evaluatie van de mogelijkheden om een vergunning te bekomen voor particuliere projectontwikkeling in het kader van de Habitatrichtlijn*".²⁸⁰ In deze scriptie analyseert zij de rechtspraak betreffende artikel 6, derde en vierde lid Habitatrichtlijn en de omzetting van het desbetreffende artikel in de Vlaamse rechtsorde met toebehorende nationale rechtspraak. Zoals reeds aangegeven in randnr.6 zal dit dan ook als referentiewerk dienen voor het milieurechtelijk aspect van deze thesis.

169. Binnen het bestek van deze masterthesis wordt met betrekking tot artikel 6, derde en vierde lid Habitatrichtlijn bekeken of het (Europeesrechtelijk) toegelaten is om significantiedrempels te hanteren. Hierbij worden de volgende twee subonderzoeksvragen gesteld:

- 1) Is het gebruik van drempelwaarden, in situaties waar er geen risico is op een betekenisvolle aantasting en dus geen Passende Beoordeling gemaakt moet worden (ten gevolge van de Voortoets), verdedigbaar?
- 2) Is het verdedigbaar dat vergunningen nog toegekend worden wanneer het stikstofbad reeds vol is?

Het is niet de opzet van deze masterthesis om op deze vragen een waterdicht antwoord te bieden. Voor een grondige analyse hiervan is binnen de omvang van deze thesis geen plaats voorzien. Het opwerpen van deze vragen heeft louter tot doel een kritische blik te werpen op het Vlaamse stikstofbeleid, zowel wetenschappelijk als juridisch.

II.1 Gebruik van drempelwaarden

170. In Vlaanderen zijn er drempelwaarden verwerkt in zowel de Voortoets als de Passende Beoordeling. De Voortoets is een fase die plaatsvindt voor de effectieve Passende Beoordeling, zoals uitgelegd in randnr.59. Het kan gezien worden als een 'screeningsfase' voor de effectieve toepassing

²⁸⁰ E. BRIERS, *Artikel 6, lid 3 van de Habitatrichtlijn. Quo vadis?: Een evaluatie van de mogelijkheden om een vergunning te bekomen voor particuliere projectontwikkeling in het kader van de Habitatrichtlijn*, onuitg. Masterproef rechten UHasselt, 2021-22, iv + 67 p.

van de Passende Beoordeling. Via de Voortoets wordt bepaald of iemand, die een vergunningsplichtige activiteit aanvraagt en die niet direct verband houdt met het beheer van een SBZ, ook een Passende Beoordeling moet uitvoeren of niet. De Passende Beoordeling is namelijk louter nodig indien de vergunningsplichtige activiteit een risico inhoudt op significante gevolgen voor een SBZ (volgens het Vlaamse PAS-beleid vóór 2023). Deze redenering gaat ook op voor de PAS 2023, echter zoals aangegeven in *supra* randnr.127, zullen er lagere drempelwaarden gehanteerd worden. De toepassing van lagere drempelwaarden resulteert in een striktere toepassing van welke landbouwbedrijven al dan niet een Passende Beoordeling nodig hebben.

Het zijn met name de drempelwaarden die gehanteerd worden bij de Voortoets die mogelijks tot (grote) problemen kunnen leiden. Dit aangezien deze drempelwaarden een eerste 'filter' of 'screening' vormen op de effectieve Passende Beoordeling. Indien uit de toepassing van de Voortoets, en aldus drempelwaarden, blijkt dat er geen risico is op significante gevolgen, is er geen Passende Beoordeling vereist. Dit heeft tot gevolg dat bepaalde, relatief kleine, activiteiten worden toegekend zonder ooit een Passende Beoordeling te hebben moeten doorgaan. Over dit pijnpunt meer in *infra* randnr.175.

171. Zoals E. BRIERS terecht opmerkt is artikel 6, derde lid Habitatrictlijn een toepassing van het voorzorgsbeginsel. Het gaat namelijk over de significante gevolgen dat een project **kan** hebben. Het principiële arrest voor het HvJ is hier het *Kokkelvisserijarrest*²⁸¹, waarbij het Hof stelt dat het risico van significante gevolgen beoordeeld moet worden op basis van **objectieve gegevens met inachtneming van de specifieke milieukeurmerken en omstandigheden** van het betrokken gebied. Bij enige wetenschappelijke twijfel omtrent het bestaan van de negatieve significantie gevolgen, kan dus vereist worden dat een Passende Beoordeling opgesteld dient te worden.²⁸²

Hieruit lijkt geconcludeerd te kunnen worden dat het gebruik van een Voortoets (die gebruik maakt van drempelwaarden) niet per se afgekeurd wordt, op voorwaarde dat er ook rekening wordt gehouden met specifieke milieukeurmerken en omstandigheden. Alles is echter afhankelijk van de **wetenschappelijke zekerheid** waarmee die Voortoets (incl. drempelwaarden) is opgesteld, net zoals wetenschappelijke en objectieve gegevens ook van belang zijn bij de werkelijke Passende Beoordeling.

172. Aangezien de Vlaamse Regering voor de toepassing van de Voortoets, aldus ook het nagaan van een risico op significante gevolgen, gebruik maakt van significantiekaders met drempelwaarden, dienen die kaders *an sich* wetenschappelijk sluitend te zijn. Met andere woorden moeten de kaders **wetenschappelijk onweerlegbaar** zijn.

Proceconomisch is het hanteren van drempelwaarden een verdedigbare keuze vanuit de Vlaamse Regering.²⁸³ Het spaart de administratie veel werklast en zorgt voor een vlottere doorstroming van

²⁸¹ HvJ 7 september 2004, nr. C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee.

²⁸² E. BRIERS, *Artikel 6, lid 3 van de Habitatrictlijn. Quo vadis?: Een evaluatie van de mogelijkheden om een vergunning te bekomen voor particuliere projectontwikkeling in het kader van de Habitatrictlijn*, onuitg. Masterproef rechten UHasselt, 2021-22, 22.

²⁸³ H. SCHOUKENS, "Stikstofdepositie en de EU-Habitatrictlijn na het PAS-arrest van 7 november 2018: limieten aan de groei of een 'business as usual'?", *TMILRE* 2019, (396) 396

vergunningaanvragen en -toekenningen. Of de keuze ook wetenschappelijk te verdedigen is, is afhankelijk van de wetenschappelijke standvastigheid van de significantiekaders (zoals reeds meermaals aangehaald).

173. Zoals blijkt uit het Nederlandse PAS-arrest van het HvJ, is het onder artikel 6, derde lid Habitatrichtlijn mogelijk een programmatische aanpak te hanteren. Echter deze dient wetenschappelijk 'bulletproof' te zijn en dus enige (wetenschappelijke) onzekerheid over het al dan niet bestaan van significante gevolgen is uit den boze. Bovenstaande blijkt uit de volgende passage:

"De overeenkomstig artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de habitatrichtlijn verrichte beoordeling mag namelijk geen leemten vertonen en moet volledige, nauwkeurige en definitieve constatering en conclusies bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de plannen of projecten voor het betrokken beschermde gebied wegnemen (arrest van 25 juli 2018, Grace en Sweetman, C 164/17, EU:C:2018:593, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak)."²⁸⁴ (eigen onderlijning)

Specifiek over het gebruik van drempelwaarden geeft het HvJ antwoord op de prejudiciële vraag die gesteld werd in het Nederlandse PAS-arrest:

"Artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43 moet aldus worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale regeling als die in de hoofdingen, op grond waarvan voor bepaalde projecten die een bepaalde drempel of grenswaarde voor stikstofdepositie niet overschrijden, in het kader van een programmatische aanpak geen individuele toestemming is vereist, indien de nationale rechter ervan overtuigd is dat de passende beoordeling, zoals bedoeld in deze bepaling, die in een eerder stadium is uitgevoerd, voldoet aan het criterium dat er geen redelijke wetenschappelijke twijfel bestaat dat die plannen of projecten geen schadelijke gevolgen hebben voor de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden".²⁸⁵ (eigen onderlijning).

Deze visie is nogmaals te bevestigen met een verwijzing naar de conclusie van advocaat-generaal J. KOKOTT in de Nederlandse PAS-zaak:

"Zoals al is gezegd, is een beoordeling van de gevolgen niet nodig wanneer op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat een plan of project afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen heeft voor beschermingszones. Het is echter niet toegestaan, bepaalde categorieën projecten daaraan te onttrekken op basis van criteria die niet kunnen waarborgen dat deze projecten geen significante gevolgen kunnen hebben voor beschermingszones. Maatstaf voor deze

²⁸⁴ HvJ 7 november 2018, nrs. C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882, NL PAS-zaak, §98. Zie ook §94-97.

²⁸⁵ *Ibid.*, dictum. Zie ook §105-112.

beoordeling kan, zoals bij het geven van toestemming voor een beoordeeld plan of project, alleen het ontbreken van redelijke wetenschappelijke twijfel zijn.”²⁸⁶

174. Er kan dus geconstateerd worden dat een programmatische aanpak toegelaten is binnen het kader van artikel 6, lid 3 Habitatrichtlijn. Dit dient toch met enige wetenschappelijke voorzichtigheid te gebeuren. Zowel bij het hanteren van drempelwaarden in de Voortoets of eigenlijke Passende Beoordeling, als in de algemene programmatische aanpak is wetenschappelijke zekerheid een kernpunt.²⁸⁷

175. Toch dient de toepassing van drempelwaarden in de Voortoets, die bepaalde 'kleine' vergunningsplichtige activiteiten *a priori* van een Passende Beoordeling uitsluit, behoedzaam te gebeuren. Dit pijnpunt is in de rechtsleer ook bekend als **death by a thousand cuts** (zie *supra* randnr.170 en randnr.146). Zoals het HvJ expliciet²⁸⁸ heeft aangehaald dient de situatie van *death by a thousand cuts* in alle omstandigheden vermeden te worden. Er moet dus voldoende aandacht besteed worden aan de combinatie van een vergunningsplichtige activiteit met andere vergunningsplichtige activiteiten. De cumul van de stikstofdeposities van al deze kleine afzonderlijke activiteiten kan wel significant zijn en alzo de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen van een SBZ bemoeilijken.²⁸⁹

Ook de RvVb neemt dit pijnpunt mee in haar Stikstofarrest en wijst de Vlaamse overheid op de mogelijke problematiek (zie *supra* randnr.146.).

176. Door de verschillende rechtsinstanties die erop wijzen (HvJ en RvVb), alsook de rechtsleer, kan het derhalve niet ontkend worden dat dit een obstakel vormt in het vergunningenbeleid binnen de PAS.

177. Echter aangezien men in het huidige Stikstofakkoord (2023) nog steeds zal werken met een Voortoets en drempelwaarden, wordt dit obstakel niet onmiddellijk uit de weg geruimd. Wel is het zo dat de gehanteerde drempelwaarden voor ammoniakuitstoot aanzienlijk lager ligt dan aanvankelijk in 2017 (vergelijk met tabel in *supra* randnr. 80).

Voortoets PAS 2023 – ammoniak

<i>Impactscore x</i>	<i>Gevolg</i>
$x \leq 0,025\%$	Geen Passende Beoordeling vereist
$x > 0,025\%$	Passende beoordeling vereist

²⁸⁶ Concl. Adv. Gen. J. KOKKOT, HvJ 7 november 2018, nrs. C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882, NL PAS-zaak, §103.

²⁸⁷ H. SCHOUKENS, "Stikstofdepositie en de EU-Habitatrichtlijn na het PAS-arrest van 7 november 2018: limieten aan de groei of een 'business as usual'?", *TMILRE* 2019, (389) 390 en (396) 397.

²⁸⁸ HvJ 4 maart 2010, nr. C-241/08, ECLI:EU:C:2010:114, Commissie/Frankrijk, §69 en HvJ 26 mei 2011, nr. C-538/09, ECLI:EU:C:2011:349, Commissie/België, §52.

²⁸⁹ H. SCHOUKENS, "Stikstofdepositie en de EU-Habitatrichtlijn na het PAS-arrest van 7 november 2018: limieten aan de groei of een 'business as usual'?", *TMILRE* 2019, (396) 397 en E. BRIERS, *Artikel 6, lid 3 van de Habitatrichtlijn. Quo vadis?: Een evaluatie van de mogelijkheden om een vergunning te bekommen voor particuliere projectontwikkeling in het kader van de Habitatrichtlijn*, onuitg. Masterproef rechten UHasselt, 2021-22, 32 en 54.

Met andere woorden is het minder aannemelijk dat, specifiek in de context van deze masterthesis, landbouwbedrijven zich gaan situeren onder deze drempelwaarde. Dit heeft tot gevolg dat er bij (bijna) iedere vergunningsaanvraag een Passende Beoordeling van het landbouwbedrijf uitgevoerd zal moeten worden. Er kan gesteld worden dat dit een oplossing is voor het *death by a thousand cuts*-scenario. Echter het is maar een tijdelijke oplossing en geen waterdichte. Hoewel de drempelwaarden aanzienlijk lager zijn ingesteld dan in vergelijking met de PAS 2017, kunnen de kleine landbouwbedrijven, die een impact hebben lager dan of gelijk aan 0,025%, nog steeds door de mazen van het net glippen. Daarnaast wordt deze *de minimis*-drempel ook jaarlijks geëvalueerd, wat dus kan betekenen dat na verloop van tijd de drempel weer hoger kan komen te liggen, waardoor er nog meer landbouwbedrijven door de mazen van het net glippen en dus meerdere *cuts* in het *death by a thousand cuts*-scenario ontstaan.²⁹⁰

178. Opvallend is ook dat het nieuwe Stikstofakkoord (10 maart 2023) voorziet in een verlenging van huidige vergunningen (geen uitbreidingen!) die in de loop van de jaren zouden aflopen (zie *supra* randnr.125).²⁹¹ Er is dus een vacuüm van de vergunningen vermeden. De vraag is of dit wetenschappelijk, met het oog op de SBZ en haar instandhoudingsdoelstellingen, überhaupt mogelijk is? Is er nog plaats in het stikstofbad dat toestaat om bepaalde vergunningen automatisch te verlengen?

Verder zouden er vanaf 2025 soepelere vergunningsregels kunnen worden vastgesteld voor landbouwbedrijven met een impactscore die tussen de 0,025% en 1% ligt. Dit is het (politieke) compromis dat voor CD&V essentieel was om akkoord te gaan met de PAS 2023. Essentieel hiervoor is echter dat er een gunstig MER afgeleverd wordt.²⁹² Opmerkelijk is dat dit compromis niet op expliciete wijze is opgenomen in PAS 2023. De enige referentie die teruggevonden kan worden, mijns inziens, is de volgende;

“Een evaluatie van het aantal natuurbeheerplannen en de gerealiseerde oppervlakte onder passend beheer, met het daaraan gekoppeld stikstofsaneringsbeheer, is voorzien in 2025.”²⁹³

De plan-MER zal moeten uitwijzen of dit beleid wetenschappelijk mogelijk is. In die mate heerst er toch nog een bepaalde onzekerheid bij de landbouwers; zijn de (politiek) gemaakte beloftes in het akkoord ook te vertrouwen?

II.2 Toekenning van een vergunning in een “vol stikstofbad”

179. De vragen gesteld in randnr.178 sluiten naadloos aan op het tweede onderdeel van dit milieurechtelijk onderdeel. Is het mogelijk om vergunning toe te kennen in een stikstofbad dat vol

²⁹⁰ VLAAMSE REGERING, *Programmadocument PAS – Bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van een programmatische aanpak stikstof*, VR 2023 1003 Doc.0250/4, 75.

²⁹¹ VLAAMSE REGERING, *Programmadocument PAS – Bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van een programmatische aanpak stikstof*, VR 2023 1503, MED.0103/2, 50 en 76.

²⁹² X., *Stikstofakkoord: vanaf 2025 soepelere vergunningsregels voor landbouw*, VILT, 10 maart 2023, <https://vilt.be/nl/nieuws/stikstofakkoord-vanaf-2025-soepelere-vergunningsregels-voor-landbouw> (consultatie 6 mei 2023).

²⁹³ VLAAMSE REGERING, *Programmadocument PAS – Bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van een programmatische aanpak stikstof*, VR 2023 1503, MED.0103/2, 98.

is? Het is algemeen geweten dat stikstof moet dalen om de S-IHD van de verschillende habitattypes en soorten in SBZ te realiseren (zie *supra* randnrs.15-19).

180. Echter dit is een (subonderzoeks)vraag die niet puur juridisch opgelost kan worden. Idealiter zou hiervoor een multidisciplinair team worden samengesteld van juristen, biologen, scheikundigen en alle andere noodzakelijke (natuur)wetenschappers. Zo kunnen zij onder andere bepalen: *of men effectief zeker kan zijn van het feit dat vanaf 2025 terug vergunningen verleend kunnen worden?, welke technologische ontwikkelingen hiervoor nodig zijn?, hoe snel het stikstofdepositiegehalte daalt?, hoe snel de natuur herstelt van de blootstelling aan de aanvankelijke overmatige stikstof?,....*

181. Ik, auteur van deze thesis, beschik niet over de wetenschappelijke kennis en capaciteiten om dergelijk onderzoek te voeren. Vandaar is het dan ook niet mogelijk deze vragen te beantwoorden binnen het bestek van deze *juridische* thesis. Wellicht zullen deze vragen (of enkele ervan), geheel of gedeeltelijk, beantwoord worden aan de hand van het milieueffectenrapport dat nog opgesteld dient te worden in het licht van de PAS 2023 (zie *supra* randnr.119) maar anno de actualiteitsstopzetting (25 maart 2023) nog niet beschikbaar is.

II.3 Tussentijdse conclusie

182. Uit bovenstaande beschouwingen kan geconcludeerd worden dat er nog verschillende (milieu)wetenschappelijke vragen (onvoldoende) onbeantwoord zijn en er een bepaalde wetenschappelijke onzekerheid heerst over de concrete toepassing van het PAS 2023 in de praktijk. In mijn opinie is het dan ook noodzakelijk dat op deze vragen een antwoord wordt gegeven, bij voorkeur voor de uitvoering van het PAS 2023. Dit zal, zoals aangegeven (zie *supra* randnr.180), best gebeuren door een multidisciplinair samengestelde onderzoeksgroep.

III. MENSENRECHTELIJK ASPECT

183. Het mensenrechtelijk aspect wordt ingevuld aan de hand van het Unierechtelijk mensenrechteninstrument namelijk, het EU-Handvest. Zoals bij de methodologie (zie *supra* randnr.6) reeds werd aangehaald, zal de focus liggen op de artikelen 15, 17 en 37 van het EU-Handvest.

- Artikel 15 EU-Handvest: vrijheid van beroep en recht om te werken
- Artikel 17 EU-Handvest: recht op eigendom
- Artikel 37 EU-Handvest: milieubescherming

Er is voor het EU-Handvest gekozen enerzijds, omdat dit specifiek een artikel bevat betreffende milieubescherming (nl. artikel 37), en anderzijds, aangezien de Habitatrichtlijn de (rechts)grond vormt van de PAS 2023. Een gelijkaardig artikel is niet terug te vinden in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens²⁹⁴ (afgekort: 'EVRM'). Dit wil niet zeggen dat het Europees Hof voor Rechten van de Mens (afgekort: 'EHRM') geen uitspraken doet met betrekking tot een gezond leefmilieu. Zo stelde het Hof in 1994 in het arrest *López Ostra*²⁹⁵ namelijk een schending vast van artikel 8 EVRM aangezien er sprake was van ernstige milieuschade die het welzijn van de verzoekers beïnvloedde. Dit had tot gevolg dat ze niet ten volle konden genieten van hun privé- en gezinsleven. Daarbij moet er niet per se sprake zijn van een negatieve invloed op de gezondheid van een individu.²⁹⁶ Daarna zijn er nog verschillende arresten voor het EHRM behandeld geweest met betrekking tot milieuschade en -hinder.²⁹⁷

184. Het zou verkeerd zijn om aan te nemen dat elke referentie naar EVRM en het EHRM uitgesloten is. In de preambule van het EU-Handvest is te lezen dat de jurisprudentie van het EHRM gerespecteerd zal worden.²⁹⁸ Niet enkel in de preambule is hier aandacht voor; artikel 52, derde paragraaf EU-Handvest stelt het volgende omtrent de relatie tussen het EU-Handvest en het EVRM:

“Voor zover dit handvest rechten bevat die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zijn de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt”.

Deze paragraaf van artikel 52 beoogt de nodige samenhang tussen het EU-Handvest en EVRM te waarborgen, alsook tussen de rechtspraak van respectievelijk het HvJ en het EHRM betreffende

²⁹⁴ Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950, *ETS* 5.

²⁹⁵ EHRM 9 december 1994, nr. 16798/90, *López Ostra t. Spanje*, §51 en X., *Manual on Human Rights and the Environment*, Council of Europe, https://www.echr.coe.int/Documents/Pub_coe_Environment_2012_ENG.pdf (consultatie 21 maart 2023), 47.

²⁹⁶ X., *Human Rights for the Planet*, Council of Europe, <https://rm.coe.int/proceedings-hr-for-planet-bil/1680a3ff22> (consultatie 21 maart 2023), 19.

²⁹⁷ X., *Environment and the European Convention on Human Rights* – Factsheet, Press Unit Council of Europe, https://www.echr.coe.int/documents/fs_environment_eng.pdf (consultatie 21 maart 2023), 36 p.

²⁹⁸ EU-Handvest, preambule, alinea 5.

mensenrechten en fundamentele vrijheden. Toch tast dit artikel de autonomie van het Unierecht niet aan.²⁹⁹ Daar waar het dan ook relevant is zal rechtspraak van EHRM betrokken worden.

185. Bovendien dient ook geduid te worden op het feit dat de analyse in deze thesis louter een mogelijke denkpiste van het HvJ kan zijn, en deze analyse dus geen sluitend antwoord vormt. Het betreft dus een analyse bij benadering. Gezien de actualiteit en eigenheid van het onderwerp is een standvastige voorspelling dan ook niet mogelijk.

186. Tot slot zal in onderstaande analyse gebruik worden gemaakt van de woorden '*in casu*'. Hiermee wordt gerefereerd naar het dossier dat ten grondslag ligt van deze thesis, namelijk het Vlaamse stikstofdossier en -problematiek. Met '*in casu*' wordt dus bedoeld '*toegepast op de onderzochte problematiek*' of '*met betrekking tot het stikstofdossier en PAS-beleid*' etc.

III.1 Ontvankelijkheidsvoorwaarden

III.1.1 Ratione materiae

187. Nationale rechters worden vaak als Unierechters beschouwd. Dit omdat zij tot taak hebben om ervoor te zorgen dat het Unierecht correct wordt nageleefd en toegepast. Deze verplichting vloeit voort uit artikel 4, §3 Verdrag betreffende de Europese Unie³⁰⁰, alsook uit het principiële arrest *Simmenthal* van het HvJ.³⁰¹ Bij schending van Unierechtelijke regels dient de nationale rechter ook de nodige sanctionerende maatregelen te treffen.³⁰²

188. Naast het stellen van deze eisen aan de nationale rechtsorde, wordt ook voorzien in een procedure van prejudiciële vraagstelling. Hierbij wordt de nationale rechter de mogelijkheid geboden om aan het HvJ een vraag te stellen betreffende de interpretatie van het Unierecht (zie artikel 267 VWEU) (zie *infra* randnrs.192-193). Bij een prejudiciële vraagstelling is het dus niet zo dat de burger zelf direct bij het HvJ een zaak aanhangig maakt.³⁰³

189. Zoals eerder is aangegeven dient de nationale rechter dus te zorgen voor de eerbiediging van het Unierecht. Dit is omdat het Unierecht rechtstreeks doorwerkt in de nationale rechtsordes van de lidstaten. Unierecht dat directe werking heeft (lees: rechtstreeks doorwerkt op het nationaal recht), is een norm die de intentie heeft om rechten toe te kennen aan particulieren en tevens voldoende duidelijk en onvoorwaardelijk is. Dit is een basisbeginsel van het Unierecht afkomstig uit de arresten *Van Gend en Loos*³⁰⁴ en *Costa/Enel*³⁰⁵.

²⁹⁹ EUROPEAN AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS (FRA), *Handvest van grondrechten van de Europese Unie – artikel 52 – toelichtingen*, <https://fra.europa.eu/nl/eu-charter/article/52-reikwijdte-en-uitlegging-van-de-gewaarborgde-rechten-en-beginselen#explanations> (consultatie 11 maart 2023).

³⁰⁰ Verdrag betreffende de Europese Unie, *Pb.C.* 26 oktober 2012, afl. 326, 13. (Vanaf heden wordt hiernaar verwezen als 'VEU').

³⁰¹ HvJ 9 maart 1978, nr. C-106/77, ECLI:EU:C:1978:49, '*Simmenthal*', §14-24. Zie ook HvJ 19 juni 1990, nr. C-213/89, ECLI:EU:C:1990:257, '*Factortame*', §18-20.

³⁰² K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht (zevende editie)*, Morsel, Intersentia, 2023, 689.

³⁰³ *Ibid.*, 399.

³⁰⁴ HvJ 5 februari 1963, nr. C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1, '*Van Gend en Loos*', 23-24.

³⁰⁵ HvJ 15 juli 1964, nr. C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66, '*Costa/ENEL*', 1218-1220.

190. *In casu* is het belangrijk te weten of het EU-Handvest van toepassing kan zijn op de onderzochte problematiek. Daarnaast moet ook de vraag gesteld worden of het HvJ bevoegd is om interpretatievragen betreffend het EU-Handvest te beantwoorden. Zoals zal blijken uit de hieronder gegeven verklaring is het antwoord op beide vragen positief.

191. Het EU-Handvest is een primaire bron van het Unierecht. Wanneer een rechtsnorm als primaire bron van Unierecht wordt bestempeld, betekent dit dat deze norm door de lidstaten als een "constituante" wordt beschouwd. Het zijn als het ware de grondwettelijke normen van het Unierecht. De primaire bronnen van het EU-recht zijn: het VEU, het VWEU, het EU-Handvest alsook de algemene EU-rechtsbeginselen. Alle rechtsnormen dienen geïnterpreteerd te worden op een manier waarop deze geen afbreuk doen aan de geldigheid van het primair recht, alsook daarmee in overeenstemming zijn. Deze bronnen kunnen, wanneer zij voldoen aan de voorwaarden van directe werking (zie *supra* randnr.189), rechten verlenen aan rechtsonderhorige unieburgers. Hoewel artikel 6, §3 VEU nog steeds verwijst naar het EVRM met betrekking tot de grondrechten, wordt sinds het Verdrag van Lissabon, het EU-Handvest als primair EU-recht betreffende de grondrechten aanzien.³⁰⁶

Uit het feit dat het EU-Handvest een primaire bron van Unierecht is, vloeit niet noodzakelijk voort dat ze van toepassing is op alle lidstaten in alle omstandigheden. Artikel 51 EU-Handvest bepaalt het toepassingsgebied. Hierbij wordt in paragraaf 1 het volgende gesteld:

*"De bepalingen van dit Handvest zijn gericht tot de instellingen, organen en instanties van de Unie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, alsmede, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, tot de lidstaten. Derhalve eerbiedigen zij de rechten, leven zij de beginselen na en bevorderen zij de toepassing ervan overeenkomstig hun respectieve bevoegdheden en met inachtneming van de grenzen van de bevoegdheden zoals deze in de Verdragen aan de Unie zijn toegedeeld."*³⁰⁷

Het EU-Handvest is dus enkel van toepassing op de lidstaten, *in casu* België, daar waar de lidstaten het recht van de EU ten uitvoer brengen.³⁰⁸ "Ten uitvoer brengen" is een concept dat breed geïnterpreteerd wordt.³⁰⁹ Zo oordeelde het HvJ in *Åkerberg Fransson*³¹⁰, dat enige verbinding met het Unierecht voldoende is om onder het toepassingsgebied van het EU-Handvest te vallen. Het HvJ stelt in paragraaf 21 van het voormelde arrest het volgende over de toepassing van het Handvest:

"De door het Handvest gewaarborgde grondrechten moeten dus worden geëerbiedigd wanneer een nationale regeling binnen het toepassingsgebied van het Unierecht valt, zodat er geen gevallen kunnen zijn waarin het Unierecht geldt zonder dat die grondrechten toepassing vinden. Wanneer het Unierecht toepasselijk is, impliceert dit dat de door het Handvest gewaarborgde grondrechten toepassing vinden." (eigen onderlijning)

³⁰⁶ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht (zevende editie)*, Morsel, Intersentia, 2023, 576-577 en 579 en 581.

³⁰⁷ Art.51, §1 EU-Handvest.

³⁰⁸ HvJ 13 april 2000, nr. C-292/97, ECLI:EU:C:2000:202, Karlsson e.a., §37.

³⁰⁹ X., *European Union Law Foundations*, Oxford, Oxford University Press, 2017, 262.

³¹⁰ HvJ 26 februari 2013, nr. C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105, Åkerberg Fransson, §§19-21.

In een later arrest voorziet het HvJ in enkele criteria die het toepassingsgebied van het EU-Handvest beter aflijnen. Het betreffen drie criteria:³¹¹

- 1) De doelstelling van de nationale regeling: is het doel de implementatie of tenuitvoerlegging van Unierecht?
- 2) De aard van de nationale regeling: in welke mate streeft de regeling Unierechtelijke doelstellingen na?
- 3) Het bestaan van Unierechtelijke regelgeving die de nationale regel zou kunnen beïnvloeden.

Deze criteria zijn niet-exhaustief maar mogelijk wel cumulatief in die mate dat er meer dan één criterium in overweging genomen dient te worden bij de afweging van het toepassingsgebied van het EU-Handvest. De invulling van één criterium is dus niet beslissend.³¹²

In casu kan gesteld worden dat de PAS zich kadert binnen het Unierecht en lijkt te voldoen aan de hierboven gestelde criteria. De PAS heeft namelijk als opzet om aan de verschillende Europese verplichtingen, die opgenomen zijn in artikelen 4 en 6 Habitatrichtlijn, tegemoet te komen (zie *supra* randnrs. 33-39, 53, 69 en 168). Daarbij beïnvloeden diezelfde artikelen van de Habitatrichtlijn, alsook de rechtspraak van het HvJ errond, de nationale regel. Zo kan aangenomen worden dat de Belgische PAS grondig herzien is geweest enerzijds naar aanleiding van het Stikstofarrest van de RvVb en anderzijds naar aanleiding van het Nederlandse PAS-arrest van het HvJ (nrs. C-293/17 en C-294/17). In eerste instantie lijkt het EU-Handvest dan ook gewoon van toepassing te zijn op het Vlaamse stikstofdossier met betrekking tot de gewenste toetsing.

192. Het arrest *Åkerberg Fransson* is tevens relevant voor de bevoegdheid van het HvJ met betrekking tot interpretatievragen gelinkt aan het EU-Handvest. In paragraaf 19 merkt zij namelijk het volgende op:

“Uit vaste rechtspraak van het Hof volgt namelijk in wezen dat de in de rechtsorde van de Unie gewaarborgde grondrechten toepassing kunnen vinden in alle situaties die door het Unierecht worden beheerst, maar niet daarbuiten. In zoverre heeft het Hof reeds eraan herinnerd dat het een nationale regeling die niet binnen het kader van het Unierecht valt, niet aan het Handvest kan toetsen. Wanneer daarentegen een nationale regeling binnen het toepassingsgebied van het Unierecht valt, moet het Hof, ingeval het om een prejudiciële beslissing wordt verzocht, alle uitleggingsgegevens verschaffen die de nationale rechter nodig heeft om te kunnen beoordelen of deze regeling verenigbaar is met de grondrechten waarvan het de eerbiediging verzekert”. (eigen onderlijning)

³¹¹ HvJ 6 maart 2014, nr. C-206/13, ECLI:EU:C:2014:126, Siragusa, §25 en E. SPAVENTA, *The interpretation of Article 51 of the EU Charter of Fundamental Rights: the dilemma of stricter or broader application of the Charter to national measures – Study for the PETI Committee*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556930/IPOL_STU\(2016\)556930_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556930/IPOL_STU(2016)556930_EN.pdf) (consultatie 21 maart 2023), 21.

³¹² E. SPAVENTA, *ibid.*

Wanneer *in casu* dus een prejudiciële vraag gesteld zal worden met betrekking tot de artikelen 15, 17 en 37 EU-Handvest zal het HvJ voldoende uitleggingsgegevens moeten verschaffen zodat, zoals het Hof zelf stelt in paragraaf 19 in het *Åkerberg Fransson*-arrest, de nationale rechter in staat is om al dan niet een schending van de grondrechten vast te stellen.

193. Daarbij stelt ook artikel 267, eerste lid, a) VWEU dat het HvJ bevoegd is om, via een prejudiciële vraagstelling, uitspraak te doen over de uitlegging van Verdragen. Hiermee wordt bedoeld op zowel primair als secundair Unierecht. Aangezien eerder (zie *supra* randnr. 191) vastgesteld is dat het EU-Handvest een bron is van primaire Unierecht, is het HvJ bevoegd om daarover interpretatiegegevens te verschaffen.³¹³

III.1.2 Ratione personae

194. Unieburgers kunnen enkel in de situatie beschreven in artikel 263, vierde lid *juncto* eerste en tweede lid VWEU zelf rechtstreeks een zaak aanhangig maken. Artikel 263 VWEU geeft aan het HvJ de mogelijkheid om handelingen van de EU-instellingen te onderwerpen aan rechterlijk toezicht.³¹⁴ Dit kan dus geen rechtsbasis vormen voor de nationale PAS-maatregelen die in deze thesis afgetoetst zullen worden aan enkele grondrechten.

195. Een andere manier waarop het HvJ of de Unierechter rechtsbescherming biedt aan Unieburgers is via de procedure van een prejudiciële vraag. Deze procedure is voorzien in artikel 267 VWEU.³¹⁵ Deze mogelijkheid levert geen directe toegang op voor de Unieburger die het nationale beleid wenst aan te vechten. De betrokken burger zal in eerste instantie een zaak aanhangig moeten maken voor een nationaal rechtscollege, zodat de nationale rechter van dit rechtscollege op zijn beurt een prejudiciële vraag kan stellen aan het HvJ betreffende de uitlegging van Unierechtelijke regelgeving.³¹⁶ In het kader van het onderwerp van deze masterthesis zal de gestelde prejudiciële vraag betrekking hebben op de interpretatie van de artikelen 15, 17 en 37 EU-Handvest en in welke mate het PAS-beleid (2023) hiermee te verenigen valt. Een voorbeeld van een mogelijke prejudiciële vraag, betreffende de vrijheid van beroep en het recht te werken, is:

“Laat artikel 15 EU-Handvest toe dat nationaal beleid voorziet in een regeling, die kadert binnen een programmatische aanpak stikstof in het licht van artikel 6, lid 3 Habitatrichtlijn, die de beroepsactiviteit van landbouwers aan banden legt om zo de instandhoudingsdoelstellingen voor speciale beschermingszones te bereiken, waarbij een beroepsverbod voor de desbetreffende landbouw wordt opgelegd?”

196. Een prejudiciële vraag wordt dus gesteld door de nationale rechter. Elke rechterlijke instantie heeft de mogelijkheid om zo een vraag te stellen (lees: *kan* een prejudiciële vraag stellen). Men kan zelfs meerdere vragen tegelijkertijd voorleggen, op voorwaarde dat ze gerelateerd zijn aan eenzelfde

³¹³ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht (zevende editie)*, Mortsel, Intersentia, 2023, 703.

³¹⁴ X., *European Union Law Foundations*, Oxford, Oxford University Press, 2017, 69.

³¹⁵ *Ibid.*

³¹⁶ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht (zevende editie)*, Mortsel, Intersentia, 2023, 699.

geschil.³¹⁷ In beginsel is het de (lagere) rechter die de keuze maakt om al dan niet een prejudiciële vraag te stellen.³¹⁸ Het HvJ heeft hier geen invloed op. Vanuit deze redenering geldt er dan ook een vermoeden van relevantie bij prejudiciële vragen die gesteld worden (aangezien de nationale rechter reeds een beoordeling gemaakt heeft dat het nuttig en nodig is om daadwerkelijk een prejudiciële vraag te stellen).³¹⁹

197. Binnen het bestek van deze thesis is het niet mogelijk om in een uitgebreide uiteenzetting te voorzien van de procedureregels met betrekking tot het stellen van een prejudiciële vraag aan het HvJ. Tevens kan ook niet gedetailleerd ingegaan worden op de wisselwerking tussen nationale rechtscolleges en het HvJ betreffende de procedure tot prejudiciële vraagstelling. Toch is het belangrijk om aan te geven dat de Unieburger niet eenvoudigweg op zelfstandige wijze naar het HvJ kan stappen om het PAS-beleid (2023) aan te vechten en een schending van zijn/haar grondrechten op te werpen. Het HvJ moet duidelijk worden onderscheiden van het EHRM, waar individuele natuurlijke personen, onder bepaalde voorwaarden, wel een zaak aanhangig kunnen maken (zie artikel 34 EVRM).

Door een nationale rechter een prejudiciële vraag te laten stellen aan het HvJ kan via deze 'omweg' tot een potentiële schending van de betreffende rechten geconcludeerd worden door de nationale rechter. Het is namelijk telkens aan de nationale rechter om het antwoord van het HvJ op de prejudiciële vraag concreet toe te passen op de nationaal hangende rechtszaak. Op deze manier zal dan ook het Vlaamse PAS-beleid getoetst dienen te worden aan de verschillende grondrechten die binnen deze thesis onderzocht worden.

198. In het kader van de verdere relevantie van de thesis wordt de hypothese aangenomen dat een nationale rechter wel degelijk een prejudiciële vraag stelt, die het HvJ als relevant vermoedt en beantwoordt.

III.1.3 Ratione loci en ratione temporis

199. Aangaande het territoriaal toepassingsgebied (*ratione loci*) heeft artikel 267, tweede lid VWEU het over een prejudiciële vraag die wordt opgeworpen voor een rechterlijke instantie "van één der lidstaten". Deze ontvankelijkheidsvoorwaarde is evident. *In casu* zal ze dan ook geen obstakel vormen aangezien België een lidstaat is van de Europese Unie en de prejudiciële vraag gesteld zal worden door een rechter in een rechtscollege op Belgisch grondgebied.³²⁰

200. Met betrekking tot het temporele toepassingsgebied (*ratione temporis*) is er geen specifieke tijdslimiet vooropgesteld waarbinnen de nationale rechter een prejudiciële vraag moet stellen. De enige tijdsbeperking die bij de bevoegdheid van het HvJ speelt, heeft betrekking op het feit dat het HvJ enkel bevoegd is om interpretatie te geven aan de toepassing van het Unierecht voor feiten (van

³¹⁷ *Ibid.* en M. LELOUP, "De waarborg van een Europese prejudiciële procedure: internationale bescherming tegen een nationale dreiging", *TBP* 2020, (276) 276.

³¹⁸ Hierop bestaan twee uitzonderingen, zie voor meer informatie M. LELOUP, "De waarborg van een Europese prejudiciële procedure: internationale bescherming tegen een nationale dreiging", *TBP* 2020, (276) 277. Ook voor een rechtsprekende instantie in laatste aanleg geldt er een andere regeling, zie *ibid.*, (277) 277.

³¹⁹ HvJ 10 december 2018, nr. C-621/18, ECLI:EU:C:2018:999, Wightman e.a., §§26-27.

³²⁰ Art.52 VEU.

het hoofdgeschil) die plaatsvinden na de toetreding van een (nieuwe) lidstaat.³²¹ Echter dit is geen tijdslimiet waarbinnen de nationale rechter een vraag dient te stellen, maar gaat over de bevoegdheid van het HvJ zelf.

III.2 Toetsing aan de grondrechten

201. Het vervolg van het mensenrechtelijk deel van de thesis vertrekt vanuit verschillende hypotheses. Eerst en vooral dat een zaak met betrekking tot het PAS-beleid (2023) succesvol aanhangig wordt gemaakt voor de nationale rechter en hierbij de schending van artikelen 15, 17 en 37 EU-Handvest opgeworpen worden als een middel. Vervolgens dat de nationale rechter het relevant acht aan het HvJ een prejudiciële vraag te stellen betreffende de interpretatie van de specifieke PAS-beleidsmaatregel (deze worden gespecificeerd per artikel in de tekst, zie *infra* randnrs.208 en 234) in relatie tot het grondrecht. Tot slot, dat deze prejudiciële vraag voldoet aan alle noodzakelijke formaliteiten en de rechter van het HvJ de vraag dus ook beantwoordt met alle nodige interpretatiegegevens.

202. Tot op heden (25 maart 2023) zijn er nog geen prejudiciële vragen over de interpretatie van deze grondrechten, in relatie tot een nationaal programmatisch beleid betreffende stikstof in het kader van de Habitatrichtlijn, gesteld geworden aan het HvJ. Dit heeft tot gevolg dat deze thesis zich louter kan baseren op reeds gekende *case-law* betreffende de gekozen grondrechten. Op basis hiervan wordt een grondrechtentoetsing bij benadering nagestreefd. De hieruit voortvloeiende analyse vormt dan ook geen juridisch-wetenschappelijk sluitend antwoord op de vraag of er (mogelijks) sprake zou kunnen zijn van een schending van de artikelen 15, 17 en 37 EU-Handvest door het PAS-beleid (2023).

III.2.1 Artikel 15 EU-Handvest: vrijheid van beroep en het recht om te werken

III.2.1.1 Theorie

203. Artikel 15 EU-Handvest omvat de vrijheid van het beroep en het recht om te werken. Het artikel leest als volgt:

“1. Eenieder heeft het recht te werken en een vrijelijk gekozen of aanvaard beroep uit te oefenen.

2. Iedere burger van de Unie is vrij om werk te zoeken, te werken, zich te vestigen of diensten te verrichten in iedere lidstaat.

3. Onderdanen van derde landen die op het grondgebied van de lidstaten mogen werken, hebben recht op arbeidsvoorwaarden die gelijkwaardig zijn aan die welke de burgers van de Unie genieten.”

³²¹ HvJ 15 juni 1999, nr. C-321/97, ECLI:EU:C:1999:307, Andersson en Wåkerås-Andersson, §31 en HvJ 10 januari 2006, nr. C-302/04, ECLI:EU:C:2006:9, Ynos, §36.

Met betrekking tot de toetsing die gemaakt zal worden (zie *infra* randnr.208 e.v.) is de derde paragraaf van het artikel niet relevant. De grootste focus zal liggen op rechtspraak aangaande de eerste twee paragrafen.

204. Artikel 15 EU-Handvest is van toepassing op mensen die in ondergeschikt verband werken enerzijds en zelfstandigen anderzijds. Het artikel is dus ook van toepassing op mensen die een eigen bedrijf runnen. Het betreft dus effectief "eenieder". Bovendien betreft dit zowel natuurlijke personen als rechtspersonen.³²²

205. Het is niet zo dat dit artikel een positieve verplichting voor lidstaten in het leven roept om voor iedereen in een beroepsactiviteit te voorzien. Het artikel beschrijft een vrijheid die mensen hebben, namelijk de vrijheid om zelf hun beroep te kiezen. Het houdt eerder een negatieve verplichting in voor lidstaten; lidstaten moeten zich onthouden van een tussenkomst (op eender welke manier) in de vrije keuze van beroep en het recht van werken dat mensen hebben.³²³

206. Echter dit is **geen absoluut recht**. Met andere woorden zijn beperkingen wel degelijk mogelijk. Het HvJ oordeelde dit reeds voor het bestaan van het EU-Handvest in de zaak *Nold*.³²⁴ Vandaag de dag voorziet artikel 52, eerste paragraaf EU-Handvest in deze beperkingsmogelijkheid. De relevante bepaling leest als volgt:

"1. Beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen." (eigen onderlijning)

Het artikel stelt drie voorwaarden waaronder een inperking of inmenging in een grondrecht toegelaten is.

Allereerst dient de beperking bij **wet** te worden ingesteld. Er dient een ruime definitie van het woord "wet" gehanteerd te worden. Het heeft zowel betrekking op primair en secundair Unierecht, als op wetgeving van de lidstaten. Zowel wetgeving aangenomen door de wetgevende macht (lees: een democratisch verkozen orgaan) als wetgeving genomen door de uitvoerende macht via delegatie. Daarbij dient de wet *an sich* wettig te zijn en in werking. De wet dient verder ook eenvoudig toegankelijk te zijn en met voldoende precisie te zijn geformuleerd. Al deze vereisten voor een wettige basis van de inperking zijn te begrijpen vanuit het oogpunt dat men arbitraire inmengingen wenst te vermijden.³²⁵

³²² M. KELLERBAUER, M. KLAMERT en J. TOMKIN (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, New York, Oxford University Press, 2019, 2145-2146.

³²³ *Ibid.*

³²⁴ HvJ 14 mei 1974, nr. C-4/73, ECLI:EU:C:1974:51, *Nold KG / Commissie*, §14.

³²⁵ M. KELLERBAUER, M. KLAMERT en J. TOMKIN (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, New York, Oxford University Press, 2019, 2250.

Ten tweede moet de inmenging **de wezenlijke inhoud van het recht eerbiedigen**. Dit wil zeggen dat de essentie van het recht niet aangetast mag worden. De essentie heeft betrekking op de 'harde' kern van recht. Dit is de situatie waar geen enkel ander grondrecht voorrang zou hebben op het aangetaste recht. Het kan niet ontkend worden dat dit een redelijk vage voorwaarde is. Rechtsleer biedt dan ook geen soelaas, de rechtspraak van het HvJ evenmin. In sommige zaken wordt hiervan zelf niet expliciet melding gemaakt en wordt deze voorwaarde ondergebracht onder de derde voorwaarde van de evenredigheidstoets.³²⁶

Als laatste voorwaarde is er het **evenredigheidsbeginsel** (*sensu lato*) dat in acht dient genomen te worden. Deze voorwaarde kan verder onderverdeeld worden in vier 'subvoorwaarden' of onderdelen. Het eerste onderdeel vereist dat een legitiem doel aanwezig is. Het artikel voorziet in twee categorieën van een legitiem doel; enerzijds het algemeen belang, anderzijds de bescherming van rechten en vrijheden van anderen. De tweede categorie is vanzelfsprekend en betreft de situatie daar waar er grondrechten van een ander individu in gedrang zijn. De eerste categorie, het "*algemeen belang*" is, wegens het gebruik van de open term, vatbaar voor interpretatie. Het legitiem doel van de Uniewetgever of nationale wetgever is vaak te achterhalen in de preambule of parlementaire werken van de betrokken wet. Dit vormt in de meeste situaties geen struikelblok bij de aftoetsing.³²⁷ De tweede 'subvoorwaarde' gaat over de geschiktheid van de gekozen maatregel om het vooropgestelde legitieme doel te bereiken. Net zoals het legitiem doel vormt dit geen struikelblok en is de praktische relevantie eerder beperkt.³²⁸ Vervolgens is vereist dat de getroffen maatregel (lees: de inmenging of beperking) noodzakelijk is. Hierbij wordt nagegaan of er minder ingrijpende maatregelen mogelijk waren om het legitieme doel op een even efficiënte manier te bereiken. Indien het antwoord positief is, zal de noodzakelijkheidstest niet vervuld zijn.³²⁹ Het laatste onderdeel, het evenredigheidsbeginsel sensu stricto, sluit de evenredigheidstoets (*sensu lato*) af. Hierbij wordt de balans tussen de concurrerende belangen correct nagegaan. Dit is de balans tussen aan de ene kant het belang van de mensen wiens recht (potentieel) geschonden is, daar waar de inmenging plaatsvindt en aan de andere kant de belangen die behartigd worden door de inmenging. Het spreekt voor zich dat ook dit een moeilijk afweging is die rechter moet maken. Er dient namelijk rekening te worden gehouden met de appreciatiemarge van de lidstaat. Daarnaast mag de rechter ook niet in het vaarwater van de beleidsmaker of wetgever komen.³³⁰

Bovenstaande is een bondige uiteenzetting van de mogelijkheid van een overheid tot inmenging in een grondrecht. In de rechtsleer bestaan met betrekking tot de verschillende voorwaarden discussies, maar dit valt buiten het onderwerp van de thesis.

207. Nu duidelijk is dat artikel 15 EU-Handvest geen absoluut recht is, dient te worden nagegaan of er *in casu* sprake kan zijn van een schending van het recht. Dit wordt nagegaan in het 'III.2.1.2

³²⁶ *Ibid.*, 2251.

³²⁷ *Ibid.*, 2252.

³²⁸ *Ibid.*

³²⁹ *Ibid.*

³³⁰ *Ibid.*, 2253.

Toepassing op het Stikstofakkoord'. Hierbij vormt de evenredigheidstoets *sensu lato* de basis voor de analyse. Het zal dan ook aan de hand van die stappen zijn dat de analyse vorm krijgt.

III.2.1.2 Toepassing op het Stikstofakkoord

208. De PAS-beleidsregel die *in casu* afgetoetst zal worden ten opzichte van artikel 15 EU-Handvest is de regel die de piekbelasters of rode bedrijven raakt, namelijk de **verplichte** stopzetting van de landbouwbedrijven die meer dan 50% bijdragen aan de KDW. De Vlaamse Regering formuleert de maatregel in de PAS 2023 op deze manier:

"Het stopzetten van de piekbelasters uiterlijk tegen 2030 (of vroeger bij het vervallen van vergunning) houdt in dat de stalemissies op die exploitaties worden stopgezet. Daartegenover staat een billijke vergoeding voor de exploitant.

