

Het Vlaamse Stikstofakkoord: 'milieubescherming' als PASKlare verantwoording voor een beperking op het recht op eigendom?

Gepubliceerd door **Britt Bocken** op 25 oktober 2023

*De politieke stikstofcrisis die in Vlaanderen heerste (of beter: **heerst**), resulteerde op 15 maart 2023 uiteindelijk in een **definitief stikstofakkoord**. Na verschillende politieke onderhandelingen en moeilijkheden in het stikstofdossier, werd er op 27 juli 2023 eindelijk een **voorstel van decreet**, dat steunt op het voormelde akkoord, ingediend. Deze bijdrage analyseert de stikstofbeleidsmaatregel van de verplichte stopzetting van 'rode' landbouwbedrijven in het licht van het recht op eigendom.*

Stikstof: een biodiversiteits- en landbouwprobleem

Om de noodzaak van het stikstofakkoord (ook Programmatische Aanpak Stikstof of PAS) te begrijpen, is het essentieel te weten waarom stikstof een probleem vormt. 'Stikstof', in het kader van de huidige stikstofproblematiek en het -akkoord, doelt op de chemische samenstelling van zowel stikstofoxiden (NO_x) als ammoniak (NH_3) (H. Schoukens, e.a., *De stikstofcrisis in de Lage Landen nader ontleed: richtlijnen voor een duurzame transitie* (2023), 50-51; ILVO Vlaanderen, *Stikstof*). De combinatie van deze twee luchtverontreinigende stoffen brengt negatieve effecten met zich mee voor mens en natuur.

Toch is stikstof een essentiële voedingsbron voor planten, en ook een van de belangrijkste elementen van mest. Een teveel aan stikstof heeft echter nefaste gevolgen voor de natuur. Enerzijds zullen stikstofgevoelige planten overwoekerd worden door planten die door het teveel aan stikstof sneller groeien, zoals brandnetels, bramen en gras (dit wordt ook 'vermesting' genoemd) (H. Schoukens 2023, 58-61; L. De Keersmaecker, e.a., *Herstelstrategieën tegen de effecten van atmosferische depositie van stikstof op Natura2000 habitat in Vlaanderen* (2018), 15-17; VMM Vlaanderen, *Wat is vermesting?*). Daardoor wordt het ecosysteem van de stikstofgevoelige planten aangetast. Anderzijds zal, door de depositie (of neerslag) van stikstof, ook de pH-waarde van het water en de bodem aangetast worden. Door een verzuurde bodem kunnen planten de nodige voedingsstoffen via hun wortels minder efficiënt opnemen en wordt hun



Naast een biodiversiteitsprobleem, is stikstof ook een landbouwprobleem. Uit [cijfermateriaal](#) (2021) met betrekking tot de stikstofuitstoot (ammoniak én stikstofoxiden) blijkt dat de landbouwsector verantwoordelijk is voor iets meer dan de helft van de stikstofuitstoot, namelijk 52,92%. Deze wordt hierin gevolgd door de transportsector (29,57%), de industrie (8,59%) en de andere sectoren (afval, energie, huishoudens en handel & diensten) waarvan de aandelen onder de drempel van 5% liggen. Wanneer men echter kijkt naar het [cijfermateriaal](#) (2021) van de ammoniakuitstoot, toont dit aan dat de Vlaamse landbouwsector verantwoordelijk is voor 94,37% van het ammoniak-element van stikstof. De andere bovenvermelde sectoren, dragen elk (afzonderlijk) minder bij dan 4%.

Het grote aandeel van de landbouwsector in de ammoniakuitstoot, en dus ook de stikstofuitstoot, is de verklaring waarom de meest ingrijpende beleidsmaatregelen van de PAS 2023 zich richten tot de landbouwsector. Er is daarom dan ook geen gelijkschakeling ([PAS 2023, 59-63](#)) met betrekking tot de maatregelen die gelden voor de industriese sector en landbouwsector. Dit omdat er, in tegenstelling tot de ammoniakuitstoot, een (significante) continue daling is vast te stellen in de [uitstoot van stikstofoxiden](#). Voor die daling zijn voornamelijk de transport- en industriese sector verantwoordelijk. Dit is alleszins de rechtvaardiging voor het [verschil in behandeling](#) die de Vlaamse overheid geeft. Een (sterke) daling in de hoeveelheid ammoniakuitstoot lijkt nodig om zo een daling in de totale stikstofuitstoot te bekomen. Dit kan de vele maatregelen voor de landbouwsector verklaren.

Verplichte stopzetting van 'rode' landbouwbedrijven

De beleidsmaatregelen uit de PAS 2023 hebben niet uitsluitend betrekking op de landbouwsector (zie hier een [samenvatting](#) van de krachtlijnen *anno* februari 2023). Toch zal deze bijdrage focussen op slechts één beleidsmaatregel: de verplichte stopzetting van 'rode' bedrijven (of zgn. 'piekbelasters'). Dit is wellicht een van de meest [sprakmakende](#) maatregelen die genomen werd.

De [maatregel](#) houdt in dat landbouwbedrijven die meer dan 50% bijdragen aan de kritische drempelwaarde ('KDW') van een beschermd natuurgebied (of speciale beschermingszone) verplicht zullen worden uiterlijk tegen 2030 te sluiten. De [KDW](#) is de hoeveelheid stikstof (NO_x en NH₃) die een ecosysteem in een beschermd natuurgebied aankan zonder dat dit op lange termijn een significante aantasting van de biodiversiteit zal veroorzaken. Door de invoering van deze maatregel wordt de ammoniakuitstoot (en uitstoot van stikstofoxiden) van het 'rode' landbouwbedrijf stopgezet, wat resulteert in een daling van de stikstof in de natuur. Ter compensatie krijgt de landbouwer een vergoeding.