Het stopzetten van de piekbelasters ten laatste in 2030 zal gebeuren door middel van een decretaal initiatief waarin ook het flankerend beleid wordt voorzien. Via datzelfde decretaal initiatief wordt de bestaande inrichtingsnota van de rode bedrijven opgeheven. Tot het ogenblik van deze opheffing blijft de inrichtingsnota van kracht".³³¹ (eigen onderlijning)

De inrichtingsnota waarnaar verwezen wordt in de tweede alinea betreft de inrichtingsnota van 1 jul 2016 (Doc.0724/1ter). Deze inrichtingsnota wordt omwille van privacyredenen niet vrijgegeven.³³² Bovendien wordt de inrichtingsnota ook opgeheven, aangezien de PAS 2023 een nieuwe (lees: geactualiseerde) lijst zal opstellen (zie *supra* randnrs. 115 en 121)

209. Landbouwers zijn (vaak) ondernemers die werken op zelfstandige basis. Aangezien artikel 15 EU-Handvest ook van toepassing is op zelfstandigen (zie *supra* randnr.204), wordt ze ook geacht van toepassing te zijn op de landbouwers *in casu*.

210. Gezien de nauwe verbondenheid tussen de artikelen 15 en 17 EU-Handvest zal ook in de analyse ervan een samenhang op te merken zijn. De verbondenheid is enerzijds te wijten door het toedoen van het HvJ in zijn rechtspraak (zie *infra* randnr.226) en anderzijds door de gelijkaardige beperkingsvoorwaarden tussen de twee artikelen. Dit verklaart ook de relatief talrijke kruisverwijzingen tussen de twee artikelen in de analyse.

Om een logische opbouw van de analyse na te streven, worden de drie beperkingsvoorwaarden van artikel 15 EU-Handvest gehanteerd ter ondersteuning.

³³¹ VLAAMSE REGERING, *Programmadocument PAS – Bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van een programmatische aanpak stikstof*, VR 2023 1503, MED.0103/2, 107.

³³² De rechtsgrondslag zal waarschijnlijk art.II.34, 2° Decr.VI. 7 december 2018 bestuursdecreet, BS 19 december 2019, 100723 zijn.

a) Beperkingsvoorwaarde 1: bij wet voorzien

211. De eerste beperkingsvoorwaarde wordt gedeeld met artikel 17 EU-Handvest. Omwille van deze reden wordt er integraal verwezen naar de bespreking ervan bij het eigendomsrecht, zie *infra* randnr. 240-245.

b) Beperkingsvoorwaarde 2: eerbiediging van de wezenlijke inhoud

212. Deze beperkingsvoorwaarde is verschillend in vergelijking met artikel 17 EU-Handvest, waar de relevantie van deze voorwaarde open staat voor discussie (zie *infra* randnr. 233). De bewoordingen "eerbiediging van de wezenlijke inhoud" zijn relatief vage termen en vereisen dus enige uitleg.

213. Het HvJ hanteert al langere tijd deze bewoordingen, zo blijkt wanneer wordt teruggegrepen naar enkele oudere arresten van het HvJ (*Karlsson*³³³ en *Wachauf*³³⁴; in deze arresten werd nog gesproken over de "gewaarborgde rechten in hun kern").³³⁵ Alhoewel het HvJ aldus enige tijd deze voorwaarde hanteert bij het analyseren van een mogelijke inperking op grondrechten, moet vastgesteld worden dat zij zelden overgaat tot de conclusie dat 'beperkingsvoorwaarde 2' geschonden is. Enkel wanneer het betreffende recht compleet is weggevallen, zou er een schending van deze voorwaarde kunnen vastgesteld worden.³³⁶

214. *In casu* lijkt er dan ook niet voor gevreesd te moeten worden dat de rechter van oordeel zou zijn dat artikel 15 EU-Handvest in zijn essentie is aangetast. Zo voorziet de PAS 2023 **niet** in een beroepsverbod bij de stopzetting van de piekbelasters. Dit is merkwaardig aangezien op die manier de landbouwer-piekbelaster (in theorie) zijn activiteiten gewoonweg herlokalisert naar een andere locatie die niet nabij een SBZ-H gelegen is. Wellicht is dit niet de bedoeling van de Vlaamse Regering, want een herlokalisatie zou betekenen dat er nieuwe vergunningen verleend moeten worden waardoor er op termijn waarschijnlijk toch weer een (hogere) stikstofuitstoot gerealiseerd zal worden dan gewenst (al dan niet met effecten op de SBZ-H). De vraag is hoe de Vlaamse Regering hieraan tegemoet kan komen? Het feit dat een landbouwer elders een vergunning aanvraagt om daar zijn activiteiten te hervatten, kan teruggekoppeld worden aan de problematiek beschreven in *supra* randnr. 178 en 179; moeten er nog vergunningen toegekend kunnen worden in een stikstofbad dat reeds overloopt / overvol is?

215. Een mogelijke verklaring waarom de Vlaamse Regering geen beroepsverbod inschreef in de PAS 2023, is wellicht omdat ze zelf de frictie aanvoelde met artikel 15 EU-Handvest. Daarnaast is het ook moeilijk om een landbouwer zijn beroep te ontzeggen indien hij op een (meer) duurzame manier zijn activiteiten zou willen hernemen.

³³³ HvJ 13 april 2000, nr. C-292/97, ECLI:EU:C:2000:202, *Karlsson e.a.*, §45.

³³⁴ HvJ 13 juli 1989, nr. C-5/88, ECLI:EU:C:1989:321, *Wachauf/Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, §18.

³³⁵ S. PEERS, T.K. HERVEY, J. KENNER en A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: a commentary*, Oxford, Hart Publishing, 2021, 1634.

³³⁶ *Ibid.*

216. De verdere mensenrechtelijke analyse verloopt vanuit de hypothese dat er geen schending van deze beperkingsvoorwaarde zal vastgesteld worden. De wezenlijke inhoud van het recht is dus niet aangetast wegens het gebrek aan een (expliciet) beroepsverbod.

c) Beperkingsvoorwaarde 3: evenredigheidsbeginsel (sensu lato)

217. Net zoals artikel 17 EU-Handvest, en zoals ook al aangegeven onder randnr.206, bestaat deze beperkingsvoorwaarde uit vier 'subvoorwaarden'. Deze zijn *idem* aan het eigendomsrecht (zie *infra* randnr.259 e.v.).

218. Voor het **legitiem doel** zie *infra* randnrs.260 en 246. Het legitiem doel is namelijk niet afhankelijk van het vermeende geschonden grondrecht. Het legitiem doel is inherent verbonden aan de regelgevende handeling op nationaal niveau die (potentieel) een inperking van de grondrechten teweegbrengt, *in casu* PAS 2023.

Een miniem verschil met artikel 17 EU-Handvest is dat in het beperkingsregime van artikel 15 EU-Handvest er twee mogelijke legitieme doelen expliciet worden neergeschreven. Enerzijds, het algemeen belang en anderzijds de fundamentele rechten en vrijheden van anderen.³³⁷ Het eerste legitiem doel is ook neergeschreven in artikel 17 EU-Handvest, het tweede niet. *In casu* is het verschil van weinig belang, aangezien ervan uitgegaan wordt dat het legitiem doel dat nagestreefd wordt een doel van algemeen belang is; nl. natuurbescherming (zie *infra* randnrs.260 en 246)

219. Ook voor de **geschiktheid** en de **noodzakelijkheid** wordt respectievelijk verwezen naar de randnrs.261 en randnrs.262.

220. Zoals later wordt beschreven (zie *infra* randnr.226) hanteert het HvJ geen strikte scheiding tussen de artikelen 15 en 17 EU-Handvest indien deze artikelen beide in het geschil worden opgeworpen. Het is dan ook moeilijk om in zulke scheiding te voorzien in de mensenrechtelijke analyse van deze thesis.

221. Wegens het gebrek aan deze scheiding kan er dus ook *mutatis mutandis*³³⁸, met betrekking tot de **evenredigheid sensu stricto**, verwezen worden naar de analyse die gemaakt wordt bij artikel 17 EU-Handvest en de belangenafweging die daar gemaakt wordt (zie *infra* randnrs.263-271). Aangezien bij artikel 17 EU-Handvest dan ook geen schending vastgesteld wordt, lijkt het onrealistisch dat het HvJ wel een schending zou vaststellen van artikel 15 EU-Handvest. Daarbij is het met betrekking tot de vrijheid van beroep essentieel om in overweging te nemen dat er geen expliciet en formeel beroepsverbod is opgenomen in de PAS 2023.

³³⁷ *Ibid.*, 1628.

³³⁸ Verander bij het lezen van deze analyse onder meer de referenties van artikel 17-EU Handvest naar artikel 15 EU-Handvest en het belang van vrijheid van beroep.

d) Besluit

222. Volgend uit bovenstaande overwegingen lijkt het onrealistisch dat het HvJ een schending zou vaststellen van artikel 15 EU-Handvest met betrekking tot de PAS 2023 verplichte stopzettingsmaatregel voor piekbelasters.

III.2.2 Artikel 17 EU-Handvest: recht op eigendom

III.2.2.1 Theorie

223. Artikel 17 EU-Handvest bevat het recht op eigendom. Net zoals artikel 15 EU-Handvest, opgenomen onder 'Hoofdstuk II. Vrijheden' van het EU-Handvest. Het artikel bestaat uit twee paragrafen waarbij de tweede betrekking heeft op intellectuele eigendom en de eerste op eigendom *sensu lato*. In het kader van de thesis is enkel de eerste paragraaf relevant. Het artikel luidt als volgt:

"1. Eenieder heeft het recht de goederen die hij rechtmatig heeft verkregen in eigendom te bezitten, te gebruiken, erover te beschikken en te vermaken. Aan niemand mag zijn eigendom worden ontnomen, behalve in het algemeen belang in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits zijn verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed. Het gebruik van de goederen kan worden geregeld bij de wet voor zover het algemeen belang dit vereist.

2. Intellectuele eigendom is beschermd."

224. De EU stelt in een toelichting bij het EU-Handvest dat bovenstaand artikel gebaseerd is op artikel 1 Eerste Aanvullend Protocol EVRM³³⁹ (afgekort als: 'EAP EVRM').³⁴⁰ Het is bovendien ook een grondrecht dat in alle nationale grondwetten opgenomen staat. Het bestaan van het recht op eigendom, alsook de mogelijke beperkingen waaraan het onderworpen kan worden, erkent het HvJ voor het eerst in *Hauer*.³⁴¹ In diezelfde toelichting wordt ook gesteld dat, overeenkomstig het schakelartikel 52, derde lid EU-Handvest, artikel 17 EU-Handvest dezelfde inhoud en reikwijdte heeft als de rechten gewaarborgd door het EVRM.³⁴² Specifiek wordt hiermee bedoeld op artikel 1 EAP. De expliciete vermelding die de EU maakt naar het EVRM, laat toe om ook de relevante rechtspraak van het EHRM over artikel 1 EAP EVRM naar analogie toe te passen op deze bepaling.

225. Het personeel toepassingsgebied van artikel 17 is, net zoals artikel 15, redelijk ruim. Het is van toepassing op zowel natuurlijke personen als rechtspersonen. Voor de toepassing van het artikel is het niet relevant waar iemand respectievelijk zijn woonplaats heeft of zijn statutaire zetel gevestigd is. Ook de nationaliteit van iemand is niet van belang bij het bepalen van het personeel toepassingsgebied.³⁴³

³³⁹ Eerste aanvullend protocol bij Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 20 maart 1952, *ETS* 9.

³⁴⁰ Toelichting bij het Handvest van de grondrechten, *Pb.C.* 14 december 2007, afl. 303, 23.

³⁴¹ HvJ 13 december 1979, nr. C-44/79, ECLI:EU:C:1979:290, *Hauer/Land Rheinland-Pfalz*.

³⁴² Toelichting bij het Handvest van de grondrechten, *Pb.C.* 14 december 2007, afl. 303, 23.

³⁴³ S. PEERS, T.K. HERVEY, J. KENNER en A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: a commentary*, Oxford, Hart Publishing, 2021, 496.

226. Met betrekking tot het materieel toepassingsgebied is kenmerkend aan artikel 17 EU-Handvest dat het vaak in samenhang of verwantschap gelezen wordt met de vrijheden in artikel 15 EU-Handvest alsook artikel 16 EU-Handvest 'vrijheid van ondernemerschap' (volledigheidshalve dient deze laatste ook vermeld te worden). Er is een bepaalde correlatie tussen de artikelen, maar het HvJ waagt zich niet aan het uiteenzetten van het precieze onderscheid tussen de artikelen.³⁴⁴ In haar arresten vermeldt het HvJ beide artikelen gewoonweg gelijktijdig.³⁴⁵

Toch is het essentieel dat de precieze contouren van de artikelen uiteengezet worden.³⁴⁶ Dit aangezien de marktpositie van een onderneming geen eigendom betreft zoals geïnterpreteerd dient te worden onder artikel 17 EU-Handvest. In een arrest³⁴⁷ van 2004 stelde het HvJ dan ook dat er mogelijk een beperking kan zijn van het recht om een economische activiteit uit te oefenen, zonder dat dit een beperking uitmaakt van het eigendomsrecht. De redenering hierachter is het feit dat het marktaandeel van een onderneming op de vrije markt niet vatbaar is voor een (verworven) eigendomsrecht. Dit omdat een marktaandeel een voorbijgaande situatie is die continu wijzigt naargelang de omstandigheden. Uit dit arrest blijkt dus dat een beperking om als onderneming te opereren binnen de vrije markt, en dus een beperking op het uitoefenen van de economische activiteiten, niet onder het toepassingsgebied van het recht op eigendom (artikel 17 EU-Handvest) vallen. Zulke beperkende maatregelen dienen enkel beoordeeld te worden in het licht van een vrije keuze van beroep en het recht te werken (artikel 15 EU-Handvest) of de vrijheid van ondernemerschap (artikel 16 EU-Handvest).³⁴⁸ Hoewel het HvJ hier dus een onderscheid maakt is dit niet noodzakelijk zo in al haar toekomstige arresten. Vaak worden de artikelen 15, 16 en 17 EU-Handvest gezamenlijk bekeken en beoordeeld "in het licht van hun functie in de maatschappij" of hun "maatschappelijke functie".³⁴⁹ Een duidelijke, strikte en consistente afbakening tussen artikel 15, 16 en 17 EU-Handvest lijkt dus (nog) niet te bestaan.

In de rechtsleer (*i.e.* het gerefereerde verzamelwerk van M. KELLERBAUER, M. KLAMERT EN J. TOMKIN) wordt een poging gedaan tot een afbakening tussen artikel 15 en artikel 17 EU-Handvest. Hierin wordt gesteld dat artikel 15, alsook artikel 16 EU-Handvest, betrekking hebben op het 'proces van de verwerving' van eigendom. Terwijl het bij artikel 17 meer betrekking heeft op de "lawfully acquired possessions" (zoals neergeschreven in de Engelse versie van het EU-Handvest) of "goederen die hij rechtmatig heeft verkregen in eigendom" (zoals de Nederlandse vertaling voorschrijft).³⁵⁰

³⁴⁴ M. KELLERBAUER, M. KLAMERT en J. TOMKIN (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, New York, Oxford University Press, 2019, 2150 en S. PEERS, T.K. HERVEY, J. KENNER en A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: a commentary*, Oxford, Hart Publishing, 2021, 492.

³⁴⁵ HvJ 13 december 1979, nr. C-44/79, ECLI:EU:C:1979:290, Hauer/Land Rheinland-Pfalz, §32; HvJ 15 februari 1996, nr. C-63/93, ECLI:EU:C:1996:51, Duff e.a., §28 en §30 en HvJ 17 juli 1997, nrs. C-248/95 en C-249/95, ECLI:EU:C:1997:377, SAM Schifffahrt en Stapf/Bundesrepublik Deutschland, §71-72.

³⁴⁶ S. PEERS e.a., *ibid.*

³⁴⁷ HvJ 12 juli 2005, nrs. C-154/04 en C-155/04, ECLI:EU:C:2005:449, Alliance for Natural Health e.a.

³⁴⁸ *Ibid.*, §127-128 en S. PEERS, T.K. HERVEY, J. KENNER en A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: a commentary*, Oxford, Hart Publishing, 2021, 500.

³⁴⁹ HvJ 11 juli 1989, nr. C-265/87, ECLI:EU:C:1989:303, Schröder/Hauptzollamt Gronau, §15; HvJ 17 juli 1997, nrs. C-248/95 en C-249/95, ECLI:EU:C:1997:377, SAM Schifffahrt en Stapf/Bundesrepublik Deutschland, §72; HvJ 16 september 2003, nr. T-333/10, ECLI:EU:T:2013:451, ATC e.a./Commissie, §188 en HvJ 17 maart 2016, nr. T-817/14, ECLI:EU:T:2016:157, Zoofachhandel Züpke e.a./Commissie, §126.

³⁵⁰ M. KELLERBAUER, M. KLAMERT en J. TOMKIN (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, New York, Oxford University Press, 2019, 2145 en 2150.

227. Verdergaand op de besproken aannahme onder de laatste paragraaf van het vorige randnummer, betreft de materie van artikel 17 dus *verkregen* goederen in 'eigendom'. Eigendom kent in het EU-Handvest een autonome interpretatie.³⁵¹ Een essentiële zaak bij deze Unierechtelijke interpretatie van eigendom dat reeds verkregen is, is *Sky Österreich*. 'Rechten' kunnen volgens het HvJ namelijk enkel als eigendom aanzien worden daar waar er een concrete vermogenswaarde aan gekoppeld kan worden. Het HvJ verduidelijkt in deze zaak dat eigendom van artikel 17 EU-Handvest "niet de bescherming van louter commerciële belangen of kansen, waarvan de wisselvalligheid wezenlijk is voor economische activiteiten"³⁵² (eigen onderlijning) is. Het betreft enkel "rechten met een vermogenswaarde waaruit vanuit het oogpunt van de rechtsorde een verworven rechtspositie voortvloeit op basis waarvan deze rechten door en ten gunste van de houder ervan autonoom kunnen worden uitgeoefend"³⁵³ (eigen onderlijning). *Sky Österreich* blijkt een principiële arrest te zijn met betrekking tot de interpretatie van eigendom over bepaalde rechten, aangezien ook in latere arresten het HvJ er steeds naar verwijst.³⁵⁴

Concluderend heeft eigendom heeft dus niet louter betrekking op materiële zaken, maar ook op immateriële zaken zoals contractuele rechten. Essentieel is namelijk dat aan die rechten een bepaalde vermogenswaarde toegekend kan worden. Bovendien mag het geen loutere *kans* op eigendom zijn.³⁵⁵ Verder is het belangrijk dat deze zaken op rechtmatige wijze zijn verkregen, zoals ook duidelijk aangegeven in de eerste zin van artikel 17, §1 EU-Handvest.

228. Het eigendomsrecht voorziet in zowel een negatieve als positieve verplichting voor de lidstaat.³⁵⁶ De negatieve verplichting houdt in dat de lidstaat zich moet onthouden van enige onrechtmatige tussenkomst in het eigendomsrecht van een individu. De (procedurele) positieve verplichting bestaat erin dat een lidstaat moet voorzien in (juridische) procedures die het individu in kwestie toestaan om zijn zaak, en aldus eigendom, voor een autoriteit toe te lichten, zodat dit individu op een effectieve wijze van zijn eigendomsrecht kan genieten.³⁵⁷ Het HvJ erkent deze belangrijke positieve verplichting in het arrest *Kadi* (§368), waarbij zij expliciet verwijst naar rechtspraak van het EHRM³⁵⁸ die een analoge interpretatie hanteert. Hiermee duidt zij tevens op het belang van de rechtspraak van het EHRM aangaande artikel 1 EAP EVRM, waarop artikel 17 EU-Handvest geïnspireerd is.

229. Zoals eerder aangegeven (zie *supra* randnr.184) is het ook relevant om een connectie te maken met het EVRM en rechtspraak van het EHRM. Aangezien het eigendomsrecht van het EU-Handvest geïnspireerd is op en uitgelegd dient te worden in overeenstemming met artikel 1 EAP

³⁵¹ S. PEERS, T.K. HERVEY, J. KENNER en A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: a commentary*, Oxford, Hart Publishing, 2021, 498.

³⁵² HvJ 22 januari 2013, nr. C-283/11, ECLI:EU:C:2013:28, *Sky Österreich*, §34.

³⁵³ *Ibid.*

³⁵⁴ HvJ 3 september 2015, nr. C-398/13 P, ECLI:EU:C:2015:535, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Commissie*, §60 en HvJ 21 mei 2019, nr. C-235/17, ECLI:EU:C:2019:432, *Commissie/Hongarije*, §69

³⁵⁵ M. KELLERBAUER, M. KLAMERT en J. TOMKIN (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, New York, Oxford University Press, 2019, 2150 en S. PEERS, T.K. HERVEY, J. KENNER en A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: a commentary*, Oxford, Hart Publishing, 2021, 498.

³⁵⁶ M. KELLERBAUER e.a., *ibid.* en S. PEERS e.a., *ibid.*, 502 en 509.

³⁵⁷ HvJ 3 september 2008, nrs. C-402/05 en C-415/05, ECLI:EU:C:2008:461, *Kadi* en *Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie*, §368.

³⁵⁸ EHRM 21 mei 2002, nr. 28856/95, ECLI:CE:ECHR:2002:0521JUD002885695, *Jokela v. Finland*, §45.

EVRM, is deze connectie zeker relevant. Voor de duidelijkheid; artikel 1 EAP EVRM bepaalt over het eigendomsrecht het volgende:

“Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.

De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.”

In dit artikel zijn er drie verschillende aspecten van het eigendomsrecht te onderscheiden.³⁵⁹ De eerste zin van de eerste paragraaf doelt op het principe van ongestoord genot van zijn eigendom, zoals ook duidelijk en expliciet verwoord. Het tweede aspect van het eigendomsrecht zit vervat in de tweede zin van de eerste paragraaf, die stelt dat niemand zijn eigendom ontnomen zal worden, met de uitzondering van een situatie in het algemeen belang en onder voorwaarden voorzien in de wet en algemene rechtsbeginselen. De tweede paragraaf, en het derde aspect van het eigendomsrecht, heeft betrekking op een situatie van eigendomsregulering door een Staat; in het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te garanderen. De laatste twee aspecten zijn elk op hun beurt een specifieke vorm van inmenging in het eigendomsrecht dat staat neergeschreven in het eerste vermelde aspect.³⁶⁰

³⁵⁹ B. AKKERMANS, “Het Eerste Protocol, Artikel 1 Eigendom” in *EVRM Rechtspraak & Commentaar*, Den Haag, Sdu, 2011, 17-22 en W.A. SCHABAS (ed.), *The European Convention on Human Rights: A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2015, 967.

³⁶⁰ EHRM 23 september 1982, nrs. 7151/75 en 7152/75, ECLI:CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, Sporrong en Lönnroth v. Zweden, §61 en EHRM 19 februari 2009, nr. 2334/03, ECLI:CE:ECHR:2009:0219JUD000233403, Kozacioğlu v. Turkije, §48.

230. Deze driedeling kan mijns inziens ook gesitueerd worden in artikel 17 EU-Handvest. Hieronder een tabel van het EVRM en artikel 17, §1 EU-Handvest die dit verduidelijkt.

	<i>Artikel 17, §1 EU-Handvest</i>	<i>Artikel 1 EAP EVRM³⁶¹</i>
Principe	§1, eerste zin: Eenieder heeft het recht de goederen die hij rechtmatig heeft verkregen in eigendom te bezitten, te gebruiken, erover te beschikken en te vermaken.	§1, eerste zin: Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom.
Onteigening = beperking soort 1	§1, tweede zin: Aan niemand mag zijn eigendom worden ontnomen, behalve in het algemeen belang in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits zijn verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed.	§1, tweede zin: Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.
Regulering = beperking soort 2	§1, derde zin: Het gebruik van de goederen kan worden geregeld bij de wet voor zover het algemeen belang dit vereist.	§2: De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.

231. Gezien dat de opbouw en inhoud van beide artikelen duidelijk gelijkaardig zijn, is het des te meer verantwoord om ook terug te grijpen naar rechtspraak van het EHRM. Daar waar een bepaald argument in de analyse dus gebaseerd is op rechtspraak van het EHRM, kan dit ook naar analogie toegepast worden voor het EU-Handvest en *vice versa*.

232. Voor de toetsing die het voorwerp vormt van deze thesis zal de focus gelegd worden op de eerste soort eigendomsbeperking, met andere woorden de onteigening. Hierbij zijn artikel 17, §1, tweede zin relevant, alsook artikel 1, §1, tweede zin EAP EVRM. Het zal dan ook vanuit dit beperkingsregime zijn dat de toetsing van de PAS-beleidsmaatregel betreffende het sluiten van piekbelasters tegen 2030 beoordeeld zal worden.

³⁶¹ REGISTRY OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Guide on Article 1 of Protocol No.1 to the European Convention of Human Rights – Protection of Property*, 31 augustus 2022, https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_1_Protocol_1_ENG.pdf (consultatie 18 april 2023), 19-25.

233. In beginsel zou er gedacht kunnen worden dat artikel 52 EU-Handvest niet van toepassing is op artikel 17 EU-Handvest, omdat deze laatste zelf in een beperkingsregime voorziet. Dit regime zou, volgens het adagium "*lex specialis derogat legi generali*", voorgaan op het algemene beperkingsregime in artikel 52. Dit zou met zich meebrengen dat er *geen* extra beperkingsvoorwaarde gehanteerd dient te worden dan deze welke te lezen zijn in artikel 17, §1 EU-Handvest. Hierbij gaat het over de voorwaarde dat de wezenlijke inhoud van het recht gewaarborgd dient te worden of met andere woorden de essentie ervan niet mag worden aangetast. Deze voorwaarde speelt wel bij artikel 15 EU-Handvest (zie *supra* randnrs.212-216)

Toch heeft het HvJ in een arrest van 2019 geoordeeld dat artikel 52, §1 EU-Handvest toch ook van toepassing is op artikel 17 EU-Handvest.³⁶² Hierover oordeelde zij het volgende:

"Uit een gecombineerde lezing van artikel 17, lid 1, en artikel 52, lid 1, van het Handvest volgt dat wanneer een reden van algemeen belang wordt ingeroepen om een ontneming van eigendom te rechtvaardigen, het in artikel 52, lid 1, van het Handvest neergelegde evenredigheidsbeginsel moet worden gewaarborgd in het licht van deze reden en van de doelstellingen van algemeen belang waarop die reden betrekking heeft. Een dergelijke lezing houdt voorts in dat het door deze bepaling gewaarborgde eigendomsrecht wordt geschonden als er geen dergelijke reden van algemeen belang is die de ontneming van eigendom kan rechtvaardigen of, indien een dergelijke reden van openbaar belang is vastgesteld, als niet is voldaan aan de voorwaarden van artikel 17, lid 1, tweede zin, van het Handvest."³⁶³ (eigen onderlijning)

Echter uit een lezing van bovenstaand fragment, zijn er louter vier afzonderlijke voorwaarden in vermeld, dewelke ook allemaal in artikel 17 EU-Handvest zijn opgenomen. Mijns inziens is er namelijk geen referentie naar de "waarborging van de wezenlijke inhoud"-voorwaarde in artikel 52, eerste lid EU-Handvest. Er wordt louter naar het artikel 52, eerste lid EU-Handvest verwezen met betrekking tot het evenredigheidsbeginsel, dat een afzonderlijke voorwaarde vormt naast de waarborging van de wezenlijke inhoud. Bovendien zouden er, naast mijn eigen redenering, ook verschillende rechtsgeleerden zijn die de mening zijn toegedaan dat de "waarborging van de wezenlijke inhoud"-voorwaarde inhoudelijk vervat zit in de evenredigheidsvoorwaarde. Dit omdat de "waarborging van de wezenlijke inhoud"-voorwaarde geen extra of inhoudelijk verschillende voorwaarde oplegt dan de evenredigheidsvereiste.³⁶⁴

³⁶² HvJ 21 mei 2019, nr. C-235/17, ECLI:EU:C:2019:432, Commissie/Hongarije, §87-89.

³⁶³ HvJ 21 mei 2019, nr. C-235/17, ECLI:EU:C:2019:432, Commissie/Hongarije, §89.

³⁶⁴ S. PEERS, T.K. HERVEY, J. KENNER en A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: a commentary*, Oxford, Hart Publishing, 2021, 515.

Rekening houdend met bovenstaande overwegingen, kunnen er dus, mijns inziens, een **viertal beperkingsvoorwaarden** geïdentificeerd worden;

- 1) De eigendomsbeperking is voorzien bij wet...
- 2) ... voor reden(en) van algemeen belang...
- 3) ... waar een billijke vergoeding tegenover staat...
- 4) ... rekening houdend met het evenredigheidsbeginsel.

Deze zullen in het volgende onderdeel nader toegelicht worden waarbij ze onmiddellijk toegepast kunnen worden *in casu*.

III.2.2.2 Toepassing op het Stikstofakkoord

234. De PAS-beleidsmaatregel (2023) die bij de toepassing van artikel 17 EU-Handvest centraal staat is de maatregel die voorziet in de stopzetting van piekbelasters of rode bedrijven bij afloop van hun vergunning en uiterlijk tegen 2030. Dit gebeurt in het licht van het G8-scenario dat vereist dat alle piekbelasters uit referentiejaar 2015 een emissiereductie van 100% realiseren tegen 2030. In feite betekent dit dus een volledige stopzetting van emissiegenererende veeteeltactiviteiten.³⁶⁵ Het is aldus dezelfde beleidsmaatregel als in *supra* randnr.208 die afgetoetst wordt aan artikel 17 EU-Handvest.

De rechtsvraag die bij deze schending centraal staat is de volgende: “*Vormt de beleidslijn van het huidige Stikstofakkoord (2023), concreet de verplichte stopzetting van piekbelasters tegen 2030, een schending van artikel 17, §1 EU-Handvest?*”

235. Aangaande het personeel toepassingsgebied lijken er zich geen grote problemen voor te doen in de toepassing van artikel 17 EU-Handvest. Zoals *supra* randnr.225 aanhaalt, is het irrelevant waar de woonplaats of statutaire zetel is, alsook welke nationaliteit de personen die een vermeende schending van artikel 17 aanvoeren, hebben. Met betrekking tot het personeel toepassingsgebied wordt dan ook verwacht dat de Vlaamse landbouwers zonder probleem een beroep kunnen doen op artikel 17 EU-Handvest wanneer zij dit opwerpen voor de nationale rechter die vervolgens een prejudiciële vraag zal stellen.

236. Met betrekking tot het materieel toepassingsgebied van artikel 17 EU-Handvest kunnen de volgende deelvragen gesteld worden;

- Is er *in casu* sprake van een eigendom? (Zie *infra* onderdeel 'a')
- Hoe worden *in casu* de beperkingsvoorwaarden ingevuld? (Zie *infra* onderdelen 'b' tot en met 'e')
- Wat is *in casu* het besluit betreffende de potentiële onteigening? (Zie *infra* onderdeel 'f')

Tot slot wordt in het laatste onderdeel (zie *infra* onderdeel 'g') nog op een bondige wijze de piste van een *de facto*-ontteigening geanalyseerd.

³⁶⁵ VLAAMSE REGERING, *Programmadoocument PAS – Bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van een programmatische aanpak stikstof*, VR 2023 1503, MED.0103/2, 46-47.

Zoals eerder aangegeven (zie *supra* randnr.184) zal er doorheen de analyse ook gerefereerd worden naar rechtspraak van het EHRM. In het licht van het eigendomsrecht hecht het HvJ duidelijk waarde aan de rechtspraak van het EHRM. Het verwijst zelf naar belangrijke rechtspraak ervan in haar eigen arresten zoals in *Bourdouvali*.³⁶⁶ Omwille van deze reden is het ook verantwoord dat er in dit deel van de analyse een groot beroep gedaan wordt op *case-law* van het EHRM.

a) Eigendom

237. Om te kunnen spreken van een (potentiële *de facto*) onteigening moet er *in casu* sprake zijn van eigendom. In de situatie van landbouwers en hun landbouwgrond dient er een onderscheid gemaakt te worden met betrekking tot de wijze waarop zij deze grond bezitten. Het is mogelijk dat boeren hun gronden daadwerkelijk in **eigendom** bezitten en het dus hun eigen eigendom betreft. Sommige boeren daarentegen hebben de landbouwgrond die zij gebruiken in **pacht**. Dit is te verklaren omwille van het feit dat de prijzen van landbouwgronden hoog zijn en de prijs van deze landbouwgrond niet steeds in verhouding staat met de winst die landbouwers kunnen halen uit de oogst.³⁶⁷

Naast de landbouwgronden die de landbouwers bezitten, hebben zij ook verschillende machines in hun vermogen zitten en een woonhuis. Hoewel ook dit belangrijke activa vormen en alzo niet verwaarloosbaar zijn, wordt in de thesis voornamelijk aandacht besteed aan de gronden die zij (potentieel) zouden verliezen. Aangezien men zonder gronden ook zijn beroepsactiviteiten niet langer (degelijk) kan uitvoeren (*i.e.* interrelatie tussen artikel 15 en artikel 17 EU-Handvest). Het verliezen van een privéwoning zou hoogstwaarschijnlijk wel een extra element vormen in de toepassing van het evenredigheidsbeginsel, maar daar wordt in de thesis abstractie van gemaakt.

238. Volgend uit de randnrs. 208-210 zal het HvJ geen probleem zien in het toepassen van artikel 17 EU-Handvest op de landbouwgronden (incl. alle goederen, zoals stallen, mestopslagsystemen etc.) waarover de landbouwer daadwerkelijk eigenaar is.

Ook met betrekking tot pachtovereenkomsten en de rechten die hieruit voortkomen zal er zich geen probleem voordoen. Eigendom omvat namelijk alle rechten waaraan een vermogenswaarde gekoppeld kan worden die in het belang van het individu, als exclusief recht, zijn toegekend (zie *supra* randnr.227).³⁶⁸

Ook het EHRM erkende al dat huurrechten in sommige situaties als een eigendomsrecht gekwalificeerd kunnen worden. Aangezien pacht een (ver)huur is van landeigendommen³⁶⁹, is het

³⁶⁶ HvJ 13 juli 2018, nr. T-786/14, ECLI:EU:T:2018:487, *Bourdouvali e.a./Raad e.a.*, §271.

³⁶⁷ LANDBOUWLEVEN, *Landbouwgrond is steeds minder vaak écht landbouwgrond*, Landbouwleven, <https://www.landbouwleven.be/12873/article/2022-01-24/landbouwgrond-steeds-minder-vaak-echt-landbouwgrond> (consultatie 20 april 2023) en X., *Boeren zonder land: hoe is dat mogelijk?* Wageningen University & Research, <https://www.wur.nl/nl/show/Boeren-zonder-land-hoe-is-dat-mogelijk-1.htm> (consultatie 20 april 2023).

³⁶⁸ EHRM 24 juni 2003, nr. 44277/98, ECLI:CE:ECHR:2003:0624JUD004427798, *Stretch v. het Verenigd Koninkrijk*, §32-35 en EHRM 26 april 2011, nr. 32521/05, ECLI:CE:ECHR:2011:0426JUD003252105, *Di Marco v. Italië*, §48-53.

³⁶⁹ Art.1711, derde lid oud BW.

aannemelijk dat dit ook als eigendom gekwalificeerd zal worden voor de toepassing van artikel 17 EU-Handvest, rekening houdend met de interpretatie van artikel 1 EAP EVRM.

239. Artikel 17 EU-Handvest lijkt dus *in casu* toepasbaar te zijn. Dit laat toe de mensenrechtelijke analyse verder te zetten.

b) Beperkingsvoorwaarde 1: bij wet voorzien

240. De eerste beperkingsvoorwaarde van een eigendomsbeperking is het feit dat de beperking bij wet voorzien moet worden. Er dient met andere woorden een voldoende wettelijke basis te zijn. Deze voorwaarde is inherent aan het principe van een rechtstaat.³⁷⁰ Daarnaast is het ook een essentiële voorwaarde; in de situatie waar deze voorwaarde niet vervuld is, is er een schending van het eigendomsrecht en dienen de volgende stappen ook niet meer gecontroleerd te worden.³⁷¹ (Dit is in principe met alle beperkingsvoorwaarden zo; het feit dat er niet voldaan is aan een voorwaarde, maakt de toetsing van de andere voorwaarden overbodig).

241. Het woord "wet" dient in het EVRM autonoom geïnterpreteerd te worden. De wettelijke vereiste van artikel 1 EAP EVRM dient conform de woorden "voorzien bij wet" uit artikel 8 EVRM geïnterpreteerd te worden.³⁷² Er is aan de voorwaarde van een wettelijke norm voldaan indien het een nationale wet betreft die duidelijk, voorzienbaar en voldoende toegankelijk is.³⁷³

242. *In casu* zal de Vlaamse overheid een decreet uitvaardigen waarbij ze voorziet in de stopzettingsregeling van de piekbelasters. Dit decreet is op het moment van de actualiteitsstop (25 maart 2023, en zelfs later op 19 april 2023) nog niet gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad*. Het wordt aldus afwachten omtrent de specifieke bewoordingen die gehanteerd zullen worden in het decreet. Een concrete analyse van de duidelijkheid van de decretale bepaling is dan ook (nog) niet mogelijk.

243. De **voorzienbaarheids- en duidelijkheidsvereiste** impliceert dat individuen, *in casu* de piekbelasters, moeten kunnen voorzien dat zij onder de regeling vallen. Voor deze voorzienbaarheid geldt er geen absolute zekerheid volgens het EHRM, maar een voldoende zekerheid.³⁷⁴

Dit lijkt tevens te raken aan de rechtszekerheid die verleent dient te worden aan de burger. Zoals uit de interviews met de verschillende landbouwers blijkt, is dit waar het schoentje knelt. Enerzijds omdat men lang heeft moeten wachten op een definitieve PAS die hun toekomst bepaalt. Anderzijds

³⁷⁰ EHRM 25 maart 1999, nr. 31107/96, ECLI:CE:ECHR:1999:0325JUD003110796, Iatridis v. Griekenland, §58 en EHRM 11 december 2018, nr. 36480/07, ECLI:CE:ECHR:2018:1211JUD003648007, Lelic v. Slovenië, §94.

³⁷¹ B. AKKERMANS, "Het Eerste Protocol, Artikel 1 Eigendom" in *EVRM Rechtspraak & Commentaar*, Den Haag, Sdu, 2011, 30-31.

³⁷² REGISTRY OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights - Right to respect for private and family life, home and correspondence*, 31 augustus 2022, https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_8_eng.pdf (consultatie 19 april 2022), 10.

³⁷³ EHRM 25 maart 1983, nrs. 5947/72; 6205/73; 7052/75; 7061/75; 7107/75; 7113/75; 7136/75, ECLI:CE:ECHR:1983:0325JUD000594772, Silver en anderen v. het Verenigd Koninkrijk, §86-88 en EHRM 9 oktober 2003, nr. 48321/99, ECLI:CE:ECHR:2003:1009JUD004832199, Slivenko v. Letland, §100 en EHRM 12 juli 2010, nr. 26828/06, ECLI:CE:ECHR:2010:0713JUD002682806, Kuric en anderen v. Slovenië, §363.

³⁷⁴ EHRM 9 oktober 2003, nr. 48321/99, ECLI:CE:ECHR:2003:1009JUD004832199, Slivenko v. Letland, §107 en EHRM 15 november 2016, nrs. 28859/11 en 28473/12, ECLI:CE:ECHR:2016:1115JUD002885911, Dubská en Krejzová v. Tsjechische Republiek, §171;

staat de definitieve lijst van rode bedrijven nog niet vast bij de afkondiging van het Stikstofakkoord op 10 maart 2023 (zie *supra* randnr.121). Echter rekening houdend met het feit dat er reeds een oude inrichtingsnota (1 juli 2016) bestaat die toepasbaar is tot op het ogenblik van de opheffing via het decreet, lijkt het mij onwaarschijnlijk dat het HvJ zou besluiten dat niet aan de voorzienbaarheidsvereiste voldaan is. Toch werd in het interview van Respondent 3 (zie *bijlage 5*) verteld dat hij vanuit de overheid op geen enkele manier geïnformeerd werd betreffende de ontwikkelingen van het PAS-dossier en hun toegekende, alsook toekomstige, status. Maar om een tekortkoming van de eerste beperkingsvoorwaarde te constateren, lijkt er (naar mijn mening) een hoge drempel van onwettigheid (in het licht van een wettige basis) bereikt te moeten worden. Het HvJ stelt namelijk zelf dat het feit dat er talrijke maatregelen zijn vastgesteld in één wet of dat die een ruim toepassingsgebied hebben, niet noodzakelijk betekent dat er niet voldaan is aan de voorwaarden van duidelijkheid, nauwkeurigheid of voorspelbaarheid.³⁷⁵

244. De **toegankelijkheidsvereiste** lijkt weinig problematisch te zijn ervan uitgaande dat het decreet in het *Belgisch Staatsblad* gepubliceerd zal worden. Bovendien zijn de verschillende documenten aangaande het stikstofdossier, inclusief PAS 2023, beschikbaar via de website "www.beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be".

245. Uit bovenstaande overwegingen lijkt geconcludeerd te kunnen worden dat er voldaan zal zijn de eerste beperkingsvoorwaarde; het bestaan van een wettige grondslag. De mensenrechtelijke analyse verloopt dan ook verder vanuit de hypothese dat aan de eerste voorwaarde voldaan is.

c) Beperkingsvoorwaarde 2: reden van algemeen belang

246. Wanneer een overheid een beperking gaat opleggen op het eigendomsrecht dient deze daarvoor een algemeen belang aan te tonen. Op het ogenblik van schrijven (20 april 2023) is er nog steeds geen Stikstofdecreet. Er kan dan ook (nog) niet verwezen worden naar het algemeen belang dat officieel aangevoerd zal worden door de Vlaamse Regering. Dit betekent echter niet dat het niet te achterhalen is.

247. Het PAS 2023, wat het grotere kader vormt van de maatregel van stopzetting van piekbelasters, is namelijk ontwikkeld om de natuurkwaliteit te verbeteren. De problematiek situeert zich specifiek in de SBZ-H waar de stikstofdepositie te hoog is voor een optimale biodiversiteit (zie *supra* randnrs. 16-19). Door de stikstofdepositie te verminderen, aan de hand van verschillende maatregelen waaronder de stopzetting van piekbelasters, probeert de Vlaamse Regering tegemoet te komen aan de verplichtingen die van haar verwacht worden onder artikel 6, derde lid Habitatrichtlijn (zie *supra* randnrs.53, 69 en 168). Het hoofddoel van de PAS 2023 is dat de natuurlijke kenmerken in de aangetaste SBZ-H niet verder verslechteren en zo de realisatie van de S-IHD mogelijk blijft. De achteruitgang van de verschillende Europees beschermde habitattypen

³⁷⁵ HvJ 13 juli 2018, nr. T-786/14, ECLI:EU:T:2018:487, Bourdouvali e.a./Raad e.a., §274.

dient vermeden te worden.³⁷⁶ De vooropgestelde doelstellingen van algemeen belang kunnen worden gereduceerd tot één woord: **natuurbescherming**.

248. Het EHRM heeft reeds in meerdere arresten erkend dat natuurbescherming wel degelijk een reden van algemeen belang kan zijn. Zo is de herbestemming van bepaalde gronden als 'natuurreservaat'³⁷⁷ of 'bosgebied'³⁷⁸, waardoor er niet langer op gebouwd kan worden, mogelijk in het belang van natuurbescherming. Ook om een bouwverbod in de omgeving van een nationaal natuurpark in te stellen, bleek het algemeen belang van natuurbescherming voldoende te zijn.³⁷⁹

Ook in zaken waar het specifiek de eigendom van landbouwers betreft, heeft het EHRM zich al uitgesproken. Het betreffen geen zaken waarbij een lidstaat een beleidsmaatregel nam zoals *in casu*. Wel daar waarbij landbouwgrond de herbestemming kreeg als 'openbaar bosgebied', waardoor de eigenaar niet langer gewassen kon kweken en oogsten zoals hij wenste.³⁸⁰

249. Het EHRM kent duidelijk een grote appreciatiemarge toe aan de nationale wetgever wanneer deze handelt met het oog op bescherming van de natuur. Het EHRM stelt dan ook telkens dat in de huidige maatschappij natuurbescherming een steeds belangrijker overweging vormt.³⁸¹ Ook het HvJ neemt deze positie. Het HvJ heeft in reeds meerdere arresten erkend dat milieubescherming een algemeen belang kan vormen.³⁸²

250. *In casu* is de voorwaarde van een algemeen belang vervuld.

Aangezien de beperkingsvoorwaarden cumulatieve voorwaarden zijn, brengt de aanwezigheid van een reden van algemeen belang niet noodzakelijk met zich mee dat er geen schending van artikel 17 EU-Handvest mogelijk is. Ook aan de andere twee beperkingsvoorwaarden dient voldaan te zijn.

d) Beperkingsvoorwaarde 3: billijke vergoeding

251. Het vergoedingsregime waarin PAS 2023 voorziet voor de verplichte stopzetting van piekbelasters is reeds aangehaald in *supra* randnr.121. Het is dit vergoedingsregime dat gehanteerd zal worden om te evalueren of er voldaan is aan de derde beperkingsvoorwaarde.

252. In tegenstelling tot artikel 17, §1, tweede zin EU-Handvest is deze voorwaarde niet expliciet erkend in artikel 1, §1, tweede zin EAP EVRM. Het EHRM heeft deze voorwaarde wel toegevoegd via

³⁷⁶ VLAAMSE REGERING, *Programmadoocument PAS – Bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van een programmatische aanpak stikstof*, VR 2023 1503, MED.0103/2, 9-10.

³⁷⁷ EHRM 12 december 2000, nr. 50924/99, ECLI:CE:ECHR:2000:1212DEC005092499, Bahia Nova S.A. v. Spanje.

³⁷⁸ EHRM 2 maart 2006, nr. 49908/99, ECLI:CE:ECHR:2006:0302DEC004990899, Ansay en anderen v. Turkije.

³⁷⁹ EHRM 15 december 2015, nr. 32794/07, ECLI:CE:ECHR:2015:1215JUD003279407, Matczyński v. Polen, §101-102.

³⁸⁰ EHRM 22 juli 2008, nr. 35785/03, ECLI:CE:ECHR:2008:0722JUD003578503, Köktepe v. Turkije, §87.

³⁸¹ EHRM 27 november 2007, nr. 21861/03, ECLI:CE:ECHR:2007:1127JUD002186103, Hamer v. België, §79; EHRM 22 juli 2008, nr. 35785/03, ECLI:CE:ECHR:2008:0722JUD003578503, Köktepe v. Turkije, §87 en EHRM 1 oktober 2013, nr. 29825/03, ECLI:CE:ECHR:2013:1001JUD002982503, Bil İnşaat Taahhüt Ticaret Limited Şirketi v. Turkije, §29.

³⁸² HvJ 9 maart 2010, nr. C-379/08 en C-380/08, ECLI:EU:C:2010:127, ERG e.a., §81 en HvJ 15 januari 2013, nr. C-416/10, ECLI:EU:C:2013:8, Križan e.a., §114.

haar rechtspraak. De voorwaarde wordt echter niet als een afzonderlijke voorwaarde behandeld, maar als onderdeel van de evenredigheidstoets.³⁸³

253. In principe is een eigendomsbeperking zonder enige vorm van vergoeding onevenredig en vormt het dus een schending.³⁸⁴ De vergoeding heeft namelijk tot doel een redelijke verhouding (lees: *fair balance*) te realiseren tussen het eigendomsrecht van het individu en de ontneming ervan in het licht van een algemeen belang. Het individu mag namelijk geen onredelijke zware lasten dragen bij de eigendomsbeperking. Dit wordt uitgebalanceerd aan de hand van een billijke vergoeding.³⁸⁵

254. Beide bepalingen die het eigendomsrecht garanderen, zowel in het EVRM als in het EU-Handvest, voorzien niet in een integrale vergoeding. Zoals blijkt uit een lezing van het EVRM (zie *supra* randnr.230) voorziet het EVRM überhaupt deze voorwaarde niet expliciet. Het EU-Handvest erkent de vergoeding wel expliciet en stelt dat “*verlies tijdig op billijke wijze [moet worden vergoed]*”. De vergoeding is in beginsel gebaseerd op de huidige marktwaarde.³⁸⁶ In uitzonderlijke omstandigheden is het echter verantwoord, in het kader van het algemeen belang, dat er een vergoeding betaald wordt die niet met huidige marktwaarde overeenstemt.³⁸⁷ Omstandigheden die een verminderde vergoeding kunnen verantwoorden zijn maatregelen met betrekking tot economische hervormingen of maatregelen met het oog op een grotere sociale rechtvaardigheid.³⁸⁸

Naast het vaststellen van de materiële waarde van de eigendom, is er tevens een procedurele vereiste waarmee rekening gehouden dient te worden, namelijk het **tijdig** vergoeden van de eigendomsbeperking. Ook het EHRM erkent deze voorwaarde en stelt dat wanneer individuen onredelijk lang moeten wachten op een vergoeding, het een schending kan uitmaken van het eigendomsrecht.³⁸⁹ Hoewel dit een vereiste is met betrekking tot de vergoeding wordt deze factor eerder in overweging genomen bij het evenredigheidsbeginsel.³⁹⁰

³⁸³ EHRM 9 december 1994, nrs. 13092/87 en 13984/88, ECLI:CE:ECHR:1994:1209JUD001309287, *The Holy Monasteries v. Griekenland*, §71 en EHRM 11 januari 2001, nr. 38460/97, ECLI:CE:ECHR:2001:0111JUD003846097, *Platakou v. Griekenland*, §55.

³⁸⁴ B. AKKERMANS, “Het Eerste Protocol, Artikel 1 Eigendom” in *EVRM Rechtspraak & Commentaar*, Den Haag, Sdu, 2011, 39.

³⁸⁵ EHRM 23 november 2000, nr. 25701/94, ECLI:CE:ECHR:2000:1123JUD002570194, *The Former King of Greece en andere v. Griekenland*, §89.

³⁸⁶ EHRM 21 februari 1986, nr. 8793/79, ECLI:CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, *James en anderen v. het Verenigd Koninkrijk*, §54; EHRM 9 december 1994, nrs. 13092/87 en 13984/88, ECLI:CE:ECHR:1994:1209JUD001309287, *The Holy Monasteries v. Griekenland*, §71 en EHRM 25 maart 1999, nr. 31423/96, ECLI:CE:ECHR:1999:0325JUD003142396, *Papachelas v. Griekenland*, §48.

³⁸⁷ EHRM 21 februari 1986, nr. 8793/79, ECLI:CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, *James en anderen v. het Verenigd Koninkrijk*, §54; EHRM 9 december 1994, nrs. 13092/87 en 13984/88, ECLI:CE:ECHR:1994:1209JUD001309287, *The Holy Monasteries v. Griekenland*, §71 en EHRM 25 maart 1999, nr. 31423/96, ECLI:CE:ECHR:1999:0325JUD003142396, *Papachelas v. Griekenland*, §48.

³⁸⁸ EHRM 21 februari 1986, *ibid.*; EHRM 8 juli 1986, nrs. 006/80; 9262/81; 9263/81; 9265/81; 9266/81; 9313/81; 9405/81, ECLI:CE:ECHR:1986:0708JUD000900680, *Lithgow en anderen v. het Verenigd Koninkrijk*, §121 en EHRM 9 juni 2022, nr.22008/20, ECLI:CE:ECHR:2022:0609JUD002200820, *Maria Azzopardi v. Malta*, §54.

³⁸⁹ EHRM 11 januari 2000, nrs. 29813/96 and 30229/96, ECLI:CE:ECHR:2000:0111JUD002981396, *Almeida Garrett, Mascarenhas Falcao en anderen v. Portugal*, §54 en EHRM 10 februari 2010, nr. 42583/06, ECLI:CE:ECHR:2009:1110JUD004258306, *Schembri en anderen v. Malta*, §43.

³⁹⁰ *Ibid.*.

255. Wanneer bovenstaande elementen worden toegepast op de vergoedingsregeling die uitgewerkt is binnen het PAS 2023, lijkt er *prima facie* (ook) voldaan te zijn aan de derde beperkingsvoorwaarde.

256. Opmerkelijk is dat de vergoedingsregeling in een aflopende vergoeding voorziet naarmate de landbouwer langer wacht om zijn landbouwbedrijf te sluiten. Indien hij ervoor opteert om tegen eind 2024 te stoppen krijgt hij een 'top-up' (lees: surplus) van 30% boven op de basisvergoeding voor de stopzetting. Tegen eind 2029 is dit nog maar een 'top-up' van 5%. Bovendien stelt de Vlaamse Regering ook duidelijk dat de vergoedingsregels gebaseerd zijn op degene die gelden voor een onteigening ten algemene nutte.³⁹¹ Hieruit kan, naar mijn mening, ook afgeleid worden dat de Vlaamse Regering de verplichte stopzetting van de piekbelasters als een (*de facto*) onteigening bekijkt. Opmerkelijk, aangezien er in het PAS 2023 nergens anders vermelding wordt gemaakt van een onteigeningssituatie dan bij de vergoedingsregels voor de piekbelasters.

De vergoeding gebaseerd op de regels voor onteigening ten algemene nutte bestaat uit twee onderdelen; de compensatie voor het verlies van het eigendom en andere zakelijke rechten (1) en de compensatie voor het verlies van het gebruik van het eigendom (2). Het eerste onderdeel bestaat uit de vergoeding voor de huidige (verkoop)waarde en een wederbeleggingsvergoeding. Het tweede onderdeel bestaat uit een vergoeding voor het verlies van woninggebruik en/ of beroepsgebruik en/ of landbouwgebruik.³⁹²

257. De tijdigheid van de uitbetaling van de vergoedingen kan echter (nog) niet beoordeeld worden, gezien logische redenen. Namelijk dat er niet geweten is (voor de auteur van de thesis) welke landbouwers reeds een beroep gedaan hebben op een vroegtijdige uitbetaling en de duurtijd van deze uitbetaling.

258. Vanuit de hypothese dat dan ook voldaan zou zijn aan de derde beperkingsvoorwaarde, wordt er naar de vierde voorwaarde overgegaan. Indien er *in casu* een schending van het eigendomsrecht zou geconstateerd worden, lijkt het mij het meest realistisch dat het probleem zich dan zou situeren in de evenredigheid van de maatregelen, rekening houdend met de gehele context.

e) Beperkingsvoorwaarde 4: evenredigheidsbeginsel (*sensu lato*)

259. Om geen schending te constateren, moeten de maatregelen tot slot nog voldoen aan de evenredigheidstoets die, zoals de naam voorspelt, ingegeven is door het evenredigheidsbeginsel. De evenredigheidstoets bestaat uit vier onderdelen. Allereerst wordt het legitiem doel gecontroleerd. Vervolgens wordt de geschiktheid van de maatregel onderzocht. Om hierna de noodzakelijkheid van de maatregel te beoordelen en tot slot de evenredigheid *sensu stricto* na te gaan.³⁹³

³⁹¹ VLAAMSE REGERING, *Programmadoocument PAS – Bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van een programmatische aanpak stikstof*, VR 2023 1503, MED.0103/2, 109.

³⁹² VLAANDEREN, *Onteigeningsvergoeding via onderhandeling*, <https://www.vlaanderen.be/onteigening-door-de-overheid/onteigeningsvergoeding-via-onderhandeling#wie-bepaalt-de-onteigeningsvergoeding>, (consultatie 23 april 2023).

³⁹³ S. PEERS, T.K. HERVEY, J. KENNER en A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: a commentary*, Oxford, Hart Publishing, 2021, 510.

De vier stappen van de evenredigheidstoets worden door het Hof van Justitie als volgt verwoord: dat maatregelen waarbij beperkingen worden opgelegd aan grondrechten slechts “rechtmatig [zijn] wanneer zij geschikt en noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd. Daarbij geldt, dat wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt; voorts mogen de op te leggen lasten niet onevenredig zijn aan het nagestreefde doel.”³⁹⁴

Bewoordingen omtrent het evenredigheidsbeginsel zullen soms verschillen, maar de bovenvermelde vier stappen zijn bijna altijd te identificeren. In de rechtsleer bestaan er dan ook verschillende opvattingen en kritieken aangaande de evenredigheidstoets (onder meer van ROBERT ALEXY, DAVID BEATTY, MATTIAS KUMM).³⁹⁵ Aangezien het bestek van deze thesis zal hier geen aandacht aanbesteed worden. Hiermee ontken ik (auteur van deze thesis) echter niet het bestaan van de verschillende visies.

260. De eerste stap, het **legitieme doel**, gaat over de doelstelling van algemeen belang die de beleidsmaker wenst na te streven. Dit stemt inhoudelijk overeen met het ‘c) *beperkingsvoorwaarde 2: reden van algemeen belang*’ (zie *supra* randnrs.246-250), en zal daarom niet nogmaals behandeld worden.³⁹⁶

261. Vervolgens wordt de **geschiktheid** van de genomen maatregel beoordeeld. Hierbij wordt er abstractie gemaakt van de potentiële onevenredige gevolgen van de toepassing van de maatregel en wordt enkel de maatregel *an sich* onderzocht. Deze stap bekijkt louter of de maatregel het vooropgestelde legitieme doel *kan* bereiken.³⁹⁷

In casu is hieraan voldaan. De maatregelen die de PAS 2023 uiteenzet zullen bijdragen aan de natuurbescherming en de reductie van de stikstofdepositie. Zo wordt ook aangegeven in de interviews met Jos Ramaekers (zie *bijlage 4*), Johan Van Den Bosch (zie *bijlage 3*), Respondent 6 (zie *bijlage 8*) en Bram Van Hecke (zie *bijlage 7*). Toch is er ook enige voorzichtigheid te bespeuren omtrent de lange termijneffecten van de PAS 2023. De meeste geïnterviewden zijn het erover eens dat Vlaanderen op deze manier de stikstofdoelstellingen zal halen, echter met betrekking tot natuurherstel is er meer twijfel. Wetenschappelijke studies, zoals het MER dat naar aanleiding van PAS 2023 opgesteld wordt, zullen moeten uitwijzen of de vooropgestelde maatregelen effectief een significante bijdrage gaan leveren (op lange termijn). Zowel voor het behalen van de stikstofdoelstellingen enerzijds, als voor het natuurherstel en -bescherming anderzijds. De wetenschappelijke onzekerheid die dus (toch nog) speelt (in bepaalde mate), is een belangrijke factor die overweging genomen dient te worden bij behoordeling van de evenredigheidstoets.

³⁹⁴ HvJ 11 juli 1989, nr. C-265/87, ECLI:EU:C:1989:303, Schröder/Hauptzollamt Gronau, §21.

³⁹⁵ Zie onder andere K. MÖLLER, “Proportionality: challenging the critics”, *International Journal of Constitutional Law (I-CON)* 2012, 709-731.

³⁹⁶ K. MÖLLER, “Proportionality: challenging the critics”, *International Journal of Constitutional Law (I-CON)* 2012, (711) 712 en S. PEERS, T.K. HERVEY, J. KENNER en A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: a commentary*, Oxford, Hart Publishing, 2021, 511.

³⁹⁷ K. MÖLLER, “Proportionality: challenging the critics”, *International Journal of Constitutional Law (I-CON)* 2012, (713) 713 en S. PEERS, T.K. HERVEY, J. KENNER en A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: a commentary*, Oxford, Hart Publishing, 2021, 511

Daarnaast moet worden aangenomen dat inzake het milieurecht, het HvJ een ruime beoordelingsvrijheid toekent aan de lidstaten met betrekking tot de geschiktheid van gekozen maatregelen.³⁹⁸ In de zaak *Arctic Paper*³⁹⁹, over de toepassing van het systeem van verhandelbare emissierechten, stelt het HvJ dat de Commissie (maar deze redenering kan ook opgaan voor lidstaten die het EU-recht ten uitvoer leggen) een ruime discretionaire bevoegdheid heeft op gebied van politieke, economische en sociale keuzes. Zeker wanneer het daarbij toepasselijk beleid complexe beoordelingen en evaluaties met zich meebrengt. In zulke situaties zal er niet aan de geschiktheidsvoorwaarde zijn voldaan indien er sprake is van een **kennelijke** ongeschiktheid.

In het licht van de PAS 2023 kan er mogelijks ook gesproken worden van een politiek-economische en tevens sociale keuze waarbij complexe beoordelingen gemaakt dienen te worden. Wat zou betekenen dat de Vlaamse decreetgever een ruime beleidsvrijheid heeft met betrekking tot de keuze van de 'geschikte' maatregel.

262. De derde stap, de **noodzakelijkheid**, wordt vaak gezamenlijk behandeld met de vierde stap van de evenredigheidstoets. Er dient gekozen te worden voor de minst ingrijpende maatregel. Met andere woorden mag er geen andere minder ingrijpende maatregel mogelijk zijn die hetzelfde doel tevens zou behalen.⁴⁰⁰

Dit is, mijns inziens, een moeilijke beoordeling die de rechter dient te maken. Hoe kan hij/zij er zeker van zijn dat er andere minder ingrijpende maatregelen bestaan die het doel ook kunnen halen? Zeker wanneer het een wetenschappelijk-technische materie betreft zoals *in casu*. Verder zal de rechter hier delicaat mee dienen om te gaan. De beoordeling van noodzakelijkheid grenst namelijk dicht aan een opportunitetsbeoordeling, wat – uiteraard – niet tot de bevoegdheid van de rechter behoort.

De thesis zal dan ook niet afzonderlijk ingaan op deze voorwaarden. Persoonlijk ben ik de mening toegedaan dat ik niet in de mogelijkheid ben om hier een correct wetenschappelijk onderbouwd antwoord op te formuleren. Zelfs niet bij benadering. Zoals eerder vermeldt, is de aanstelling van een multidisciplinair team noodzakelijk voor vragen van deze aard (zie *supra* randnr. 182). Het zou dan ook wetenschappelijk onverantwoord zijn hier een opinie over neer te schrijven.

Ik beperk mij tot de volgende gedachtegang (die openstaat voor kritiek); het valt niet te ontkennen dat drastische maatregelen, zoals het sluiten van bepaalde landbouwbedrijven, wellicht noodzakelijk zullen zijn om tegemoet te komen aan de vooropgestelde stikstofdoelstellingen. Dit is mede door het feit dat de afgelopen decennia hieromtrent geen duidelijke beleidsmaatregelen en -doelstellingen

³⁹⁸ S. PEERS, T.K. HERVEY, J. KENNER en A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: a commentary*, Oxford, Hart Publishing, 2021, 513.

³⁹⁹ HvJ 26 september 2014, nr. T-634/13, ECLI:EU:T:2014:828, *Arctic Paper Mochenwangen/Commissie*.

⁴⁰⁰ HvJ 11 juli 1989, nr. C-265/87, ECLI:EU:C:1989:303, *Schräder/Hauptzollamt Gronau*, §21; HvJ 13 november 1990, nr. C-331/88, ECLI:EU:C:1990:391, *The Queen/Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte FEDESA e.a.*, §13 en K. MÖLLER, "Proportionality: challenging the critics", *International Journal of Constitutional Law (I-CON)* 2012, (713) 713.

geformuleerd zijn. De politiek en andere actoren (zoals de Boerenbond⁴⁰¹) hebben verschillende jaren het beeld van de landbouwer te rooskleurig weergegeven of waren te angstig 'slecht' nieuws te moeten overbrengen (zie ook interview Respondent 3 in *bijlage 5* en interview Jos Ramaekers in *bijlage 4*). Nochtans is het mijns inziens de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de politiek en een beroepsorganisatie om open kaart te spelen ten opzichte van de landbouwer. Op die manier 'behoeden' zij de landbouwer ervoor om niet-rendabele investeringen te maken. En tegelijkertijd had de landbouwer de kans om te investeren in nieuwe technologieën die hem in staat zouden stellen om te voldoen/ tegemoet te komen aan de vooropgestelde stikstofdoelstellingen. Daarnaast is, zo blijkt uit het interview van Jos Ramaekers (zie *bijlage 4*), het ook belangrijk niet enkel rode bedrijven te identificeren die gelegen zijn nabij SBZ-H. Volgend uit de redenering van het laatst vermelde interview, zijn die gebieden aangeduid onder invloed van de politiek. Het betreft dus geen objectieve aanduiding. Het is dus best mogelijk dat er landbouwbedrijven zijn die een hoge stikstofuitstoot hebben maar ontsnappen aan de aanduiding als 'piekbelaster' omdat zij niet nabij een officieel SBZ-H liggen, hoewel hun effecten op natuurgebieden niet te onderschatten zijn. Als laatste haal ik nog aan dat ook het argument van *death by a thousand cuts* speelt (zie *supra* randnrs. 175-178).

263. De vierde en laatste stap van de evenredigheidstoets, is de toepassing van het **evenredigheidsbeginsel *sensu stricto***. Het is onder deze stap dat de werkelijke belangenafweging gemaakt wordt en waarbij alle argumenten in het kader van de conflicterende belangen tegen elkaar worden afgewogen. Net zoals voorgaande stap, is deze stap relatief vaag.⁴⁰² Hoe weegt een rechter verschillende belangen af? Kent de rechter een fictieve waarde toe aan de belangen en maakt hij gebruik van een metaforische weegschaal voor de afweging?

Er wordt in herinnering gebracht dat een definitieve voorspelling uiteraard niet mogelijk is en het gaat om een analyse bij benadering. Het is dan ook, rekening houdend met de omvang, niet de opzet van de thesis om in een volledige analyse van de rechtspraak van het HvJ en EHRM te voorzien. Er wordt een mogelijke piste besproken met verschillende mogelijke argumenten die zouden kunnen spelen. Er zullen voortschrijdende inzichten kunnen ontstaan (uit verdere studies) die andere visies en opinies met zich mee zullen brengen.

264. Het Hof van Justitie omschrijft de vierde en laatste stap van de evenredigheidstoets op de volgende wijze:

*"(...) moeten de betrokken belangen tegen elkaar worden afgewogen en moet aan de hand van alle omstandigheden (...) worden nagegaan of een juist evenwicht tussen die belangen is geëerbiedigd."*⁴⁰³

⁴⁰¹ T. SANTENS, *Boeren spreken in "Pano" openlijk over rol van Boerenbond en landbouwindustrie in stikstofuitstoot: "Word je niet groter, dan laten ze je links liggen"*, VRT NWS, 22 september 2022, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2022/09/19/boeren-getuigen-in-pano/> (consultatie 26 april 2023).

⁴⁰² K. MÖLLER, "Proportionality: challenging the critics", *International Journal of Constitutional Law (I-CON)* 2012, (715) 715.

⁴⁰³ HvJ 12 juni 2003, nr. C-112/00, ECLI:EU:C:2003:333, Schmidberger, §81. Gelijkwaardige bewoordingen zijn terug te vinden in o.a.: HvJ 11 juli 1989, nr. C-265/87, ECLI:EU:C:1989:303, Schröder/Hauptzollamt Gronau, §21 en HvJ 13 november 1990, nr. C-331/88, ECLI:EU:C:1990:391, The Queen/Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte FEDESA e.a., §13.

265. In het laatste onderdeel van de vierde beperkingsvoorwaarde vindt er dus een belangenafweging plaats. Daarom moeten de verschillende belangen, die *in casu* spelen, duidelijk tegenover elkaar afgewogen worden. *In casu* zijn er twee standpunten. Enerzijds is er het standpunt van de landbouwer-piekbelaasters dat de een verplichte sluiting van hun landbouwbedrijf een schending uitmaakt van hun eigendomsrecht. Anderzijds is er het standpunt van natuurorganisaties dat het standpunt van de landbouwers ontkent. Aan deze standpunten zijn ook twee belangen te koppelen, respectievelijk eigendomsbescherming en natuurbescherming.

266. Op gebied van landbouwbeleid⁴⁰⁴ en milieurecht (over het systeem van verhandelbare emissierechten)⁴⁰⁵ kan in het algemeen vastgesteld worden dat het HvJ een ruime discretionaire bevoegdheid toekent aan de lidstaten wanneer zij EU-recht ten uitvoerleggen.⁴⁰⁶ Enkel in situaties van een manifeste of kennelijke onevenredigheid zou er schending van grondrechten vastgesteld kunnen worden.⁴⁰⁷

In casu kan gesteld worden dat de PAS 2023 zowel raakt aan het milieurecht als ook in bepaalde mate aan het landbouwbeleid dat gevoerd wordt. Vlaanderen wil namelijk, gelijktijdig met de maatregelen die ze neemt voor de bescherming van de SBZ-H, overgaan naar een duurzamere manier van landbouw.⁴⁰⁸ Afzonderlijk, per beleidsdomein, is er al een relatief ruime beleidsvrijheid. Het lijkt dan ook realistisch om aan te nemen de Vlaamse decreetgever een ruime beleidsvrijheid/ruime discretionaire bevoegdheid toegekend zal krijgen in het kader van de PAS 2023.

Een ruime beleidsvrijheid betekent echter geen vrijkaart voor onevenredige inperkingen van grondrechten. Echter is het aannemelijk dat, om een schending van het evenredigheidsbeginsel te constateren, een **manifeste of kennelijke onevenredigheid** aangetoond zal moeten worden. Dit betekent dat de drempel om een schending van het eigendomsrecht vast te stellen hoger zou liggen dan gebruikelijk (*i.e.* in zaken waar lidstaten geen ruime beoordelingsbevoegdheid hebben).

267. In recente zaak van 27 januari 2022 genaamd *Sātiņi-S*⁴⁰⁹, maakte het HvJ nogmaals duidelijk dat milieubescherming wel degelijk een doelstelling van algemeen belang⁴¹⁰ kan vormen en zelfs voorrang kan hebben op het individueel eigendomsrecht. In de vermelde zaak kocht de verzoekende partij, *Sātiņi-S*, in 2002 een veengebied in een beschermd natuurgebied en Natura 2000-beschermingszone. In 2017 vroeg hij aan de Letse overheid plattelandssteun een compensatie voor de jaren 2015 en 2016 aangezien het verboden was om in zijn gekochte veengebied veenbessenplantages aan te leggen. Zijn aanvraag werd afgekeurd aangezien er geen nationale regeling bestond die voorzag in dergelijke compensatie. Na verdere nationale procedurele stappen

⁴⁰⁴ HvJ 11 juli 1989, nr. C-265/87, ECLI:EU:C:1989:303, Schröder/Hauptzollamt Gronau, §22; HvJ 13 december 1994, nr. C-306/93, ECLI:EU:C:1994:407, SMW Winzersekt/Land Rheinland-Pfalz, §21 en HvJ 12 mei 2005, nr. C-347/03, ECLI:EU:C:2005:285, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia en ERSA, §131.

⁴⁰⁵ HvJ 26 september 2014, nr. T-634/13, ECLI:EU:T:2014:828, Arctic Paper Mochenwangen/Commissie, §59.

⁴⁰⁶ S. PEERS, T.K. HERVEY, J. KENNER en A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: a commentary*, Oxford, Hart Publishing, 2021, 513.

⁴⁰⁷ HvJ 13 december 1994, nr. C-306/93, ECLI:EU:C:1994:407, SMW Winzersekt/Land Rheinland-Pfalz, §27; HvJ 28 maart 2017, nr. C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236, Rosneft, §146 en HvJ 5 oktober 2017, nr. T-149/15, ECLI:EU:T:2017:693, Ben Ali/Raad, §167.

⁴⁰⁸ VLAAMSE REGERING, *Programmadocument PAS – Bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van een programmatische aanpak stikstof*, VR 2023 1503, MED.0103/2, 8-10.

⁴⁰⁹ HvJ 27 januari 2022, nr. C-234/20, ECLI:EU:C:2022:56, *Sātiņi-S*.

⁴¹⁰ *Ibid.*, §64.

werden er door het Letse Hof van Cassatie meerdere prejudiciële vragen gesteld, onder andere of het gebrek in een compensatieregeling geen schending uitmaakte van artikel 17 EU-Handvest indien een individu er een economische activiteit wenst uit te voeren? Hierbij moet wel de nuance gemaakt worden dat op het moment van aankoop van het betrokken grondgebied de verzoekende partij op de hoogte was gesteld van de mogelijke beperkingen.⁴¹¹

Hoewel artikel 15 EU-Handvest niet expliciet vermeld is in het arrest, zou men dit artikel wel in het achterhoofd kunnen houden aangezien er ook referentie gemaakt wordt naar de economische activiteiten die een individu wenst uit te voeren.

Zoals eerder vastgesteld (zie *supra* randnr.247) is natuurbescherming mogelijk als algemeen belang dat nagestreefd wordt.⁴¹² Het HvJ oordeelt verder dat de maatregelen die zijn opgesteld in het kader van natuurbescherming krachtens de Vogel- en Habitatrichtlijn, *i.e.* het verbod op het aanplanten van veenbessenplantages, en niet voorzien in een compensatieregeling, geen onevenredige ingreep vormen van het eigendomsrecht.⁴¹³ Uiteraard werd het feit dat de verzoekende partij van het verbod op de hoogte was op het moment van aankoop van het stuk grond mee in overweging genomen. In het algemeen stelt het HvJ dat lidstaten vrijwillig kunnen kiezen om in zulke situatie te bepalen of het al dan niet gewenst is in een compensatieregeling te voorzien voor eigenaren van percelen die getroffen worden door de IHM. Echter "*hieruit kan niet worden afgeleid dat het Unierecht een verplichting kent om die schadeloosstelling toe te kennen*".⁴¹⁴ Het HvJ oordeelde op gelijkaardige manier in een eerder arrest met betrekking tot het doden van dieren van eigenaren die uit (het kweken van) die dieren een economische activiteit vergaarden.⁴¹⁵

268. Hoewel bovenstaande zaak niet volledig gelijkaardig is aan de situatie met de PAS 2023, kunnen er toch enkele richtlijnen uit afgeleid worden met betrekking tot het standpunt van het HvJ ten aanzien van een aantasting van het eigendomsrecht ten opzichte van milieubescherming. Het HvJ draagt milieubescherming als algemeen belang duidelijk hoog in het vaandel. Daarnaast kent het HvJ een ruime beoordelingsvrijheid toe aan de nationale wetgever in het landbouwbeleid. Tot slot stelt het HvJ vast dat er geen algemene compensatieverplichting geldt voor lidstaten die bepaalde handelingen verbieden in het kader van natuurbescherming.

269. Daarmee is echter de kous nog niet af. Als tegengewicht is de zaak *Z.A.N.T.E. – Marathonisi A.E. v. Griekenland*⁴¹⁶ van het EHRM vermeldenswaardig. De verzoeker had de intentie om op het eiland Marathonisi een toeristische activiteit te exploiteren en er een hotelcomplex op te richten. Op het moment van de aankoop leek het mogelijk om op de gekochte grond te bouwen. Het werd gekwalificeerd als een bouwgrond buiten het stedelijk gebied. Het eiland heeft twee stranden, één van die stranden was een vaste plaats voor de Caretta Caretta schildpadden tijdens hun voortplanting. Bij een wet die dateert van na de aankoop wordt deze locatie ingekleurd als beschermd

⁴¹¹ *Ibid.*, §20-24 en §49.

⁴¹² *Ibid.*, §64.

⁴¹³ *Ibid.*, §65.

⁴¹⁴ *Ibid.*, §66.

⁴¹⁵ HvJ 10 juli 2003, nrs. C-20/00 en C-64/00, ECLI:EU:C:2003:397, Booker Aquaculture en Hydro Seafood, §85.

⁴¹⁶ EHRM 6 december 2007, nr. 14216/03, ECLI:CE:ECHR:2007:1206JUD001421603, *Z.A.N.T.E. – Marathonisi A.E. v. Griekenland*.

gebied. Aanvankelijk was het nog steeds mogelijk voor de verzoeker de voorziene activiteiten uit te voeren. Echter, verschillende wetgevende akten later wordt het eiland Marathonisi erkend als een 'particulier bosgebied'. Nog later wordt het eiland aangewezen als onderdeel van het Nationaal Park Zakynthos, om zo ook de schildpadden te beschermen. Alle bebouwing in dit Nationaal Park werd verboden, waardoor de verzoeker de geplande activiteiten niet langer kon uitvoeren. De verzoeker dient vervolgens een verzoek tot nietigverklaring van het decreet dat het eiland aanduidt als deel van het Nationaal Park, bij de Raad van State in. Dit werd verworpen. De verzoeker gaat hierna naar de burgerlijke rechter om een schadevergoeding te bekomen aangezien het niet langer mogelijk is om de geplande activiteiten te realiseren. Ook dit beroep werd verworpen. Het Hof van Beroep van Athene bevestigde deze beslissing, net zoals het Hof van Cassatie. De verzoeker stelde ook een vordering tot schadevergoeding in bij de administratieve rechter, maar ook hier bekwam zij niet de gewenste uitkomst. Er was geen vergoeding nodig volgens de rechter aangezien de gronden nog voor landbouwdoeleinden gebruikt kunnen worden.⁴¹⁷ Hierop ging de verzoeker naar het EHRM.

In het kader van de toekenning van een billijke vergoeding is voornamelijk paragraaf 54 van het arrest interessant. Hier stelt het EHRM vast dat het betrokken eiland een toeristische trekpleister is en dat het eiland sterk vervuild is. Bovendien zijn er ook geen sanitaire verzoeningen aanwezig op het eiland. Het EHRM stelt dat deze gegevens de doelstelling van milieubescherming ondermijnen. Indien men milieubescherming wenst in te roepen als het algemeen belang, is het EHRM de mening toegedaan dat er op de lidstaat een plicht rust om geen activiteiten toe te laten die de doelstelling kunnen ondermijnen. Dit dient dan ook in rekening te worden gebracht bij de beoordeling van de evenredigheid. Daar waar de lidstaat nalaat de nodige maatregelen te nemen tegen activiteiten die het vooropgestelde doel in gevaar brengen, kan er een onevenredigheid vastgesteld worden wanneer er in zulke situatie geen billijke vergoeding bestaat ter compensatie (§55 van het arrest). Het EHRM beslist in deze zaak dan ook tot een schending van artikel 1 EAP EVRM. Omwille van bovenstaande redenen was er geen sprake van evenredigheid tussen de conflicterende belangen (lees: '*fair balance*').

270. Deze beoordeling van het EHRM kan, voor het HvJ, dienen als inspiratie voor het vaststellen van een potentiële onevenredigheid daar waar ze van mening zou dat *in casu* de Vlaamse Regering tekortgekomen is in het nemen van andere nodige maatregelen met betrekking tot de verwezenlijking van de S-IHD.

Uit de beleidshistoriek blijkt dat de Vlaamse Regering voorafgaand aan 2023 enkele maatregelen heeft getroffen betreffende de stikstofproblematiek. Echter de kwaliteit van deze maatregelen kan hierbij wel in vraag gesteld worden. Had de Vlaamse Regering niet reeds eerder strenger moeten handelen, zodat de situatie die zich vandaag voordoet vermeden had kunnen worden? De stikstofproblematiek is namelijk geen problematiek van de afgelopen drie jaren. De Vlaamse Regering is reeds langer op de hoogte van de problematiek en de effecten die het heeft op de S-IHD van de verschillende habitattypes, die zij dient te verwezenlijken. Zo wordt het ook aangehaald in de interviews met Jos Ramaekers (zie *bijlage 4*), Respondent 3 (zie *bijlage 5*).

⁴¹⁷ *Ibid.*, §6-35.

271. Uit bovenstaande overwegingen van de belangenafweging valt het mijns inziens sterk te betwijfelen dat het HvJ in de situatie van het PAS 2023, zoals geschetst onder randnr.234, een onteigening zal vaststellen.

f) Besluit

272. Hoewel de beschouwingen van het EHRM in de zaak *Z.A.N.T.E. – Marathonisi A.E. v. Griekenland*, zoals weergegeven in randnr.269, waarbij dus rekening wordt gehouden met het tijdsverloop van het overheidsoptreden en de nalatigheid ervan, lijkt het mij onwaarschijnlijk dat een schending van artikel 17 EU-Handvest vastgesteld zal worden. Er wordt namelijk voorzien in een wettige basis (zie *supra* randnrs.240-245), een algemeen belang dat ruim aanvaard is (zie *supra* randnrs.246-250) en een billijke vergoeding (zie *supra* randnrs.251-258). Ook in de laatste beperkingsvoorwaarde van artikel 17 EU-Handvest ben ik van mening dat er een relatief lage succesratio is tot het vaststellen van een schending van het eigendomsrecht.

Op zijn allerminst zal er een hogere drempel van onevenredigheid gehanteerd worden vooraleer er tot een schending geconstateerd kan worden.

273. Uiteraard dient met bovenstaand besluit enige voorzichtigheid gepaard te gaan. Er zou namelijk een potentiële schending kunnen zijn van twee grondrechten; artikel 15 en artikel 17 EU-Handvest. Zoals aangegeven in randnr.226, behandelt het HvJ deze grondrechten vaak tezamen in zaken waar beide grondrechten aangevoerd worden. Dit kan het negatieve effect hebben dat wanneer het HvJ geen schending vaststelt van het eigendomsrecht, ze dit ook niet doet voor de vrijheid van beroepsuitoefening en *vice versa*. Nota dient echter gemaakt te worden dat (in theorie) dit niet per se het geval moet zijn. Tegen deze redenering kan ook ingebracht worden dat er voor een schending van het eigendomsrecht waarbij het individu tevens zijn beroepsuitoefening verliest, een grondigere (lees: zwaardere) rechtvaardiging wordt verwacht van de lidstaat in kwestie.

g) De facto onteigening

274. In bovenstaande tekst is geconcludeerd dat er wellicht geen sprake zal zijn van een *de iure* of formele onteigening. De resterende vraag blijft echter overeind: zou de situatie *in casu* mogelijks een *de facto* onteigening uitmaken.

275. De grens tussen een *de iure* en *de facto* onteigening is niet steeds even gemakkelijk. Zonder hier een extensieve uiteenzetting van te geven, kan gesteld worden dat het belangrijkste onderscheidingscriterium de werkelijke ontneming van eigendom is. Er is sprake van een *de facto* onteigening volgens het EHRM daar waar er geen eigenlijke eigendomsoverdracht plaatsvindt. Met andere woorden ontbreekt er bij een *de facto* onteigening de juridische en wettelijke grondslag.⁴¹⁸ Het EHRM dient dus de feitelijke werkelijkheid in overweging te nemen.⁴¹⁹

⁴¹⁸ B. AKKERMANS, "Het Eerste Protocol, Artikel 1 Eigendom" in *EVRM Rechtspraak & Commentaar*, Den Haag, Sdu, 2011, 18.

⁴¹⁹ EHRM 23 september 1982, nrs. 7151/75 en 7152/75, ECLI:CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, Sporrong en Lönnroth v. Zweden, §63; EHRM 22 mei 1998, nr. 27053/95, ECLI:CE:ECHR:1998:0522JUD002705395,

276. Opvallend is dat het HvJ een *de facto* onteigening niet erkend als afzonderlijke categorie van een eigendomsbeperking. Dit is om te voorkomen dat een te dogmatische aanpak gecreëerd wordt bij het analyseren van beperkingen van het eigendomsrecht.⁴²⁰

277. Wanneer dan de definitie van een *de facto* onteigening van het EHRM gehanteerd zou worden, is het relatief ondenkbaar dat de stopzettingsmaatregel van het PAS 2023 als een *de facto* onteigening bekeken zou worden aangezien er bij de maatregel juist wel sprake is van een eigendomsoverdracht. Het is namelijk de overheid die eigenaar van de gronden zal worden tegen het betalen van een bepaalde compensatie (lees: prijs).⁴²¹

278. Volgens bovenstaande theorie lijkt het dus ook niet mogelijk om een *de facto* onteigening te kunnen vaststellen, aangezien via de aankoop door de overheid van de gronden van het landbouwbedrijf ook het eigendomsrecht formeel zal overgedragen worden.

III.2.3 Artikel 37 EU-Handvest: milieubescherming

III.2.3.1 In theorie

279. In tegenstelling tot de bovenvermelde artikelen staat artikel 37 EU-Handvest niet opgenomen onder 'Hoofdstuk II. Vrijheden', maar wel onder 'Hoofdstuk IV. Solidariteit'. Het artikel spreekt dan ook niet over een recht zoals het recht op eigendom of recht om te werken. Artikel 37 bestaat uit één enkele paragraaf die leest als volgt:

"Een hoog niveau van milieubescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu moeten in het beleid van de Unie worden geïntegreerd en overeenkomstig het beginsel van duurzame ontwikkeling worden gewaarborgd." (eigen onderlijning)

280. Er zijn enkele kanttekeningen te maken betreffende dit artikel. Allereerst betreft het artikel geen recht of vrijheid maar is het artikel eerder een neergeschreven **principe of beginsel**.⁴²² De achterliggende redenen van deze kwalificatie zijn wellicht politiek-diplomatische motieven omtrent het opnemen van sociale rechten, zoals een recht op bescherming van leefmilieu of een gezond leefmilieu, in een grondrechteninstrument.⁴²³ Het gebrek aan consensus tussen de EU-lidstaten leidt tot het aannemen van een louter principe betreffende milieubescherming en geen recht.⁴²⁴ Een principe wordt namelijk gekwalificeerd als juridisch 'zwakker' dan de traditionele rechten en

Vasilescu v. Roemenië, §51 en EHRM 29 maart 2010, nr. 34044/02, ECLI:CE:ECHR:2010:0329JUD003404402, Depalle v. Frankrijk, §78.

⁴²⁰ S. PEERS, T.K. HERVEY, J. KENNER en A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: a commentary*, Oxford, Hart Publishing, 2021, 506.

⁴²¹ VLAAMSE REGERING, *Programmadocument PAS – Bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van een programmatische aanpak stikstof*, VR 2023 1503, MED.0103/2, 107-109.

⁴²² S. BOGOJEVIC en R. RAYFUSE (eds.), *Environmental Rights in Europe and Beyond*, Portland, Hart Publishing, 2018, 205-206.

⁴²³ E. SCOTFORD, *Environmental Rights and Principles in the EU Context: Investigating Article 37 of the Charter of Fundamental Rights*, 23 augustus 2018, <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10047282/1/Environmental%20Rights%20and%20Principles%20in%20the%20EU%20Context%20-%20accepted%20final%20author%20version.pdf> (consultatie 18 april 2023), 11.

⁴²⁴ S. PEERS, T.K. HERVEY, J. KENNER en A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: a commentary*, Oxford, Hart Publishing, 2021, 1048.

vrijheden.⁴²⁵ Gezien de (relatieve) zwakheid van een principe is er meer politieke draagkracht om het toch in te schrijven in het Handvest, zonder dat lidstaten zich er sterk door gebonden voelen.

Het onderscheid tussen een principe en een recht is niet zonder gevolg. Zo kunnen individuen in beginsel geen beroep doen op loutere principes. Dit is omdat principes eerder abstracte en objectieve normen zijn en niet via zichzelf rechten toekennen of verplichtingen opleggen. Principes vereisen een bepaalde tenuitvoerlegging waarbij er dan rekening gehouden dient te worden met dit principe. Zelfs na hun tenuitvoerlegging of implementatie brengen de principes geen rechten teweeg. Hierdoor kunnen ze op zichzelf geen rechtsgrondslag vormen voor een vordering.⁴²⁶ Voor niet-traditionele grondrechtenbepalingen, zoals artikel 37 EU-Handvest, is het niet altijd even duidelijk tot welke categorie zij behoren: een recht of een principe? Het EU-Handvest voorziet dan ook niet in een lijst, noch exhaustief noch exemplatief, waarin de artikelen in één van de categorieën worden ondergebracht.

Naar mijn mening is artikel 37 EU-Handvest een (relatief) duidelijk voorbeeld van een principe (dit wordt ook bevestigd door rechtsleer⁴²⁷). Eerst en vooral is het niet opgenomen onder 'Hoofdstuk II. Vrijheden' waar de eerder traditionele *grondrechten* staan in opgenomen. Ten tweede staat in de toelichtingen betreffende het EU-Handvest duidelijk dat het gaat om een "(...) *in dit artikel neergelegde beginsel* (...)"⁴²⁸. Ten slotte bevat het artikel niet het woord "recht", wat wel het geval is bij de traditionelere grondrechten zoals onder andere artikelen 5, 7, 15 en 17 EU-Handvest.

281. Hoewel het artikel een principe betreft, waarvan de betekenis is dat ze juridisch 'zwakker' zijn, kent het toch een breed toepassingsgebied. Louter kijkend naar de bewoordingen van artikel 37 zou men veronderstellen dat het enkel van toepassing is op de EU en haar instellingen, gezien de woorden "(...) *in het beleid van de Unie* (...)". Het tegendeel is waar, wie verder leest zal zien dat artikel 52, §5 EU-Handvest hieromtrent meer uitleg verschaft. Aangenomen kan worden dat het ook op Lidstaten van toepassing is daar waar zij het Unierecht ten uitvoer leggen.⁴²⁹ Het voormelde artikel verduidelijkt het toepassingsgebied als volgt:

"Aan de bepalingen van dit Handvest die beginselen bevatten, kan uitvoering worden gegeven door wetgevings- en uitvoeringshandelingen van de instellingen, organen en instanties van de Unie en door handelingen van de lidstaten wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden. De

⁴²⁵ E. SCOTFORD, *Environmental Rights and Principles in the EU Context: Investigating Article 37 of the Charter of Fundamental Rights*, 23 augustus 2018, <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10047282/1/Environmental%20Rights%20and%20Principles%20in%20the%20EU%20Context%20-%20accepted%20final%20author%20version.pdf> (consultatie 18 april 2023), 11.

⁴²⁶ M. KELLERBAUER, M. KLAMERT en J. TOMKIN (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, New York, Oxford University Press, 2019, 2257 en S. PEERS, T.K. HERVEY, J. KENNER en A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: a commentary*, Oxford, Hart Publishing, 2021, 1053.

⁴²⁷ S. PEERS, T.K. HERVEY, J. KENNER en A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: a commentary*, Oxford, Hart Publishing, 2021, 1053 en S. BOGOJEVIC en R. RAYFUSE (eds.), *Environmental Rights in Europe and Beyond*, Portland, Hart Publishing, 2018, 205-206.

⁴²⁸ EUROPEAN AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS (FRA), *Handvest van grondrechten van de Europese Unie – artikel 37 – toelichtingen*, <https://fra.europa.eu/nl/eu-charter/article/37-milieubescherming> (consultatie 18 april 2023).

⁴²⁹ S. PEERS, T.K. HERVEY, J. KENNER en A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: a commentary*, Oxford, Hart Publishing, 2021, 1042.

rechterlijke bevoegdheid ten aanzien van die bepalingen blijft beperkt tot de uitlegging van genoemde handelingen en de toetsing van de wettigheid ervan.” (eigen onderlijning)

Bovendien dient ook vermeld te worden dat het principe van milieubescherming, specifiek het hoog niveau van milieubescherming en de verbetering van milieukwaliteit, niet louter van toepassing is in het beleid betreffende milieuaangelegenheden. Het dient te worden toegepast in het *gehele* EU-beleid, ook daar waar er niet noodzakelijk een direct verband is met milieu.⁴³⁰

282. Een laatste kanttekening kan gemaakt worden met betrekking tot de inspiratie voor artikel 37 EU-Handvest. Voor lezers die reeds enige kennis hebben van Unierechtelijk milieurecht toont de bepaling misschien enkele gelijkenissen met artikel 3, derde lid VEU:

“3. De Unie brengt een interne markt tot stand. Zij zet zich in voor de duurzame ontwikkeling van Europa, op basis van een evenwichtige economische groei en van prijsstabiliteit, een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, en van een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu. De Unie bevordert de wetenschappelijke en technische vooruitgang.”

Wie vergelijkt met artikel 37 EU-Handvest (zie *supra* randnr.279) ziet duidelijk enkele tekstuele overeenkomsten; duurzame ontwikkeling, hoog niveau van milieubescherming, verbetering van de milieukwaliteit. Het hoog niveau van milieubescherming is dan ook een van de kernbeginselen in het Unierechtelijk milieurecht.⁴³¹ Daarnaast is artikel 37 ook gebaseerd op de artikelen 11 en 191 VWEU. Net zoals artikel 3, derde lid VEU, beschrijven ook de artikelen 11 en 191 VWEU de ambities en doelstellingen van de EU met betrekking tot milieubescherming in haar beleid. Zo omvat artikel 11 VWEU het integratieprincipe met betrekking tot milieubescherming. Bescherming van het milieu is namelijk “*een van de wezenlijke doelstellingen van de Gemeenschap* [nu: EU]”⁴³², zoals erkend in de *ADBHU*⁴³³-zaak. Artikel 191 VWEU voorziet dan weer in een opsomming van verschillende doelstellingen van het Unierechtelijk milieubeleid.

Al deze artikelen, inclusief artikel 37 EU-Handvest, die het principe hoog niveau van milieubescherming op de een of andere manier verwoorden, worden vaak gecategoriseerd als intentieverklaringen zonder enige bindende kracht.⁴³⁴ Vandaar ook de kwalificatie als principe (zie *supra* randnr.280). Dit duidt nogmaals op de debateerbare juridische kracht van artikel 37 EU-Handvest en het daarin omvatte beginsel. Ook de juridische afdwingbaarheid is hierdoor twijfelachtig. Toch is het artikel niet irrelevant met betrekking tot een mensenrechtenanalyse van de PAS 2023, zie *infra* randnr.287 e.v. Zo legt artikel 37 EU-Handvest wel degelijk bepaalde verplichtingen op aan

⁴³⁰ *Ibid.*

⁴³¹ J. VAN ZEBEN, J. en A. ROWELL, *A guide to EU Environmental Law*, Oakland, University of California Press, 2021, 47-49.

⁴³² HvJ 7 februari 1985, nr. C-240/83, ECLI:EU:C:1985:59, Procureur de la République/ADBHU, §13.

⁴³³ HvJ 7 februari 1985, nr. C-240/83, ECLI:EU:C:1985:59, Procureur de la République/ADBHU.

⁴³⁴ N. DE SADELEER, “The principle of a high level of environmental protection in EU law: policy principle or general principle of law?”, *Mijörättsliga Perspektiv Och Tankevänder, Vänbok Till Jan Darpö & Gabriel Michanek, Uppsala, Iustus Förlag* 2013, (453) 454.

(voornamelijk) EU-instellingen om een zo hoog mogelijk niveau van milieubescherming te waarborgen. Het zou dus fout zijn te stellen dat het artikel louter ambities verwoordt.⁴³⁵

283. De juridische afdwingbaarheid is bovendien afhankelijk van het beperkingsregime dat van toepassing is op het artikel, en de al dan niet strikte interpretatie ervan. De interpretatiebevoegdheid van de rechter is echter beperkt door artikel 54, §5 EU-Handvest met de volgende zin: “*De rechterlijke bevoegdheid ten aanzien van die bepalingen [bepalingen die principes bevatten] blijft beperkt tot de uitlegging van genoemde handelingen [handelingen die uitvoering geven aan de principes of beginselen van het Handvest] en de toetsing van de wettigheid ervan.*” Een strikte lezing van deze zinsnede zou tot gevolg hebben dat enkel een beroep gedaan kan worden op artikel 37 EU-Handvest voor een handeling die het principe van artikel 37 EU-Handvest ten uitvoer legt en er expliciet naar verwijst.⁴³⁶

Echter, zoals eerder aangehaald (zie *supra* randnr.282), is artikel 37 sterkt geïnspireerd op artikel 11 VWEU. Bij dit laatste artikel is er geen sprake van een restrictieve interpretatie. Dit artikel wordt niet enkel gehanteerd door de rechter om de wettigheid van uitvoeringshandelingen betreffende het milieu-integratieprincipe te controleren, maar ook in meer algemene situaties. Door een gezamenlijke lezing van deze artikelen kan gesteld worden dat de interpretatie van artikel 37 EU-Handvest, die artikel 54, §5 van datzelfde verdrag voorstelt, helemaal niet zo restrictief is.⁴³⁷ Gezamenlijk vormen de artikelen namelijk een van de belangrijkste basisprincipes van het Unierechtelijk milieurecht; een hoog niveau van milieubescherming. Dit basisprincipe dient dan ook in *alle* situaties van EU-regelgeving, inclusief nationale regelgeving die voorzien in de tenuitvoerlegging van de Unierechtelijke normen, afdwingbaar te zijn.

284. Het feit dat het juridisch afdwingbaar moet zijn, betekent nog niet dat daarom de rechter ook overtuigd is van een potentiële schending ervan. De EU-wetgever beschikt namelijk over een ruime beoordelingsmarge wanneer zij een belangenafweging dient te maken tussen conflicterende rechten.⁴³⁸ Aangezien er een ruime beoordelingsvrijheid is, kan slechts tot een schending geconstateerd worden wanneer er sprake is van een **manifeste** schending of daar waar de EU haar bevoegdheden is te buiten gegaan.⁴³⁹

285. Geconcludeerd dient te worden dat artikel 37 EU-Handvest potentieel biedt. Tegelijkertijd blijft het ook aftasten via welke mogelijkheden, en op welke manier, er een beroep gedaan kan worden op het artikel. Hoewel reeds verschillende rechtsgeleerden⁴⁴⁰ over dit artikel hebben

⁴³⁵ S. BOGOJEVIC en R. RAYFUSE (eds.), *Environmental Rights in Europe and Beyond*, Portland, Hart Publishing, 2018, 206.

⁴³⁶ S. PEERS, T.K. HERVEY, J. KENNER en A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: a commentary*, Oxford, Hart Publishing, 2021, 1056.

⁴³⁷ *Ibid.*

⁴³⁸ *Ibid.*

⁴³⁹ HvJ 13 november 1990, nr. C-331/88, ECLI:EU:C:1990:391, The Queen/Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte FEDESA e.a., §8.

⁴⁴⁰ Lees onder andere de rechtsleer van E. SCOTFORD, *Environmental Rights and Principles in the EU Context: Investigating Article 37 of the Charter of Fundamental Rights*, 23 augustus 2018, <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10047282/1/Environmental%20Rights%20and%20Principles%20in%20the%20EU%20Context%20-%20accepted%20final%20author%20version.pdf> (consultatie 18 april 2023), 28 p.; N. DE SADELEER, “The principle of a high level of environmental protection in EU law: policy principle or general principle of law?”, *Mijörättsliga Perspektiv Och Tankevänder, Vänbok Till Jan Darpö & Gabriel Michanek*,

geschreven en struikelblokken ervan hebben geïdentificeerd (die vaak terugkomen op de juridische afdwingbaarheid van het artikel), blijft het aftasten naar een concreet toetsingschema.

286. In de mensenrechtelijke analyse van deze thesis is er toch een rol weggelegd voor artikel 37 EU-Handvest als '**belang**' bij de belangenafweging zoals toegelicht onder de randnr.289.

III.2.3.2 Toepassing op het Stikstofakkoord

287. Hoewel een individu dus geen rechtstreekse rechten kan ontlenuen aan artikel 37 EU-Handvest⁴⁴¹, aangezien het een principe is (zie *supra* randnr.280), is het artikel niet irrelevant met betrekking tot bovenstaande grondrechtentoets van de PAS 2023.

Het hoog niveau van milieubescherming dat de EU, alsook haar lidstaten, dient na te streven, is namelijk de keerzijde van de medaille. Het is het voornaamste andere belang dat in overweging moet genomen worden bij de belangenafweging van een potentiële mensenrechtenschending bij de artikelen 15 en 17 EU-Handvest. Het is vanuit dit oogpunt dat artikel 37 EU-Handvest in overweging genomen dient te worden. In de praktijk zal dit wellicht zijn bij de toepassing van het evenredigheidsbeginsel waarbij de verschillende conflicterende belangen tegenover elkaar afgewogen worden (zie *supra* randnrs.263-270).

288. Om een schending te constateren van artikel 37 EU-Handvest dient er sprake te zijn van een **manifeste** schending (zie *supra* randnr.284). *In casu* zou de schending met betrekking tot milieubescherming zich niet situeren in de het PAS-beleidskader 2023 zelf, maar in de situatie indien dit beleidskader er niet zou zijn. Met andere woorden wanneer de Vlaamse Regering dus nagelaten zou hebben om de vooropgestelde instandhoudingsdoelstellingen ('IHD') te bereiken, wegens een gebrek aan beleidsvoering.

289. Toch kan een individu, of belangenorganisatie, geen rechtstreekse rechten uit dit artikel opvoeren. Dit artikel en het belang dat het behartigt (*i.e.* natuurbescherming en duurzaamheid), lijkt mij eerder geïntegreerd te worden in de belangenafweging (zie *supra* randnrs. 263-270) als een '**belang**' en legitiem doel dat de overheid nastreeft, zonder dat hierbij per definitie naar artikel 37 EU-Handvest gerefereerd zal (en moet) worden.

Het valt namelijk niet te ontkennen dat, zoals ook blijkt uit de interviews met Johan Van Den Bosch (zie *bijlage 3*) en Jos Ramaekers (zie *bijlage 4*), dat er in de huidige situatie van de SBZ-H een spoedeisend overheidsoptreden vereist is om natuur, en zo ook klimaat, te beschermen. Daarnaast is de groeiende belangstelling voor milieu in het kader van mensenrechten ook niet te negeren.⁴⁴²

Uppsala, Iustus Förlag 2013, 447-465 en S. PEERS, T.K. HERVEY, J. KENNER en A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: a commentary*, Oxford, Hart Publishing, 2021, 1042-1063.

⁴⁴¹ M. KELLERBAUER, M. KLAMERT en J. TOMKIN (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, New York, Oxford University Press, 2019, 2198 en 2257.

⁴⁴² C.M. BILLIET en H. SCHOUKENS (eds.), *Klimaatrechtspraak*, Brugge, die Keure, 2021, 35-36.

Zo nam de Verenigde Naties op 28 juli, zonder enige tegenstem, een resolutie⁴⁴³ aan die voorziet in het fundamenteel recht op een gezond leefmilieu.⁴⁴⁴

III.3 Tussentijdse conclusie

290. Indien tot een schending van artikel 15 EU-Handvest zou worden besloten, lijkt mij dit eerder te gebeuren in samenhang met artikel 17 EU-Handvest, in tegenstelling tot artikel 15 als alleenstaand artikel.

291. Met betrekking tot artikel 15 EU-Handvest lijkt het grootste argument te zijn dat er geen formeel en expliciet beroepsverbod ingeschreven staat in de PAS 2023. *De facto* wordt de beroepsmogelijkheid van de landbouwer-piekbelaster in zekere mate wel beperkt, maar hij wordt niet tegengehouden om zijn activiteiten elders op een meer duurzame manier verder te zetten. Bovendien lijkt het algemeen belang van natuurbescherming een steeds meer prominente rol in te nemen bij de belangenafweging, zoals aangegeven bij de analyse van artikel 17 EU-Handvest (zie *supra* randnrs.263-271). Aangezien de PAS 2023 erin bestaat om de IHD van de Habitatrichtlijn te behalen, lijkt het mij aannemelijk dat het HvJ des te meer belang zal toekennen aan het algemeen belang van natuurbescherming.

292. Een schending van artikel 37 EU-Handvest, indien Vlaanderen niet de huidige PAS-maatregelen zou nemen, zal (formeel) niet vastgesteld worden gezien de onmogelijkheid voor individuen om hier rechten aan te verlenen. Zoals eerder vermeld (zie *supra* randnrs. 286), wil dit echter niet zeggen dat de belangen die het artikel behartigt niet in overweging kunnen worden genomen in de belangenafweging bij de andere twee artikelen.

⁴⁴³ Resolutie inzake het recht van de mens op een schoon, gezond en duurzaam milieu, *UNTS A/76/L.75*.

⁴⁴⁴ X., *UN General Assembly declares access to clean and healthy environment a universal human right*, UN News, 28 juli 2022, <https://news.un.org/en/story/2022/07/1123482> (consultatie 6 mei 2023).

IV. CONCLUSIE

293. Aan het begin van deze thesis is de volgende onderzoeksvraag opgeworpen: “*Welke bezwaren kunnen potentieel geïdentificeerd worden in het Vlaamse Stikstofakkoord in het licht van artikel 6, lid 3 Habitatrichtlijn en de artikelen 15, 17 en 37 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie?*”. Om tot een antwoord te komen werd eerst het rechtshistorisch kader uiteengezet om vervolgens over te gaan naar het milieurechtelijk en mensenrechtelijk aspect van de onderzoeksvraag.

294. Het stikstofbeleid is onderhevig geweest aan verschillende veranderingen doorheen enkele decennia. In de jaren 90 kwam de Habitatrichtlijn tot stand, wat de Unierechtelijke hoeksteen vormt voor de PAS. Naar aanleiding van deze richtlijn, en voor volledigheid ook de Vogelrichtlijn, werden er verschillende SBZ's aangeduid om een Natura 2000-netwerk te kunnen vormen. Het doel van deze SBZ's en het Natura 2000-netwerk is om te voorzien in een ecologisch coherent netwerk in de EU, waar verschillende habitats en soorten kunnen floreren. In april 2014 werden deze SBZ's definitief vastgesteld, alsook de specifieke instandhoudingsdoelstellingen hiervoor. De nationale uitwerking van de Habitatrichtlijn levert uiteindelijk 38 SBZ's op in Vlaanderen (zie *supra* randnr.46-48).

Tevens werd er in april 2014 ook een eerste aanzet gegeven tot een PAS. Zo werd in een aantal basisprincipes (zie *supra* randnrs.54-55) voorzien, alsook in verschillende ‘*tools*’ ter ondersteuning van het beleid (zie *supra* randnrs.59-50). Om het nieuwe beleid te introduceren voorzag de Vlaamse overheid in een overgangperiode, een Voorlopige PAS en een Definitieve PAS. De overgangperiode werd in april 2014 ingezet door een eerste inkleuring aan de landbouwbedrijven te geven op basis van hun impact op de SBZ's. Met het Instandhoudingsbesluit (juni 2014) legde de Vlaamse Overheid haar beleidslijnen met betrekking tot het natuurbeleid vast (zie *supra* randnrs.62-65). Deze beslissingen werden nogmaals bevestigd in januari 2015 met een inrichtingsnota ‘*Programmatische Aanpak Stikstof*’ (zie *supra* randnrs.66-67).

Op 30 november 2016 voorzag de Quinquiesconceptnota in een belangrijke actualisatie van het stikstofbeleid (zie *supra* randnrs.68-81). Deze conceptnota bevatte een meer geconcretiseerd plan van aanpak voor de inwerktreding van de PAS en wijzigde het initiële tijdsplan waarmee werd voorzien in een overgangperiode, een Voorlopige PAS en een Definitieve PAS. Men stelde niet langer voor om te werken met de (tussentijdse) Voorlopige PAS, maar om na de overgangperiode direct een Definitieve PAS in werking te laten treden. De Quinquiesconceptnota wierp ook een nieuwe blik op de stikstofproblematiek en erkende de ernst ervan. Het werd duidelijk dat een structurele aanpak nodig was.

Na een grondige evaluatie (zie *supra* randnr.73) van het toen geldende PAS-beleidskader werd de aanpak dan ook gewijzigd met een omzendbrief in september 2017. Op dit ogenblik bevond Vlaanderen zich nog altijd in een ‘overgangperiode’. De Voorlopige PAS was namelijk afgeschreven en de ontwikkeling van een Definitieve PAS werd op de lange baan geschoven (en uiteindelijk nooit behaald tegen de vooropgestelde datum; 1 januari 2019). Het plan van aanpak uit de Quinquiesconceptnota bracht, via een de omzendbrief van 2017, de herstructurering van oranje

bedrijven met zich mee. In de omzendbrief 2017 werden de significantiekaders daterend van 30 januari 2015, aangepast (zie *supra* randnr.80).

295. De omzendbrief van 2017 was de laatste actualisatie van het stikstofbeleid tot 25 februari 2021. Dit is de dag waarop de RvVb het Stikstofarrest bekend maakte, nadat ze reeds verschillende waarschuwingen had gegeven aan de Vlaamse overheid omtrent het PAS-beleid in eerdere arresten (zie *supra* randnrs.130-141). Door de uitspraak van de RvVb in het Stikstofarrest werd de overheid gedwongen om dringend haar stikstofbeleid aan te passen. Vlak voor de uitspraak van de RvVb had de Vlaamse Regering al een expertenpanel PAS samengesteld om advies te verlenen over de verdere aanpak van de heersende problematiek (zie *supra* randnrs.85-90). Het expertenpanel leverde advies op 28 juni 2021; hieruit bleek dat een reductie van de stikstofemissie dringend nodig was.

296. Kort na het Stikstofarrest werd er op 3 maart 2021 een actualiteitsdebat gehouden in het Vlaams Parlement. Dit is het eerste van velen. Naar aanleiding van het arrest, en om de tussentijd tot een Definitieve PAS te overbruggen, werd op 2 mei 2021 een ministeriële instructie met bijhorend richtsnoer uitgevaardigd die de significantiekaders drastisch veranderde (zie *supra* randnrs.92-97).

Met deze ministeriële instructie kocht de Vlaamse Regering tijd om het eens te raken over een definitieve PAS. Een eerste conceptnota kwam er begin 2022, gevolgd met een ontwerp-PAS op 19 april 2022 (zie *supra* randnrs.102-106). Dit ontwerp werd zeer kritisch onthaald en vormt de start van een politiek (media-)schouwspel.

297. In de periode van eind 2022 tot begin 2023 stonden de media-outlets vol artikels met betrekking tot de stikstofcrisis die er heerste in de politiek. Uiteindelijk kwam er op 10 maart 2023 een definitieve PAS (zie *supra* randnrs.120-127), waarbij alle politieke partijen instemden. Voor de landbouwers en natuurorganisaties was het een opluchting dat er eindelijk een beslissing kwam.

Uiteraard kwam er ook kritiek op de PAS 2023. In deze thesis werd de mogelijke juridische kritiek nagegaan vanuit twee aspecten: het milieurechtelijk en het mensenrechtelijk.

298. Milieurechtelijk gezien kunnen er bij de PAS 2023 – wie de beleidslijnen ervan (zie *supra* randnrs.120-127) in overweging neemt – fundamentele vragen gesteld worden in het belang van het milieu en de wetenschappelijke zekerheid ervan. Voornamelijk het *death by a thousand cuts*-scenario is hierbij een grote bezorgdheid (zie *supra* randnr.175). Daarnaast is het misschien wetenschappelijk niet verantwoord om nog vergunningen toe kennen in een vol stikstofbad of een stikstofbad dat nog niet voldoende is leeggelopen? Voor een verder onderzoek van deze vermelde knelpunten, adviseer ik een multidisciplinair team samen te stellen.

299. Ook vanuit de mensenrechtelijke invalshoek kunnen er enkele bezwaren gemaakt worden. Deze bezwaren zullen afgetoetst moeten worden door het HvJ aan de hand van een prejudiciële vraagstelling door de nationale rechter. Een individu heeft namelijk geen directe toegang tot het HvJ (zie *supra* randnrs.187-200).

Uit de PAS 2023 werd de beleidsmaatregel die voorziet in een verplichte stopzetting van rode bedrijven of piekbelasters afgetoetst aan artikel 15 EU-Handvest (vrijheid van beroep en het recht

te werken), artikel 17 EU-Handvest (het recht op eigendom) en artikel 37 EU-Handvest (milieubescherming).

Die eerste twee artikelen zijn gekozen vanuit het oogpunt van de landbouwer die zijn eigendom en werk verliest door de verplichte stopzetting. Gezien de nauwe verbondenheid tussen de twee artikelen (zie *supra* randnr.210 en 226) werden deze ook gezamenlijk geanalyseerd. Dit staat ook toe hierover een gezamenlijke conclusie te schrijven.

Artikel 37 EU-Handvest, dat aangewend is vanuit het oogpunt van de natuurorganisaties, dient niet als een mensenrecht beschouwd te worden waarop een individu een beroep kan doen. Het dient gekwalificeerd te worden als een principe of belang (zie *supra* randnr.289 en 280). Dit artikel is dan ook afgewogen als een belang binnen de evenredigheidstoets *sensu stricto* (zie *supra* 289 en 263-270).

300. Bij de afweging van de conflicterende belangen – voor de landbouwers: het recht op eigendom en recht te werken, voor de belangengroepen van natuur: natuurbescherming – zijn er verschillende argumenten (lees: bezwaren) die opgeworpen kunnen worden.

Bezwaren die potentieel gesteld kunnen worden in het belang van de landbouwers, in het licht van bovenvermelde beleidsmaatregel, zijn een schending van het eigendomsrecht en recht om te werken. Dit aangezien zij door de verplichte stopzetting hun eigendom zullen verliezen, alsook hun beroepsactiviteit. Echter, er wordt niet voorzien in een (expliciet) beroepsverbod (zie *supra* randnr.214-215) en er wordt voorzien in een vergoedingssysteem voor het eigendomsverlies (zie *supra* randnr.256). Toch is ook de (mogelijks te kwalificeren) laattijdige en nalatige rol van de Vlaamse overheid op vlak van beleidsvoering een belangrijk aspect dat in overweging dient genomen te worden in de belangenafweging (zie *supra* randnr.269-270).

Tegenover de individuele belangen van de landbouwer, is er het algemeen belang van natuurbescherming. De urgentie om in het belang van natuur en klimaat te handelen, kan dan ook niet verwaarloosd worden. Er is dan ook een groeiende belangstelling voor milieu en klimaat in de rechtspraak (en in de maatschappij).

Gezien bovenstaande overwegingen is het dan ook onwaarschijnlijk, maar niet onmogelijk, dat er een schending van de individuele belangen (lees: rechten uit de artikelen 15 en 17 EU-Handvest) van de landbouwer vastgesteld zal worden. Een schending van artikel 37 EU-Handvest is überhaupt onmogelijk, aangezien het niet gekwalificeerd is als een recht (zie *supra* randnr.289 en 280).

BIBLIOGRAFIE

Wetgeving

Internationale regelgeving

Resolutie inzake het recht van de mens op een schoon, gezond en duurzaam milieu, *UNTS A/76/L.75*.

Supranationale regelgeving

Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950, *ETS 5*.

Eerste aanvullend protocol bij Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 20 maart 1952, *ETS 9*.

Europese regelgeving

Verdragen, richtlijnen en verordeningen

Verdrag betreffende de Europese Unie, *Pb.C.* 26 oktober 2012, afl. 326, 13.

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, *Pb.C.* 26 oktober 2012, afl. 326, 47.

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, 26 oktober 2012, *Pb.C.* 26 oktober 2012, afl.326, 391.

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, afl. 206, 7.

Richtl.EP en Raad nr. 2004/107/EG, 15 december 2004 betreffende arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de lucht, *Pb.L.* 26 januari 2005, afl.23, 3.

Richtl.EP en Raad nr. 2008/50/EG, 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa, *Pb.L.* 11 juni 2008, afl. 152, 1.

Richtl.EP en Raad nr. 2009/147/EG inzake het behoud van de vogelstand (gecodificeerde versie), *Pb.L.* 26 januari 2010, afl. 20, 7.

Richtl.Comm. nr. 2015/1480, 28 augustus 2015 tot wijziging van diverse bijlagen bij de Richtlijnen 2004/107/EG en 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de regels betreffende de referentiemethoden, de validatie van gegevens en de locatie van de bemonsteringspunten voor de beoordeling van de luchtkwaliteit, *Pb.L.* 29 augustus 2015, afl.226, 4.

Richtl. EP en Raad nr. 2016/2284, 14 december 2016 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, tot wijziging van Richtlijn 2003/35/EG en tot intrekking van Richtlijn 2001/81/EG, *Pb.L.* 17 december 2016, afl. 344, 1.

Pseudo-regelgeving

Toelichting bij het Handvest van de grondrechten, *Pb.C.* 14 december 2007, afl. 303, 17.

Informatie afkomstig van de instellingen, organen en instanties van de Europese Unie – Europese Commissie, Beheer van Natura 2000-gebieden: de bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG), *Pb.C.* 25 januari 2019, afl. 33, 1.

Nationale regelgeving

Wetten en wetboeken

[Oud] Burgerlijk Wetboek 21 maart 1804, *BS* 3 september 1807, 0.

Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, *BS* 12 september 1991, 19976.

Decreten

Decr.VI. 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *BS* 3 juni 1995, 15971.

Decr.VI. 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, *BS* 10 januari 1998, 599.

Decr.VI. 9 mei 2014 tot wijziging van de regelgeving inzake natuur en bos, *BS* 7 juli 2014, 51739.

Decr.VI. 28 maart 2014 betreffende de landinrichting, *BS* 22 augustus 2014, 63616.

Decr.VI. 7 december 2018 bestuursdecreet, *BS* 19 december 2019, 100723.

Besluiten

B.VI.Reg. 24 mei 2002 tot vaststelling van de gebieden die in uitvoering van artikel 4, lid 1, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna aan de Europese Commissie zijn voorgesteld als speciale beschermingszones, *BS* 17 augustus 2002, 35237.

B.VI.Reg. 15 februari 2008 houdende de definitieve vaststelling van het gebied « Waterzone van het IJzerestuarium », dat in aanmerking komt als speciale beschermingszone in toepassing van de Habitatrichtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992, *BS* 31 maart 2008, 17499.

B.VI.Reg. 23 juli 2010 tot vaststelling van gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen voor Europees te beschermen soorten en habitats, *BS* 5 november 2010, 66180.

Bijlage tot B.VI.Reg. 23 juli 2010 tot vaststelling van gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen voor Europees te beschermen soorten en habitats, *BS* 5 november 2010, 66180.

B.VI.Reg 23 april 2014 tot Aanwijzing met toepassing van de Habitatrichtlijn van de speciale beschermingszones 'BE2200032 Hageven met Dommelvallei, Beverbeekse heide, Warmbeek en Wateringen, BE2200033 Abeek met aangrenzende moerasgebieden en BE2200034 Itterbeek met Brand, Jagersborg en Schootsheide en Bergerven, en definitieve vaststelling voor die zones en voor de met toepassing van de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszone 'BE2221314 Hamonterheide, Hageven, Buitenheide, Stamprooierbroek en Mariahof' van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en prioriteiten, *BS* 15 oktober 2014, 80111.

B.VI.Reg. 20 juni 2014 tot regeling van het Vlaams Natura 2000-programma, de managementplannen Natura 2000, de zoekzones en actiegebieden voor de specifieke instandhoudingsdoelstellingen voor Europees te beschermen soorten en habitats, *BS* 15 oktober 2014, 80092.

B.VI.Reg. 25 oktober 2019 betreffende 'Luchtbeleidsplan 2030' in uitvoering van artikel 23 van de Europese richtlijn 2008/50/EG en artikel 6 van de Europese richtlijn 2016/2284 definitief goedgekeurd door de Vlaamse Regering, *BS* 10 december 2019, 111129.

Omzendbrieven

Omz.VI. 20 februari 2015 betreffende de toepassing van de op grond van artikel 36ter, § 3 en § 4, van het Natuurdecreet opgelegde beoordeling van vergunningsaanvragen betreffende projecten of activiteiten met mogelijk betekenisvolle effecten voor speciale beschermingszones, *BS* 27 februari 2015, 14708.

Omz.VI. 6 september 2017 betreffende de toepassing van de op grond van artikel 36ter, § 3 en § 4, van het Natuurdecreet opgelegde beoordeling van vergunningsaanvragen betreffende projecten of activiteiten met mogelijk betekenisvolle effecten voor speciale beschermingszones, *BS* 12 oktober 2017, 92442.

Parlementaire voorbereiding

Vr. en Antw. VI.Parl. 2020-21, Vr. nr. 397, 17 december 2020, (M. SCHAUVLIEGE).

Vr. en Antw. VI.Parl. 2020-21, Vr. nr.227 en 228, 6 januari 2021 (resp. A. DE RIDDER en M. VANDE REYDE).

Vr. en Antw. VI.Parl. 2020-21, Vr. nr. 1681, 2 februari 2021 (M. SCHAUVLIEGE).

Hand. VI.Parl. 2020-21, 3 maart 2021, nr.10.

Hand. VI.Parl. comm. leefmilieu, natuur, ruimtelijke ordening en energie 2020-21, 7 april 2021, nr.1

Vr. en Antw. VI.Parl. 2021-22, Vr. nr. 709, 20 april 2022 (B. VAN HULLE).

Vr. en Antw. VI.Parl. 2021-22, Vr. nr. 2942, 24 mei 2022 (S. COENEGRACHTS).

Vr. en Antw. VI.Parl. 2021-22, Vr. nr. 2947, 24 mei 2022 (T. ROMBOUTS).

Vr. en Antw. VI.Parl. 2021-22, Vr. nr. 3025, 24 mei 2022 (K. SLOOTMANS).

Hand. VI.Parl. 2021-22, actualiteitsdebat nr.9 over de uitvoering van het stikstofakkoord, 25 mei 2022.

Hand. VI.Parl. comm. landbouw, visserij, en plattelandsbeleid 2021-22, 1 juli 2022, nr.1

Pseudo-regelgeving

Wegens gebrek aan consistentie betreft de publicatie van de beslissingen van de Vlaamse overheid, zal er ook een inconsistentie aangetroffen worden met betrekking tot de bronvermeldingen in de thesis. Zo is de PAS 19 april 2022, niet gekenmerkt met een documentnummer van de Vlaamse overheid. Daarom is er voor geopteerd gebruik te maken van het webadres waaraan het PAS-document in pdf-vorm gekoppeld is. Idem voor de Ministeriële Instructie van minister Zuhal Demir 2 mei 2021 en de daarbij horende richtsnoeren.

In de bibliografie is geen consultatiedatum gehanteerd. De laatste datum waarop alle weblinks zijn gecontroleerd op hun beschikbaarheid is 6 mei 2023.

VLAAMSE MINISTER VAN LEEFMILIEU, NATUUR EN CULTUUR, *Bisnota aan de leden van de Vlaamse Regering*, VR 2014 2304, Doc.0467/1bis, 9p.

VLAAMSE MINISTER VAN LEEFMILIEU, NATUUR EN CULTUUR, *Bisnota aan de leden van de Vlaamse Regering*, VR 2014 2304, Doc.0467/4ter Bijlage Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), 28 p.

VLAAMSE MINISTER VAN LEEFMILIEU, NATUUR EN CULTUUR, *Bisnota aan de leden van de Vlaamse Regering*, VR 2014 2304, Doc.0467/4ter Bijlage 4, 4p.

VLAAMSE MINISTER VAN LEEFMILIEU, NATUUR EN CULTUUR, *Bisnota aan de leden van de Vlaamse Regering*, VR 2014 2304, Doc.0467/4ter Bijlage 5, 6 p.

VLAAMSE MINISTER VAN OMGEVING, NATUUR EN LANDBOUW, *Quinquiesconceptnota aan de leden van de Vlaamse Regering betreffende instandhoudingsdoelstellingen (IHD) en programmatische aanpak stikstof (PAS)*, VR 2016 3011, Doc.0725/1Quinquies.

VLAAMSE REGERING, *Inrichtingsnota voor het herstructureringsprogramma voor de groep van bedrijven die 5% of meer maar minder dan 50% bijdragen aan de kritische depositiewaarde van een habitat*, VR 2017 1702 Doc.0154/2bis, 11 p.

VLAAMSE OVERHEID, *Luchtbeleidsplan 2030 Maatregelen voor de verbetering van de luchtkwaliteit in Vlaanderen in uitvoering van artikel 23 van de richtlijn 2008/50/EG en in uitvoering van artikel 6 van de richtlijn 2016/2284*, VR 2019 2510 MED.0359/2, 190 p.

MINISTER ZUHAL DEMIR, Ministeriële instructie betreffende de beoordeling van de stikstofuitstoot van vergunningsaanvragen betreffende projecten of activiteiten met mogelijke betekenisvolle effecten op de habitatrictlijngebieden, KZD-13620, 2 mei 2021, https://www.natuurenbos.be/sites/default/files/20210502_instructie_pas.pdf, 20 p.

X., *Richtsnoeren bij de toepassing van het tussentijds kader voor ammoniakemissies veroorzaakt door veehouderijen en mestverwerkingsinstallaties, opgenomen in de Ministeriële instructie d.d. 2 mei 2021 betreffende de beoordeling van de stikstofuitstoot van vergunningsaanvragen betreffende projecten of activiteiten met mogelijke betekenisvolle effecten op de habitatrictlijngebieden (SBZ-H)*, https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2022-07/Richtsnoeren_bij_instructie_stikstof_juli2022.pdf, 2 p.

VLAAMSE REGERING, *Conceptnota PAS*, VR 2022 2302, MED.0068/2, 40 p.

VLAAMSE OVERHEID, *Programmatische aanpak stikstof*, 19 april 2022, https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2022-05/PAS-nota_volledig.pdf, 132 p.

VLAAMSE REGERING, *Nota aan de Vlaamse Regering betreft aanpassing voorwaarden bedrijfsverplaatsing rode en oranje bedrijven en vroegere vrijwillige stopzetting in het kader van de conceptnota Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)*, VR 2022 2406, Doc.0707/1ter, 4 p.

VLAAMSE REGERING, *Inrichtingsnota voor het herstructureringsprogramma voor de groep van bedrijven die 5% of meer maar minder dan 50% bijdragen aan de kritische depositiewaarde van een habitat*, VR 2022 2406, Doc.0707/5, 13 p.

VLAAMSE REGERING, *Herstructureringsprogramma voor de groep van bedrijven die meer dan 50% bijdragen aan de kritische depositiewaarde van een habitat – Inrichtingsnota*, VR 2022 2406, Doc.0707/6bis, 30 p.

DE VLAAMSE MINISTER VAN ECONOMIE, INNOVATIE, WERK, SOCIALE ECONOMIE EN LANDBOUW, *Bisnota aan de Vlaamse Regering betreffende de tijdelijke versterking met personeel Departement Landbouw en Visserij in de periode 2022-2024*, VR 2022 2312, Doc.1570/1bis, 4 p.

VLAAMSE REGERING, *Besluit van de Vlaamse Regering tot herverdeling vanuit een provisioneel krediet van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2022*, VR 2022 2312, Doc.1570/2, 2p.

VLAAMSE REGERING, *Conceptnota – Programmatische Aanpak Stikstof: aanpassing ontwerp-PAS na openbaar onderzoek*, VR 2023 0503, Doc.0221/1, 17 p.

VLAAMSE REGERING, *Antwoordnota PAS – Verwerking openbaar onderzoek programmatische aanpak stikstof*, VR 2023 1003, Doc.0250/2, 816 p.

VLAAMSE REGERING, *Programmadocument PAS – Bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van een programmatische aanpak stikstof*, VR 2023 1003 Doc.0250/4, 140 p.

VLAAMSE REGERING, *Programmadocument PAS – Bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van een programmatische aanpak stikstof*, VR 2023 1503, MED.0103/2, 142 p.

Rechtspraak

Supranationale rechtspraak

EHRM 23 september 1982, nrs. 7151/75 en 7152/75, ECLI:CE:ECHR:1982:0923JUD000715175, Sporrang en Lönnroth v. Zweden.

EHRM 25 maart 1983, nrs. 5947/72; 6205/73; 7052/75; 7061/75; 7107/75; 7113/75; 7136/75, ECLI:CE:ECHR:1983:0325JUD000594772, Silver en anderen v. het Verenigd Koninkrijk.

EHRM 21 februari 1986, nr. 8793/79, ECLI:CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, James en anderen v. het Verenigd Koninkrijk.

EHRM 8 juli 1986, nrs. 006/80; 9262/81; 9263/81; 9265/81; 9266/81; 9313/81; 9405/81, ECLI:CE:ECHR:1986:0708JUD000900680, Lithgow en anderen v. het Verenigd Koninkrijk.

EHRM 9 december 1994, nrs. 13092/87 en 13984/88, ECLI:CE:ECHR:1994:1209JUD001309287, The Holy Monasteries v. Griekenland.

EHRM 9 december 1994, nr. 16798/90, López Ostra t. Spanje.

EHRM 22 mei 1998, nr. 27053/95, , ECLI:CE:ECHR:1998:0522JUD002705395, Vasilescu v. Roemenië.

EHRM 25 maart 1999, nr. 31107/96, ECLI:CE:ECHR:1999:0325JUD003110796, Iatridis v. Griekenland.

EHRM 25 maart 1999, nr. 31423/96, ECLI:CE:ECHR:1999:0325JUD003142396, Papachelas v. Griekenland.

EHRM 11 januari 2000, nrs. 29813/96 and 30229/96, ECLI:CE:ECHR:2000:0111JUD002981396, Almeida Garrett, Mascarenhas Falcao en anderen v. Portugal.

EHRM 23 november 2000, nr. 25701/94, ECLI:CE:ECHR:2000:1123JUD002570194, The Former King of Greece en andere v. Griekenland.

EHRM 12 december 2000, nr. 50924/99, ECLI:CE:ECHR:2000:1212DEC005092499, Bahia Nova S.A. v. Spanje.

EHRM 11 januari 2001, nr. 38460/97, ECLI:CE:ECHR:2001:0111JUD003846097, Platakou v. Griekenland.

EHRM 21 mei 2002, nr. 28856/95, ECLI:CE:ECHR:2002:0521JUD002885695, Jokela v. Finland.

EHRM 24 juni 2003, nr. 44277/98, ECLI:CE:ECHR:2003:0624JUD004427798, Stretch v. het Verenigd Koninkrijk.

EHRM 9 oktober 2003, nr. 48321/99, ECLI:CE:ECHR:2003:1009JUD004832199, Slivenko v. Letland.

EHRM 2 maart 2006, nr. 49908/99, ECLI:CE:ECHR:2006:0302DEC004990899, Ansay en anderen v. Turkije.

EHRM 27 november 2007, nr. 21861/03, ECLI:CE:ECHR:2007:1127JUD002186103, Hamer v. België.

EHRM 6 december 2007, nr. 14216/03, ECLI:CE:ECHR:2007:1206JUD001421603, Z.A.N.T.E. – Marathonisi A.E. v. Griekenland.

EHRM 22 juli 2008, nr. 35785/03, ECLI:CE:ECHR:2008:0722JUD003578503, Köktepe v. Turkije.

EHRM 19 februari 2009, nr. 2334/03, ECLI:CE:ECHR:2009:0219JUD000233403, Kozacioğlu v. Turkije.

EHRM 10 februari 2010, nr. 42583/06, ECLI:CE:ECHR:2009:1110JUD004258306, Schembri en anderen v. Malta.

EHRM 29 maart 2010, nr. 34044/02, ECLI:CE:ECHR:2010:0329JUD003404402, Depalle v. Frankrijk.

EHRM 12 juli 2010, nr. 26828/06, ECLI:CE:ECHR:2010:0713JUD002682806, Kuric en anderen v. Slovenië.

EHRM 26 april 2011, nr. 32521/05, ECLI:CE:ECHR:2011:0426JUD003252105, Di Marco v. Italië.

EHRM 1 oktober 2013, nr. 29825/03, ECLI:CE:ECHR:2013:1001JUD002982503, Bil İnşaat Taahhüt Ticaret Limited Şirketi v. Turkije.

EHRM 15 december 2015, nr. 32794/07, ECLI:CE:ECHR:2015:1215JUD003279407, Matczyński v. Polen.

EHRM 15 november 2016, nrs. 28859/11 en 28473/12, ECLI:CE:ECHR:2016:1115JUD002885911, Dubská en Krejzová v. Tsjechische Republiek.

EHRM 11 december 2018, nr. 36480/07, ECLI:CE:ECHR:2018:1211JUD003648007, Lekic v. Slovenië.

EHRM 9 juni 2022, nr.22008/20, ECLI:CE:ECHR:2022:0609JUD002200820, Maria Azzopardi v. Malta.

Europese rechtspraak

HvJ 5 februari 1963, nr. C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1, 'Van Gend en Loos'.

HvJ 15 juli 1964, nr. C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66, 'Costa/ENEL'.

HvJ 14 mei 1974, nr. C-4/73, ECLI:EU:C:1974:51, Nold KG / Commissie.

HvJ 9 maart 1978, nr. C-106/77, ECLI:EU:C:1978:49, 'Simmenthal'.

HvJ 13 december 1979, nr. C-44/79, ECLI:EU:C:1979:290, Hauer/Land Rheinland-Pfalz.

HvJ 7 februari 1985, nr. C-240/83, ECLI:EU:C:1985:59, Procureur de la République/ADBHU.

HvJ 11 juli 1989, nr. C-265/87, ECLI:EU:C:1989:303, Schröder/Hauptzollamt Gronau.

HvJ 19 juni 1990, nr. C-213/89, ECLI:EU:C:1990:257, 'Factortame'.

HvJ 13 november 1990, nr. C-331/88, ECLI:EU:C:1990:391, The Queen/Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte FEDESA e.a..

HvJ 13 december 1994, nr. C-306/93, ECLI:EU:C:1994:407, SMW Winzersekt/Land Rheinland-Pfalz.

HvJ 15 februari 1996, nr. C-63/93, ECLI:EU:C:1996:51, Duff e.a.

HvJ 17 juli 1997, nrs. C-248/95 en C-249/95, ECLI:EU:C:1997:377, SAM Schiffahrt en Stapf/Bundesrepublik Deutschland.

HvJ 15 juni 1999, nr. C-321/97, ECLI:EU:C:1999:307, Andersson en Wåkerås-Andersson.

HvJ 13 april 2000, nr. C-292/97, ECLI:EU:C:2000:202, Karlsson e.a.

HvJ 12 juni 2003, nr. C-112/00, ECLI:EU:C:2003:333, Schmidberger.

HvJ 10 juli 2003, nrs. C-20/00 en C-64/00, ECLI:EU:C:2003:397, Booker Aquaculture en Hydro Seafood.

HvJ 16 september 2003, nr. T-333/10, ECLI:EU:T:2013:451, ATC e.a./Commissie.

HvJ 7 september 2004, nr. C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee.

HvJ 12 mei 2005, nr. C-347/03, ECLI:EU:C:2005:285, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia en ERSA.

HvJ 12 juli 2005, nrs. C-154/04 en C-155/04, ECLI:EU:C:2005:449, Alliance for Natural Health e.a.

HvJ 10 januari 2006, nr. C-302/04, ECLI:EU:C:2006:9, Ynos.

HvJ 10 mei 2007, nr. C-508/04, ECLI:EU:C:2007:274, Commissie/Oostenrijk.

HvJ 3 september 2008, nrs. C-402/05 en C-415/05, ECLI:EU:C:2008:461, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie.

HvJ 4 maart 2010, nr. C-241/08, ECLI:EU:C:2010:114, Commissie/Frankrijk.

HvJ 9 maart 2010, nr. C-379/08 en C-380/08, ECLI:EU:C:2010:127, ERG e.a..

HvJ 26 mei 2011, nr. C-538/09, ECLI:EU:C:2011:349, Commissie/België.

HvJ 15 januari 2013, nr. C-416/10, ECLI:EU:C:2013:8, Križan e.a..

HvJ 22 januari 2013, nr. C-283/11, ECLI:EU:C:2013:28, Sky Österreich.

HvJ 26 februari 2013, nr. C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105, Åkerberg Fransson.

HvJ 6 maart 2014, nr. C-206/13, ECLI:EU:C:2014:126, Siragusa.

HvJ 26 september 2014, nr. T-634/13, ECLI:EU:T:2014:828, Arctic Paper Mochenwangen/Commissie.

HvJ 3 september 2015, nr. C-398/13 P, ECLI:EU:C:2015:535, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Commissie

HvJ 17 maart 2016, nr. T-817/14, ECLI:EU:T:2016:157, Zoofachhandel Züpke e.a./Commissie.

HvJ 28 maart 2017, nr. C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236, Rosneft.

HvJ 5 oktober 2017, nr. T-149/15, ECLI:EU:T:2017:693, Ben Ali/Raad.

HvJ 18 april 2018, nr. C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255, Commissie/Polen.

HvJ 13 juli 2018, nr. T-786/14, ECLI:EU:T:2018:487, Bourdouvali e.a./Raad e.a

HvJ 7 november 2018, nrs. C-293/17 en C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882, Coöperatie Mobilisation for the Environment UA en Vereniging Leefmilieu/College van gedeputeerde staten van Limburg en College van gedeputeerde staten van Gelderland en Stichting Werkgroep Behoud de Peel tegen College van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (NL PAS-arrest).

HvJ 10 december 2018, nr. C-621/18, ECLI:EU:C:2018:999, Wightman e.a

HvJ 21 mei 2019, nr. C-235/17, ECLI:EU:C:2019:432, Commissie/Hongarije.

HvJ 27 januari 2022, nr. C-234/20, ECLI:EU:C:2022:56, Sātiņi-S.

Nationale rechtspraak

RvVb 5 november 2019, nr. RvVb-A-1920-0220, Provincie Noord-Brabant e.a.

RvS 4 mei 2020, nr. 247.483, Tans.

RvVb 3 december 2020, nr. RvVb-A-2021-0361, Gemeente Baarle-Hertog e.a.

RvVb 25 februari 2021, nr. RvVb-A-2021-0697, Natuurpunt Limburg e.a.

RvVb 25 februari 2021, nr. RvVb-A-2021-0697, Natuurpunt Limburg e.a., *LiRe* 2021, 158, noot J. HENDRIKX en M. BROUWERS.

RvVb 12 augustus 2021, nr. RvVb-S-2021-1254, Natuurpunt Markvallei vzw.

RvVb 10 februari 2022, nr. RvVb-A-2122-0455, Natuurpunt Markvallei vzw.

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

RvVb 2 februari 2023, nr. RvVb-A-2223-0497, Natuurpunt Markvallei vzw.

RvVb 2 februari 2023, nr. RvVb-A-2223-0498, Van Dyck.

RvVb 23 maart 2023, nr. RvVb-A-2223-0686, Van Dyck.

RvVb 23 maart 2023, nr. RvVb-A-2223-0687, Natuurpunt Markvallei vzw.

Rechtsleer

Boeken

BOGOJEVIC, S. en RAYFUSE, R. (eds.), *Environmental Rights in Europe and Beyond*, Portland, Hart Publishing, 2018, xxviii + 292 p.

DE VRIES, W., *Verzuring: oorzaken, effecten, kritische belastingen en monitoring van de gevolgen van ingezet beleid*, Wageningen, Alterra Wageningen Universiteit en Research Centrum, 2008, 88 p.

KESTEMONT, L. en SCHOUKENS, P., *Rechtswetenschappelijk schrijven*, Leuven, Acco, 2020, 144 p.

LENAERTS, K. en VAN NUFFEL, P., *Europees recht (zevende editie)*, Mortsel, Intersentia, 2023, xxxiv + 774 p.

MEULEMAN, B. en ROOSE, H., *Kennis maken. Methodologie voor sociale wetenschappers*, Gent, Skribis, 2021, xii + 388 p.

MORTELMANS, D., *Handboek Kwalitatieve Onderzoeksmethoden*, Leuven, Acco, 2020, 560 p.

PAELINCKX, D., SANNEN, K., GOETHALS, V. en LOUETTE, G., *Gewestelijke doelstellingen voor de habitats en soorten van de Europese Habitat- en Vogelrichtlijn voor Vlaanderen*, Brussel, Instituut Natuur- en Bosonderzoek (INBO), 2009, 669 p.

VAN ZEBEN, J. en ROWELL, A., *A guide to EU Environmental Law*, Oakland, University of California Press, 2021, xiv + 281 p.

X., *European Union Law Foundations*, Oxford, Oxford University Press, 2017, vi + 279 p.

Bijdragen in tijdschriften

AKKERMANS, B., "Het Eerste Protocol, Artikel 1 Eigendom" in *EVRM Rechtspraak & Commentaar*, Den Haag, Sdu, 2011, 1-48.

DE SADELEER, N., "The principle of a high level of environmental protection in EU law: policy principle or general principle of law?", *Mijërättsliga Perspektiv Och Tankevänder, Vänbok Till Jan Darpö & Gabriel Michanek, Uppsala, Iustus Förlag* 2013, 447-465.

DE SCHRIJVER, A., DEMEY, A., DE FRENNE, P., SCHELFHOUT, S., VERGEYNST, J., DE SMEDT, P. en VERHEYEN, K., "Focus op biogeochemie – deel 4 – Stikstof en biodiversiteit: een onverzoenbaar duo", *Natuur.Focus* 2013, 92-102.

DE SMEDT, P., "Nieuw stikstofarrest trekt streep door ruilverkaveling", *DJK* 2021, 3.

HENDRIKX, J. en BROUWERS, M., "Administratief recht – Programmatische aanpak stikstof (PAS) – Speciale beschermingszone (SBZ) – Passende beoordeling – Significantiekader", *Limburgs Rechtsleven* 2021, 158-170.

LELOUP, M., "De waarborg van een Europese prejudiciële procedure: internationale bescherming tegen een nationale dreiging", *TBP* 2020, 275-282.

MÖLLER, K., "Proportionality: challenging the critics", *International Journal of Constitutional Law (I-CON)* 2012, 709-731.

SCHOUKENS, H., "Het Vlaamse stikstofakkoord is dood, lang leve het stikstofakkoord: de business as usual als paard van Troje?", *STORM* 2022, 28-39.

SCHOUKENS, H., "Stikstof, natuurbescherming en de programmatische aanpak stikstof (PAS). Een ongemakkelijke waarheid?", *NJW* 2021, 238-264.

SCHOUKENS, H., "Stikstofcrisis in de Lage Landen: wanneer het milieurecht richting een systeemverandering duwt?", *TMILRE* 2022, 389-425.

SCHOUKENS, H., "Stikstofdepositie en de EU-Habitatrichtlijn na het PAS-arrest van 7 november 2018: limieten aan de groei of een 'business as usual'?", *TMILRE* 2019, 376-447.

VAN GRINSVEN, H.J.M., HOLLAND, M., JACOBSEN, B.H., KLIMONT, Z., SUTTON, M.A. en WILLEMS, W.J., "Costs and Benefits of Nitrogen for Europe and Implications for Mitigation", *Environ. Sci. Technol.* 2013, 3571-3579.

WALLIS DE VRIES, M., VAN GRUNSVEN, R. en VAN SWAA, C., "Stikstof, planten en vlinders", *Vlinders* (2020), 4-7.

Verzamelwerken

BILLIET, C.M., en SCHOUKENS, H., (eds.), *Klimaatrechtspraak*, Brugge, die Keure, 2021, x + 312 p.

KELLERBAUER, M., KLAMERT, M., en TOMKIN, J. (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, New York, Oxford University Press, 2019, clxxvi + 2264 p.

PEERS, S., HERVEY, T.K., KENNER, J. en WARD, A. (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: a commentary*, Oxford, Hart Publishing, 2021, xlv + 1968 p.

SCHABAS, W.A., (ed.), *The European Convention on Human Rights: A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2015, cxxiii + 1308 p.

Masterproeven, verhandelingen, doctoraatsproefschriften

BRIERS, E., *Artikel 6, lid 3 van de Habitatrichtlijn. Quo vadis?: Een evaluatie van de mogelijkheden om een vergunning te bekomen voor particuliere projectontwikkeling in het kader van de Habitatrichtlijn*, onuitg. Masterproef rechten UHasselt, 2021-22, iv + 67 p.

Onlinebronnen en varia

In de bibliografie is geen consultatiedatum gehanteerd. De laatste datum waarop alle weblinken zijn gecontroleerd op hun beschikbaarheid is 6 mei 2023.

AGENTSCHAP NATUUR EN BOS, *Eutrofiëring via de lucht*, <https://pww.natuurenbos.be/eutrofiëring-de-lucht>.

AGENTSCHAP NATUUR EN BOS, *Passende beoordeling praktische wegwijzer effectgroepen voor het habitatspoor – Effectgroep 3 eutrofiëring subgroep 3.1 via lucht – Versie 4, 1 juni 2017*, https://natura2000-prd-477218783059.s3-eu-west-1.amazonaws.com/20170627_pw_eutrofiëring_v4.pdf, 66 p.

AGENTSCHAP NATUUR EN BOS, *Praktische wegwijzers*, <https://pww.natuurenbos.be>.

ANDRIES, S. en DE BODE, L., *'Een groep werklozen heeft gewoon pijn aan hun goesting'*, De Standaard, 17 december 2022, https://www.standaard.be/cnt/dmf20221216_96979722.

DE BOECK, A., *Gwendolyn Rutten (Open Vld) haalt rode lijst van 41 landbouwbedrijven in stikstofakkoord onderuit: 'nu breekt mijn klomp'*, De Morgen, 18 mei 2022, <https://www.demorgen.be/nieuws/gwendolyn-rutten-open-vld-haalt-rode-lijst-van-41-landbouwbedrijven-in-stikstofakkoord-onderuit-nu-breekt-mijn-klomp~b528bd7a/>.

DE BOECK, A., *Stikstofakkoord veroorzaakt opnieuw hoogspanning binnen regering: Open Vld en cd&v hebben 'fundamentele vragen'*, De Morgen, 4 mei 2022, <https://www.demorgen.be/politiek/stikstofakkoord-veroorzaakt-opnieuw-hoogspanning-binnen-regering-open-vld-en-cd-v-hebben-fundamentele-vragen~bfcc4a27/>.

DE KEERSMAEKER, L., e.a., *Herstelstrategieën tegen de effecten van atmosferische depositie van stikstof op Natura2000 habitat in Vlaanderen*, https://purews.inbo.be/ws/portalfiles/portal/14221829/DeKeersmaeker_etal_2018_Herstelstrategie_nTegenDeEffectenVanAtmosferischeDepositieVanStikstofOpNatura2000HabitatInVlaanderen.pdf, 92 p.

DEKETELAERE, K., op LinkedIn, "Onwettig, discriminerend en ondemocratisch, dit "bijgestuurd" stikstofplan. De Vlaamse regering kan zijn tijd nuttiger besteden deze ochtend. Ander en beter.", december 2022, https://www.linkedin.com/posts/kurt-deketelaere-331751b7_onwettig-discriminerend-en-ondemocratisch-activity-7011959875429650432-gJhJ?utm_source=share&utm_medium=member_desktop.

EUROPEAN AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS (FRA), *Handvest van grondrechten van de Europese Unie – artikel 52 – toelichtingen*, <https://fra.europa.eu/nl/eu-charter/article/52-reikwijdte-en-uitlegging-van-de-gewaarborgde-rechten-en-beginselen#explanations>.

EUROPEAN AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS (FRA), *Handvest van grondrechten van de Europese Unie – artikel 37 – toelichtingen*, <https://fra.europa.eu/nl/eu-charter/article/37-milieubescherming>.

EXPERTENPANEL PAS, *Advies startopdracht PAS-Panel*, 28 juni 2021, <https://vilt.be/storage/files/1faea13d-7049-452a-89d9-6a0fee32c6df/advies-pas-expertenpanel-28-juni-2021.pdf>, 52 p.

GEOPUNT VLAANDEREN, <https://www.geopunt.be>.

GOVAERT, C., *Instandhoudingsbeleid krijgt vorm in Natura 2000-programma en -voortgangsrapport, managementplannen Natura 2000, en natuurbeheerplannen*, <https://jura-kluwer-be.bib-proxy.uhasselt.be/secure/documentview.aspx?id=kl1821867&state=changed> (via JURA).

GROMMEN, S., *40 grootste vervuilers gaan dicht, varkensstapel moet een derde kleiner: dit staat in de Vlaamse stikstofdeal*, VRT NWS, 23 februari 2022, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2022/02/23/krokusakkoord-vlaamse-regering/>.

ILVO VLAANDEREN, *Stikstof*, <https://ilvo.vlaanderen.be/nl/dossiers/stikstof>.
INSTITUUT VOOR LANDBOUW-, VISSERIJ- EN VOEDINGSONDERZOEK, *Ammoniak-emissiereducerende maatregelen (PAS)*, <https://ilvo.vlaanderen.be/nl/pas-lijst>.

LANDBOUWLEVEN, *Landbouwgrond is steeds minder vaak écht landbouwgrond*, Landbouwleven, <https://www.landbouwleven.be/12873/article/2022-01-24/landbouwgrond-steeds-minder-vaak-echt-landbouwgrond>.

LEROY, E., CARDOEN, S. en SCHILLEWAERT, N., *Meer dan 2.700 tractors geteld tijdens boerenbetoging in Brussel*, VRT NWS, 3 maart 2023, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2023/03/02/protestactie-landbouwers-brussel-hinder/>.

MAEREVOET, E., *Dag van de waarheid voor stikstofakkoord? "Kabinet-Jambon zegt dat het vandaag moet gebeuren"*, VRT NWS, 5 maart 2023, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2023/03/05/stikstof-zondag/>.

NATURA 2000, *Begrippen beginnend met K – Kritische depositiewaarde*, https://natura2000.vlaanderen.be/begrippen/letter_k#Kritische_depositiewaarde.

NATURA 2000, *Begrippen beginnend met S – Specifieke instandhoudingsdoelstellingen*, https://natura2000.vlaanderen.be/begrippen/letter_s#Specifieke_instandhoudingsdoelstellingen.

NATURA 2000, *Gewestelijke natuurdoelen*, <https://natura2000.vlaanderen.be/gewestelijke-natuurdoelen>.

NATURA 2000, *Specifieke natuurdoelen*, <https://natura2000.vlaanderen.be/specifieke-natuurdoelen>.

NATURA2000, *Habitatrichtlijngebieden*, <https://natura2000.vlaanderen.be/habitatrichtlijngebieden>.

NATURA2000, *Historiek afbakening van Natura 2000 in Vlaanderen*, <https://natura2000.vlaanderen.be/historiek-afbakening-van-natura-2000-vlaanderen>.

PAELINCK, G. en VAN ERP, L., *Minister van Omgeving Demir (N-VA): "Nog geen rationeel argument gehoord om abdij Averbode uit rode lijst te halen"*, VRT NWS, 30 april 2022, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2022/04/30/demir-do/>.

POPPELMONDE, J. , *'Het was opschalen of stoppen, zeiden consultants'*, De Standaard, 6 mei 2022, https://www.standaard.be/cnt/dmf20220505_97688197.

REGISTRY OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights - Right to respect for private and family life, home and correspondence*, 31 augustus 2022, https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_8_eng.pdf, 172 p.

REGISTRY OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Guide on Article 1 of Protocol No.1 to the European Convention of Human Rights – Protection of Property*, 31 augustus 2022, https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_1_Protocol_1_ENG.pdf, 98 p.

RIVM, *Stikstof – Wat is stikstof?*, <https://www.rivm.nl/stikstof>.

SANTENS, T., *Boeren spreken in "Pano" openlijk over rol van Boerenbond en landbouwindustrie in stikstofuitstoot: "Word je niet groter, dan laten ze je links liggen"*, VRT NWS, 22 september 2022, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2022/09/19/boeren-getuigen-in-pano/>.

SCOTFORD, E., *Environmental Rights and Principles in the EU Context: Investigating Article 37 of the Charter of Fundamental Rights*, 23 augustus 2018, <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10047282/1/Environmental%20Rights%20and%20Principles%20in%20the%20EU%20Context%20-%20accepted%20final%20author%20version.pdf>, 28 p.

SPAVENTA, E., *The interpretation of Article 51 of the EU Charter of Fundamental Rights: the dilemma of stricter or broader application of the Charter to national measures – Study for the PETI Committee*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556930/IPOL_STU\(2016\)556930_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556930/IPOL_STU(2016)556930_EN.pdf), 38 p.

VAN DALE, *Betekenis 'stikstof'*, <https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/stikstof#.Y3ypyS-iFhE>.

VAN DEN BUIJS, D., *Minister Demir dient klacht in na doodsb bedreigingen op boerenprotest Merksplas*, VRT NWS, 14 juni 2022, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2022/06/14/minister-demir-dient-klacht-in-na-doodsbedreigingen-op-boerenpro/>.

VANSCHOUBROEK, C., *Veehouders staan klaar om stikstofplan Demir juridisch onderuit te halen*, De Standaard, 30 december 2022, https://www.standaard.be/cnt/dmf20221229_98305768.

VERBERGT, M., *Vlaamse meerderheid clasht over stikstofakkoord*, De Standaard, 4 mei 2022, https://www.standaard.be/cnt/dmf20220504_95813707.

VERHAEGHE, O., LAMBRECHT, P. en SEGERS, T., *Buitenlandse stikstof vervuיל natuur waarvoor boeren moeten wijken*, De Tijd, <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/vlaanderen/buitenlandse-stikstof-vervuilt-natuur-waarvoor-boeren-moeten-wijken/10384973.html>.

VLAAMSE LANDMAATSCHAPPIJ, *Openbaar onderzoek ontwerp-PAS en plan-MER*, <https://www.vlm.be/nl/nieuws/Pages/Openbaar-onderzoek-ontwerp-PAS-en-plan-MER.aspx>.

VLAAMSE OVERHEID DEPARTEMENT LANDBOUW EN VISSERIJ, *Overdracht nutriëntenemissierechten en beheerovereenkomsten VLM*,
<https://lv.vlaanderen.be/bedrijfsvoering/opstarten-overnemen/te-ervullen-formaliteiten/overdracht-nutriëntenemissierechten>.

VLAAMSE REGERING, *Beslissingen van de Vlaamse Regeringen – Stikstof*,
<https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/?search=Stikstof>.

VLAAMSE REGERING, *Samenvatting Stikstofakkoord, 23 februari 2022*,
<https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2022-03/Samenvatting%20stikstofakkoord.pdf>.

VLAANDEREN – STATISTIEK VLAANDEREN, *1,3 miljoen runderen in Vlaams Gewest*,
<https://www.vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen/landbouw-en-visserij/veestapel#bijna-13-miljoen-runderen-in-vlaams-gewest>.

VLAANDEREN – STATISTIEK VLAANDEREN, *45,1 miljoen stuks pluimvee*,
<https://www.vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen/landbouw-en-visserij/veestapel#451-miljoen-stuks-pluimvee>.

VLAANDEREN – STATISTIEK VLAANDEREN, *5,7 miljoen varkens*,
<https://www.vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen/landbouw-en-visserij/veestapel#57-miljoen-varkens>.

VLAANDEREN DEPARTEMENT OMGEVING, *De Voortoets van de Passende Beoordeling*,
<https://voortoets.omgeving.vlaanderen.be>.

VLAANDEREN DEPARTEMENT OMGEVING, *Stikstofbeleid: PAS – Programmatische Aanpak Stikstof*,
<https://omgeving.vlaanderen.be/nl/inspectie-en-handhaving/handhavers/stikstofbeleid-pas-programmatorische-aanpak-stikstof>. (Nota: de lay-out van de webpagina is lichtelijk gewijzigd).

VLAANDEREN, *Onteigeningsvergoeding via onderhandeling*,
<https://www.vlaanderen.be/onteigening-door-de-overheid/onteigeningsvergoeding-via-onderhandeling#wie-bepaalt-de-onteigeningsvergoeding>.

VMM VLAANDEREN, *Aandeel sectoren in vermestende emissie (2020)*,
<https://www.vmm.be/lucht/stikstof/uitstoot-vermestende-stoffen-stikstof/vermestende-emissie-aandeel-sectoren>.

VMM Vlaanderen, *Europese NEC Richtlijn*, <https://www.vmm.be/wetgeving/europese-nec-richtlijn>.

VMM VLAANDEREN, *Uitstoot ammoniak (NH₃)*, <https://www.vmm.be/lucht/stikstof/uitstoot-ammoniak>.

VMM VLAANDEREN, *Uitstoot ammoniak naar lucht door de landbouw*,
<https://www.vmm.be/sectoren/landbouw/uitstoot-ammoniak-naar-lucht>.

VMM VLAANDEREN, *Uitstoot stikstofoxiden (NO_x)*, <https://www.vmm.be/lucht/stikstof/uitstoot-stikstofoxiden>.

VMM VLAANDEREN, *Vermestende emissie per sector (2000-2020)*,
<https://www.vmm.be/lucht/stikstof/uitstoot-vermestende-stoffen-stikstof/vermestende-emissie-evolutie-sector>.

VMM VLAANDEREN, *Wat is verzuring?*, <https://www.vmm.be/lucht/stikstof/wat-is-verzuring>.

X., *'Demir aan de strop': N-VA minister dient klacht in na dreigement op boerenprotest*, Knack, 14 juni 2022, <https://www.knack.be/nieuws/belgie/demir-aan-de-strop-n-va-minister-dient-klacht-in-na-dreigement-op-boerenprotest/>.

X., *Bijna 19 000 bewaarschriften ingediend bij minister Zuhal Demir over stikstofbeleid*, VRT NWS, 19 juli 2022, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2022/07/19/19-bezwaarschriften-tegen-ontwerp-stikstofakkoord/>.

X., *Boeren zonder land: hoe is dat mogelijk?*, Wageningen University & Research,
<https://www.wur.nl/nl/show/Boeren-zonder-land-hoe-is-dat-mogelijk-1.htm>.

X., *Environment and the European Convention on Human Rights – Factsheet*, Press Unit Council of Europe, https://www.echr.coe.int/documents/fs_environment_eng.pdf, 36 p.

X., *Human Rights for the Planet*, <https://rm.coe.int/proceedings-hr-for-planet-bil/1680a3ff22>, 111 p.

X., *Karakteristieken van enkele klimatologische parameters*, KMI,
<https://www.meteo.be/nl/unpublish/algemeen-klimaat-belgie/parameters#:~:text=In%20België%20komt%20de%20wind,België%20en%20in%20Belgisch%20Lotharingen>.

X., *Manual on Human Rights and the Environment*, Council of Europe,
https://www.echr.coe.int/Documents/Pub_coe_Environment_2012_ENG.pdf, 195 p.

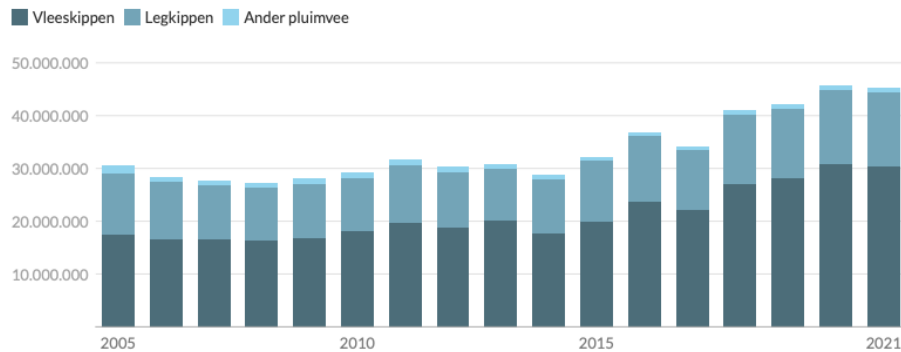
X., *Nota van de commissie over de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen voor natura 2000-gebieden*, 23 november 2012,
https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note2_NL.pdf, 9 p.

X., *Nota van de Commissie over de vaststelling van instandhoudingsmaatregelen voor Natura 2000-gebieden*, 18 september 2013,
https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/comNote%20conservation%20measures_NL.pdf, 9 p.

X., *Stikstofakkoord: vanaf 2025 soepelere vergunningsregels voor landbouw*, VILT, 10 maart 2023,
<https://vilt.be/nl/nieuws/stikstofakkoord-vanaf-2025-soepelere-vergunningsregels-voor-landbouw>.

BIJLAGEN

Bijlage 1 – Berekening pluimveestapel



Bron: Vlaanderen Statistiek

Berekening toename tussen 2014 en 2021

Totaal 2014 = 28720217

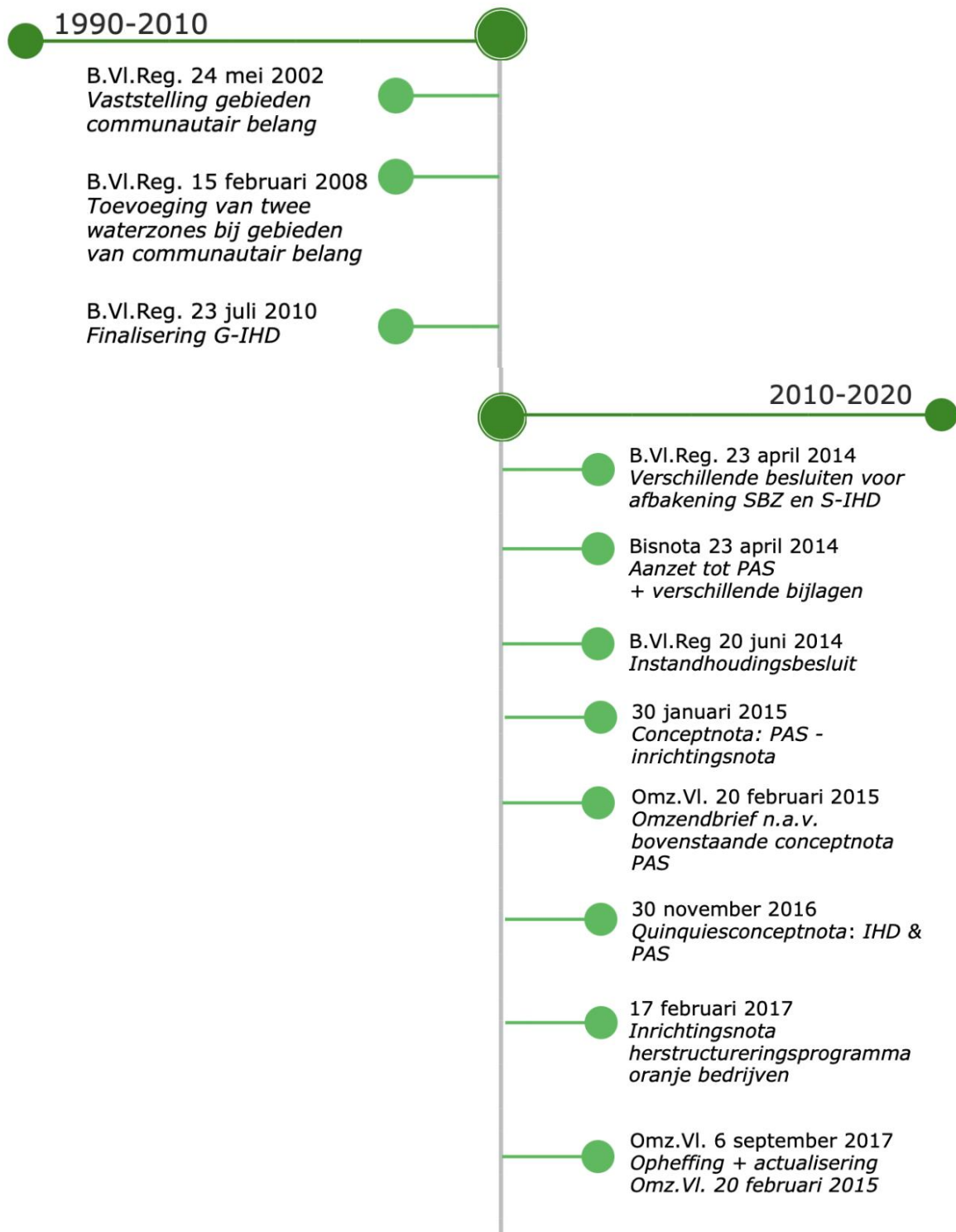
Totaal 2021 = 45086613

$$\begin{aligned}
 & ((\text{Nieuwe gegevens} - \text{oude gegevens}) / \text{oude gegevens}) \times 100 \\
 & = ((45086613 - 28720217) / 28720217) \times 100 \\
 & = (0,569856279) \times 100 \\
 & = 56,98562793 \% \\
 & \approx \mathbf{56,99\%}
 \end{aligned}$$

Jaar	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Vleeskippen	17633155	16596740	16593124	16519385	16979996	18310246	19726754	18980411	20226313	17684941	19930414
Legkippen	11605059	10904455	10304396	9870791	10243580	9961226	10883620	10385011	9861131	10417392	11667474
Ander pluimvee	1147530	643625	631683	803296	717828	853792	1017906	785607	672331	617884	530407

Jaar	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Vleeskippen	23721329	22145969	27177329	28310152	30873484	30433519
Legkippen	12451100	11409263	13170944	13022203	14037120	14021932
Ander pluimvee	640246	592755	663179	643600	680773	631162

Bijlage 2 – Tijdlijn stikstofproblematiek





Bijlage 3 – Interview Johan Van Den Bosch

Naam: Johan Van Den Bosch

Datum: 21 februari 2023

Locatie: Genk – kantoor Nationaal Park Hoge Kempen

Demografische gegevens

- Man
- ° 1/07/1966
- Woonplaats: Hechtel-Eksel
- Hoogste opleidingsniveau: Master (bioloog)
- Beroepsactiviteit: coördinator Nationaal Park Hoge Kempen

Er is vooraf toestemming gevraagd om het interview te mogen opnemen via een dictafoon.

Er is gevraagd voor een eventuele anonimisering van de gegevens, dit was voor de geïnterviewde niet nodig.

BB = Britt Bocken

JVDB = Johan Van Den Bosch, de geïnterviewde.

BB: Ik zal me misschien nog heel even kort voorstellen.

JVDB: Ja graag.

BB: Ik ben Britt Bocken, laatstejaars masterstudente aan de Universiteit Hasselt, afstudeerrichting Overheid en Recht. Ik schrijf dus mijn masterthesis in het kader van de stikstofproblematiek om het aan bepaalde mensenrechten te toetsen.

JVDB: Ja, ja, ja...

BB: Dus de bedoeling van de interviews is om eigenlijk gewoon wat meer inzicht van het maatschappelijk middenveld te krijgen. Vandaar mag u dus ook zo ruim mogelijk antwoorden, niks moet u tegenhouden. Als u wil kan ik ook de gegevens achteraf anonimiseren, als u niet wil dat melding van uw naam wordt gemaakt.

JVDB: Voorlopig... Het zal een beetje van de vragen afhangen... Als ik dingen zeg die voor publicatie vatbaar zijn of niet.

BB: Het interview wordt dan gewoon verwerkt in de masterthesis. Die wordt niet uitgegeven. Dus daar is geen probleem.

Ik heb dan ook nog een korte demografische fiche. Voor enkele gegevens die ik zou nodig moeten hebben, voor de gegevensverzameling van de interviews.

[JVDB vult de demografische fiche in.]

JVDB: Bent u bij de start van uw onderzoek, of ben ik bij een van de laatste misschien?

BB: Qua interviews zijn het er maar zes die ik afneem. Ik doe voornamelijk een juridische analyse.

JVDB: Aah ja, ja, ...

BB: Ik zal gewoon aanvangen met de vragen. Op welke manier wordt u of de organisatie die u dan vertegenwoordigt met de huidige stikstofproblematiek geconfronteerd?

JVDB: Ja, vrij nadrukkelijk hé omdat het Nationaal Park is een natuurgebied en niet zomaar een natuurgebied. Het feit dat het een nationaal park is, bewijst ook wel dat het een van de betere, zo niet de beste – ik moet altijd zeggen 'het beste' –, toch wel een belangrijk natuurgebied is. Ook wel internationaal, niet alleen op Vlaams niveau. Ook op Europese schaal is het een belangrijk natuurgebied. Natuurlijk de hele stikstofregeling heeft heel erg tot doel om de stikstofdepositie tot een pijl te brengen dat de bedreigde habitats van dat Nationaal Park met name, maar ook bij uitbreiding van de hele natuur, (uhm) dat die wel tot dat doel heeft. We worden daar dus indirect mee geconfronteerd. Met dien verstande dat die normeringen van die stikstofdepositie niet bepaald zijn geworden door het Nationaal Park, maar wel door de onderliggende Habitatrichtlijn van het (uhm) – maar daar bent u ondertussen wel mee vertrouwd neem ik aan. Dat is vaak ook wel de spraakverwarring, hé. Van de Hoge Kempen, 12 000 hectare natuur, is geen habitatrichtlijngebied omdat het Nationaal Park is. Het is Nationaal Park omdat het habitatrichtlijngebied is hé. Dat is een beetje, wat is oorzaak-gevolg? Er wordt wel eens verwezen naar het Nationaal Park en de dreiging die dat dan heeft naar de zittende landbouw. Wat wij uiteindelijk hebben gedaan is gekeken van 'oké, als dit hier een belangrijk habitatrichtlijngebied is dan ben je toch sowieso als samenleving, als lokale besturen, beperkt in wat je daar kan en mag'. Je kan je daartegen verzetten, je kan je daarover frustreren of je kan – en dat is dan wat wij gedaan hebben – er een Nationaal Park van maken, waardoor het dan ook toeristisch-economisch recreatief en naar lokale economieën ook iets te betekenen heeft. Anders is het gewoon iets dat vooral zegt wat er allemaal niet mag. Nationaal Park probeert daar iets tegenover te zetten en duidelijk te maken 'dat is waar, het is beschermde natuur, het is bedreigde natuur' maar we gaan die ontsluiten voor de bezoekers, een stukje een toeristisch-economisch verhaal aan koppelen. We gaan ook landbouwers in de buurt de kans geven om streekproducten daaraan te alliiëren. Dus het is vooral een kansenkader dat we gecreëerd hebben met het Nationaal Park. Maar om op uw vraag te antwoorden: het is door het onderliggende habitatrichtlijngebied dat we inderdaad wel eens de zwarte piet krijgen in de zin van 'nu is dat hier Nationaal Park en nu heb ik code rood of oranje'. Tja, die heb je niet omwille van het Nationaal Park, die heb je omwille van (uhm) de habitatrichtlijn.

BB: Oké. Wat zijn uw grootste bezorgdheden omtrent het stikstofakkoord. Waar een akkoord zou zijn, maar nog geen decreet rond bestaat.

JVDB: Ja, wacht. Wat zijn mijn grootste bezorgdheden. Uhm... Ik denk dat (uhm)... Ja mijn bezorgdheid is dat, en dat is bij alle regelgeving zo, die is generiek. Die is zelden maatwerk. En in die zin kan ik de kritiek van de landbouwsector deels begrijpen. Dat een regeling, dat is altijd van uhm... Ja, dat is natuurlijk juridisch zo, je kunt geen ongelijkheid creëren. Maar de situatie in de Kempen is anders dan in Haspengouw. Nu dat wordt wel ... Er zijn wel wat... Nu, ik ben geen specialist op het vlak van stikstof en stikstofdecreet en dergelijke. Maar de regionale ruimtelijke..., en dat ligt ook op microschaal hé. Er zal wel, ... men weet wat stikstofdepositie is in de Kempen, die is anders dan in Haspengouw. Het effect op de bodem is ook verschillend. De habitats hebben verschillende drempelwaarden. Dus er is wel ruimte voor wat diversiteit. Die is er in West-Vlaanderen niet helemaal zo zoals in Limburg. Uhm... Maar ik heb het meer over diversiteit op microschaal. Dat dat ene individuele landbouwbedrijf, dat misschien door kleine aanpassingen in teeltkeuze, in kleine aanpassingen in configuratie van hoe het bedrijf ligt ten opzichte van omliggende natuurgebieden. Uhm... dat daar maar weinig marge is voor wat ze 'tailor-made', maatwerk [noemen]. Dat is een zorg. Dat is ook vaak gehoord van 'dan heb je al eens een landbouwbedrijf dat wel probeert in te zetten op andere teelten, op (op) biologische landbouw, op zorgboerderijen, activiteiten, op erfvergroening en dergelijke. Maar dan komt daar die grove borstel en dan zijn het gewoon de tabellen en naakte getallen, en je kan niet ... En er zit een correctie op, dat weet ik wel. Maar zo echt dat differentiëren bijna op bedrijfsniveau, dat gaat er allicht niet inzitten. Omdat het juridisch waarschijnlijk ook heel moeilijk haalbaar is. Dat is zo een beetje wat ze zeggen 'à la tête du client', hé. Zo van, waarom is dan landbouwer X, krijgt dan misschien meer marges dan landbouwer Y. Waar is dan het gelijkheidsbeginsel? Dat is een vrees.

Het tweede is dat het debat zo gepolariseerd is, dat tja... Twee sectoren die tot elkaar veroordeeld zijn, namelijk de landbouwsector en natuursector. Die allebei de dupe zijn van het feit dat er in Vlaanderen alsmaar minder open ruimte komt. Dat die nu in een soort strijd verwickeld zijn, waardoor ze van elkaar wegdrijven, elkaars tegenstrevers zijn en daardoor zich allebei, zowel de natuursector als landbouwsector, zich van tegenstander vergissen. Het échte probleem waar je u als landbouwsector zorgen over zou moeten maken, is niet het verlies van die laat het dan nog enkele tientallen, voor heel Vlaanderen misschien enkele honderden hectare zijn die naar bosuitbreiding of nieuwe natuurprojecten gaat. Maar wel over de grote urbanisatieprojecten, die ondanks alle beloftes van de overheid rond betonstop en dergelijke nog altijd wild om zich heen grijpen. En nog altijd open ruimte opsouperen, nog altijd de landbouw in de tang nemen. Doordat landbouw dan korter bij bebouwing komt en dan worden de normen weer aangescherpt, want dan is er reukhinder en lawaaihinder en noem maar op. En dan denk ik van 'eigenlijk heeft die natuursector en die landbouwsector gemeenschappelijk, ten opzichte van die harde stedelijke ontwikkeling van Vlaanderen, meer te verliezen dan wat ze nu denken te kunnen winnen in een soort strijd die geen strijd zou moeten zijn'. Als we met elkaar gewoon afspreken van 'dit is wat landbouw nodig heeft van areaal en dit is wat natuur nodig heeft qua areaal'. Laat ons proactief eens kijken. Zo'n beetje zoals het sociaal overleg tussen vakbonden en werkgevers, waar de overheid een stukje toeschouwer is. Waar je in alle openheid zegt 'zoals landbouw vandaag bedreven wordt, zal die niet meer in 20 jaar bedreven worden'. Dus daar zal sowieso verandering zijn, al was het maar aan gebrek van opvolging. Nog los van de wereldeconomie en wereldmarkten die daar invloed op hebben. Natuurbehoud zal ook een ander soort natuurbehoud zijn binnen 20 jaar. Klimaatverandering (uhm) en de biodiversiteitscrisis... Dus dan denk ik, dat is mijn grootste vrees: dat we nu te veel tijd aan

het verdoen zijn in een strijd die, goh misschien tot een compromis zal leiden. Maar dat zal dan een compromis zijn, dus een compromis is zelden de beste oplossing. En wat hebben we dan gewonnen, aan beide zijden van de [JVDB maakt de zin niet af]? Hé, want we gaan gewoon op naar het volgende debat. Dan zal er het mestactieplan zijn, en dan is het weer [JVDB haalt diepte zucht]. Tja, dat zal niet ophouden omdat we zijn gedwongen om in een krimpende open ruimte die twee functies, die maatschappelijk allebei even belangrijk zijn, om die met elkaar te verzoenen. En hoe kleiner die open ruimte wordt, hoe kleiner de ruimte waarbinnen je kan bewegen, hoe groter de kans op conflict.

BB: Oké, dank u wel. Ik ga nu overschakelen naar een aantal vragen die eigenlijk gesteld worden in het licht van vrijheid van beroep en het recht te werken en recht op eigendom. Dus die zijn (uhm) eigenlijk uiteraard vanuit het perspectief van de landbouwer interessant. Maar daarom is de visie van een natuurorganisatie niet minder belangrijk. Dus, volgens u, welke impact heeft de maatregel, voornamelijk dan de maatregel tot het sluiten van bepaalde rode bedrijven, op de landbouwers zelf?

JVDB: Ja, dat is een moeilijke... Uhm voor alle duidelijkheid wel even want u zegt "als natuurorganisatie". Ik beschouw me niet als een vertegenwoordiger van de natuursector *as such*. Omdat we als Nationaal Park juist proberen verbinding te maken tussen toerisme, recreatie, bosbouw, landbouw, natuur hé. Natuur is uiteraard primair belangrijk, want het is natuurgebied Nationaal Park. Maar ik zit hier niet namens Natuurpunt of de natuurbeweging. Dat zijn belangenbehartigers. Ik ben geen belangenbehartiger, ik probeer binnen de 12 000 hectare van het Nationaal Park in het belang van de natuurwaarden te kijken naar manieren om ogenschijnlijk tegengestelde belangen toch met elkaar te verzoenen. Dat even terzijde.

BB: Oké, prima. Tuurlijk.

JVDB: Wat... ja... Ik ben niet zo deskundig in dat stikstofverhaal *as such*. Ik volg dat, zoals denk ik alle andere mensen. Ja, dat dat voor de landbouwer in kwestie een drama is, dat begrijpt een klein kind. Uhm... Ik denk dat je ook abstractie moet maken tussen de regelgeving en de kwaliteit van die regelgeving en de kwaliteit waarmee men die regelgeving heeft gecommuniceerd of meegedeeld of mensen daarover geïnformeerd. Een regelgeving kan zo sluitend zijn als je wil, die kan juridisch zo correct zijn als je wil. Maar ze staat een beetje los van de medemenselijkheid, waarmee je dan die goedbedoelde regelgeving tot bij die mensen brengt. Dus wat dat dan betekent voor die mensen, als mens, als ondernemer. Dat moet iets onvoorstelbaar zijn. Alleen moet je dat de regelgeving niet in kwade duiden. Dat is dan een kwestie van slechte begeleiding van de voorbije [JVDB maakt de zin niet af]. Als je dat al 10, of 15 of 20 jaar geleden wist, dan had je misschien een ander begeleidingstraject moeten inzetten waardoor je een soort *fading out* hebt. Waarbij dat het nu niet als een koude douche op u valt. Maar het is niet aan ... Hé, je hebt een juristenopleiding, uhm... Het is denk ik niet aan juristen of aan de regelgevers ... [JVDB maakt de zin niet af]. Alé, het siert hen om daaraan zorg aan te besteden. Maar het is niet dat je denk ik ... [JVDB maakt de zin niet af]. Nu probeert men die menselijkheid dat daar zou moeten inzitten te regelen via een aangepast decreet of een aangepaste stikstofregeling. Dit moet je regelen met een goed overheidsapparaat dat niet gewoon wetten stemt, maar ook wel zorgt dat er beleid wordt gebracht bij de mensen die (die) voorwerp zijn van dat beleid. Dus in die zin heb je wel een beetje een ivoren toren-overheid, die met

tabellen en getallen zegt 'oké jij rood, jij oranje, jij groen'. Dat is wetenschap, daar kom je moeilijk onderuit. Vervolgens is de vraag; hoe breng je dat aan de betrokkenen? En hoe stop je dat in het traject waarmee je die mensen, ... waarmee je respect toon voor die mensen hun leven, hun beroep, hun familie. Dus ik denk dat daar die twee nu wat door elkaar lopen hé. Het proces van het stikstofdecreet, of het komende stikstofdecreet, is ook wel heel erg het proces van onbehoorlijk bestuur eerder dan een juridisch dispuut van 'is dit nu goede wetgeving? Is dat sluitend?'. Het wordt natuurlijk juridisch aangevochten omdat dat nog een manier is om er juridisch het beste van te maken. Maar dat zou niet mogen zijn. Dus ik denk, ... Ik ben geen jurist, dus ik kan de kwaliteit van de regelgeving die men voor ogen heeft niet beoordelen. Maar ik kan wel de kwaliteit van het proces beoordelen en dat is inderdaad zeer bedenkelijk. Maar geen juridisch probleem in essentie.

BB: Zou het dan correct zijn om aan te nemen dat er toch wel een soort van begrip is naar de landbouwers toe, in die zin van de manier waarop het is overgebracht?

JVDB: Ik denk dat vriend en vijand ... [*JVDB maakt de zin niet af*]. Maar dat is dan natuurlijk weer iets van 'wie had dat moeten doen en wanneer had dat moeten gebeuren?'. Dat is zo het eeuwige zwarte pietten hé, 'ja maar ik kan daar niet aan doen want mijn voorganger had dat moeten gedaan hebben'. Of dat varieert in allerlei verwijten van 'de consulent van de Boerenbond had toch ook al 15 jaar geleden kunnen gezegd hebben dat het hier misschien toch wel eindigde'. Of 'de vorige minister had geen vergunningen moeten geven van bedrijven waar toen ook al van geweten was'. Dat is een proces dat ik niet kan inschatten. Dat is typisch, als je zo..., dat is verantwoordelijkheden aan elkaar doorspeelt. Ik denk dat vandaag iedereen begrijpt van dat [men] hier geen schoonheidsprijs voor zal krijgen voor de manier waarop dat is doorlopen. Alleen – en dat is het vervelende – dit is een traject dat had je moeten oplossen over een periode van 20 jaar. En daar heeft men zich... En wie daar dan verzaakt heeft aan zijn verantwoordelijkheid dat laat ik even in het midden. Dat is dan maar eens voor een onderzoekscommissie om dat uit te maken. Maar ik denk dat ook mensen uit de natuursector die ik ken, alé professioneel ben ik coördinator Nationaal Park maar ik ben ook wel actief bij de vereniging Natuurlandpunt. Iedereen begrijpt dat hier pijnlijke zaken zijn gebeurd dat stelt niemand ter discussie. Alleen zeg je 'je kan de geschiedenis niet herdoen en we moeten vandaag wel handelen'.

Wat ik nog wou ... Alé, het komt misschien nog in een volgende vraag, maar je moet me helpen de Habitatrichtlijn dateert van 1995? Zo iets hé? De dag dat zo'n Habitatrichtlijn wordt beslist en dan door de Belgische overheid – en dan door afleiding door haar gewesten – wordt geratificeerd of goedgekeurd, weet je hoe laat het is. Men had toen onmiddellijk kunnen zeggen van 'als je A zegt moet je B zeggen'. Ik moet het eens opzoeken... Het zal inderdaad rond 1995 geweest zijn, dat is 25 jaar geleden, dat is een kwarteeuw geleden. De jonge boeren van toen hadden toen de garantie kunnen krijgen van 'kijk, 25 jaar is zeker uwe tijd die we u gaan gunnen', we zitten nu uiteindelijk ook 25 jaar verder. Wat is dan het probleem? Maar je moet natuurlijk niet tot de laatste dag van die 25 jaar doen alsof je verder kan doen waarmee je bezig was. Dus dit is het proces van, ik noem dat onbehoorlijk bestuur. Dat is een overheid die niet duidelijkheid heeft geschapen over de consequenties van een regelgeving. Want het is niet nieuw hé die instandhoudingsdoelen en die stikstofnormen. Dat was toen ook al geweten. Dus zeggen van 'Wir haben das nicht gewußt?' en het dan nu in ene keer verstrengen. Het is omdat men het altijd maar voor zich uitgeschoven heeft. Het

is ... Alé... Zo lang ik dat volg... Je hebt dat heel vaak met nieuwe wetten en regelgeving uhm..., dat toch de publieke opinie, maar dat is denk ik een beetje eigen aan ons staatsbestel van 'de soep zal niet zo heet worden gegeten als ze wordt opgediend'. Uhm... tja... Neen, misschien niet, maar ooit wordt ze wel eens opgediend. Dat is denk ik ook de boodschap die indirect landbouwers ook hebben gekregen van 'ja pff het zal zo'n vaart niet lopen'. Het is natuurlijk ook moeilijk om 20-30 jaar geleden te kunnen inschatten dat er ooit een tijd zou komen dat men echt effectief bedrijven zou sluiten omwille van die regelgeving. Misschien is het ook niet te verwijten aan de mensen van toen dat ze dat een onwaarschijnlijk iets vonden.

We hebben dat ook eens meegemaakt, dat is misschien van voor uw tijd. Met de wet op de stedenbouw van 1962.

BB: Dat is van voor mijn tijd ja.

JVDB: Dat is van voor uw tijd, maar wat misschien niet van voor uw tijd is, is dat er op een bepaald moment... [*JVDB maakt de zin niet af*]. Ook toen heeft men... In 1962 moest je plots een bouwvergunning hebben om iets te mogen bouwen. Tot dan mocht je bouwen, wat, waar en hoe je wilde, met alle gevolgen van dien. Ook na 1962 zijn nog heel veel zaken gebouwd omdat mensen dachten 'het schijnt dat je een bouwvergunning moeten hebben, maar ze gaan dat toch nooit controleren', dat was zo'n beetje de [gedachtegang]. De eerste jaren en zelfs nog tot de jaren 80 zijn er ganse huizen gebouwd zonder bouwvergunning, vanuit die logica 'ze gaan het nooit meer afbreken'. In de jaren 80 hebben ze wel eens gezegd vanuit de overheid 'afbreken'. Dit is wederrechtelijk gebouwd, zonder bouwvergunning. Dat was toen ook in de media *geframed* als zeer mensenonvriendelijk, zeer asociaal, zeer (zeer) agressief. Recht op wonen kwam dan waarschijnlijk ook wel in de media. Dat werd dan heel gedramatiseerd en *geframed*. Maar dan denk ik 'ja jongens, je wist in 1962 dat je een bouwvergunning nodig had', maar precies alsof dat besef altijd met vertraging moet komen.

BB: Uhm... Goed dank u wel. Ik stel dat we nu overschakelen naar de vragen die meer betrekking hebben op het feit dat de Europese Unie, aldus ook de lidstaten, aldus ook België, een hoog niveau van milieubescherming dienen te waarborgen [in hun beleid]. Welke korte termijneffecten van de stikstofproblematiek zijn waarneembaar op de natuur?

JVDB: Die zijn er al heel lang. Die zijn er nu *de facto*. Je ziet dat gewoon in het veranderen van de vegetatie. Vegetatie zorgt voor een habitat en in een habitat leven vlinders en insecten en vogels. In Limburg valt dat nog enigszins mee. Het is ook niet hier waar het grootste aantal rode bedrijven zijn. Maar in de Antwerpse Kempen is dat gewoon ja, uhm... Dit is een complete, wat wij noemen ruderalisering van de natuur. Dat wil zeggen brandnetels, bramen, ... Alé niks mis met brandnetels, niks mis met bramen, maar als het alleen maar bramen en brandnetels zijn. Dus door die vermesting, dat planten die een voordeel doen bij dat extra stikstof goed floreren, maar ten koste van degene die het niet moeten hebben van die stikstof. Nu het wordt ook... – maar daar moet ik toegeven, daar ben ik niet in geschoold om dat goed te kunnen duiden. Er wordt nu wel heel sterk gefocust op de stikstofrichtlijn of het stikstofdecreet, omwille van het niet kunnen halen van de instandhoudingsdoelen. Zo is stikstof die neerkomt in de natuur voor zeer veel zaken geen goede

zaak hé. Niet alleen voor de biodiversiteit. Dat wordt dan soms wat een karikatuur van gemaakt 'moeten we dat nu allemaal laten voor die paar vlinderkers meer of minder'. Er zijn ook nog effecten op bodemstructuur, bodemvruchtbaarheid, uitspoelen van andere nutriënten. Dat is een complex gegeven van waar ik de inhoud niet ken. Maar dat die stikstofdepositie omlaag moet dat is nogal evident, maar de effecten zijn zichtbaar.

Of het sluiten van die handvol rode bedrijven nu onmiddellijk dan... Want uw tweede vraag is misschien 'verwacht u onmiddellijk effect?'. Ik denk het niet hé. Ik denk dat de getallen ook wel wat tegenspreken, dat een... Alé, je haalt hiermee je doel nog niet. Dat kan misschien als argument gebruikt worden om te zeggen 'dan moet je het ook maar niet doen'. Maar ja goed dat is hé...

BB: De tweede vraag was eigenlijk wat de lange termijneffecten zouden zijn? Maar ik veronderstel dat u die toch ook al onrechtstreeks beantwoord heeft.

JVDB: Ja, onrechtstreeks, het is zo. Ik zeg de... de... de... [*gestamel*]. De habitats die ooit aanleiding hebben gegeven tot het aanwijzen van een habitatrichtlijngebied. In Limburg denken wij 'als je half Vlaanderen habitatrichtlijngebied maakt, dan heb je een probleem'. Dat is niet eens zo. Ik ken de getallen niet van buiten. Ik Limburg bots je daar heel vaak. Maar 40% van de natuur- en bosgebieden in Vlaanderen liggen in Limburg dus. Dus ik praat wel eens met mensen uit West-Vlaanderen of Oost-Vlaanderen. Die zijn al eens blij dat ze al eens een habitatrichtlijngebiedje hebben. Bij ons is dat vrij massaal en kom je dat ook vaak tegen. Het is niet zo dat wij half Vlaanderen habitatrichtlijngebied hebben gemaakt. Maar dat was niet uw vraag hé, wat was uw vraag?

BB: De lange termijneffecten ...

JVDB: De lange termijn...eh

BB: Maar ik denk dat u die onrechtstreeks beantwoord heeft in een van de vorige vragen met de vermesting, de verzuring, wijziging van bodemstructuur en dergelijke.

JVDB: Ja ja, inderdaad.

BB: Uhm, ja dus dat heeft eigenlijk misschien onrechtstreeks ook al een beetje aangehaald. Wat zouden volgens u de gevolgen zijn indien de piekbelasters, niet verplicht zouden worden om te sluiten? Wat ook gekoppeld kan worden aan de volgende vraag; zijn er volgens u meer efficiënte maatregelen die genomen kunnen worden dan het sluiten van bepaalde landbouwbedrijven om die stikstofuitstoot te reduceren?

JVDB: Dat is natuurlijk een zeer technische vraag, die ik eigenlijk niet kan beoordelen. Er zijn experts die gezegd hebben 'er is een hele *range* van mogelijkheden'. Ik ga ervan uit dat men deze keuze gemaakt heeft met kennis van zaken. Er zijn toch gerenommeerde specialisten bij betrokken. Het is uiteraard een politieke keuze. Je kan zeggen 'iedereen 20% hé, de kaasschaaf erover'. Ik snap, met mijn beperkte kennis over stikstofcyclus, wel enigszins de keuze voor piekbelaster. Omdat die – zoals u wellicht ook wel al ergens bent tegengekomen –, dat heel veel van de depositie van

vervuilende stoffen uit de lucht worden ergens generiek geproduceerd. Bij stikstof, en dan vooral ammoniak. Dat is wel, hoe moet ik dat zeggen? Dat is wel zeer lokaal aanwijsbaar. Het is niet dat die ammoniak 100 kilometer verder voor een probleem zorgt. Voor andere vervuilende stoffen, ozon is zo'n voorbeeld van jaren geleden. Je zou kunnen zeggen 'we gaan de piekbelasters van ozonuitstoot', maar dan kan je beter zeggen alle ozonproducenten moeten 20% minder ozon... Want dat gaat de atmosfeer in en daar was het probleem. Het oorzakelijk verband van hier zijn vijf varkensstallen met veel ammoniak en hiernaast ligt een natuurgebied. De één-op-één-relatie is wel sterk. Er wordt betwist of dat bewezen kan worden, maar de feiten kan je niet blijven ontkennen. Ammoniak is echt wel iets... Ik woon in Hechtel-Eksel, daar is weinig probleem met habitats die aangetast zijn door stikstof omdat daar – met het militair domein en dergelijke – weinig ammoniakuitstotende landbouwbedrijven zijn. In die zien kan ik de keuze... Want dat is ook wat landbouworganisaties wel eens zeggen... Er zijn genoeg landbouwers die willen stoppen als je kijkt naar opvolging. Er gaat dus sowieso een krimp zijn van de veestapel en een krimp van het aantal landbouwbedrijven. Laat nu toch gewoon dat natuurlijke proces lopen, terwijl je nu misschien florissante bedrijven die piekbelasters zijn er tussenuit haalt. Terwijl verderop misschien een aantal bedrijven zijn die sowieso gestopt zouden zijn. Maar zo werkt het niet... Het noorden van Turnhout ken ik relatief goed. Ja, dat zijn echt burens van elkaar die natuurgebieden en die piekbelasters. Dan kan ik me voorstellen dat je dan zegt 'als we hier die piekbelaster vragen 20% minder uit te stoten door extra filters dan zijn we nog nergens'. Maar dat is een stukje een keuze. Toch eentje waarvan ik maar hoop dat die met kennis van zaken is genomen, zoals je dat van een behoorlijk bestuur mag verwachten.

BB: Uhm... Geloof je dat de huidige maatregelen dan ook voldoende zouden zijn in het kader van de natuurbescherming en -herstel?

JVDB: Ook daar moet ik passen hé. Dat zal wel. **Ik hoop dat ook dat men niet zomaar iets doet wat geen effect zal hebben. Wat ik erover lees, en dat is voor wat het waard is** – ik krijg waarschijnlijk ook maar mijn informatie vanuit een welbepaalde hoek –, ... [JVDB maakt de zin niet af]. **Dit is de eerste stap. We zullen eens kijken wat die oplevert. Misschien ook in combinatie met natuurlijke krimp van de veestapel en een aantal andere maatregelen in andere sectoren. Ik hoop voor de landbouwsector dat het hier de komende 20 jaar dan ook bij blijft, maar dat weet ik niet. Geen idee.**

BB: Welke – dit is dan een ruimere vraag eigenlijk. Welke andere bezorgdheden heeft u over het klimaat en de biodiversiteit in Vlaanderen?

JVDB: Ja, het punt dat ik daarnet al maakte he. Ons grootste probleem natuur- en milieuprobleem is een ruimtelijk ordeningsprobleem. Uhm... We hebben een slecht ruimtelijk ordeningsbeleid gevoerd tot de jaren 70-80, waardoor conflicterende gebieden zeer erg met elkaar verweven liggen, hé. Uhm... De tweedeling die je in andere landen vaak ziet tussen een uitgesproken platteland en uitgesproken stedelijk gebied kennen wij niet. Je ziet dat nu ook bij de inplanting van windmolens, uhm... uitbreiding van veestallen. Tja, je zit altijd wel ergens te kort bij een woonzone of tekort bij een ja... Het is altijd iets. Dat is gewoon omdat de ruimte zo krap is. Vlaanderen wordt niet groter,

het aantal mensen die er wonen, neemt toe. Het aantal functies die we toekennen aan die open ruimte wordt alsmaar talrijker. Want vroeger was dat simpel hé; open ruimte dat was natuur of landbouw. Nu vinden we dat er ook bosuitbreiding moet zijn, want dat is goed voor de CO₂-afslag en de recreatie. We vinden ook dat daar windmolens moeten kunnen staan, zonnepanelenparken, we willen toerisme recreëren, maar dan ook nog landbouw en dan liefst korte keten. En, en, en, ... En dat allemaal in diezelfde ruimte die in de voorbije jaren niet groter is geworden en zelfs nog altijd kleiner wordt. En als je, **denk ik op Vlaams niveau echt ten gronde wat wil doen aan de grote klimaat en milieu-uitdagingen, dan moet je vooral iets doen, denk ik, aan uw ruimtelijk orderingsverhaal.** Maar of dat, alé.... Ik weet niet of je dat betonstop-verhaal hebt gehoord. Ook daar lukken we er maar niet in om daadkrachtige beslissingen te nemen omdat ze altijd wel ergens tegen een of ander belang indruisen. Dus... dat is uhm... En wat ik ook wel 'efkes' in het algemeen, dus los van de klimaatproblematiek...

BB: Ja, natuurlijk.

JVDB: ... wel een schrikbeeld vindt. Is dat uhm... [*JVDB denkt na over hoe hij het moet formuleren*]. Hoe moet ik dat nu genuanceerd uitleggen? We vinden het blijkbaar alsmaar minder vanzelfsprekend dat een overheid grenzen stelt. Uhm... Terwijl dat wel haar rol is hé. Elk menselijk handelen heeft impact op de omgeving het is een maatschappelijk politieke keuze om te bepalen hoe erg mag die impact zijn. Want er is altijd impact. Je kunt niks doen zonder impact. De overheid stelt daar beperkingen aan door te zeggen 'als we hier al die functie die we toekennen aan onze ruimte willen blijven waarmaken dan moeten we zeggen...' [*JVDB maakt zien niet af*]. Oké.... PFAS is zo'n mooi voorbeeld. We hebben nog maar geaccepteerd lange tijd dat daar een zekere impact mocht zijn. Tot dat de overheid onder publieke opinie druk, terecht zegt 'misschien hebben we daar wat te veel toegelaten'. Hetzelfde is nu met stikstof, hetzelfde is met mestactieplannen en dergelijke. Het wordt alsmaar minder geaccepteerd blijkbaar dat een overheid haar rol opneemt als degene die zegt 'voilà binnen deze grenzen mag je ondernemen maar niet daar buiten'. Dat is voor bedrijven soms pijnlijk, dat is voor landbouwers soms pijnlijk, dat is voor particulieren die een huis willen bouwen en zeggen 'ik had nog graag een veranda willen bouwen', ... Dan wordt al heel snel de overheid als onredelijkheid ervaren. Terwijl ik denk 'dit is wel waarvoor we een overheid nodig hebben', om te vermijden dat iedereen vanuit zijn eigen rechten en eigen belang het maximale doet wat die wil doen. En ohwee als je die dan in zijn vrijheid beperkt. Dus dat is een beetje een algemene ... [*JVDB maakt zien niet af*].

BB: Goed, dat waren mijn vragen. Ik wou u nog vragen of u nog iets wou meegeven, maar misschien...

JVDB: Dat was mijn laatste *take-home*. Want ik was een beetje geprikkeld door u vraagstelling toen je me belde, dat kwam nu minder tot uiting in uw vragen. Maar aan de telefoon... Omdat je heel erg die link legde van vrijheid op arbeid of.... Dan denk ik 'ja, wat met die arbeiders van 3M die dat bedrijf zijn vertrekken omdat de overheid zegt 'als je hier niet kan garanderen dat er geen PFAS in de omgeving komt dan is voor u hier gedaan', moeten dan die arbeiders zeggen 'waar is hier mijn recht op arbeid'? Het is de overheid die een stukje bepaalt in welk venster, binnen welk spectrum

ondernemen. Want landbouw, en ik heb heel veel respect voor landbouw, heeft altijd een impact op zijn omgeving omdat het een cruciale primaire sector is zijn we bereid tot heel veel. Maar ergens is er wel een lijn en dat heeft invloed, inderdaad, op de toekomst van uw bedrijf.

BB: Dat is inderdaad wat ik nog plan te onderzoeken. De belangenafweging tussen enerzijds het beleid...

JVDB: Ik heb echt te doen met die... ik snap het drama. Alleen denk ik... Tja, ... Ze hebben u iets willen doen geloven en dat heeft met een stukje lobby te maken van 'het zal...', 'wij zullen wel als...', 'we zijn sterk politiek, wij hebben een sterke belangenbehartigingsorganisatie'. Dus 'wat men ook... wat voor schrikbeeld men ook u hier voorspiegelt, niks van aantrekken, wij zijn aan de macht, wij hebben invloed dus wij zullen wel zorgen dat het zo'n vaart niet loopt'. En dan ontstaan er menselijke drama's, waar nu de huidige politieke klasse de rekening voor betaald krijgt want 'zie eens hoe hardvochtig, hoe onmenselijk, hoe...'. Dan denk ik van 'ja, is dat dan hun fout dat ze nu wel de streep trekken die anderen verzaakt hebben de trekken of misschien wel getrokken hebben maar daar niet helder over gecommuniceerd hebben'. Maar dat is voor uw collega's van sociologie en pol & soc om dat eens uit te zoeken.

BB: Heel hartelijk bedankt.

Bijlage 4 – Interview Jos Ramaekers

Naam: Jos Ramaekers

Datum: 22 februari 2023

Locatie: Campus Diepenbeek

Demografische gegevens

- Man
- ° 23/03/1959
- Woonplaats: Diepenbeek
- Hoogste opleidingsniveau: Master
- Beroepsactiviteit: beleidscoördinator Natuurpunt

Er is vooraf toestemming gevraagd om het interview te mogen opnemen via een dictafoon.

Er is gevraagd voor een eventuele anonimisering van de gegevens, dit was voor de geïnterviewde niet nodig.

BB = Britt Bocken

JR = Jos Ramaekers, de geïnterviewde.

BB: Goeiendag, ik zal me nog even kort voorstellen. Ik ben Britt Bocken, ik ben laatstejaars masterstudente Rechten aan de universiteit Hasselt. Ik zit in de specialisatie Overheid & Recht en ik schrijf mijn masterthesis dus in het kader van de stikstofproblematiek. Het interview vindt dus ook plaats binnen dat kader van mijn eindwerk. Het doel van het interview is eigenlijk om voornamelijk wat input te krijgen van het middenveld. Een beetje kijken welke meningen en opinies daar spelen. Uhm... Vandaar mag de vragen ook zo ruim mogelijk beantwoord. U moet zich daar niet in tegenhouden. Zou u graag willen dat het achteraf geanonimiseerd wordt? Dus dat er geen melding van uw naam wordt gemaakt?

JR: Geen probleem mee.

BB: Geen probleem mee? Oke. Dan zal ik het gewoon zo laten. Ik zou ook nog willen vragen om een kleine demografische gegevenskaart in te vullen dat is gewoon voor de gegevensverwerking van de interviews, indien u daar geen bezwaar tegen heeft.

JR: Ja, ik heb zelf geen pen bij mij.

BB: Voilà. *[BB geeft een pen aan JR]*

JR: Bedankt. *[JR vult gegevensfiche in]*. Voilà.

BB: Dank u wel. Heeft u zelf nog vragen of opmerkingen?

JR: Niet direct. Uhm... Het is van de juridische kant begreep ik uit uw berichtje?

BB: Uhm, ja inderdaad.

JR: Ik spiek af en toe eens [*JR verwees naar de gsm waar hij eventjes op keek*]. Een belangrijk bericht kan ik niet...

BB: Ja, tuurlijk. Dus het is eigenlijk vanuit de juridische kant, dat ik een afweging ga maken van enerzijds het hoog natuurbeschermingsniveau dat de Unie – de Europese Unie – en lidstaten, ...

JR: Ja, dat is ook de basis van de problematiek he.

BB: Ja, inderdaad. En anderzijds ook wel het recht op arbeid en recht op eigendom van de landbouwers die dan geconfronteerd zijn met de maatregel. Dus dat is eigenlijk een afweging die nog gemaakt moet worden en daarin kader ik ook de interviews.

JR: Ik ben zelf geen jurist. Uhm...

BB: Maakt niet uit, het zijn ook geen juridische vragen. U mag gewoon uw mening geven, dat is voldoende. Uhm... Dus goed. Op welke manier wordt u, of de organisatie – mag ik zeggen de organisatie die u vertegenwoordigt? Of zou dat fout zijn?

[*JR knikt ja*].

BB: (Oké) ... met de huidige stikstofproblematiek geconfronteerd?

JR: In de eerste plaats zijn wij zelf natuurlijk terreinbeheerder in veel gevallen. Uhm... met 28 000 hectare die wij beheren, daar is heel wat Europees beschermde natuur bij met stikstofgevoelige vegetaties en uhm... habitats. En wij worden daar dus mee geconfronteerd dat wij de doelen die aan ons worden opgelegd, wat betreft kwaliteit van de habitats, dat wij die niet kunnen halen in vele gevallen. Omdat ja, er onder andere te veel stikstof neerslaat op die gebieden. Waardoor je een degradatie krijgt van de habitats. Dus dat is eigenlijk toch al een eerste punt van zorg. Onze eigen gebieden.

Daarnaast is Natuurpunt natuurlijk ook een vereniging die opkomt voor ja het algemene belang of voor het algemene natuurbelang, is misschien correcter. En dus ook buiten onze gebieden is dat voor ons een zorg eigenlijk. Onze kernbezigheid is zorg voor de biodiversiteit. Of dat nu gaat in een natuurgebied of in een stad of in een landbouwgebied, dat maakt eigenlijk voor ons niet uit. Wij uhm... willen dat de biodiversiteit, ja, goed is of goed wordt. En daar zetten wij ons voor in. Voor een stuk met de eigen gebieden omdat de overheid in het verleden veel te vaak verstek heeft laten gaan, hebben wij dat zelf opgepikt om natuur te beschermen. Waardoor de overheid dan ook geprikkeld is om dan toch uiteindelijk zelf dat aspect ook op te pakken. Uhm... maar dus ook buiten onze eigen natuurgebieden willen wij die goede kwaliteit. Ook als de overheid verstek laat gaan. Want uiteindelijk de juridische zaak waarmee alles is gestart, uhm... de varkensstal in Kortessesem. Een zaak

die ik trouwens zelf heb ingediend destijds als verantwoordelijk voor Limburg bij Natuurpunt. Ja, dat betrof eigenlijk de impact van stikstof niet op een Natuurpunt-reservaat maar op een Agentschap Natuur en Bos-reservaat. En uhm... dus ja... Dat geeft aan dat wij voor die brede bescherming van de biodiversiteit gaan.

Gelukkig hebben wij op dat vlak een Europese wetgeving die vrij stevig is met de Habitatrichtlijn. Die bestaat ondertussen 25 jaar denk ik. Of iets langer? 30 jaar? Ja, 30 jaar.

BB: Uhm ja, klopt. Ja van...

JR: Ja, want ik denk is van '94 is.

BB: Ja, zoiets '93-94.

JR: Ja uhm... En eigenlijk is, laat ons zeggen, het respect of de toepassing van de Habitatrichtlijn is nog maar de laatste 10-15 jaar echt tot uiting gekomen. In het begin was die wetgeving er wel, maar trokken landen zich daar niet zo heel veel van aan. En ondertussen, is op een aantal vlakken toch heel wat jurisprudentie gekomen; uitspraken over een heel aantal zaken, hoe dingen moeten geïnterpreteerd worden; wat de (de, de...) precieze betekenis is van (ja) 'geen achteruitgang' en 'betekenisvolle impact' en de 'gunstige staat van instandhouding'. Dus die begrippen zij eigenlijk via rechtszaken nader ingevuld. En dat maakt dus dat op dit ogenblik de Habitatrichtlijn voor ons een heel belangrijk middel is om uiteindelijk de rechten van de natuur te laten respecteren. Als laatste redmiddel zeg ik er wel bij. Want eigenlijk Natuurpunt is een organisatie die pragmatisch in de maatschappij staat. Wij zijn zelf terreinbeheerder, werken samen met heel veel sectoren. Je ziet ook dat wij regelmatig langs twee kanten onder vuur liggen, hé. Enerzijds door de verenigingen zoals een Greenpeace, die zelf geen belangen op terrein hebben, die een stuk verder gaan in hun standpunten. Anderzijds, ook van het bedrijfsleven. Wij krijgen een beetje slaag van de twee kanten zou je kunnen zeggen, als je het negatief bekijkt.

BB: U mag het bekijken zoals u wil.

JR: Ja, maar wij staan in ieder geval achter de dingen waarvoor wij staan en achter onze aanpak om te proberen toch altijd in de mate van het mogelijke en uhm... *modus vivendi* of compromis-oplossing te vinden waar alle partijen mee kunnen leven. Alleen als dat niet lukt dan nemen wij juridische stappen en dan gaan we ook wel door tot het gaatje. Tot het uiterste. Om toch voor die rechten van de natuur te gaan.

BB: Ja...

JR: **Dus dat is een beetje hoe wij globaal daarin staan. Wat wij van in het begin jammer hebben gevonden.... Want eigenlijk in Vlaanderen is het zo dat wij pas rond 2012 denk ik. Enfin, de gebieden zijn eerder afgebakend. Voor een stuk in 97, voor een stuk in 2001. In principe op wetenschappelijke basis, zoals Europa dat vraagt. Maar we weten allemaal hoe dat in Vlaanderen werkt. Er is wel vertrokken van een wetenschappelijke basis. Dan is**

daar uhm... met het politieke pennentrekken toch van alles gebeurd. Want als je de kaarten bekijkt zie je zo waar dat ze er gaten uit geknipt hebben omdat daar een of andere, ja, huis of boerderij of ander ding stond wat niet mocht geïmpacteerd worden door die nieuwe afbakening. Maar uhm... dat is van die periode.

Maar men heeft eigenlijk maar beginnen invulling te geven vanaf 2012. Men is dan in 2014, als ik het goed heb, geland met uhm... eigenlijk een (een) beleid of een ... uhm... de managementplannen en de (de) invulling of de positionering van 'waar moeten nu de doelen komen?'. 'Wat is nu een minimum oppervlakte die je nodig hebt met de verbondenheid om tot een goede staat van instandhouding te komen voor alle soorten voor alle habitats. In 2014 is dat geland. En het is toen ook dat eigenlijk de stikstofproblematiek pas boven water is gekomen. Bij ons. Problematiek was er al eerder, want eigenlijk dateert die van de jaren 60 van vorige eeuw. Toen dat we eigenlijk met de intensieve veeteelt een hoge vlucht hebben genomen. Ook het verkeer en de industrie, echt wel de gouden jaren 60 waren. Milieu was toen nog geen probleem. Uhm... Maar tja, die problematiek is eigenlijk pas echt in 2014 actueel geworden. Omdat men toen ook zag 'een aantal van die doelen gaan we niet kunnen halen' zolang er zoveel stikstof blijft neervallen. Uitgestoten worden en neervallen op die natuurgebieden. En dan is daar beleid rond ontwikkeld, met de voorlopige zoekzones. Het zoekzone-model. Met de Passende Beoordeling en de Voortoets. Dus dat mensen die plannen hebben vooraf konden kijken via een computersimulatie om te zien 'van ja, hebben mijn plannen impact op die natuur in de buurt en hoeveel is die impact dan?'. Dat was een voorlopig beleid. Dat was niet, uhm.... Tja, uhm.... Dat was niet politiek afgeklopt. Dat had niet de volledige procedures doorlopen zoals jij en ik wel moeten doorlopen als we een huis willen bouwen of zoiets of een bedrijf opstarten. Dan moeten wij een vergunning aanvragen, een openbaar onderzoek organiseren, kan de bevolking en de burens bezwaren indienen en dan houd je daar half rekening mee. Dan kom je uiteindelijk tot een beslissing. Maar het stikstofbeleid in 2014 heeft eigenlijk die cyclus niet doorgemaakt. Dat was een voorlopige aanpak, een definitieve aanpak zou gaan komen. Maar ja... Dan is dat politiek gestruikeld. Is dat er niet van gekomen en heeft men eigenlijk tot... Ja... Tot nu. Tot 2021 in ieder geval gewerkt met uhm... die voorlopige maatregelen. Die uhm... Wat ons [*hiermee doelt JR op Natuurpunt*] betreft niet goed waren. Dus de drempels waar men toen mee werkte was 5% van de kritische depositiewaarde. Dat is misschien nog iets waar we seffens nog op terugkomen, dat ligt ook ter discussie. Dus uhm... Als je als individueel bedrijf minder als 5% van die kritische drempelwaarde veroorzaakte of toevoegde dan werd dat beschouwd als 'geen impact' of 'geen betekenisvolle impact'. Maar dat was geen wetgeving, dus wij konden eigenlijk op zich die wetgeving niet ter discussie niet stellen. We konden die wetgeving niet gaan aanvechten omdat ze er eigenlijk niet was. En wij hebben er dan voor gekozen om individuele bedrijven eigenlijk in het vizier te nemen. Om eigenlijk een soort precedentuitspraak te krijgen van 'is die 5%, is dat nu oké of is dat niet oké?'. De rechter heeft dan uiteindelijk beslist dat is 'niet oké'. Die 5% dat kan niet. Ten eerste, het belangrijkste punt natuurlijk. De toestand op het terrein is slecht. In de meeste gevallen, meer dan 80% van onze habitats zitten in slechte toestand. Als die toestand al slecht is, ja om het even hoeveel je gaat toevoegen, dat is een verdere verslechtering en dat kan niet volgens de Europese wetgeving. Dus uhm... Vlaamse overheid, uw beleid, streep erdoor. Vindt maar iets nieuw uit. Dan is men eigenlijk begonnen met de nieuwe stikstofaanpak. We hadden ondertussen ook een nieuwe minister, van een andere kleur. Die dat op een andere manier heeft aangepakt.

BB: Ja inderdaad. Wat zijn uw bezorgdheden omtrent het nieuwe Stikstofakkoord, wat een decreet zou moeten worden in de toekomst?

JR: Ja, wel ja bezorgdheden. Uhm... In ieder geval het uhm... Het ontwerpakkoord dat op tafel ligt daar zitten wat ons betreft een aantal zaken in die zeker voor verbetering vatbaar zijn. Maar als geheel genomen, vinden wij het akkoord evenwichtig genoeg om eigenlijk te zeggen van 'ja, voor ons is het een goede start'. Het is niet ideaal, we gaan ermee nog niet komen. Het is ook eigenlijk maar een beleid tot 2030. Wat daarna... is er nog geen echt beleid. Men spreekt wel over de aanpak dat dat dan eerder een specifieke aanpak zou zijn. Dus eigenlijk doelgericht rond de Natura 2000-gebieden. En geen generieke aanpak. Dat zit nu in deze aanpak [*hiermee duidt JR op het huidige akkoord*]. Maar alle elementen die er moeten inzitten, die zitten erin. Je hebt brongerichte aanpak; afbouw van de uitstoot. Uhm... Je gaat naar een aanpak om getroffen landbouwers te ondersteunen om anders hun onderneming te voeren. En er zit ook een luik natuurherstel in en dat is ook belangrijk. Want de natuur heeft schade ondervonden, die schade moet opgeheven worden. Maar je kunt die maar goed gaan aanpakken op het ogenblik dat uw uitstoot vermindert. Want anders is het dweilen met de kraan open en blijf je bezig. En in een aantal gevallen heeft men toch – want we kijken af en toe wel eens naar Nederland – daar heeft men in het verleden ook wel dingen gedaan die je eigenlijk maar een keer kunt doen. Dus eigenlijk als je die nu, op het ogenblik dat je nog veel te veel stikstofdepositie hebt, dan kun je die later geen tweede keer meer doen. Uhm... Als je die nu doet, gaat dat maar een tijdelijke oplossing zijn. Gaat dus eigenlijk geen resultaat hebben en achteraf is de kans verkeken en zit je dus eigenlijk voor zeer lange tijd met een probleem.

Een typisch voorbeeld is plaggen bijvoorbeeld. Stuk van de bodem afgraven om heide te laten herstellen. Dat levert mooie resultaten op. Ja, inderdaad die heideplanten terug. Maar als die stikstof blijft vallen ja dan verdwijnt die heide terug en ondertussen heb je door die bovenste bodemlaag weg te nemen niet alleen die stikstof weggenomen maar je hebt ook uw andere mineralen weggenomen. En die komen niet meer terug. Want die vallen niet uit de lucht. Die zitten in de bodem of die zitten daar niet in. Dus dan heb je eigenlijk het probleem groter gemaakt. Daar zit men nu op een aantal plaatsen in Nederland tegen aan te kijken, dat men echt ja.... Bij wijze van spreken moet gaan tuinieren, moet gaan steenmeel of andere dingen over honderden hectaren moet beginnen gaan uit te strooien in een poging om toch hetgeen wat ze vroeger fout gedaan hebben te herstellen. En wij willen niet in die piste geraken in Vlaanderen, dat heeft geen zin. Dus het luik natuurherstel is belangrijk, maar je moet het op het juiste moment doen.

Wat er ook nog in zit wat wij belangrijk vinden is dat er uhm... Ook naar de andere factoren gekeken wordt. Want die natuur is in slechte toestand omdat er te veel stikstof is. Maar bijkomend vaak ook omdat er verdroging speelt. En dus in het ontwerp van het stikstofplan is ook voorzien dat er aan die verdroging wordt gewerkt waar dat een probleem is. Dus op dat vlak vinden wij dat het wel een plan is dat alle elementen bevat. Een aantal misschien niet in voldoende mate. Wij zouden een aantal zaken graag beter willen of anders zien. Uhm... Zoals onder andere het feit dat men ongeveer de helft van het resultaat [*JR maakte de zin niet af*]. Dus men wil de (de) overmatige depositie halveren tegen 2030. Maar de helft van dat resultaat zou moeten komen van de toepassing van technieken in stallen om minder stikstof uit te stoten. En daar hebben wij wel twijfels over of dat gaat werken. Wij vrezen dat dat landbouwers ertoe gaat leiden om daarin in te investeren en dat we in 2030 gaan vaststellen dat dat niet gewerkt heeft. Dat het onvoldoende werkt. En dat we dus eigenlijk een soort

lock-in hebben gecreëerd voor die landbouwers. Dat we die hebben laten investeren in iets waar dat ze over 5 of 10 jaar grote spijt van gaan hebben dat ze daar hun geld hebben ingestoken. Dus dat is voor ons wel een grote zorg. Dat men veel te weinig inzet op transformatie, transitie naar andere landbouw. En dat men veel te veel verwacht van 'verder te blijven doen met *business as usual*', en 'we gaan het technologisch wel hier en daar een schroef bij aandraaien en dan is het probleem opgelost'.

BB: Ja, oké. Dus om het te besluiten. Het is een oké start basis om het zo te zeggen ...

JR: Wat ons betreft wel, ja.

BB: Ja, maar er zijn toch wel enkele twijfels. Voornamelijk dan met het laatste wat u aanhaalde. Oké, dank u wel. De volgende vragen stel ik eigenlijk in het licht van de vrijheid van beroep en het recht te werken. Dus voornamelijk van het perspectief van de landbouwers uit. Maar daarom is de visie van een natuurorganisatie niet minder belangrijk. Dus u mag gewoon uw mening daarover geven. Of niet antwoorden, indien u daarover niet wil antwoorden. Uhm... Welke impact heeft de maatregel van het sluiten van bepaalde landbouwbedrijven, dus echt de piekbelasters, volgens u op de landbouwers?

JR: Op de landbouwers die getroffen zijn, heeft dat natuurlijk een grote impact. Maar eigenlijk uhm... De aanpak die er gekozen is om piekbelaster te sluiten en dan een aantal andere maatregelen, die komt niet van ons. Dat is een aanpak die eindelijk komt van de CD&V, die in 2014 aan het stuur zat hé. Een door... door... uhm... Die politiek die er toen was zo uitgewerkt. Waarschijnlijk met de bedoeling om zo weinig mogelijk te treffen. Misschien om sommige mensen erg te treffen en te hopen andere mensen minder erg. We kennen de redenering daarachter eigenlijk niet. Wat ons betreft had dat eigenlijk niet hoeven. Uhm... Je kunt het anders aanpakken maar dan moet je... Ja, als je bij wijze van spreken de piekbelasters niet sluit dan moet je andere maatregelen zwaarder maken. En dat had ook gekund voor ons. Dus op zich hebben wij daar.... Wij staan daar een beetje neutraal in. Maar de aanpak is nu wat ze is. Het is een geheel. En als je aan één touwtje gaat trekken, dan gaat een ander ook bewegen. Dus dat is wat de politiek goed moet beseffen. En het zijn niet alleen touwtjes, het zijn ook mensen, het zijn bedrijven die daaraan vasthangen. En de problematiek is voor een groot stuk, ja uhm... de wijze waarop onze landbouw is georganiseerd. Dan moet ik misschien een stapje terugzetten; in die zin van hoe komt het vooral dat het de landbouw is die zorgt voor dat probleem? Want tja, uiteindelijk je hebt ook wel het verkeer en de industrie. Maar industrie zit geconcentreerd op bedrijfsterreinen en het verkeer, ja oké. Je hebt de autowegen en de grote steden, wat wel wat concentratie is. Maar dat is dan meer vluchtige stikstof en levert dus eigenlijk voor natuurgebieden niet direct zo'n groot probleem op. Maar die landbouw die zit, in tegenstelling tot bedrijven, die zit eigenlijk overal. En we hebben een evolutie gekend in de jaren 50-60, doordat wij zo kort bij de zeehavens zitten. Trouwens Nederland hetzelfde, West-Duitsland hetzelfde. Dat ja, in die jaren wij zeer goedkope import van veevoeder hadden en nog hebben door de nabijheid van de havens. Daardoor is de landbouw, bij ons, een stuk niet-grondgebonden gaan groeien. Uhm... en daar is eigenlijk de kiem van het probleem gelegd. Want als je, ja grondgebonden landbouw hebt dan gebruik je mest in functie van de oppervlakte die je beheert. En ook daar zijn

wel wat problemen, dat men wat te veel mest gebruikt. Maar niet-grondgebonden landbouw die produceert ook mest en die mest die moet je dan eigenlijk hier wel kwijt. Die 400 000 hectare die wij ergens in het buitenland ook gebruiken om ons vee te voeden. De mest van wat dat vee produceert die blijft wel hier en daar zit dus het grote probleem. Dat vervluchtigt ook in die stallen, dat vervluchtigt bij het uitrijden. Dat slaat neer op die natuurgebieden. En waarom slaat dat neer op die natuurgebieden? Omdat ook die niet-grondgebonden landbouw heel vaak rond die natuurgebieden zit. Dat heeft eigenlijk ook te maken met sociologische historiek van vroeger. Want vaak waren dat arme landbouwstreken. Dat was de Kempen, dat was Zandig Vlaanderen. Dat was arme grond, dat waren keuterboerkes. Uhm... Die wilden... Ja, veel van die families van de kinderen van die landbouwbedrijven [*wellicht wil JR zeggen: dat veel van de kinderen van die families van landbouwbedrijven*], die wilden zelf ook boer worden. Door dat goedkope voeder en het bouwen van die stallen konden ze eigenlijk zonder grond, een kleine boerderij gemakkelijk splitsen in vier-vijf delen van ieder twee hectare bij wijze van spreken met een grote stal erop. Je had ook een inkomen als boer maar dan zonder grond. Dus die arme streken, ja dat zijn ook nu net de streken waar dat veel natuur is blijven bestaan omdat die ook als laatste eigenlijk in ontwikkeling zijn gegaan en daar zeer lang extensieve landbouw gebeurde. Waardoor daar nu de grote natuurwaarden zitten. Dus, ja, dat maakt dat je eigenlijk daar die boerderijen krijgt vlak bij die natuurgebieden in veel gevallen. Dus heb je daar dan ook die pieken van die uitstoot. Dat krijgt nu het probleem.

Bijkomend is daar onze wetgeving die als je een bedrijf wil beginnen, dan moet je u... Tja, je kunt als klein bedrijf wel in uw huiskamer of in uw garage beginnen denk ik. Maar als je groeit, op een bepaald moment moet je de keuze maken 'ik verhuis naar een kmo-zone'. Als landbouwbedrijf kan je overal bouwen, waarop zich ook vragen bij te stellen zijn. Dus een landbouwbedrijf dat kan om het even waar landbouwgrond kopen en als landbouwer kan je daar een gebouw op neerzetten. Dat kan. En wij kunnen dat niet. Dat maakt natuurlijk dat die problematiek van die landbouw, dat die als een deken over gans Vlaanderen is uitgespreid. Men heeft destijds de keuze niet gemaakt om die niet-grondgebonden landbouw zich ook te laten concentreren op kmo-zones bijvoorbeeld. Had men die keuze gemaakt, dan zaten we nu met een hele andere problematiek. Dan was dat waarschijnlijk zo geen groot probleem. En dan zou je waarschijnlijk voor zo'n ganse kmo-zone naar oplossingen kunnen werken. Maar zo is het niet gegroeid. Dus dat is een beetje, uhm....

Dus je kunt dat moeilijk die individuele boer verwijten dat die die keuze maakt, de wetgeving heeft die keuze toegelaten. Uhm... Maar ja nu zitten we wel met de gebakken peren. Dus voor die boer is dat niet goed, voor zijn toekomst. Voor de natuur is het ook niet goed. Europese wetgeving die gaat niet teruggeschroefd worden. Die gaat alleen nog strenger worden. Want tja, we zitten in crisis zowel voor klimaat als biodiversiteit. Je kan dat graag hebben of niet graag hebben. Je moet daar ook geen helderziende voor zijn. De wetgeving gaat strenger worden, want we willen niet dat de aarde naar de klote gaat om het zo maar te zeggen aanpak [*JR lacht*]. En zeker op Europees en op wereldniveau ziet men dat. En je ziet dat het, het verstrengt. Uhm... je ziet wel lobbygroepen die daar proberen tegen in te komen en maakt dan gebruik van alle mogelijke toestanden zoals de oorlog van Oekraïne, om allerlei spinsel de wereld in te sturen om toch maar die verstrenging tegen te houden. Maar veel meer als wat tijdsinstaat gaat men daar eigenlijk niet mee boeken.

Dat is ook wel belangrijk, als boodschap naar de landbouwers, en ook voor de toekomst van de landbouwers; zij moeten daar eigenlijk ook bewust van gemaakt worden van 'het gaat strenger

worden, houd daar alsjeblieft nu al rekening mee'. 'Let goed op van welke keuze dat je maakt voor uw bedrijf'. Dat je niet in een doodlopend paadje investeert.

BB: Dus als ik het oké aanvoel, dan kan ik ook wel misschien afleiden dat er een soort van uhm... begrip is voor de frustraties en bezorgdheden van de landbouwers?

JR: Ja, zeker wat betreft individuele landbouwers. In veel gevallen zijn die mensen zeker niet van kwade wil. Die zijn daarin gegroeid. We hebben eigenlijk een grote bezorgdheid over die generatiewissels die er nu aankomen, want er zijn veel oudere landbouwers. Daar waar opvolging is. uhm... hebben wij toch grote schrik dat eigenlijk die jonge landbouwers ja, dat die in *lock-in* situaties gaan terecht komen.

BB: Ja, zoals u in het begin al aanhaalde.

JR: ...Want die nemen een bedrijf over dat al bepaalde investeringen heeft gedaan, dat in [een] bepaalde richting zit. Die krijgen door het stikstofakkoord veel steun, tot ik weet niet hoeveel procent. Maar veel, 60 procent denk ik, voor bijkomende investeringen in diezelfde richting van intensivering en die gaan daar nooit van zijn leven nog uit geraken. En is dat dan wel de juiste keuze? Dat we die mensen voorstellen?

Dus op dat vlak, uhm... hebben wij veel begrip, maar ook grote schrik date eigenlijk veel landbouwers echt wel verkeerd... Ja, de verkeerde kant opgestuurd worden door het beleid errond.

BB: Een problematische situatie die gecreëerd wordt...

JR: Ja. En doordat ook, hoe moet ik het zeggen. **Gelijk wij het aanvoelen, dat ook de landbouworganisaties en voornamelijk de Boerenbond. Uhm... ook wel andere belangen heeft dan enkel vakbond voor boeren te zijn. En daardoor bepaalde pistes bevoordeligd of aanstuurt op en andere boeren die van richting willen veranderen. En we horen dat ook van boeren zelf soms, dat dat echt wordt afgeraden. Dat ze dan niet bij de Boerenbond terecht kunnen en...** Voor de goegemeente doen ze dat wel hé. Want als je de website van de Boerenbond bekijkt, dat zijn ze ook met biologische landbouw, met korte keten, met van alles bezig. **Maar als je echt hulp nodig hebt om die richting op te gaan, moet je niet bij de Boerenbond zijn. Dat is echt... dat dubbel gezicht dat zij tonen naar de buitenwereld en naar de landbouwers zelf.** Dat vinden wij het meest schrijnende eigenlijk. En ja uhm... Toch moeten wij... Het is niet omdat wij compassie hebben met de landbouw bij wijze van spreken, dat dat dan uhm... uhm... moet toelaten dat landbouwer dingen doet die de natuur om zeep helpen. Dat kan niet.

BB: Nee, uiteraard. Nee, nee....

JR: Het is niet bij wijze van spreken omdat jij uhm... met iemand die een hartinfarct gekregen heeft door het dorp 'sjeest' [*algemeen Nederlands: rijdt*] op weg naar het ziekenhuis dat je daar 90 [kilometer] per uur moogt rijden en kinderen doodrijden of zoiets. Dat mag niet.

BB: Het is geen verantwoording.

JR: Dat kan voor dit ook niet. Dus daar moeten oplossingen gezocht worden. De overheid moet daar ook haar verantwoordelijkheid nemen. De overheid heeft het beleid gemaakt. De overheid moet... heeft mensen eigenlijk toegelaten en ook uhm... gestuurd in bepaalde richting. De overheid moet dan ook haar verantwoordelijkheid opnemen om die mensen te helpen om een andere keuze te maken voor de toekomst.

Op zich denk ik dat dat juridisch zelfs niet moet. Een overheid mag de wetgeving veranderen, en is niet verplicht om compensaties te voorzien voor mensen die daardoor getroffen worden. Zo heb ik mij tenminste laten vertellen. Maar het lijkt mij, voor een beschaafd land, wel aangeraden dat we dat wel doen want anders krijg je ook heel onverantwoorde toestanden.

Maar een stuk van het probleem vinden wij echt nog wel dat die landbouwgrond voor landbouwers per definitie bouwgrond is. En dus dat is inherent, een inherent probleem en dat kan ook in de toekomst nog voor problemen zorgen. Misschien niet op vlak van stikstof of minder, maar als men de regelgeving terug wat lost op Vlaams niveau, sluit ik niet uit dat het toch opnieuw rond stikstof kan gebeuren. Maar ook wat betreft watergebruik enzovoorts, kan dat wel tot problemen leiden. Ook op dat vlak denk ik wel dat de wetgever een rol te spelen heeft.

BB: Oké, dank u wel. De volgende vraag... Dat waren dan de vragen over vrijheid van beroep met de landbouw geassocieerd. De volgende vragen gaan echt over het hoog niveau van uhm... milieubescherming dat speelt bij de EU en de lidstaten en dergelijke. Welke korte termijneffecten van de stikstofproblematiek zijn waarneembaar op de natuur? Of is er überhaupt een verschil tussen de korte en lange termijneffecten?

JR: Ja, je gaat op vrij korte... Nu er is altijd een soort uhm... [*JR denkt even na om op het woord te komen*]. Dat noemen we een periode die de natuur nodig heeft hé, om erop te reageren. Maar je gaat dat vrij snel zien. Zeker laat zeggen in de Kempen in de zandige gronden. Daar uhm... Stikstof spoelt ook uit hé. Als die stikstof op de bodem ligt, of in de bodem zit, dat spoelt vrij snel uit naar het grondwater. Dat levert daar dan ook nog wel wat tijdelijk problemen, maar dat is een ander verhaal. Maar eens dat uitgespoeld is, op zandgrond kun je op drie-vier jaar, ... Hier in deze... Hier in Diepenbeek zandleem, Hasselt... Vijf jaar zie je echt wel al verschillen in de vegetatie als de stikstofdepositie of als de bemestingstoestand vermindert. Dus dat gaat vrij snel.

Bossen is een ander verhaal. Bos is echt generaties. Ja... Daar speelt ook die verzuring sterker dan op... Op heide speelt dat ook wel enigszins, maar in bossen speelt dat meer. Ja, dat blijft langer nawerken ook in de bodem. Dat komt in die humus terecht, in die humuslaag. Dus die blijft voedselrijker. Dat gaat een langere tijd duren.

BB: Dat is gewoon inherent aan het bos?

JR: Dat is inherent aan het systeem. Een bosstelsel reageert trager en moet je bij wijze van spreken het hebben over een generatie. Terwijl op een grasland, op een heide, spreek je over enkele jaren dat dat al effect heeft.

BB: Wat zouden volgens u de gevolgen zijn indien de piekbelasters niet verplicht zouden worden te sluiten? Dus eventueel wanneer er geen aanzienlijke vermindering van de stikstofdepositie...

JR: Op zich is dat een klein effect. Uhm... want – jij zal dat misschien wel weten omdat je u erin verdiept hebt. Maar eigenlijk de piekbelasters dat zijn niet de grootste landbouwbedrijven. Toevallig zitten die allergrootste stallen op plaatsen waar er geen natuurgebied van Europees belang in de buurt ligt. Die worden dus niet gevat door...

BB: Zoals u eerder aangaf met het politiek pennentrekken,...

JR: Ja. Dus die kunnen groot blijven, die kunnen zelfs nog uitbreiden. Maar piekbelaster wat wil dat zeggen? Dat jij als bedrijf, op uzelf, voor meer dan 50% zorgt van de stikstof die er te veel op dat natuurgebied valt. Dus dat kunnen middelmatige landbouwbedrijven zijn, die toch toevallig net langs een natuurgebied met zeer kwetsbare natuur zitten, die piekbelasters zijn. Dus die gaan als die gesloten worden voor dat gebied wel een verschil maken en voor dat habitat op die ene plek. Maar in het geheel maakt dat misschien maar één procent uit van de daling die moet gerealiseerd worden hé, terwijl dat men dan beoogt tegen 2030 50% daling te realisering. Tja, die piekbelasters zijn daar één procent van. Dus in het geheel maakt dat weinig uit, maar voor die gebieden, waar dat ze zitten, maakt dat wel een verschil uit. Dus je hebt dan wel een aantal gebieden uhm... Waar dat als die piekbelasters niet moeten sluiten, dan ga je eigenlijk in die gebieden moeten kijken van 'wat moet ik dan eigenlijk wel doen om hetzelfde resultaat van verbetering te krijgen?'. Daar liggen misschien tien bedrijven rond, ik denk aan de Hageven in Neerpelt bijvoorbeeld. Daar ligt één rood bedrijf, maar daar liggen misschien ook nog wel tien oranje bedrijven. Dus die geen 50% maar 20% impact hebben. En dan moet je misschien eens kijken naar die elf bedrijven in totaal en die 11 bedrijven laten uhm... ja verminderen.

BB: Dat linkt misschien ook met mijn volgende vraag; of er volgens u meer efficiënte of andere maatregelen genomen kunnen worden dan het enkel het verplicht sluiten van die piekbelasters? Zoals u nu eigenlijk al aangaf, van er zijn dan eventueel nog elf andere oranje bedrijven.

JR: Wat ons betreft mocht er een meer generieke aanpak zijn. De generieke aanpak die er is, het is te zeggen in gans Vlaanderen moeten varkenshouders, kippenhouders moeten uhm... die technieken gaan toepassen, waarvan ik daarstraks zei "gaat dat wel allemaal werken?". Die gaan wel enigszins werken, niet zo goed als ze verwachten vrees ik. Maar dan moet je die aanpak sterker maken bijvoorbeeld. Dus dat is iets wat dan eigenlijk moet gebeuren. Uhm... Ik wou nog iets anders zeggen maar ik ben mijn draad even kwijt. Uhm... [*JR denkt even na*]. Ja, het generieke beleid moet dan sterker worden in ieder geval.

BB: Geen probleem, misschien komt u er nog op en anders niet. Maakt niet uit.

JR: Ja, misschien seffens nog wel.

BB: Geloof u dan eigenlijk dat de huidige maatregelen voldoende zijn in het kader van... – alé, zoals ze in het akkoord momenteel staan beschreven – voldoende zijn in het kader van natuurbescherming en -herstel?

JR: Neen. Die zijn een goede eerste stap, gelijk ik in het begin al gezegd heb maar zeker niet voldoende. Want tja, het beleid is er nu op gericht om tot 2030 te halveren. Maar na 2030 is de andere helft. En we weten allemaal de eerste helft is meestal het makkelijkste, het is die laatste helft die het moeilijkste is. Dus we zijn er vandaag de dag zeker nog niet. En wat ik daarjuist even kwijt was...

BB: Ja.

JR: ... Is ook dat uhm... De stikstofaanpak is heel sterk gefocust op de natuurwetgeving, omdat die natuurwetgeving zo goed is hé. En dus eigenlijk juridische houvast biedt om aan de overheid te zeggen 'overheid, je moet iets doen of er hangt daar een dikke van...' ik weet niet hoeveel honderden miljoenen euro's boven u hoofd, als Vlaanderen uiteindelijk zijn verantwoordelijkheid niet neemt. Maar stikstof is ook een belangrijke bron van fijnstof. Wat een groot gezondheidsaspect heeft. Maar die wetgeving is niet stringent. Dat gezondheidsaspect blijft, wat ons betreft, ten onrechte buiten beeld. Er zijn... Europa geeft jaarlijks statistieken uit en ik denk dat die statistieken zeggen dat ieder jaar er 400 000 mensen in Europa te vroeg sterven omwille van fijnstof. Daar doen we nu niks aan met dit beleid. Ook dat beleid voor Vlaanderen strenger worden, want Europa heeft het grote kader... Heeft een Green Deal, heeft een Zero Pollution-beleid. Het doel is daar tegen 2050, 2050 ja... Dat is geen 30 jaar niet meer hé. Jij gaat dat nog als actieve...

BB: [Gelach].

JR: ... Als actief werkende mens meemaken. [Gelach]. Uhm... Maar dus tegen 2050, Zero Pollution. Ja, Green Deal volledig doelen bereiken. Daar is een trein van Europese wetgeving op weg naar Vlaanderen. De ene al vroeger dan de andere. Die aan dat beleid werkt en vroeg of laat komen ook die gezondheidsaspecten op ons bord te liggen, in Vlaanderen. Komen ook de stallen, in ieder geval in het vizier, van fijnstof van die gezondheidsproblematiek. En het beleid zou dat ook moeten meenemen. Maar ons Vlaamse beleid neemt dat niet mee. Want sinds Kris Peeters, als milieuminister in 2004... [Gelach]. Ik heb het opgezocht...

BB: Ik dacht al 'amai'.

JR: ... hebben wij in Vlaanderen een beleid van, voor wat betreft milieu, van een beleid van 'no gold-plating'. Je hebt daar waarschijnlijk wel al eens van gehoord. Brouns heeft dat vorige week nog laten vallen 'wij doen niet aan gold-plating voor milieu'. Wat wil dat eigenlijk zeggen? Vlaanderen heeft toen beslist van 'ja, ja we hebben wel die Europese wetgeving maar Vlaanderen is een speciaal geval'. Dat vinden wij allemaal hé, ieder land vindt natuurlijk dat ze speciaal zijn. Maar 'Vlaanderen is een speciaal geval, hier wonen veel mensen, hier is veel bedrijvigheid, Europa mag van ons niet verwachten dat we de beste van de klas zijn. Wij gaan een beleid hanteren van 'we springen over

de onderlat [*de minimumgrens*] van die Europa legt, net erover en meer gaan we absoluut niet doen voor milieu'. Dat is het beleid al 20 jaar in Vlaanderen. Tot wat dat geleid heeft dat zien we vandaag bij de stikstof. We springen niet over de lat, we springen onder de lat. Waarom? Omdat wij naar typische goed-Belgische gewoonte, wetgevingen maken die vol zitten met gaten. En als je de wetgeving maakt op het minimumniveau te bereiken, maar je maakt daar allerlei gaten in. Ja, wat is het resultaat? Je komt er niet en dan loop je vroeg of laat tegen de lamp. En dus eigenlijk... Ja, ten voordele van al die landbouwers moeten wij toch verder vooruitkijken dan vandaag en durven verder te gaan dan wat vandaag het minimum is. Want dat minimum van vandaag is morgen het minimum niet meer.

BB: Ja, inderdaad...

JR: En dan krijg je weer dat men gaat zeggen 'ja, wij willen zekerheid', maar door op het minimum te focussen, creëer je net onzekerheid. Want als het milieu, de natuur, blijft achteruitgaan dan gaat de wetgeving strenger worden. En we zijn niet proactief bezig, we zijn reactief bezig. Dat is het grote probleem in Vlaanderen en daar zijn jammer genoeg de boeren mee de dupe van.

BB: Uhm... U heeft het zelf ook al kort vermeld, dat er ook nog problemen zijn omtrent klimaat in Vlaanderen. Welke andere bezorgdheden hebben jullie als natuurorganisatie rond klimaat en biodiversiteit (wat dan met de stikstof te maken heeft) in Vlaanderen?

JR: Wel wij denken dat door stikstof goed aan te pakken, dat je ook een stuk kunt uhm... klimaatverandering milderen. Door sterk in te zetten op *nature-based solutions* hé. Door echt ook die problematiek ruimer te bekijken. Door te zeggen van 'ja, we gaan stikstof aanpakken maar we gaan eigenlijk ook grootschalig dat waterniveau herstellen, we gaan terug vernatten, we gaan CO₂ opslaan in de bodem, in veen'. We kunnen in Vlaanderen, wat is het, 57 000 hectare veen herstellen als we dat zouden willen. Dat zijn tonnen en tonnen CO₂ die je jaarlijks kunt opslaan. Eigenlijk helpen die de klimaatverandering rechtstreeks te verminderen, maar ook zorgen die voor een buffering voor temperatuurstijging. Zeker als dat in de buurt ligt van steden enzovoort, dat je een verkoelingseffect krijgt. Dus we vinden dat daar een win-win te vinden is. We denken ook dat daar een rol voor landbouw weggelegd kan zijn, om ook meer CO₂-opslag op hun terreinen te gaan doen. Dat daar ook vergoedingen mogen tegenover staan. Uhm... Dus daar is wel heel wat werk aan de boeg. En ook naar het landbouwmodel zelf bijvoorbeeld. Ons model is nu heel sterk gefocust op export. Dat wil zeggen wij importeren heel veel grondstoffen en exporteren heel veel eindproducten. Uhm... dat heeft ook een enorme CO₂-voetafdruk. En niet alleen dat, wij (wij) genereren ontbossing in het Amazonewoud en andere streken. **Daarmee draagt onze landbouw ook bij aan het klimaatprobleem** en dan kan men wel als men het eng bekijkt zeggen van 'onze landbouw is heel efficiënt, dus we zouden eigenlijk ... landbouw mag eigenlijk geen nadelen ondervinden want het is het meest efficiënte ter wereld'. Maar men kijkt wel niet naar wat men in die ontwikkelingslanden heeft veroorzaakt. Dat moet je wel meetellen en dat wordt niet meegeteld. Onze koe is het meest efficiënte, maar dan wordt eigenlijk wel de voetafdruk van die soja die op gekapt regenwoud groeit, niet in rekening gebracht. Als je die in rekening brengt, is onze koe misschien niet meer de meest efficiënte.

BB: Oké, goed. Dank u wel. Tot slot, is er nog iets dat u wil meegeven? Of graag gezegd hebben? Dan ...

JR: Tja, uhm... [*JR denkt even na*]. Op zich niet zo direct denk ik. Je zit natuurlijk met ja... Het is de afweging particulier belang en algemeen belang.

BB: Ja.

JR: En ik denk dat die problematiek nog ja... meer uitgesproken gaat worden. Uhm... naarmate de problemen groter worden, gaat eigenlijk daar een grotere polarisatie ontstaan denk ik. Uhm... Niet alleen voor de landbouw, maar ook voor andere zaken. Als je denkt aan de waterbom die in Wallonië is gevallen. Als wij ons willen wapenen tegen zoiets in Vlaanderen, dan hebben wij veel ruimte nodig om zo'n waterbom op te vangen. Wij hebben nu geen beleid dat, dat dat algemene belang prioriteert tegenover dat particuliere belang van 'ik heb een 'paardenweike' [algemeen Nederlands: paardenweide] in die beekvallei en dat mag niet natter worden'. Die heeft nog altijd voorrang op... Eigenlijk zou die hele vallei moeten kunnen dienen om een waterbom op te vangen, zodanig dat de stad die daar wat verderop ligt niet overstroomt.

Dus er komen nog interessante juridische tijden aan om voor dat soort problematieken oplossingen te vinden. Uhm... Die ja, ... het evenwicht tussen particulier belang en algemeen belang ja uhm... meer in lijn brengt met wat er nodig is.

BB: Oké goed. Dank u wel voor de medewerking.

JR: Dat is graag gedaan.

BB: En dank u om tot Diepenbeek te komen.

JR: Dat is voor mij een thuismatch.

BB: [*Gelach*]. Fijne dag nog.

Bijlage 5 – Interview Respondent 3

Naam: Respondent 3

Datum: xxx

Locatie: xxx

Demografische gegevens (van Respondent 3)

- xxx
- xxx
- xxx
- xxx
- xxx

Er is vooraf toestemming gevraagd om het interview te mogen opnemen via een dictafoon.

Er is gevraagd voor een eventuele anonimisering van de gegevens, dit was voor de geïnterviewden niet nodig.

BB = Britt Bocken

R3 = Respondent 3, huidige eigenaar van het melkveebedrijf.

R3.1 = Respondent 3.1, echtgenote van Respondent 3.

R3.2 = Respondent 3.2, zoon van R3 en R3.1 en (potentiële) opvolger.

In dit interview zijn er drie geïnterviewden, namelijk de gehele familie xxx-xxx die in het landbouwbedrijf werken. R3, huidige eigenaar van het melkveebedrijf. R3.1, echtgenote van R3, die mee in het bedrijf is gestapt en R3.2, zoon en opvolger (4^e generatie).

BB: Ik zal me nog even kort voorstellen misschien, dat is dan toch wel fijn.

R3.1: Eens zien, want R3 is normaal ook al binnen. [*R3.1 gaat kijken in de gang of haar echtgenoot er ook bijkomt.*] Aah ja, daar is em.

BB: Goed, ik zal dan nog even wachten.

[*We horen R3 van de trap komen, plotseling is er stilte.*]

R3.2: Hmm... Het is stilgevallen.

[*Gelach.*]

[*R3 komt de keuken binnen.*]

BB: Hallo, goedemiddag, ik ben Britt.

R3: Goedemiddag.

[R3 neemt plaats op een stoel.]

R3: Aah zo, u bent de kleindochter van Robert.

BB: Ja, inderdaad.

Goed, dus ik ben Britt Bocken...

R3.1: Ze gaat het oppakken...

R3: Ah, ja.

BB: Of heeft u misschien bezwaar, dan moet ik het [*zijn fragmenten*] eruit gaan knippen?

R3: Nee.

BB: Ik ben Britt Bocken, ik ben laatstejaars masterstudente Rechten aan de universiteit Hasselt. En mijn eindwerk gaat dus over, de stikstofproblematiek die u bekend is.

R3.1: Ja...

BB: Uhm... De bedoeling van het interview is eigenlijk gewoon om wat meer inzichten te krijgen en opinies van middenveld, alé, waaronder jullie enerzijds. Dus jullie mogen ook zo ruim mogelijk antwoorden op de vragen. Alles wat u denkt, mag u vertellen. Uhm... Als jullie willen kan ik het ook anonimiseren op het einde, dus dat er geen melding wordt gemaakt van de namen. Dat is hoe dat u dat zelf wenst. Of zegt u van 'ik wacht af en kijk op het einde...'

R3.1: Ja ja ja, maar in principe gaan we geen grote geheimen...

BB: Ja, het wordt ook niet gepubliceerd.

R3.1: Nee...

R3.2: De namen kennen ze toch al denk ik.

R3.1: Ja... We hebben toch ook al een paar keer in de krant gestaan.

BB: Ja, en op TVL zag ik ook een interview.

R3.1, R3.2 en R3: Ja ja ja, ...

R3.1: Daar zijn we ook al gepasseerd.

BB: Oké, het wordt ook niet gepubliceerd. Het is echt puur eigenlijk voor mij en voor de universiteit. Uhm... Dus ja, ik neem het dan op met de dictafoon. Ik weet niet of daar nog vragen of opmerkingen bij zijn?

[*Ze schudden gezamenlijk 'nee'.*]

BB: Ik zou nog even willen vragen... Één van jullie is genoeg... om een kleine demografische gegevenslijst in te vullen. Dat is gewoon voor de gegevensverwerking van de interviews.

R3.1: Ja ja.... Ik zal gewoon dat van R3 dan pakken hé dan eigenlijk omdat dat de boer is.

BB: Ja, doe maar.

R3.1: Of moet ik van de jonge boer pakken. [*R3.1 lacht en kijkt naar R3.2.*]

R3.2: Ik ben nog niet echt echt boer hé.

[*R3.1 vult demografische fiche in.*]

R3.1: Ja, ik had toch beter mij gepakt, ze vragen naar het diploma. [*In het dialect gezegd.*]

[*Gelach.*]

R3.1: Ja, zo... Dat maakt niet uit. Zo [*R3.1 geeft de demografische fiche terug aan mij.*]

BB: Dank u wel. Uhm, misschien wilt u zichzelf, één van jullie of jullie allemaal – ik weet niet wie het woord gaat nemen –, zich ook even voorstellen.

R3.1: Ja, ik ben R3.1 hé en ben dus getrouwd met R3. En we zijn in '93 getrouwd en dus zolang ben ik al hier en zijn we samen op de boerderij. Ondertussen hebben we drie kinderen; twee, de oudsten, zijn al uit het huis en R3.2, de jongste, is normaal de bedoeling dat die gaat opvolgen. Ja, we hebben een melkveebedrijf.

R3: Ja, ik ben Respondent 3. Ik ben bedrijfsleider. Ik ben gestart in 1990, met de overname van het bedrijf en uhm... En sinds 1993 baat ik het samen uit met mijn vrouw. En uhm... Nu zijn we zowat een 33 jaar verder en nu komt de zoon daar ook bij. En uhm... de bedoeling is dat die het op termijn gaat overnemen, als het nog mogelijk is vanwege het stikstofprobleem.

R3.2: Ik ben R3.2, 23 jaar en ben nu al vijf jaar thuis. Ik heb op Biotechnicum in Bocholt landbouwrichting gevolgd en vanaf 18 ben ik eigenlijk thuisgebleven met de bedoeling van over te nemen. Maar ja, dat is nu nog wachten tot er een beetje meer zekerheid komt. En dan ja... Kijken wat er uit de bus komt.

BB: Dat leidt mij ook tot de volgende openingsvraag; op welke manier wordt u door de huidige stikstofproblematiek geconfronteerd?

R3.1: Ja, de onrechtvaardigheid vooral eigenlijk hé [R3.1 kijkt naar R3 en R3.2.] En de onrechtvaardigheid dat wij zo behandeld worden. **Én dat het nu al zo lang duurt want ze zijn... Nu de laatste jaren is het hé, het is nu sinds vorig jaar. Maar wij zitten daar al in sinds 2014. Dat is eigenlijk nu al negen jaar, dat wij echt in die onzekerheid zitten.** Dus, ja... Gewoon dat alles zo lang duurt.

BB: Dus is dat dan ook eigenlijk één van de grootste bezorgheden van het akkoord. Alé, wat nog geen decreet maar er wel zou moeten zijn.

R3.1: Ja, **vooral de onrechtvaardigheid en 'is er nog toekomst?'**. Gaat hij [R3.1 kijkt naar R3.2.] een inkomen halen uit ons bedrijf als we moeten gaan minderen. Wat verwachten ze van ons? Wat mogen we nog op onze gronden? En vooral dan, ja, onze grond is ingekleurd als habitatgebied. En dat is dus in '92 gebeurt. Dus in '90 is hij [R3.1 wijst naar R3.] begonnen als jonge boer, heeft een nieuwe stal gezet en in '92 hebben ze heel onze huisblok ingekleurd als habitatgebied. Dus, wat gewoon landbouwgrond was. 30 hectare achter, hier rond onze stallen, uhm... habitat. Dus in '14 [2014] toen bekend werd dat dat eerste decreet ging goedgekeurd worden, was hij [R3.1 wijst naar R3.] naar een vergadering geweest in februari van de Boerenbond en was Piet Vanthemsche de toenmalige voorzitter. Heeft toen uhm... "Ja, het gaat moeilijk worden en ik zou niet graag in jullie schoenen staan". Alé, hij was daar heel negatief. En dat was dan vooral de invloed van de landbouw op habitatgebieden en natuurgebieden. Dus R3 komt thuis en het eerste wat hij zei was "Ja, het is niet goed". Want ja, wij lagen er pal in, ze hebben ons volledig ingekleurd. Dus toen wisten wij al 'wij gaan heel zwaar geraakt worden'. En toen hebben we eigenlijk... Zijn we niet bij de pakken blijven zitten, hebben we zelf dus een impactscore laten berekenen. Want wij wouden niet afwachten. Ze zeiden van "Ja maar ze gaan dat allemaal... Je komt er wel achter, het zal wel meevallen. We gaan alle boeren contacteren". Maar wij wouden zolang niet wachten en hebben we zelf een impactscore laten berekenen en toen waren wij dus effectief rood. Dus wij zouden boven de 50% zijn. En uhm... Toen hebben we met een groep boeren een advocaat onder de handen genomen, Ruimte Voor Boeren opgericht en uhm... Ja, dat decreet aangevochten én gewonnen. Dus bij het Grondwettelijk Hof, en dat was toen voor het Verdrag van Arends [R3.1 kijkt vragend naar mij.]

BB: Ja, Verdrag van Aarhus.

R3.1: Ja. Dus dat er geen openbaar onderzoek was geweest en toen eigenlijk ja... Eigenlijk heeft het sinds toen stilgelegen zo wat. En dat is nu... Ondertussen was wel; zijn de impactscores veranderd en zijn wij van rood naar oranje gegaan.

R3.2: Dat was in 2015, dat hé.

R3.1: Ja in 2015 zijn we dus... Dus we hebben in oktober 2014 een rode PAS-brief gehad. Dus toen, toen barstte de bom. Maar gelukkig hadden wij al – hmm... 'al' –, contacten met onze advocaat en

die had al heel dat decreet onderzocht. Want dat liep toen... Dan mag je... Dat was in juni gepubliceerd en dan heb je een half jaar de tijd...

BB: ... om het aan te vechten.

R3.1: Om het aan te vechten. Maar hij had al heel zijn voorwerk gedaan. Want het was maar tot december en in oktober waren wij pas op de hoogte gebracht. Ja... Want... [R3.1 kijkt naar R3.] Ik weet ook niet in hoeverre... Tja, **toen zijn we wel echt kwaad geweest op de Boerenbond. Die hebben altijd gesust: "Nee, het gaat meevallen, het gaat meevallen. Ge kunt er niks aan doen, het is gewoon zo."** En ja, als wij gewacht hadden tot oktober en dan nog een advocaat moeten zoeken, dan waren we te laat geweest.

En nu was wel dat decreet op tijd aangevochten en dus ook echt wel gewonnen.

BB: Ja... Dus de grootste bezorgdheid is dan toch echt wel die rechtsonzekerheid, ook naar de toekomst toe?

R3.1: Ja! Het oneerlijke.

R3: Ja.

BB: Ja, het oneerlijke. Van hoe het gecommuniceerd is geweest...?

R3.1: Ja, zo ook gewoon het oneerlijke. Het stigmatiseren van een groep. Want toen ook vooral dat rood, oranje, groen. Tja... Dat is echt verdeel en heers.

R3: Ja...

R3.1: Dat hebben wij echt als groot bedrijf...

R3: Ja, ook bedrijven die toen groen waren en die zagezegd goed lagen die hadden zoiets van 'zwijg maar'. Daarom hadden die liever dat toen, die 50 of hoeveel waren het ...

R3.1: Ja, in het begin waren het er 100, 130 of zoiets hé?

R3: Ja, dan liever van 'die boeren...', hadden wij de indruk dat die boeren liever ons hadden zien opofferen dan wat tegenwoordig aan de hand is. Dus...

R3.1: Ja, nu is het meer generiek hé.

R3: Ja, nu is meer generiek.

R3.1: Ja, toen was eigenlijk onder de 5%, was het oké.

BB: Ja ...

R3: En wij kregen stellig de indruk dat als we ergens kwamen, en zeker in de vergaderingen met de Boerenbond, leden van de Boerenbond, collega-boeren. Kregen wij de indruk van... Zelfs zij zeiden "Ja maar daar is niks tegen te doen", die zaten dan in de provinciale raden en zo, die zeiden "Daar is niks aan te doen".

R3.1: Ja, van "zwijg maar".

R3: Zwijg maar, er is niks aan te doen. Terwijl er eigenlijk toch een grove fout was, met dat schenden van dat Verdrag van Aarhus. En uhm... Ja en zo zijn we eigenlijk, zo is het allemaal terug een beetje stilgevallen.

Uhm... Dat hele gebeuren rond dat stikstof, tot dat het eigenlijk nu weer terug oplaait met uhm...

R3.1: De stikstofarresten.

R3: Zuhal Demir hé. Die stikstofarresten. En zo ja...

BB: Oké, dank u wel. Ik ga eigenlijk nu een aantal vragen in stellen in het licht van vrijheid.... Het recht om te werken, vrijheid van beroep en ook het recht op eigendom. Wat dan toch wel potentieel aangetast zou kunnen worden. Dat is de afweging die ik ga maken. Dus, wat is uw huidige beroepsactiviteit in de landbouwsector?

R3: Melkveesector hebben wij.

R3.1: Ja, hij is zelfstandig...

R3: Melkveehouder.

R3.1: En ik ben meewerkend echtgenoot. En hij [*R3.1 kijkt naar R3.2*] is uhm... [*R3.1 denkt na over de functiebeschrijving*] ... zelfstandig helper.

R3.2: Zelfstandig helper hé. [*Gelijktijdig met R3.1.*]

R3.1: Ja, ik moet nadenken over die termen.

[*Gelach*]

BB: Oké, en over hoeveel landbouwgrond beschikt u, of beschikt het bedrijf gemiddeld? En hoe... Wordt dat allemaal aangewend voor de melkvee[houderij]?

R3.1: Ja, 71 hectaren. Dat is volledig voor de ruw, voor de productie, voor het voer van onze eigen dieren.

BB: Ja, oké. Uhm... In welke mate heeft het stikstofakkoord, zoals het nu voorligt – de maatregelen die voorliggen, een potentiële impact op jullie beroepsactiviteit als landbouwers?

R3: Dat gaat nog moeten blijken, want ik denk dat het nog maar aan het begin van de startblokken staat, laat ik het zo zeggen. Als ik dan ga horen in kringen van... Dan kan dat gaan tot bufferstroken.

R3.1 [*R3.1 kijkt naar R3 en legt uit*]: Het is eigenlijk gewoon de stikstof hé, de vermindering van de stikstof, minderen van dieren.

R3: Het minderen van dieren inderdaad. Minderen van dieren. En uhm... En minder stikstof brengen op die percelen die in dat habitatgebied liggen, samen met de uitstoot van de emissies van het bedrijf. Uhm... We weten vandaag, zeker morgen niet, waar ze naartoe willen eigenlijk hé? Daar zit eigenlijk uhm... Is het...?

Ze praten nu ook al van natuurherstel. Dat is de volgende fase die ze willen aanpakken. Ja, wat is natuurherstel? Dat is dat onze gronden, je ziet die waarde.... Het patrimoniumverlies van uw gronden, dat zie je sowieso. Uhm...

R3.1: Minder...

R3: Wij hebben die gronden indertijd aangekocht voor ja, onze dieren te laten voeden. Uhm... En volgens mijn aanvoelen gaan zij daar gewoon van uit 'och ja, wij palmen dat in voor natuur en we gaan die boer wat vergoeden met premies'. Maar ja, wat hebben wij aan die premies? Als onze grond uhm... verminderd in waarde. Achteraf, dan hebben wij niks aan die premies. Dan hebben wij gewoon niks verdiend. Als grond zakt van 50 000 euro per hectare, naar 30 [*R3 bedoelt 30 000 euro*], dat is 20 000 euro [minder]. Daar mag ik veel jaren premie voor gaan aanvragen. Dus eigenlijk is dat voor ons ook niet echt interessant. Buiten dat we eigenlijk op die gronden ook minder voeder kunnen winnen voor onze dieren. Minder arealen voor ons mest weer terug uit te rijden. Dus ja.... Het snijdt langs alle kanten.

Dat wordt dan heel onzeker. Dan heb ik het nog niet over... Er is ook nog... In die habitatgebieden, als ik het dan zo verneem; de teeltvrije keuze die willen ze dan ook nog inperken. Bijvoorbeeld minder of geen maïs, of niet sproeien, of geen kunststoffen. Dat zijn allemaal nog hangende zaken, die het toch... Uhm... Ja...

R3.2: Maar dat heeft meer met MAP [*het mestactieplan*], niet met stikstof hé.

R3.1: Ja... Het stikstof is toch wel vooral het minderen van de dieren enz.

R3: Ja, dat ook nog hé! Dat komt er allemaal bovenop.

BB: Ja, het is een pakket van maatregelen.

R3.2: Ja, het hang allemaal een beetje aaneen.

R3.1: Ja.

R3: Het hangt allemaal aaneen, en dat maakt het wel heel onzeker vandaag. En dan nog het vergunningenbeleid, dat er vandaag bovenop komt. Je moet een impactscore gaan laten maken. Uhm... Boven de 1%... Als ze het zouden willen gelijktrekken met de industrie, als het lukt. Maar dan nog dan zitten wij rond de...

R3.1: Ja, het zijn ook twee impactscores hé. Het is ten opzichte van de actuele natuur, de aanwezige natuur en dan ten opzichte van de zoekzone. En dan voor ons persoonlijk, is het die zoekzone natuurlijk. Ze hebben heel onze grond ingekleurd. Het is... We zijn wel gezakt. Ten opzichte van de zoekzone zit we nu op 29 en ten opzichte van de actuele habitat is het 1,16 ofzo. Dus dat is een enorm verschil. Maar als we kijken, die actuele habitat die ligt eigenlijk gewoon aan de rand van onze eigendom. Dus als die zoekzone gewoon van onze eigendom afgaat, zakken wij van impactscore.

BB: Automatisch...

R3.1: Van 29 naar die 1,16. En ja, dus... Dat is stikstof die neervalt op onze eigen grond, die we eigenlijk ook bemesten en die we gebruiken voor de ruwvoerders. Ja, dus onze impactscore op die grond 'ja wat is dat?'. Wij bemesten die, wij halen terug voeders van af. En normaal zouden die zoekzones ook al lang verkleind zijn geworden, maar het ligt allemaal stil. Alles ligt maar stil.

BB: Dus, omdat u... U sprak dan over het vergunningenbeleid. Als ik het goed heb – ja ik heb gegoogeld naar het interview op TVL.

R3.1: Ja [*Gelach*].

BB: Dan loopt de vergunning tot 2029, de huidige?

R3.1: Ja.

BB: Stel nu in de situatie waar u uw beroepsactiviteit zou moeten staken, dus zou moeten stilleggen, in welke mate kan u dan een nieuwe activiteit aanwenden met de gronden en alles, alle infrastructuur die u toch heeft... Uhm... Kan u ergens anders op terugvallen?

R3.2: Als de melk wegvalt, zozeged?

BB: Ja.

R3.1: Tja. Moeilijk.

R3.2: Eigenlijk niet, hé. Je kan wel loonwerk gaan doen met de machines die je hebt en een gedeelte akkerbouw. Maar dat ligt ook al heel gevoelig met de knolse peren overal, hé. [R3.2 kijkt naar R3].

R3: Ook dat...

R3.2: En... uhm.

R3.1: En eigenlijk onze gronden, en vooral dan ook nog de gronden in habitat; gaan we daar mogen groenten telen en akkerbouw? Weet ik niet. Onze gronden dienen toch vooral voor maïs, gras... dat groeit er goed. Alles voor ruwvoerders. Maar echte akkerbouwgrond is dat niet.

R3.2: Niet zo...

[R3.2 en R3 stemmen in.]

R3.1: Voor ons zou het heel moeilijk zijn voor op een andere tak te springen, als de melkkoeien.

BB: Ja... Ja...

R3: Het is eigenlijk zoals zij, of de overheid, het voorheeft. Hoe ze het in het begin voorhadden en nu nog altijd. Dan moet je wel rood en oranje bedrijven... Want ze komen hier volgend jaar ook langs die van VLM [*Vlaamse Landmaatschappij*].

R3.1: 23, dit jaar.

R3: Oh, dit jaar is het nu al lang. Ja, dan komen ze langs om te kijken of wij nog wel willen verder boeren. En als zij het willen... Als zij zeggen 'wij willen dat niet' en wij willen stoppen. Stel dat we het zouden doen hé, dan uhm.... Ja dan gaan de dieren sowieso weg hé. De stallen worden geacht afgebroken, al dan niet afgebroken. Krijg je daar een herbestemming voor? Dat weten we nog niet. Als je er geen krijgt, dan komt uw huis...

R3.2: Zonevreemd zeker?

R3: ... onbenut op een plaats te liggen waar geen dieren meer zijn. Dat komt hier dan ook zonevreemd. Dan verlies je niet alleen uw stallen, je verliest op termijn ook nog uw huis. En dan die gronden, als ik het zo vernomen heb, het VLM gaat eigenlijk meer voor de gronden hé. Ze zeggen wel 'die dieren weg', maar dan zeggen ze 'we moeten de gronden er ook bij hebben' bij de overname van dat bedrijf. Dan zijn we eigenlijk onze gronden.... Krijgen we de waarde die vandaag in de landbouw gegeven wordt? Krijgen we die terug, die waarde? En zo niet, hebben we al verlies. Dus we verliezen eigenlijk een gedeelte van het patrimonium, verlies op de gronden, we verliezen onze stallen en misschien zelfs ons woonhuis op lange termijn. Als we.... Wie zegt dat dat huis dan nog wel mag verkocht worden? En daar... [*gemompel*] zonder dieren? Dus... Ja... Het haalt wel aan dat het een zeer grote impact heeft daar waar ze mee bezig zijn.

R3.1: Hij bedoelt dat het kapitaal dat zij aan de kant gelegd hebben, was véél te weinig hé.

BB: Ja...

R3.1: Hé? Zij hadden nu...

R3: 9 000 000 euro?

R3.1: 9 000 000 euro, wacht, nee, ja. Wacht was het niet 900.... Tja, het kwam neer op 220 000 euro per varkensbedrijf dat ze gemiddeld hadden. 220 000 euro daar heb je nog geen woning voor gekocht hé, eigenlijk.

BB: Nee... Inderdaad. Want dat is ook een vraag die ik had voorbereid; of u al op de hoogte bent gebracht van de potentiële steunmaatregelen? En of die toereikend of voldoende...?

R3.1: Nee, nee, nee. Die lijken niet genoeg. Die lijken... Bah, dat is véél te weinig. Dat gaat veel te weinig zijn.

R3: Ja, want bij boeren in kringen van hé, dan is dat veel te weinig. Maar echt hier, zijn ze nog niet geweest. Ik kan het niet zeggen, van 'we hebben dit of dat'. Ik weet het niet.

R3.1: Maar tot wanneer... Bij varkensbedrijven zijn ze al geweest en die zeiden "dat is belachelijk weinig".

R3: Ja die zeiden....

R3.1: ... dat ze hun schulden nog niet kunnen afbetalen.

R3: Ja...

R3.2: We plakken u een stempel op de grond dat die niks meer waard is. En als uw dieren weg zijn dan is dat ook in een keer ook niks meer waard. Een huis dat zonevreemd ligt, is ook niks meer waard. Dus dat zullen ze zo gaan tellen zeker, hé?

R3: Ja...

R3.2: Dan zeggen ze 'ja het is eigenlijk allemaal niks meer waard, waarom zouden we zoveel moeten geven?'. Terwijl voor ons, die er zogezegd wel nog een inkomen eruit kunnen halen, het heel veel waard is, in verhouding.

R3: Ja...

BB: Ja, ja, tuurlijk.

R3.1: Maar ja, voor ons dit bedrijf zou nog een volgende generatie.... R3.2 zou daar nog een volledige generatie op kunnen boeren. Maar ja, met die stempel van donkeroranje en die habitat op de grond, ja, wat is het nog waard?

R3: Dat is net hetzelfde als je morgen een auto koopt uhm.... Die voor u heel goed is, die twee of drie jaar oud is en waar in ene keer een stempel opkomt dat die heel vervuilend is geworden. Ja, wie wilt die nog kopen? Dat is net hetzelfde.

BB: Ja...

R3.1: Wat dat denk ik ook wel. Een opvolger hebben dan heb je heel veel onzekerheid en gaat er een toekomst zijn voor de zoon? Maar ik denk de boeren die geen opvolger hebben, ik zou ook niet weten wat is mijn bedrijf waard? Wat ga ik hiermee nog kunnen doen? Ik denk dat dat ook een heel grote zorg is voor heel veel boeren die geen opvolger hebben. Wat ga ik in godsnaam met mijn boerderij doen? Wat is die nog waard? Ga ik die kwijt worden? Wat ga ik met die stallen doen, als ze leeg willen? Het is niet... Het is niet simpel, voor geen ene boer.

R3: Ja, je ligt in de verkeerde zone hé.

R3.1: Ja, maar ook als je geen opvolger hebt, zijn er nog jong boeren die... ja, gewoon een ander bedrijf gaan kopen, niet van de ouders?

R3: Ook dat al.

R3.2: Zeker als ze zelf moeten inkrimpen hé. Ze hebben zo al minder inkomen, om dan nog die sprong te kunnen maken voor eventueel iemand anders te kunnen kopen.

R3.1: Ja ja... Want dat is ook het voordeel.... Daarom kan het eigenlijk ook alleen maar van vader op zoon of op dochter omdat dat in familieverband is, die kunnen dat stap per stap. Maar als je van een vreemde koopt dan moet dan in een keer betaalt en dat is... Uhm. Dat is onbetaalbaar.

BB: Ja, dat is een serieus kapitaal.

R3: En de meesten banken gaan daar niet meer in mee...

R3.1: Nee, nee daar gaan ze gewoon niet in mee.

Maar nu, ja... Dat werden wij ook al gewaar, sinds '14 [2014], als we naar een bank gingen voor een lening, niet langer als onze vergunning.

BB: Ah ja.

R3.1: Dus uhm... Ja, het is... Ze houden er echt rekening mee. Ze zeggen wel 'oh dat is allemaal maar op papier'. Maar nee nee. En met de vergunningen ook. Die stempel ligt al op ons bedrijf en iedereen houdt er rekening mee.

BB: Ja...

R3: We hadden zelfs eens een uitbreiding gedaan van mestopslag, voor de bestaande vergunning. De vergunning werd niet uitgebreid, maar gewoon de bestaande vergunning. Uhm... Wouden we de mestopslag vergroten.

R3.2: Want je moest ook langer opslaan.

R3.1: Ah ja...

R3: Voor de wetgeving moest je een langere periode opslaan en dan kwamen we wat krap in de opslag van mest. En toen hebben we een bezwaar gekregen van...

R3.1: Ja, ja... van Natuurpunt enz.

R3: Op de vergunningaanvraag kregen we een bezwaar van Natuurpunt. Of...

R3.1: Ja, of was het and-...

R3: In ieder geval van een over andere vereniging, die heeft zich daar. En die zei van 'waarom moeten die nog mestuitbreiding, mestopslaguitbreiding krijgen, ze moeten toch gaan krimpen op termijn'. Dat was al de uitleg in 2015 hé. Het is er vandaag niet beter op geworden, hebben wij de indruk. Uhm... Dus dat maakt het allemaal wel heel onzeker hé. Zeker naar hem [R3.2] toe, als hij het morgen gaat overnemen het bedrijf en ze zeggen van 'kijk' – het is zal ter sprake gevallen – '30% krimping in veestapel'.

R3.1: Ja, bij de varkens is het 30% hé, maar bij de melk-....

R3: Ze hebben ook al gezegd dat de koeien moeten uhm... minderen en zo. En als je dan al moet minderen in dieren en je moet dan nog innovatieve technieken gaan toepassen, de duurste technieken.

R3.2: Die nog niet goedgekeurd zijn.

R3: Die vandaag nog niet zijn goedgekeurd, ook nog niet. En je moet die nog eens gaan investeren. Ja, dan moet je met minder dieren in de duurste technieken gaan bekostigen. Dat wordt een... [R3 *maakte zin niet af*].

R3.2: En dan kan het nog zijn dat we over vijf jaar, dat ze zeggen 'dat telt toch ineens niet meer mee'.

R3: Aah ja! Of dat ze zeggen van 'we hebben ons toch vergist in de reductie van de stikstof'. En daling van 40% naar 20%. Dat hebben ze onlangs nog gedaan met de roosters.

R3.2 en R3.1 [*tegelijk*]: emissiearme roosters.

R3.1: Die bleken toch niet zo veel emissies te reduceren als zij dachten.

R3: Dat was eerst ook 40% en dan 'oh, ja maar nee, het is nu 25%'. Dus het is met een vingerknip en je hebt weer...

R3.2: Je staat weer bij af.

R3.1 en R3: Ja...

R3: Je kunt weer minder dieren gaan houden.

R3.1: De spelregels veranderen uhm...

BB: Continu?

R3.1: Constant, ja. Dat is echt, de spelregels.... Ja, er is geen commissie samengesteld voor nieuwe technieken te erkennen. Dus eigenlijk zijn daar heel veel technieken die mogelijk zijn. Van mesterverwerking en zo en reduceren van stikstof, maar er wordt niks goedgekeurd. Er is gewoon geen commissie om het goed te keuren. Dus... Ze willen ons precies geen kansen geven.

R3: Bewust of onbewust? Dat laat ik in het midden, maar het is er.

BB: Ja...

R3: Het voelt voor ons bewust aan maar ... [*Gelach*].

BB: Dus het is echt gewoon die grote onzekerheid?

R3.1 en R3: Ja!

R3.1: En wat zullen... Ja, wat moeten we doen? En als hij [R3.2] dan bijvoorbeeld heel dure technieken gaat toepassen. Ja, gaat hij dan die jaren kunnen blijven boeren.? Hij moet gewoon.... Als je begint te boeren dat is niet voor tien jaar, dat is echt...

BB: Je moet kunnen weten dat dat op langere termijn...

R3.1: Ja! 30 jaar zeker.

BB: Kan ik dan aannemen dat u vindt dat u ook nog niet voldoende informatie heeft ontvangen, van de overheid, betreffende het akkoord?

R3.1: Van de overheid krijgen wij niks.

R3: Geen informatie.

R3.1: Wij zoeken alles zelf op.

BB: U moet dus alles zelf opzoeken.

R3.1: Wij zoeken eigenlijk alles zelf. En dan vooral op VILT [*VILT, Vlaams infocentrum land- en tuinbouw, is een website met allerlei nieuwsartikel gerelateerd aan landbouw*]. Dat is hé...

R3: En uit de vakbladen.

R3.1: Ja.

R3.1: Maar van de overheid...

R3: Rechtstreeks? Nee die komen altijd af van... Ja, die rode PAS-brief.

R3.1: Ja, die hebben we gehad, maar de rest hebben we nooit...

R3: Ik kreeg gewoon in de brievenbus, en déh, dat is het.

BB: Ja...

R3.1: Nu zijn wij daar zelf persoonlijk wel fel met bezig en wij doen regelmatig een impactscore dan via die tool. Die wisselt. Ik kan alles hetzelfde intikken en we krijgen andere uitslagen.

R3: Op één jaar tijd hé.

Uhm... Vorig jaar in mei hadden we berekend, in maart ergens, ...

R3.1: Ja in mei en toen in juni opnieuw. Dat was toen nog in het openbaar onderzoek, dat hebben we toen ook meegenomen in het openbaar onderzoek bij de bezwaren. Ja, dat de impactscores zo maar kunnen veranderen en dat wel een hele grote impact heeft.

R3: En ja ja... Ze heeft van de week weer een impactscore en het is weer anders!

R3.1: Het is weer anders...

BB: Er is geen lijn in te tre-

R3.1: Neen, dus...

R3: Dus die onzekerheid die wij daardoor krijgen, ja....

R3.1: Ja, wij worden afgerekend op ja, wetenschappelijke technieken. Gewoon op berekeningen eigenlijk.

R3.2: Maar als je kijkt hoeveel percentage foutmarge die hebben, is ook enorm hé.

R3.1: Goh, ja. Ja, ja, ja. Dat zijn dan zo van die berekeningstools, maar daar is echt foutmarges van 30 tot 50%.

BB: Amai, dat is wel een grote marge.

R3: Ja, ja, ja.

R3.1: Ja, dat is echt en daar werken ze mee, hé. Dus...

R3.2: Want ze hebben acht tot negen punten in Vlaanderen staan waar ze kunnen emissies meten, zeker? En dan gaan ze van daaruit ongeveer gokken van 'oh die stoot zoveel uit, die stoot zoveel uit'...

R3.1: Ja... Er zijn nog geen effectieve studies bezig over 'ah, we zetten daar eens een meter langs die stal'.

R3.2: Nu zijn ze daarmee bezig.

R3.1: Nu zijn ze daarmee bezig.

R3.2: Maar niet de overheid, aan onafhankelijke... Ja soort van onafhankelijk.

R3: Want het model dat ze gebruiken, dat zij gewoon gebruiken, dat werk het schijnt op groot niveau. Op het niveau van Vlaanderen, maar dat werkt niet op bedrijven individueel. Dat is te onjuist. Maar die gebruiken dat ook daarvoor en daardoor hebben ze zo'n grote afwijkingen. Dus ja... Dat is dan eigenlijk ook weer.... Ook dat weer. Als je morgen 50, pak maar 49, 48%, impactscore hebt en... wordt... Of... Ja. Ik ga het anders zeggen: als je morgen 55 hebt op uw impactscore en het wijkt 30% af en het zou 30% naar beneden afwijken, dan zou je anders kunnen verder boeren en daar moet je stoppen.

R3.1: Ja, ja.

BB: Ja, dat klopt niet.

R3: Dat vinden wij ook alweer zoiets van...

BB: Er is ook geen wetenschappelijke zekerheid dan met die-

R3 en R3.1: Neen, neen, nee.

R3.1: Want eigenlijk wij zitten er nu zo in, en wij horen zo'n verschillende cijfers. Ik kan begrijpen dat de burger er niet aan uit kan.

R3: Ja inderdaad.

R3.1: Ja, dan hoor je weer op het nieuws "industrie stoot 10ton uit" en "de landbouwsector 40ton" en dan horen we ook weer ooit dat Arcelor Mittal dat die zoveel uitstoot als heel de landbouwsector en dan denk je 'hoe?' en de industrie stoot veel minder uit? Ja...

R3: Heel raar, heel raar.

R3.1: Daar wordt zo met cijfers gegoocheld. En wij zitten er dan wel heel in. Wij zijn ook echt geïnteresseerd en we kunnen het niet volgen dus wat wil de gewone burger het kunnen volgen.

R3: Ja, ja. Zo staat vandaag in het Het Belang van Limburg, als ik het goed... Ik heb ook maar snel gelezen maar... het was iets van de landbouw die 40% verantwoordelijk was voor de ammoniak of stikstof en de burger, euh...

R3.1: De industrie.

R3: De industrie 1,4 of zoiets. Je hebt het misschien ook gelezen, ik weet het niet?

BB: Online staat ook cijfers bij de Vlaamse Milieumaatschappij van ammoniakuitstoot en het verschil tussen landbouw en de industrie en huishoudens.

R3.1: Ja, ja.

R3: En als ik dan in het verleden. Het verleden dan spreek over een half jaar, een jaar terug bij onze organisatie, die hebben dan '50% van de stikstof komt uit het buitenland', 'die ander 50% daar zijn wij...'. Wat was het weer?

R3.1: Ja maar wij zullen wel... Wij hebben een heel groot aandeel, dat is ook logisch hé. Dat is logisch.

R3: Ja, ja...

R3.1: We zitten met dieren en die stoten veel stikstof uit.

R3: Ja maar bij huishoudens was het ook veel hoger dan wat ze vandaag in Het Belang zeggen. Dus dat gegoochel van die cijfers dat is gigantisch. Als je zo moet beginnen te goochelen wat is dan nog het rechte eind?

R3.1: Ja.

BB: Ja, ja...

R3.2: En ook buitenlandse....

R3.1: Wie heeft gelijk?!

R3: Wie heeft dan nog gelijk?

R3.1: Ieder heeft wel een wetenschappelijke studie, dus ze hebben een antwoord dat ze willen en ze vinden wel een wetenschappelijke studie die dat...

BB: ... bevestigt?

R3.1: Ja. Want, we hebben nu onlangs nog contact opgenomen met onze advocaat dan of dat die bezwaarschriften of die soms ter inzage lagen. Hij zou dan kunnen kijken wat op zijn bezwaar is geantwoord hé. Maar hij kon het niet inzien, want blijkbaar is dat héél moeilijk hé om die bezwaren te kunnen inzien. Maar toen zei hij wel "ik ga wel nog een nota opmaken omdat het kabinet van Demir, die baseert zich op ILVO, op die studies allemaal. Maar als je die hele studie bekijkt, zij halen er stukjes uit door voor hen goed uitkomen". En hij heeft dan daar nog allemaal ander punten uitgehaald, uit diezelfde studie. Die dan weer zeggen "dat zijn studies van 20 jaar geleden en nu zij recentere". En zo, dat gegoochel van cijfers...

R3: Cijfers van 20 jaar geleden komen ze nu met tevoorschijn en dan haalt Demir...

R3.1: Ja ja, ze vinden altijd wel...

R3: ... daar dan een paar stukken tussenuit die haar dan goed liggen.

R3.1: Ja.

R3: En de rest van het verhaal wordt niet verteld en dat merken we heel dikwijls nu in het verhaal van de landbouw. Dat eigenlijk... En Demir die maar stukken van het verhaal verteld, wat haar uitkomt en wat het gevolg...

R3.1: Ja ja, wat heeft ze zo eens gezegd uhm.... Daar in Antwerpen [*R3.1 kijkt naar R3*]. Die zei toch dat een landbouwbedrijf evenveel uitstoot als die bedrijven....

R3: Ah ja.

R3.1: Dan heeft... is ze ook op de vingers getikt toen. Dan had ze dat bij Terzake gezegd.

R3: Ah ja ja, ...

R3.1: Hé, "het stoot maar zoveel uit als een groot landbouwbedrijf". En dan zeiden ze ook van "ja, nee, die uitstoot, die bedrijven zijn er niet in België".

R3: Was het niet iets van 20 ton stikstof?

R3.1: Ja, 20 ton stikstof. Maar er is geen een landbouwbedrijf dat zoveel uitstoot. Maar ja, ze zegt dat maar en dan wordt het ook nog...

R3: Dat wordt aangenomen. Dat is ook weer die "goocheling" met die cijfers. Want zaten wij hier met een stikstof uitstoot van 10,4?

R3.1: Ja, nee. drieëntwintig honderd. 3200 stoten wij uit.

R3: En zij zegt dan op de TV...

R3.1: Ja, "een gemiddeld bedrijf 20 000".

R3: ... heeft 20 000 stikstofuitstoot. En wij vallen al niet, volgens Vlaanderen vallen wij al niet onder de kleinere boeren. Uhm... Dus ja dan moet het al een heel heel groot bedrijf zijn voor 20 000. Héél groot, dat moet je als vetkuikens en zo hebben, die hebben misschien meer uitstoot.

R3.2: Die reduceren ook weer veel.

R3.1: Ja, ja ik ken geen een landbouwbedrijf hier in Vlaanderen die 20 000 stikstof heeft.

BB: Welke hoeveelheid is dat dan? 20 000 wat...

R3.1: Ammoniakuitstoot.

BB: Ja, ja ammoniak, maar qua ton, kiloton.

R3.1: Nee, het is... 2300 kilo hé was het? Wacht ik ga het even zoeken.

R3: Kijk wij hebben gemiddeld een 150 koeien en dan moet je al een bedrijf hebben van 2000 koeien voor dat te halen.

[R3.1 zoekt naar de papieren waar de ammoniakuitstoot voor het landbouwbedrijf opstaan].

R3: 1500 wacht "effkes"... Uhm...

R3.1: Het is kilogram ammoniak.

BB: Ja, ik dacht het al.

R3.1: Ja, kilogram ammoniak.

R3: Dan moet je al een bedrijf van 1500 koeien hebben hier in Vlaanderen. Ik denk dat als je er vijf kunt vinden [vijf bedrijven van 1500 koeien], dan heb je het al goed gedaan denk ik. En zij [Zuhal Demir] bedoelt dat als gemiddeld bedrijf...

BB: Ja.

R3: Veel gegoochel met cijfers en dan kan je... Ja, ik snap... Ja, zoals de vrouw zegt.

R3.1: Dat de burger er niet aan uit kan.

R3: En ook de politiek denk ik zelf. Ik denk dat er ook veel politiciers die het niet meer... Die maar wat achternalopen.

BB: Ja, ik heb het zelf ook allemaal goed moeten uitzoeken.

R3.1: Ja...

BB: ... de hele geschiedenis. Dus ik kan het wel beamen dat het is niet gemakkelijk is.

R3.1: En het is niet zwart-wit hé.

BB: Neen, nee.

R3.1: Vooral ook omdat ze dan zeggen, alé ze hebben het enkel over de uitstoot van de landbouw. Maar hoeveel nemen wij wel niet op op al onze gronden?

R3: Ja.

R3.1: Dus eigenlijk industrie stoot uit, maar die nemen niets op. En wij nemen toch eigenlijk ook heel veel op, het is dus eigenlijk een kringloop hé.

BB: Ja...

R3.1: Maar ja...

R3: Ik denk dat stikstof in het algemeen, maar zeker de emissies. Dat dat een middel is om een ander doel te bereiken. En dat doel bereiken is natuur verwerven, natuur maken van onze gronden. Die boer moet weg en dan moeten ze een middel vinden om die boer weg te krijgen. En daarom dient die stikstof. En we maken het maar streng genoeg en dan uhm... dan kan die niet meer verder. Dat is wat ik daarvan denk. Dat heb ik al tien jaar geleden gezegd op vergaderingen over onze gronden. En dat wordt meer en meer duidelijk gemaakt, bij die boeren die moeten of willen stoppen azen ze op de grond.

R3.1: Ja blijkbaar dus want als ze dus een rood bedrijf willen laten uitkopen, dan worden de gronden mee opgenomen. En eigenlijk heeft die grond niks met stikstofuitstoot te maken hé. Als zij hun dieren.... Het gaat toch over de uitstoot van de dieren. Dus eigenlijk waarom moeten ze die grond hebben?

R3: Ja, ja, ja.

Britt: Ja...

R3: Als je ziet, ja. Zij zei, laat stellen dat wij de dieren wouden wegdoen en hij [R3.2] wil akkerbouwer worden. Dan kan hij ook niet akkerbouwer worden, want zij willen...

Britt: ... de gronden...

R3: ... meepakken. Dus dat is wat ik daarstraks zei 'wat is uw bedrijf nog waard?'. Hij kan geen akkerbouwer worden, hij kan geen dieren houden... Ja, wat gaan we dan nog doen met die stallen? Moeten hij grondwerker worden of zoiets? Als je daar al een vergunning voor krijgt, voor een kraan te mogen zetten, dat moet je ook nog afwachten. Dus uhm... Eigenlijk nemen ze u eigenlijk alles af. Eigenlijk nemen ze u alles af. Vind ik.

Ja, ik krijg nog wat betaalt dat zullen ze nog wel doen. Maar uhm... Uw heel leven werken en leven, en uw inkomen nemen ze af. En het is niet dat je... Kijk als je gaat uitwerken, zoals u; u krijgt een beroep, u krijgt daar een... en u heeft misschien ook eens een huis af te betalen, dat is ook... Dat lukt wel (meestal). Maar als wij morgen gaan investeren in ons bedrijf, dat krijg je met een gewoon loon niet meer dicht. Dat bestaat niet. Dan moet je...

R3.1: Nee nee, hij [R3.2] moet echt kunnen boeren dan.

R3: Ja, dan moet hij kunnen blijven...die zekerheid hebben voor die leningen. Tja, die zijn meestal 25, 30 jaar. Dus die moeten die zekerheid hebben om dat te kunnen.

BB: Ja, voor die investeringen terug te winnen.

R3: Dus als dat bedrijf zo jojo-doet met die impactscores en met uhm...

R3.1: En de spelregels heel de tijd maar strenger maken.

R3: Ja, hé. Dan word je onzeker en dan haken de jonge boeren af. Heel begrijpelijk. Die zeggen van 'ho, dat risico kan ik niet nemen'.

En dat is hetzelfde als u morgen een budget heeft opgemaakt voor een huis met dat salaris per maand en tja, dan kan het zijn dat het volgend jaar een vierde minder wordt. Je hebt altijd indexesprongen. Maar je moet eens minder gaan krijgen. Je moet eens een investering maken en het jaar daarop moet die, ja... En dan van die "flauwe" erbij.

Stel, ... Ik heb het al heel dikwijls gezegd. Stel u heeft morgen een beroep, ... Ik vergelijk het maar met een gewone burger om dat iets vatbaar te maken. En dan zeggen ze van 'je hebt nu een bepaald bedrag per maand' en je rekent erop, je zet een huis en mooi. Dan zeggen ze 'Ja, maar naar volgend jaar gaan we 15% minder betalen. Ja maar, je kan dat terugverdienen. Je kan dat terugverdienen als je met de fiets naar het werk gaat, hé. Als je uw tuin niet maait voor de eerste juni hé.'

R3.1: 'Als je wilde bloemen zaait'.

R3: 'Als je wilde bloemen zaait in uw tuin', 'als je geen houtstof hebt, dan kun je dat terugverdienen!'. Ja maar, 'ho' zeg je dan.

R3.1: Ja ja, maar je probeert het allemaal te doen want je hebt die 15% nodig.

R3: Je hebt dat nodig hé. Maar zo word je onder druk gezet voor bepaalde doelen die je eigenlijk... Maar dat is eigenlijk de techniek die ze nu willen toepassen. Ze pakken morgen gewoon uw grond, zij leggen daar een...

[R3 denkt na].

Hoe zeggen ze het weer?

R3.1: Andere maatregelen, ofzo?

R3: Die gaan daar een maatregel op treffen, op uw grond, een globale maatregel. Er komt een commissie samen die dat gebied gaan beheren, waar ook van Natuurpunt, Limburgs Landschap enzovoort, allerlei, de overheid, maar ook ene boer, ... En dan bepalen ze over dat gebied wat er gaat gebeuren. Als ze dan morgen zeggen van 'kijk, dat gebied daar gaan we minder stikstof, minder dieren, meer hout...' hé ik zeg maar iets en 'dan kan je een premie aanvragen bij de overheid voor die houtsoort'. Ja maar, ho, ik heb het daarstraks al aangehaald. En die grond? De buurman die wil die al niet meer kopen. Dus de waarde van uw grond is al sowieso minder. Dat is net hetzelfde als u

morgen gaat uitwerken en die job, je krijgt een bedrag en niemand wil die job van u nog hebben als je daar een hoop maatregelen buiten krijgt voor hetzelfde bedrag. Dan denk je 'ja, dan ga ik wel wat anders doen'.

R3.1: Die premies kunnen.... Ons hoofdinkomen is van de melk, en dat is onze omzet en die wordt niet geïndexeerd. Wij zijn prijsnemers. Dus wij moeten gewoon afwachten. En die is nu eigenlijk... Ja, zo lang als wij boeren zijn is die melkprijs compleet hetzelfde gebleven.

R3: Behalve, het laatste jaar.

R3.1: Behalve vorig jaar, is echt een piek [geweest]. En hebben we eigenlijk eens de prijs gekregen die het zou moeten zijn na zoveel jaren. Dus dat heeft echt wel eens goed gedaan. Maar nu is het dan weer terug aan het zakken. Uhm... Maar dat is ons inkomen en als we daar 10% of 15% van moeten zakken, en daar dan een premie van 10 00 euro terugwinnen dat "beklikt" niet.

R3: Dat "beklikt" niet.

R3.1: Dat is helemaal niet in verhouding. En dat lijkt het wel 'oh, daar is zoveel subsidie voor de landbouw' en dat lijken zo een grote sommen van 'amai die krijgen daar zomaar geld'.

BB: Ja, maar eigenlijk...

R3.1: Ja, in verhouding met ons inkomen dat wij uit de melk moeten halen en waar ze ons dan 30% van de dieren willen afpakken of twintig of vijftien. Ja dat vangt dat helemaal niet op.

R3: Dat vangt dat niet op.

R3.1: Nee. En hij [R3.2] moet een vast inkomen hebben. Hij moet een zekerheid hebben...

BB: Een garantie.

R3.1: Ja!

R3: Dus, dat zijn onze zorgen.

[Gelach].

BB: Ik moet, ... Het is misschien redelijk stom of vervelend.

R3.1: Ja maar je mag het zeggen.

BB: Omdat ik het dan toch moet afwegen aan het milieubescherming en het natuurbelang, dat is ook het andere artikel...

R3.1: Ja, ja... [*instemmend*].

BB: ... dat ik eraan moet afwegen. Zijn jullie zich van bewust of is er – ‘begrip’ is een fout woord – maar zijn jullie zich bewust van de gevolgen van stikstof op de natuur, waardoor het beleid misschien enigszins...

R3.1: Ja....

R3: Overdaad gaat altijd.

R3.1: Ja....

R3: Ook met stikstof. Dat was in het verleden... [R3 wordt onderbroken door R3.1].

R3.1: Maar ik denk dat de landbouwers allemaal ook wel een beetje...

R3: [R3 spreekt verder] met de waterkwaliteit van stikstof, met mestuitvaart enz. Dat was toen indertijd. Ik heb ook altijd gezegd ‘kijk er werd toen overbemest’, zeker zeer intensieve boeren, met weinig grond.

Maar vandaag is de slinger doorgeslagen en vandaag krijgen wij een bodemontleding van de bodemkundige dienst. Wij moeten...

R3.1: Grondstalen nemen.

R3: Grondstalen nemen en daar staat op ‘je mag zoveel...’ of ‘je zou zoveel moeten bemesten voor die idealen...’

R3.2: In een normaal jaar.

R3: ‘... in een normaal jaar voor die teelt te laten groeien optimaal’. En dan kijk ik naar wat ik mag van de overheid; dan ben ik aan het onderbemesten.

R3.1: We mogen niet meer brengen wat eigenlijk de plant nodig heeft.

R3: Nee, dan ben ik aan het onderbemesten en dat is eigenlijk heel vervelend. Wat krijg je dan? Dan krijg je symptomen van maïs die in augustus al uhm... vervroegd begint af te rijpen, die in september geel staat, niet meer met schoon bladeren. Niet meer schoon donkergroen. Dat krijg je dan. Ook sneller droogtegevoelig, want die voelt zich niet meer zo lekker dan als die goed bemest was.

En dat is vandaag.... Dat is ook met de stikstof in de lucht. Uhm... Ze moeten ook de afweging maken; is dat ene plantje.... Zou.... [R3 denkt na]. Alé, ik denk dat er kernen zijn, laat ik het zo stellen, waar dat ene plantje wel de mogelijkheid heeft, dat heel weinig stikstof heeft. Maar moeten we in Vlaanderen overal dat plantje willen?

R3.1: Hmm...

R3: Misschien kan er ook een soort, een... een...

R3.1: Ja, dat ze het een beetje groter moeten bekijken. Meer Europees.

R3: Ja, dat ook beetje groter bekijken en ook uhm... bepaalde gebieden waar wel aan natuur, toch wel een verbetering aan natuur wordt gedaan, maar waar de normen iets milder zijn. En dat ze zeggen van 'kijk, daar wensen we dat plantje niet, maar we willen wel dat bereiken waar dat de landbouw ook mee tevreden is, die ook een inkomen gaan halen.'. En dan, eigenlijk, zou ik vandaag stellen naar de degene die vandaag de natuur beheren van 'kijk, je hebt uw eigen gronden' – ze hebben er al 20 000 heb ik onlangs [gelezen of gehoord] – 'ga die op plaatsen waar het mogelijk is beter beheren waar dat plantje dan ook kansen krijgt'. Hé.

R3.2: Staalnames hebben ze ook ooit een keer gedaan.

R3: Ook dat...

R3.2: Dat ze een staal namen in de bos [algemeen Nederlands: 'het' bos, 'de' komt van het dialect] en dat het ook vijf keer hoger was als landbouwgrond.

R3: Dat vind ik ook.

R3.1: Ja...

R3.2: Dan heb je van 'uw eigen [hiermee wordt bedoeld op de gronden van natuurbeheerorganisaties] stikstof is niet in orde, van uw eigen grond'. Terwijl onze grond is wel in orde.

R3.1: Wij halen dus, ja.... In de natuur daar wordt ook niks weggehaald, hé.

BB: Nee, nee.

R3.1: Die bladeren vallen ook op de grond. Dat is logisch. Stikstof, het is gewoon een natuurlijk product, dat is gewoon een proces. En uhm... Wij moeten dus residustalen nemen in het najaar en dan zitten wij goed hé.

R3: Of net niet goed. Maar meestal zitten we wel goed.

R3.1: Ja, dat ligt ook aan het weer hé. Als we een droge zomer hebben gehad, wij kunnen dat allemaal niet voorspellen hé.

R3: Wij worden daar op afgerekend, op die nitraat-residustalen. Is dat voor ons persoonlijk te hoog en de rest niet, dan worden wij persoonlijk aangepakt. Zijn er.... Is er... Uhm...

R3.1: Een MAP-meetpunt [*MAP = mestactieplan*].

R3: ... Een MAP-meetpunt in dat gebied en zijn wij zelfs op ons perceel en het nitraat-residustaal is goed, dat wij dan evenzeer, omdat daar een MAP-meetpunt dat slecht is, moeten wij nog verlagen. Ondanks dat wij eigenlijk een goed resultaat hebben hé.

En je kunt u dat.... Dat is dan een beekje dat meestal een halfjaar droog ligt. Wij vragen dan ook... Ik zou graag zien dat de gronden van de natuurverenigingen, dat daar ook elk jaar procentueel een residu-staalname was, als ijkingspunt wat de natuur eigenlijk doet.

R3.1: Ja...

R3: Als ijkingspunt wat de natuur eigenlijk doet! Als ijkingspunt hé.

Nu is het zo, bijvoorbeeld je hebt een droog jaar, er wordt minder opgenomen en inderdaad, dat blijft dat nitraat blijft er iets langer zitten in die grond. Er is geen groei. En dan ga je naar het najaar en dan krijg je een te hoge nitraat-residustaal, of heb je meer kans [daar op]. Maar als er morgen bijvoorbeeld in de natuur een droogte ontstaat en daar is in het najaar ook minder opgenomen of het kan dikwijls ook een maand later zijn hé, dat die mineralisatie.... Meestal begint de mineralisatie goed op gang te komen bij hogere temperaturen en een beetje nat weer, dat het stimuleert. En dan zouden we eigenlijk ook een soort ijkingspunt.... Dus dat ze zeggen van 'kijk, zelfs in de bossen zijn we zoveel procenten gestegen in stikstof'. Ja, waarom moeten we de landbouw dan zo drastisch gaan aanpakken en zeggen van 'kijk jullie zitten te hoog'? In het begin werd daar nog rekening mee gehouden, de eerste jaren dat er een droogte was. 2017-2018 was dat. Toen was er nog begrip vanuit de afdeling van Natuur en Bos van 'kijk er is minder gegroeid, we gaan u...'.

R3.1: '... de resultaten zullen hoger liggen, daar hebben we begrip voor'.

R3: Ja, 'daar hebben we begrip voor'.

BB: Ah ja.

R3: En dat is in 2019 is dat begrip. Je moet maar in orde zijn. Droog weer of.... Waar wij niks aan kunnen doen. Als het te droog of te nat is, daar kunnen wij niks aan doen maar toch moeten wij altijd een goed resultaat hebben. Ja, daar is geen netwerk dat eigenlijk de natuurgronden ook eens onder handen neemt. En ik heb dat ook al heel dikwijls aangehaald in Leuven bij verenigingen van de Boerenbond.

R3.2: Maar we zien ook regelmatig...

R3: Maar ja dat blijft ook een dode letter. [*Nog verdergaand op zijn stuk*].

R3.2: Ook regelmatig hopen bladeren, maïs of hun eigen 'maïzen' dat op hopen ligt in de winter niet afgedekt. Terwijl wij alles moeten afdekken en alle sap moeten opnemen enz. Dat is allemaal zoïets...

R3.1: Ja... Je bent heel kwetsbaar als boer.

R3.2: Iedereen kan ook foto's maken. [*Van de situatie dat er dan bij een landbouwbedrijf bepaalde teelten onafgedekt liggen*].

R3.1: Ja, je staat heel allen als boer eigenlijk ten opzichte van die grote natuurverenigingen. Maar op zich, heeft de landbouw – ik denk dat je het overal wel hoort – we hebben begrip dat er moeten maatregelen genomen worden. En iedereen is daar voor... Dat is ook, wij boeren anders als zijn ouders [*de ouders van R3*]. Ja, wij boeren anders als zijn ouders. En hij [*R3.1 doelt op R3.2*] zal ook weer anders gaan boeren. Maar hij moet de kans krijgen om te boeren, zekerheid!

BB: Zekerheid, ja.

R3.1: En duidelijke regels en dan zal hij zich daar wel naar toepassen.

R3: En haalbaar zijn hé.

R3.1: Ja....

R3: Regels moeten haalbaar zijn.

R3.1: Ja, ja.

R3: Als je regels stelt die niet haalbaar zijn.

R3.1: Nee, nee. En dan kunnen.... Zoals ik zeg, wat premies van een paar duizend euro, kunnen het melkgeld dat wij verliezen door minder koeien te houden, niet opvangen.

BB: Dat is ontoereikend.

R3.1: Dat is goed om mee naar de winkel te gaan of zo, maar dat is niet om de stallen af te betalen. Dan uhm... Die premies komen daar niet voor toe.

R3: Nee. En ja.... Ja. Dit jaar ook het GLB [*Gemeenschappelijk Landbouwbeleid*]. Hoeveel hectare moeten we laten braak liggen?

R3.1: Ja, vier procent.

R3: Vier procent.

R3.2: Want wat zei Zuhail Demir? "Je moet niet overal optimale productie hebben".

R3.1: Ja, ja ja. Maar ik denk als je gaat werken en als je zegt tegen de baas 'ik kom vijf dagen werken, maar ene dag ga ik niet optimaal doen, maar dat moet ook niet hé.'. Ja, ik weet niet of hij dat zou appreciëren. [*Gelach*].

BB: Ik denk het niet, ik ga het niet proberen later.

[*Gelach*].

R3.1: Het is een gat in de economische activiteit hé.

R3: Het is allemaal zeer zware investeringen, omdat dan niet optimaal te moeten gaan doen. Het is geen hobby. Het is geen hobby.

BB: Nee.

R3: Wij hebben geen paardjes, drie of vier paardjes, die we voor hobby houden en het hoeft niks op te brengen. Het

BB: Het is een hoofdberoep?

R3: Het is een hoofdberoep, ja.

R3.1: Ja... Ja!

BB: Zijn er volgens jullie dan ook nog, bijvoorbeeld anderen, meer efficiëntere of betere maatregelen die genomen zouden kunnen worden in plaats van het sluiten – potentieel sluiten – van piekbelasters?

R3.1: Ja, eigenlijk....

R3.2: Die emissie-dingen. Uhm, die emissiereducties die ze aan het ontwerpen zijn goedkeuren. Nakijken en goedkeuren eventueel.

R3.1: Ja, en ook wel rekening houdend met de boeren die gaan stoppen hé.

R3.2: Want ik heb naar die podcast geluisterd van Boer & Verstand, ik weet niet of je die...? [*R3.2 doelt op podcast-reeks "Stikstof uitgespit", aflevering 3 getiteld "Van inspanningen tot oplossingen"*].

BB: Nee, maar ik ga het opschrijven.

R3.1: Ja, Boer & verstand. Die hebben eigenlijk heel veel...

R3.2: Die van het Fedagrim is daarin voorgekomen, van machines en wat doen die allemaal? Stallenbouw....

R3: Ah ja, ja.

R3.1: Dat is de nevenssectoren van de landbouw.

R3.2: En die had ook gezegd 'we hebben heel veel maatregelen voor emissies te reduceren, maar we weten niet welke kant we moeten uitgaan. We hebben heel veel plannen, die we nog niet gaan zeggen, want anders help je hen zagezegd om misschien strenger te handelen dan nodig is.' Maar ze hebben verschillende plannen, maar het geld is op om verder te kunnen investeren en die plannen dan te realiseren en te testen. Dus ze hebben heel veel ideeën, maar durven ook nog niks uit te brengen. En als ze nu ook gewoon een richting geven van 'daar gaan we naartoe', dan kunnen zij ook weer verder werken en steun vragen hier en daar. Als dat dan goedgekeurd wordt, kan het ook op die manier gereduceerd worden.

R3.1: En dan ook zeker de boeren die gaan stoppen hé. Het is toch heel duidelijk hé. Ze zeggen daar van 'alle 100 boeren die stoppen nu binnen dit en tien jaar zijn er maar twaalf met een overnemer'.

BB: Dat heb ik nog gehoord.

R3.1: Ja, het zou toch jammer zijn dan die jonge boeren te beknotten hé en over tien jaar zeggen ze 'wow, nu is het wel heel erg gedaald'. Hé. Dus, houd daar rekening mee. Geef ons gewoon eens wat tijd. Wacht eens af.

R3.2: Eigenlijk ook zo, het woord "piekbelasters". Ja, wij stoten niet meer uit omdat we op een verkeerde plaats liggen eigenlijk hé.

R3.1: Ja, "piekbelasters" is altijd een vies woord. Het is een vies woord.

R3.2: Ja, het is nu gewoon omdat zij [*de overheid*] zo bij ons de natuur zo hebben ingetekend. Bij ons. Zijn wij in een keer de belaster geworden. Ja, ...

R3.1: Omdat daar de cirkel is getrokken van habitat...

R3.2: Omdat zij willekeurig, zagezegd, hun plannen hebben.

R3.1: In '14 [2014] was het eigenlijk heel frappant hé. Wij liggen hier. Wij waren dus rood.

R3.2: Op een kilometer afstand lagen drie bedrijven, rood, oranje, groen.

R3.1: Ja, dus wij zouden weg moeten, hé. Dus het bedrijf, ja je ziet het liggen.

R3.2: Op nog geen kilometer afstand.

R3.1: Ja, die zou mogen blijven, die was oranje. En dan nog 1 km verder die was al groen.

R3: Dat is nog geen kilometer!

R3.2: Ja, ze allen tezamen is een kilometer.

R3.1: Je ziet ze gewoon op een rijtje liggen.

R3: Samen is dat misschien een kilometer, een kilometer tweehonderd [*1,2 km*].

R3: Drie bedrijven, je ziet ze zo liggen.

R3.1: Ja, wij waren rood, zij waren oranje en die was al groen.

R3: En als je naar die kant [*de andere kant*] uitkeek, identiek hetzelfde. Het was gewoon net hetzelfde. Ja dat is toch.... Ja, met de wind, het valt niet zo... Het gaat verder dan die kilometers hé. Dus uhm...

R3.1: Ja, och. Ik vind ook ...ze moeten het eigenlijk Europees aannemen. Zo meer één cijfer over heel Europa. Want er komt stikstof van Duitsland hier gewaaid, onze stikstof waait naar Duitsland.

BB: Ja, het is grensoverschrijdend.

R3.1: Het is grensoverschrijdend.

R3.2: Want dat is ook, daar die wat in Hamont zitten, wat heel tegen de Nederlandse grens zitten. Die hebben een groene brief. Maar als die dan in verhouding met de Nederlanders, dan worden ze in een keer rood. En dat willen ze nu ook wel een beetje vermijden, ja voor het eigen bedrijf te redden natuurlijk. Als je het globaal bekijkt, Europees dan zou ik ook zeggen dat die dan rood zijn, maar door het Belgisch te bekijken zijn ze groen. Ja, dat is als je heel tegen die grens ligt en juist achter die grens...

R3.1: Ja, dat natuurgebied.

R3: Nee, maar zoals je ziet. Dat die bedrijven zo kort bij elkaar liggen.

R3.1: Dat is nu eigenlijk wel minder hé.

R3.2: Ja, ja.

R3: Ja.

R3.1: Nu is het generiek hé.

R3: Ik bedoel dat het eigenlijk absurd is waar ze mee bezig zijn en dan kan het eigenlijk, dan kan er niet meer eens ander gedacht worden dan 'het is niet om dat bedrijf te doen, maar het is om de gronden te doen'.

R3.2: Dat is hier ook. Hierachter hebben we eigenlijk ook heel goede grond van gebiedstype.

R3: Ah ja.

R3.1: Ja.

R3.2: Maar dat is habitat. En hiervoor hebben we geen habitat, maar is uw gebiedstype heel hoog.

R3.1: Ja, gebiedstype drie.

R3.2: Dus ze hebben overal wel een stempel op geplakt van 'je mag niet u gang laten gaan'.

R3.1: En dan nationale parken gaan uitbreiden, landschapsparken [*in koor met R3*].

En dan zeggen ze van dat is nationaal park, het moet minsten 5 duizend hectare zijn en het moet groeien naar 10 duizend hectare. Ja, ik weet niet, maar grond groeit niet! Dus dat is gewoon weer gebied dat ze gaan bij pakken.

R3.2: Ze hebben overal een stempel opgeplakt bijna.

R3.1: Ja en dat is...

R3: Kijk, en dat is... Dan kom je bij die natuurverenigingen. Kempenbroek, daar hebben wij een vergadering mee gehad en dan zeggen ze altijd "de landbouw gaat er geen last van hebben, wij willen dat gebied, maar u moet nu niet akkoord gaan, maar jullie gaan er geen last van hebben". Maar datzelfde verhaal hebben wij ook gehoord in 1992, in 2014, we gingen nooit geen last hebben.

R3.1: De gewestplannen, hé. Toen de gewestplannen afgebakend zijn, zijn er ook veel landbouwgronden in groen gebied en dan zeiden ze van "dat is goed, dan kan er nooit geen industrie komen". Dus uhm...

R3: Maar er zijn effectief boeren die ik ken, die hun bedrijf volledig rondom werd dat donkergroen ingekleurd. En hoe de vrouw zegt.

R3.1: "Dat is goed, dan kan hier nooit industrie komen".

R3: "Dan kan nooit industrie komen". Nu is die grond allemaal, seffens waardeloos want Demir die zegt van "alle gronden donkergroen, nulbemesting". Ze wil maar snel genoeg gaan. En vandaag probeert men nu met de landschapsparken weer te laten uit te breiden. En nu komt Kempenbroek, dat was normaal over de "Tasterkiezel", nu hebben ze dat weer uitgebreid en nu komen ze tot aan de Diestersteenweg in Maaseik. Uhm... Ja, weer een onzekerheid. En dan heb ik nog ander percelen verderop in Oudsbergen liggen, waar ik eigenlijk de vrees krijg dat het National Park Hoge Kempen naar wil uitbreiden. Want ze hebben het kasteel in Gruitrode, dat ken je misschien?

BB: Uhm, ja.

R3.2: Bij de kerk, aan het rondpunt heb je daar zo een kasteel liggen.

R3.1: Ja, maar ik denk niet dat je veel in Gruitrode.

BB: Ik denk het wel, maar geografische ben ik niet zo sterk.

R3: Ze zijn dat nu volledig aan het opmaken.

BB: Ja, ja. Dan weet ik het wel. We rijden daar langs als we naar opa gaan.

[Gelach].

R3: Daar komt een nieuwe toegangspoort voor het Nationaal Park Hoge Kempen.

BB: Ah oké.

R3: Dat willen ze verbinden en nu moet het toch wel weer niet juist zijn dat ik daar ook nog wat grond heb liggen. Alé, 'wat', toch een hectare of tien.

R3.1: Ja.

R3: Dus ik vraag mij dan af... [R3 maakt zin niet af]. En eigenlijk als ze dat allemaal samen beginnen te pakken, dan bleef van al die hectare die we toen straks hebben gezegd, dan blijft er nog 2 hectare over, waar niks op rust.

R3.1: Ja, waar geen dreiging is.

R3: Waar geen dreiging is.

BB: Waar niks is.

R3: Waar niks is.

Dus, je kunt wel zeggen, ja er is onzekerheid.

BB: Geloof je dan eigenlijk dat de huidige maatregelen voldoende gaan zijn in het kader van die natuurbescherming en -herstel dat ze beogen toch wel enerzijds?

R3: Ook dat alweer hé. Ik lees, maar wij lezen dat dan ook en het frustreert ons. Ik lees dat in de krant wat Demir zegt, en ook anderen; "ja, maar het [sic]stikstof schaadt de gezondheid van mens en dier en planten". Ja, sorry, wij werken. Ik werk al 50 jaar in die stal en ik heb nog niks op mijn luchtwegen, echt niet. Dus daar geloof ik niet in dat de mens direct schaadt. Het kan wel zijn dat het een gevolg is van.... Dat heb ik ook al gehoord dat de verontreinig van auto's samen...

BB: Ja, verschillende verbindingen die zich voordoen.

R3.1: Ja, ja, ammoniak samen met anderen en dan heb je fijnstof.

R3: Maar dan mag je daar de landbouw eigenlijk niet voor verantwoordelijk stellen. Dat is eigenlijk door het toevoegen door handelsproducten die er 100 jaar geleden niet waren.

R3.1: Ja, de Corona heeft het bewezen hé. Het voorjaar 2020, nog nooit was er zo weinig fijnstof. En dan was het voorjaar 2020, dus alle boeren begonnen met hun activiteiten. Alles lag stil, behalve de landbouw en toch zakte het fijnstof, alles zakte, alles zakte.

R3.2: Dat was ook op die podcast van Boer & Verstand, zeiden ze dat ook. Vroeger waren er 60 boeren met allemaal een paar koeien, en in totaal 200 koeien hebben en nu is het allemaal weg en een boer moet 200 koeien en ondertussen veel meer auto's. En dan moet die boer die eigenlijk al jaren, in totaal, in dat dorp gezeten heeft dan toch nog weg. Terwijl ondertussen....

R3.1: Maar ja, want dan is het in een keer een mega-bedrijf. Maar eigenlijk zijn in dat dorp, niet meer koeien als misschien vijftig jaar geleden...

R3: Sommige wel hé, sommige wel. Ik weet mijn vader die heeft nog indertijd, dan praten we 1953, in jaren '50. Toen, indertijd, heeft die nog eerst begonnen met paard en kar melk opgehaald in Tongerlo.

R3.1: Ja, met zo kannen.

R3: Met kannen. Die hadden 70 leden.

R3.1: Op 70 plaatsen moest hij stoppen voor melk. Gewoon hier in Tongerlo hé.

R3: In Tongerlo en een beetje er rondom. En nu...

R3.1: Nu zijn eigenlijk, toevallig in Tongerlo toch nog wel wat boeren hé.

R3: Hier zijn nog wel wat boeren, maar op sommige plaatsen is dat... zijn er zelfs al geen meer.

R3.1: In Gruitrode. In Gruitrode zijn maar twee melkboeren niet meer hé.

R3: Dus als al die boeren, die 70, toen gemiddeld 10 koeien hadden, misschien hadden ze die nog niet. Dan zaten er indertijd 700 koeien. Dat zijn er ook al wel wat. Dus om te zeggen van dat het mega-bedrijven zijn.... En wat is 'mega'? Als ik in Amerika zou zitten dan was ik een 'peanut'. Dan was ik een onleefbaar bedrijf. Ik heb onlangs nog gezien, onder de 1 000 koeien tel je daar niet mee hé. Dan ben je klein. Dus hier zit je in klasse A...

R3.2: Vanaf 200 zeker?

R3: Klasse 1-bedrijven, als je boven de 200 dieren gaat.

R3.1: Ja ja, wij zijn Klasse 1.

R3.2: Wij worden zo streng als Tessenderlo chemie. Even streng, als het op vlak van vergunningen aankomt. Dus... Maar goed.

BB: Ja, dat was het van mijn kant. Ik weet niet of jullie nog iets willen meegeven? Dan mag dat nog altijd.

R3.2: Goh, wij hebben al veel gezegd denk ik hé.

R3.1: Ja...

R3: Wat willen wij nog meegeven? Dat wij wel duurzaam willen boeren, maar dat er ook kansen moeten geboden worden en dat die nog altijd financieel haalbaar moeten zijn.

R3.1: Ja, ja, het is nog altijd een economische activiteit.

R3.2: Als die melkprijs terug omhoog gaat, dan heb je ook veel meer capaciteit om ook sneller te kunnen investeren en sneller mee te volgen met de wet. Als zij de prijzen zo laag zetten, en dan 'maak een investering voor zoveel jaar' en dan weer beginnen te switchen, dan kan je niet meer volgen hé.

R3.1: En dan de oplossing van Zuhail Demir, van korte keten en zo. Maar dat is mooi erbij, maar daar kun je echt niet hele dorpen mee gaan eten geven.

R3.2: Dat zeiden ze ook bij die podcast; er zijn mensen bij, boeren, die kleiner en dan korte keten willen doen. Maar er zijn ook boeren die gewoon zeggen van 'laat mij maar gerust op de stal, ik doe mijn werk'. Je kan niet iedereen dezelfde stempel geven 'jij gaat dit doen'.

R3.1: Ja, ja en als uw buurman dan ook nog eens korte keten doet.

BB: Ja, dan heb je seffens drie korte ketens op in één dorp.

R3.1: Ja, alé.

R3: En er zijn ook bewijzen dat sommige korte ketens niet werken. De bakker, dat is toch écht korte keten hé. Hij koopt het graan, hij maakt er brood van en hij verkoopt het. En hij kan er vandaag niet...

R3.1: ... kan niet tegen de supermarkten op.

R3: Kan niet tegen de supermarkten op.

R3.1: Je kan de mensen niet dwingen.

R3: Nee.

R3.1: En er zal altijd gewoon wel een beetje, een massaproductie zijn. Er moet toch nog altijd genoeg voedsel zijn hé.

R3.2: Want zoveel overschot is er niet.

R3.1: Nee, nee en dat is ook wel echt een frustratie. Dan zeggen ze, hé. CD&V zegt dan van 'er kan voedseltekort komen' en dan worden we maar belachelijk gemaakt en dan halen ze natuurlijk onmiddellijk de varkenssector aan. Dat er dan 239% hé, uhm... productie is van zelfvoorzienigheid. Maar de melk is 110 en met 'eikes' komen we zelfs niet toe. Dus 'eikes' worden er ingevoerd.

BB: Geïmporteerd.

R3.1: Ja.

R3.2: En het is ook zo de varkens, hetgeen dat echt geëxporteerd wordt, dat willen de mensen hier zelf niet.

R3.1: Nee.

R3.2: Dus het beste blijft hier en daar is ook maar juist genoeg van hé.

R3.1: Ja, ja. En van de kippen, hier wordt de filet gegeten, en de pootjes en de vleugeltjes die gaan naar het buitenland hé.

R3.2: En wat is export, als je hier 400 km rijdt of in Gent zagezegd 400 km, voor zagezegd die afstand? Wat is export? Hier ben je direct over de grens, dat is al export. Maar als je van heel de andere kant doorrijdt, dat is toch een stukje verder rijden hé.

R3.1: Ja, in Amerika is een streekproduct, dat is gewoon een ganse staat denk ik hé.

R3: In Canada is een streekproduct in een straal van 600 km.

R3.1: Ze moeten het echt wel grootser bekijken eigenlijk hé.

R3: Nee... Ik weet niet wat echt invloed heeft. Maar ik vind – is het echt voor het milieu en het klimaat? Vooral dan laat ik zeggen naar het klimaat. Uhm. Want wij merken nu bijvoorbeeld, jij merkt dat misschien ook, daar liggen appelen van Pink Lady. Pink Lady ken je?

BB: Ja.

R3: Die komen van Nieuw-Zeeland, terwijl hier de appelen...

R3.1: Ja, in de echte fruitstreek, appelen, peren.

R3: Terwijl hier de appelen in Haspengouw, ja moeten laten hangen dat ze niet betaald kunnen worden, de arbeiders die het moeten plukken. Dat is toch wel frustrerend. Het is een kant-en-klaar-product. Je moet het maar pakken. Een goed product.

Ik vind eigenlijk, er moet eigenlijk een soort energieheffing komen op afstanden. Als je iets in.... Als je bijvoorbeeld iets invliegt, of groenten van Turkije, dat er dan maar een heffing komt.

R3.1: Ja, ja. Als je kijkt in de winkels; boontjes, dan komen die van Egypte. Dan denk ik van 'alé, er zijn hier toch ook boontjes'. Waarom moeten die van Egypte komen? In het seizoen van de boontjes hé. En als ze dan bijvoorbeeld een taks zou zijn op de kilometers dat ze van verder [komen].

R3.2: Maar mensen verwachten ook dat ze heel het jaar door ook alle producten kunnen kopen. Dat is ook zoiets. Je kunt zeggen; 'in het voorjaar heb je die producten, in het najaar heb je die producten'. Maar ze willen heel het jaar door zagezegd aardbeien eten.

R3: En goedkoop hé!

R3.2: Ja, 's winters mag het eigenlijk niet duurder worden.

R3: Ja ja, en 's winters is het duurder daar wordt automatisch minder van [geproduceerd]. Dat is niet dat je het dan verbiedt hé, maar dan wordt dat minder aantrekkelijk hé. En dan wordt die Pink Lady van Nieuw-Zeeland ook minder aantrekkelijk. En dan kan die boer hier in Haspengouw ook beter zijn kost verdienen. Maar wat gebeurt er nu? De Colruyt – ik noem dan maar de Colruyt – die koopt die in, in Nieuw-Zeeland en die weet goed al koopt die daar 100 of 200 ton appelen van. Dan

weet die goed dat heel de markt hier in elkaar stort en dan is de rest allemaal goedkoop en heeft die die al lang terugverdiend. Dat is eigenlijk een soort techniek die ze moesten afschaffen. Ze moesten echt een soort... En daar is het klimaat ook wel mee hé! Minder kilometers voor de producten. Het heeft dan ook wel bepaalde neveneffecten voor ons, voor onze melk die zeer ver weg moest, die wordt dan ook minder aantrekkelijk.

R3.1: Ja, maar dan moet je een nieuw evenwicht vinden.

BB: Een nieuwe balans.

R3: Ja, een nieuwe balans.

R3.1: Je moet gewoon een nieuw evenwicht vinden hé.

R3: Ik denk dat dat echt uhm...

R3.1: Ja ze willen alles meer biologisch hé. Ze willen naar – dat is dan op Europees niveau zeker – naar 30% biologisch areaal. Maar je kan de mensen niet sturen. De grenzen van biologische is eigenlijk bereikt. Als ze naar de winkel gaan, dan pakken ze terug het goedkoopste.

R3: Vorig jaar was het een slecht jaar voor de bio-boeren hé.

R3.1: Ja, ja de bio-boeren kregen evenveel voor hun melk als wij. En ja hun onkosten liggen veel hoger hé. En dat is het.... Ze kunnen wel allerlei eisen [stellen] en wij zullen dat dan wel doen, maar ons melkgeld gaat niet stijgen. Het wordt niet gewaardeerd. Wij kunnen niet doortellen.

R3: Als ik hier morgen in oranje lig en ze willen daar randvoorwaarden [stellen] en hier een daar een premietje. Oké, maar mijn melkgeld dat is het hoofdkomen en dat gaat nog harder zakken dan dat die premies mij gaan tegemoetkomen.

En ik durf ook... Als je moet starten... Als hij [R3 doelt op R3.2] als jonge boer moet starten van premie. Dan heb ik er geen zin meer in.

R3.1: Daar ben je niet... Je bent ook zelfstandige hé.

R3: Want dan heb je achter tien jaar dat weer andere overheid zegt 'goh, kijk eens hoeveel miljoenen dat er naar die premies gaat, naar die boeren, wij gaan dat toch eens afschaffen'.

R3.1: Ja, gelijk met de zonnepanelen.

R3.2: Het is zo standaard geworden, iedereen heeft het, nu gaan we het terug afpakken. Nu was toch ook wel weer iets afgeschaft?

R3: Aah ja, ook dat. De vergroening. De vergroeningsmaatregelen zijn op een andere manier ingevuld en de standaard vergroeningsmaatregelen die we vorig jaar hadden, dat wordt gewoon het nieuwe normaal. En nu willen ze weer strenger vergroenen. Dus, maar... Je krijgt niet meer melkgeld hé. Je krijgt niks extra's. Melkgeld is altijd marktgerelateerd en 'daar kunnen wij niks aan doen' zeggen ze, 'dat is wat uit de markt komt'. En al die complimenten, zo kunnen we het noemen, alles wat op ons afkomt daar wordt eigenlijk vanuit de markt niet vergoed. Of je moet een biologisch boer worden.

R3.1: Ja, maar dan moet er ook vraag zijn.

R3: Dan moet er ook vraag zijn!

Of je moet al in de korte keten, maar dan moet je al heel kort bij een dorp liggen of langs een heel goede weg.

R3.1: En het moet ook in uw aard liggen.

R3: Ja, je moet het ook graag doen.

R3.1: Ja, niet iedereen is daarvoor...

R3: Wat ons opvalt... Wij kennen al collega-boeren die ijscrème (enz.) verkopen en dat die toch nog 20 jaar, 15 jaar de switch maken; of naar de crème doorzetten of terug naar het bedrijf doorzetten omdat die combinatie héél moeilijk is.

R3.1: Ja, we hebben ons beroep.

R3: We hebben ons beroep. En dan moet je in het weekend extra gaan werken voor...

R3.1: Ja we zijn al zeven dagen op zeven bezig en dan zeker die paar uren dat je zondag vrij bent nog eens crème gaan verkopen of met uw streekproducten. Dan zeg je 'hé'.

R3: Dan hoeft het voor ons ook niet meer. Je gaat ook niet bijwerken als uw baas morgen te weinig geeft hé van 'ik ga in het weekend in de Colruyt werkend want hij geeft te weinig, dat is nu zo, de klanten kunnen niet meer betalen'. Dat is ... ja. Zo werkt het niet hé.

BB: Heel erg bedankt voor de tijd.

R3.1: En voor het gezeur.

[Gelach].

BB: Nee, nee, absoluut niet. Dat levert mij wel input dus dan kan ik dat mee opnemen in mijn afwegingen en dergelijke. Dus voor mij heeft dat wel een grote meerwaarde.

R3.1: We vinden het ook wel fijn dat anderen ook wel geïnteresseerd er in zijn en zich er toch mee willen bezighouden.

Bijlage 6 – Interview Martijn Kesters

Naam: Martijn Kesters

Datum: 3 maart 2023

Locatie: Tongerlo (Bree), op het landbouwbedrijf

Demografische gegevens

- Man
- ° 17/10/1987
- Woonplaats: Bree
- Hoogste opleidingsniveau: secundair onderwijs
- Beroepsactiviteit: melkveehouder

Er is vooraf toestemming gevraagd om het interview te mogen opnemen via een dictafoon.

Er is gevraagd voor een eventuele anonimisering van de gegevens, dit was voor de geïnterviewde niet nodig.

BB = Britt Bocken

MK = Martijn Kesters

Vooraf aan het interview kreeg ik een rondleiding op het landbouwbedrijf van Martijn Kesters. Hij houdt hier 150 melkkoeien. Hij vertelde dat zijn landbouwbedrijf het tweede meest gemeten bedrijf van Vlaanderen is. Enerzijds doet de ILVO (Instituut voor Landbouw-, Visserij- en Voedingsonderzoek) hier metingen naar emissies van het landbouwbedrijf. Anderzijds voert ook de universiteit van Wageningen dezelfde metingen uit, echter met haar eigen apparatuur en installatie. De twee entiteiten voeren dus elk afzonderlijk, hun eigen metingen uit naar de emissies van het landbouwbedrijf van meneer Kesters.

BB: Eerst en vooral, ik zal me misschien nog even voorstellen denk ik.

MK: Ja.

BB: Ik ben Britt Bocken. Ik studeer het laatste jaar rechten aan de UHasselt en schrijf dus mijn eindwerk in het kader van stikstofakkoord, dat u wel bekend is. Of ja, akkoord wat nog geen akkoord is.

MK: Ja.

BB: Uhm, eigenlijk de bedoeling van de interviews die ik afneem, is om wat meer input te krijgen van de mensen die er werkelijk inzitten. Enerzijds dus de boeren, de landbouwers. Anderzijds ook wel natuurorganisaties.

Dus u mag gewoon u mening geven, u mag ook zo ruim mogelijk antwoorden. Uhm... qua privacy zou u willen dat het geanonimiseerd wordt? Dus dat u naam eruit wordt gelaten, of...

MK: Voor mij maakt dat niet uit. Ik heb eigenlijk voor niemand niks te verbergen.

BB: Ja, ja. Het is in principe ook alleen maar intern voor mijn thesis in te dienen, het wordt nergens gepubliceerd of dergelijke.

MK: Nee, nee, van mij mag je dat allemaal gebruiken. Als de naam erbij moet dan mag die er gerust bij.

BB: Ja, is goed.

Uhm, ja ik zou nog willen vragen om een kleine demografische fiche in te vullen voor de gegevensverwerking van de interviews. Dat is gewoon standaard. Ik zal het u even geven.

[MK vult de demografische fiche in]

MK: Zo hé?

BB: Ja, ja dat is het. Meer is het niet.

MK: Oké.

BB: Misschien wil u zichzelf ook nog kort even voorstellen?

MK: Ja, uhm, ja. Martijn Kesters, 35 jaar, woonachtig in Bree. Ik heb een melkveebedrijf met akkerbouw en groententeelt. Melk aan 150 koeien met robots. Uhm... Ja, we doen het veldwerk veel zelf. We maken dus eigen krachtvoer, dus gerst en maïs proberen we zelf te telen. En dan erwten en bonnen voor conserven. Maar voor de rest, zit de agenda daarmee vol.

BB: Ja, is genoeg ook.

Goed, op welke manier wordt u met de huidige stikstofproblematiek geconfronteerd?

MK: Uhm, voor de [*sic*] moment hebben we daar niet echt een probleem mee. Het enige is zowat de onduidelijkheid. Ze spreken wel over de impactscore, maar welke is het? Is het die toen op de brief die we gekregen hadden. Dat was 1,4, dan waren we dan groen, dan was de norm 5%. Of is het degene die we nu op internet uittellen? Maar ik vind het nogal een beetje moeilijk dat een A4-papier of drie regeltjes invullen op internet een hele toekomst bepaald. Voor de rest ben ik altijd aan het luisteren wat natuurlijk het volgende gaat zijn. Hoe we ons daar in orde naar kunnen stellen. Maar voor de rest is het niet echt dat ik daar grote zorgen van heb. Omdat wij wel in het.... Omdat wij niet zo'n grote impactscore hebben. We zijn geen piekbelaster.

BB: Ja, wat zijn dan uw grootste bezorgdheden? Als u er toch zou moeten opnoemen? De onzekerheid of...?

MK: Ja, onzekerheid! Dus wat gaat het zijn in 2030? Dat is zowel een beetje het eindjaartal, omdat we geen piekbelaster zijn hoeven we pas naar 2030 te kijken. Die piekbelaster moeten al naar 2025 kijken, denk ik?

BB: Ja.

MK: Dus dat is wel in mijn ogen, hét moment waar ik naar uitkijk. Dus als dat akkoord klaar is, ga ik daar wel het eerste naar zoeken. Wat moeten wij als bedrijf gaan doen? Welke investeringen gaan daar tegenover staan? Moet ik gaan inbinden met 30%? En daardoor ook 30% inkomen verliezen? Dus dat ga ik dan wel bekijken als het uitgesproken is.

BB: Ja, uhm. De volgende vragen staan dus eigenlijk in het licht van vrijheid van beroep en het recht te werken, alsook het recht op eigendom. Voornamelijk dan vanuit het standpunt 'wat als...'? Voor u persoonlijk dan 2030, want misschien wordt 'piekbelaster' geherdefinieerd daarna, wie weet wordt het iets anders [ingevuld].

Dus – maar u heeft het ook al ingevuld – maar wat is uw huidige beroepsactiviteit in de landbouwsector?

MK: Melkveehouderij.

BB: En over hoeveel landbouwgrond beschikt het bedrijf ongeveer?

MK: Wij bewerken zelf 92 hectare.

BB: En dat wordt allemaal aangewend voor het melkvee dan?

MK: Nee, dus ruwvoer – dus gras, maïs – dat telen wij. Maar daarnaast, omdat de wetgeving eigenlijk altijd uhm.... Voor de wetgeving zochten we altijd grond bij, om dat mest kwijt te geraken. Maar omdat we indertijd nog derogatie hadden, hadden we eigenlijk een teeltplan kunnen opmaken waar dat we zelf ons granen teelden. En uiteindelijk omdat we gegroeid zijn, in de grond ook, zijn we naar akkerbouw, dus die groententeelt kunnen gaan.

BB: Ja.

MK: Maar ik denk ongeveer met een... Wacht uhm. [MK denkt na]. Met een 60 hectare komen we toe voor het ruwvoedergedeelte puur voor het melkvee. Maar dat is niet genoeg voor de mest hé. Dus 60 hectare is nodig voor het melkvee.

BB: Ja, oké. Uhm... ja; in welke mate hebben de maatregelen die nu voorliggen een potentiële impact op de beroepsactiviteit voor u persoonlijk? Maar dat heeft u eigenlijk denk ik al [gezegd]? Momenteel nog niet...?

MK: Nee, niet echt. Wij moeten nog niets doen. Wij kunnen wel al – zoals ik daarstraks zei – de mestrobot met water, die kunnen wij wel gaan aanduiden als emissiebeperkende maatregel, die de overheid ter beschikking heeft gesteld. Die hebben wij, die moeten we dan maar aanvinken. Maar dat hebben we eigenlijk ook nog niet gedaan.

BB: Ah nee?

MK: Omdat er nog niks uitgevaardigd is. Omdat er eigenlijk nog geen wettelijk kader is.

BB: In de situatie, voor u dan misschien naar 2030 of daarna, dat u de beroepsactiviteit zou moeten staken – dus zou moeten stopzetten – in welke mate kan u dan makkelijk overschakelen op iets anders? Of kan u dan opnieuw uw activiteit invullen met alle kapitaal en machines wat hier toch staan? Zou dat een makkelijke schakeling zijn?

MK: Uhm... In ons geval is die akkerbouw en groenteteelt eigenlijk bijzaak. Dus wij kunnen daar wel een deel inkomen uithalen. Maar als wij die volledige oppervlakte moeten gaan gebruiken, dus het melkvee zou bijvoorbeeld wegvallen, en wij zouden volledig naar akkerbouw moeten gaan. Dan zitten we eigenlijk maar met een 60-70% grond die eigenlijk goed is voor akkerbouw te doen. Dus je zit altijd met grond, die die... Dus wij gaan ook grond kwijt geraken aan natuur, maar ook die kort bij natuur ligt die eigenlijk kwalitatief niet goed genoeg is voor akkerbouw op te doen. En uhm.... Dus daar gaat toch uhm.... Ja, sowieso is melkvee de hoofopbrengst, de hoofdactiviteit. Maar om uit onze grond een inkomen te gaan halen, dat gaat wel moeilijk worden.

BB: Ja...

MK: Dus daar zal toch nog een nevenactiviteit moeten gaan gebeuren om een volwaardig inkomen te gaan hebben.

BB: Ja. Heeft u volgens u reeds voldoende informatie ontvangen over het stikstofakkoord en de gevolgen voor u?

MK: Ik probeer eigenlijk op meerdere kanalen te lezen en te kijken wat de veranderingen zijn. Maar, ja, we zitten nu in de week, de weken, dat ze aan het onderhandelen zijn. Dan probeer ik wel altijd te zoeken, bijvoorbeeld op Facebook bij Jo Brouns of bij Demir, als zij ergens iet of wat delen. Om dan te kijken van 'wat kan er al uitkomen'? Maar ik denk zolang er nergens geen akkoord is, kan ik daar nog niet echt volledig van uit gaan. Want dat kan misschien nog alle kanten opgaan.

BB: Ja, ja. Oké. Voor u is de vraag dan minder van toepassing, want u bent een groen bedrijf zoals het staat?

MK: Ja, dat weten we zelf niet.

BB: Op de brief van 2014?

MK: Op de brief van 2014 waren we groen, maar nu is denk ik iedereen een oranje bedrijf. Of tenzij je onder die 0,025%, maar ja dat heeft niemand niet.

BB: Bent u dan ook al tevens op de hoogte gebracht van potentiële steunmaatregelen? Of ook niet?

MK: Uhm... Ik heb die lijst ooit wel bekeken. Dus ik weet wel al welke dingen dat er zijn. Maar dat verandert ook alle keren. Ik heb ook gezegd, bijvoorbeeld er zijn rubberen matten die op de roosters kunnen gelegd worden, waar boeren zijn die daarin geïnvesteerd hebben, om dan alvast hun emissie te kunnen behalen. Maar dan wordt het weer afgekeurd en dan ligt die investering daar, en ze doet niks meer af. Het is weer niet goedgekeurd. Dus wij hebben persoonlijk nog niks gezegd van 'wij gaan daar of daar naartoe' om te investeren. Dus wij wachten echt af tot dat akkoord er is.

BB: Tot definitief iets definitief op papier staat.

MK: Omdat wij ook geen donkeroranje bedrijf zijn, of hoe moet ik het noemen, wat eigenlijk al in 2025 moet gaan stoppen, ben ik daar nog best gerust in.

BB: Oké. Ik heb dan nog enkele vraagjes, misschien is dat iets minder 'aangenaam' om het zo te zeggen. Maar aan de andere kant is er ook de natuur, de natuurbescherming. Bent u zich bewust van de gevolgen voor de natuur? Of ziet u de reden waarom dat er maatregelen genomen worden?

MK: Uhm, ja. Als landbouwer leven wij in de natuur, leven wij eigenlijk ook van de natuur. Want grond is eigenlijk allemaal natuur zou ik zeggen. Uhm... Bij mij gaat het voornamelijk de manier waarop dat het gebeurt. Dus als wij aan het veld bezig zijn – ik heb daar genoeg filmpjes en foto's van – daar zitten de ooievaars langs ons, daar zitten de ganzen langs ons, daar komen reetjes uit het bos, die komen daar grazen. Ja, het blijft mooi om te zien. We komen aan met een tractor en vijf meter van ons af daar zitten een reiger die zich daar een kikker pakt om te eten. Dat is het mooie. Daar krijgt iedereen een goed gevoel van. Als je dat niet hebt, dan ben je ook geen boer. Zowel natuur als boeren zouden eigenlijk meer moeten kunnen in gesprek gaan. Maar, ons, nu op dit moment, geeft het precies het gevoel dat ze zo via de politiek, via Europa een omweg pakken om hun zin te krijgen om zoveel mogelijk premies te krijgen om zoveel mogelijk gronden af te pakken en te komen. Zij hebben het ook het recht om wetten op te leggen op gronden en wij als landbouwer hebben dat niet. Wij hebben wel onze belangenorganisatie, Boerenbond en ABS [*Algemeen Boerensyndicaat*], maar die zijn dan ook weer monddood gemaakt door de minister in kwestie. Dat vind ik eigenlijk een beetje spijtig. Dus hebben wij graag natuur? Ja natuurlijk. Wij kunnen ook bijlange niet heel die gronden bewerken, want ze zijn soms ook kwalitatief niet genoeg en dan is dat ook perfect dat daar natuur op gebeurt. Maar er is heel weinig natuur, die weggedaan wordt waar landbouw op gebeurt. Het is heel dikwijls andersom.

BB: Zijn er volgens u andere, meer efficiënte maatregelen die genomen zouden kunnen worden om uhm... het verplicht van die piekbelaster eigenlijk te vermijden?

MK: Uhm... Wij zitten hier, in Bree, in een melkveestreek. Hier zijn een aantal boeren gestopt en wij hebben al dikwijls zo hier en daar laten vallen van 'ja kijk, als overheid, kan je toch wel zeggen, daar is een boer die stopt, die ligt in het groen, daar is toekomst'. Ga dan naar die boer, die piekbelasters, en ga daar naartoe en zeg van 'kijk wij pakken dit aan, je zit hier in de weg en wij pakken de kosten op ons dat het bedrijf hier stopt en wij zetten u daar neer en zorgen dat je daar terug een toekomst kunt maken'. Die gesprekken zijn nooit geweest. Terwijl in Nederland, daar zijn ze veel strikter. Daar komen ze af, wij zeggen altijd met een zak geld. Maar die boeren die dat meegemaakt hebben die zijn allemaal tevreden. Die worden naar een gebied verhuisd waar dat ze toekomst hebben. Waar dat ze geen last meer gaan hebben van de regels, die kunnen daar verder en die zijn daar allemaal beter van geworden. En dat vind ik eigenlijk wel jammer dat dat hier in Vlaanderen niet gebeurt, want ze hebben eigenlijk maar een beperkt budget. En daar willen ze boeren mee doen sluiten en eigenlijk is dat een soort uitrookbeleid in de plaats van een uhm... van natuurherstel, vind ik dat.

BB: Ja, uhm... Geloof u dan eigenlijk dat de huidige maatregelen, die nu voorliggen voor het akkoord, dus het sluiten van piekbelasters en andere emissiereducerende maatregelen nemen, voldoende zouden zijn voor natuurherstel en -beschermen? Of zegt u eigenlijk zoiets van..., wat u juist eigenlijk aanhaalde, dat zou beter zijn of een optie zou zijn die daarlangs ook zou moeten bestaan.

MK: Wat dat ik nu eigenlijk, op dit moment, allemaal verneem via de pers. Of ja, dat is toch al een jaar bekend eigenlijk. Dat is dat ze echt die bedrijven die piekbelaster zijn, die boeren hebben een naam en die mag nergens meer aan het boeren gaan. Dus ze pakken echt het recht af om dat beroep uit te oefenen. En dat vind ik eigenlijk jammer, want die jongen of die vrouw die dat graag wou doen die wordt eigenlijk iets ontzegt waar die altijd van droomde. Dat gaat over generatiebedrijven, dat gaat over grote kapitalen allemaal. Maar daar zijn sowieso heel veel boeren die gestopt zijn en gaan stoppen, die dat ook aangeven, daar wordt geen rekening mee gehouden. En die jongen die het graag wil doen die wordt ook nog zijn kansen afgenomen. Dus, ja, de gemiddelde veehouder is 56-57 jaar. Die gaat sowieso ouder worden gemiddeld, omdat er geen jongeren meer instappen. Maar die boeren die stoppen ook en daar komt niks in de plaats. Wat dat mijn mening is en daar zijn ze ook stilletjes aan, aan het achter komen, dat zijn die supergrote bedrijven die hadden ze eigenlijk moeten tegenhouden. Die hadden ze in het verleden moeten zeggen 'kijk er zijn andere manieren om een inkomen te halen' en dat vind ik eigenlijk jammer dat ze dat hebben toegelaten. Die hebben het ook mede moeilijk gemaakt voor de andere bedrijven, gelijk bijvoorbeeld wij. Wij hadden een groene brief, wij zijn nu naar een oranje score gegaan met die nieuwe norm en wij moeten mee inboeten omdat zij groot geworden zijn. Dat vind ik jammer. Terwijl dat wij, 150 koeien, dat is ook al een groot bedrijf, maar het blijft familiaal. Maar melkveebedrijven van boven de 500-600 koeien denk ik niet dat hier thuishoren in Vlaanderen. Wij kunnen ook goed de kost verdienen, wij hebben ook een hele sector uitge-.... Of ja hoe moet ik zeggen? Wij hebben melkvee, akkerbouw, groenten, wij doen nog wat vaarzenverkoop, dierverkoop, en wij zijn ook heel het jaar rond bezig en wij hebben

daar meer als een inkomen uit. Waarom moet het zo groot zijn? En dat is jammer dat het beleid dat indertijd heeft toegelaten.

BB: Goed, voor mij was het dat eigenlijk al. Maar is er nog iets dat u graag willen meegeven van opinie? Alé, dat u nog zou willen dat ik opneem, of zoiets van 'die kans heb ik nog niet gehad dat te zeggen'? Dan wil ik u die geven.

MK: Uhm.... Ja, waar dat wij hier mee bezig zijn in die stal dat is eigenlijk metingen uitvoeren. Daar is weinig over gezegd geweest. Ik heb die oproep zien langskomen van ILVO, Instituut Landbouw- en Visserij Onderzoek, dat is van Vlaanderen uit, gesubsidieerd allemaal. En bijvoorbeeld Joris Relaes, de baas van ILVO, dat is de kabinetsmedewerker geweest van Yves Leterme. Die zegt zo dat bijvoorbeeld een ArcelorMittal meer stikstof uitstoot dan heel de melkveehouderij. En daar dat heb ik altijd onthouden en ik heb ook altijd gezegd van 'niemand is met die metingen bezig'. Ze geven ons een impactscore en niemand weet waar die van afkomt. Een A4-blad gaat onze toekomst bepalen. En daarom dat ik zei, toen ik die oproep zag langskomen, 'kijk daar ga ik op instappen'. Daar ga ik proberen om uhm... wetenschappelijk te bewijzen dat wij wel goed bezig zijn. Daar zijn we nu pas mee begonnen, begin februari 2023, zijn we nog maar pas begonnen. Dus het moet nog een jaar draaien. Maar daar heb ik wel een positief oog op. Dat dat ook mee in ons voordeel kan werken. We zullen moeten gaan bewijzen dat we het wel goed doen.

BB: Ja, inderdaad en die metingen in de stallen kunnen dat....

MK: Die kunnen dat gaan aantonen denk ik. Uhm... Er zijn ook andere methodes, zoals luchtwassers. Maar dat zijn weer onmiddellijk grote investeringen. Dan vraag ik mij af, in de toekomst, als ze morgen dat stikstofarrest gaan oplossen, dan mag terug gebouwd worden, gaan terug vergunningen komen. Wat gaan die boeren doen die het dan willen gaan doen? Gaan die extreem groot worden om die kosten rendabel te maken? Of gaan ze toch zeggen 'weet je wat, we laten het gewoon simpel, een normaal bedrijf, we halen daar ons inkomen uit en voor de rest laten we het'? Dat vraag ik af, hoe de toekomst gaat zijn. Maar dat zal zich uitwijzen...

BB: Ja, dat is die onzekerheid?

MK: Allemaal onzekerheid.

BB: Omwille van het feit dat er nog niets definitief is.

MK: Maar we zijn ondernemers, we zijn zelfstandigen maar we hebben een overheid die langs alle kanten toch de touwtjes in handen wil hebben. We mogen zo gek doen als we willen, zo gek doen als we willen, maar toch worden we tegengehouden. En dat is dan ook weer niet zelfstandige zijn. Het moet op de een of andere manier financieel weer bij-gecorrigeerd worden ofwel moeten ze ons laten doen.

BB: Ja, ja, het is een economische beroepsactiviteit.

MK: Ja, ja dat is de bedoeling.

BB: Goed, dank u wel voor uw medewerking.

MK: Dat is graag gedaan.

Bijlage 7 – Interview Bram Van Hecke

Bram Van Hecke wenst geen openbare publicatie van het interview, maar zijn naam mocht wel vermeld worden.

Bijlage 8 – Interview Respondent 6

Respondent 6 wenst geen openbare publicatie van het interview.