Het praktische gevolg van deze maatregel is dus dat de landbouwer zijn landbouwbedrijf zal overdragen aan de Vlaamse overheid. De vraag die hierbij, vanuit mensenrechtelijk oogpunt,

Verplichte stopzetting van rode landbouwbedrijven en het recht op eigendom

Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het [Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens](#) behelst het recht op eigendom. Naast het eigendomsprincipe – iedereen heeft het recht op het ongestoord genot en gebruik van zijn eigendom – bevat de bepaling ook de beperkingsvoorwaarden. Op basis van bovenvermelde bepaling en de relevante rechtspraak hierover kunnen er een drietal beperkingsvoorwaarden geïdentificeerd worden: de beperking moet voorzien zijn bij wet (1), een reden van algemeen belang als legitieme doelstelling hebben (2), en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving (3) ([Y. Haeck en C. Burbano Herrera, *Procederen voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens* \(2011\), 53-55](#); [Raad van Europa, *Guide on Article 1 of Protocol no.1 to the ECHR* \(2022\), 19-39](#)). De laatste voorwaarde wordt verder ingegeven door de geschiktheid, noodzakelijkheid en evenredigheid van de maatregel.

Met betrekking tot de eerste voorwaarde dient vermeld te worden dat er momenteel nog geen decreet in werking is getreden. Op het moment van schrijven – juli/augustus 2023 – is er louter een [voorstel van decreet](#) ingediend. Momenteel is er enkel de [ministeriële instructie van 17 juli 2023](#) die reeds 'adviseert' dat er geen vergunningen meer verleend worden voor bijkomende varkensstallen, dit zou namelijk de stikstofreductiedoelstelling ondermijnen.

Verder zal als reden van algemeen belang wellicht 'natuurbescherming' opgeworpen worden. Het Europees Hof voor Rechten van de Mens (EHRM) heeft dit reeds in meerdere zaken geaccepteerd (zie o.a. [Bahia Nova S.A. t. Spanje](#)).

De eerste twee voorwaarden lijken dus weinig problematisch, mits er een decreet volgt. In de laatste voorwaarde schuilt er mogelijk wel een struikelblok. Op basis van het arrest [Z.A.N.T.E. – Marathonisi A.E. v. Griekenland](#) van het EHRM analyseert deze bijdrage de verenigbaarheid van de 'plotse' ingrijpende maatregel van de Vlaamse overheid tegenover landbouwers met 'rode' landbouwbedrijven met hun recht op eigendom.

Voor de voorwaarde van geschiktheid dient louter te worden beoordeeld of de maatregel het vooropgestelde legitieme doel *kan* bereiken ([K. Möller, "Proportionality: challenging the critics", *I-CON*, 713](#)). Hierover is er relatief weinig twijfel. De maatregelen die zijn vooropgesteld in de PAS 2023, inclusief de verplichte stopzetting van 'rode' bedrijven, zullen een reductie van de stikstofuitstoot (en -neerslag) met zich meebrengen en zo bijdragen aan natuurbescherming en -herstel.

De voorwaarde van noodzakelijkheid doelt op het bestaan van minder ingrijpende maatregelen die hetzelfde doel zouden behalen. Het bestaan van deze maatregelen betekent niet per definitie dat de huidige inmenging onevenredig (in ruime zin) zou zijn ([Raad van Europa, *Guide on Article 1 of Protocol no.1 to the ECHR* \(2022\), 33](#)). Bovendien worden noodzakelijkheid en evenredigheid (in



Bij de beoordeling van de evenredigheid is het tevens essentieel de hoogte van de schadevergoeding na te gaan. In de **PAS 2023 (107-109)** wordt gesteld dat de vergoedingsregels gebaseerd zullen zijn op de regels voor onteigening ten algemene nutte. Opmerkelijk is bovendien ook dat landbouwers die reeds (vrijwillig) vroeger stoppen een "extraatje" krijgen op deze vergoeding, de zogenaamde *top-up*. Hoe vroeger men stopt, hoe hoger de *top-up*. De vergoedingen worden gebaseerd op de resterende looptijd van het landbouwbedrijf en de gebruikelijke waardebeoordeling door de Vlaamse Landmaatschappij. Daarnaast wordt ook rekening gehouden met het verlies van gebruik (winstderving, verlies van gebouwen, materiaal en dieren).

Vandaag de dag valt niet te ontkennen dat bepaalde, al zijn het drastische, maatregelen nodig zijn om het stikstofgehalte te doen verminderen. De vraag die hierbij gesteld kan worden is of de politiek en andere actoren (zoals de **Boerenbond**) niet al eerder hadden moeten optreden? Is het toekomstperspectief van de landbouwer al die tijd te rooskleurig weergegeven? Had er niet al lang een duidelijk stikstofbeleid moeten zijn? Gelijkaardige elementen werden ook door het EHRM in overweging genomen in de zaak **Z.A.N.T.E.** (specifiek §54). In deze zaak had de verzoekster de intentie om een hotelcomplex uit te baten op het eiland Marathonisi. Hiervoor kocht zij de nodige grond. Na de aankoop van deze grond kleurde het departement van ruimtelijke ordening en milieu het gebied in als (onderdeel van een) Nationaal Park, ter bescherming van een bepaald type schildpadden. Hierdoor is het niet langer toegelaten een hotel te bouwen op de voorziene plaats. Verzoekster kan de voorziene activiteiten dus niet exploiteren en ontving hiervoor geen vergoeding. Het EHRM redeneert dat de Griekse overheid, voorafgaand aan de categorisering van de grond als Nationaal Park, onvoldoende maatregelen heeft getroffen om de natuur te beschermen. Het eiland is namelijk sterk vervuild, er zijn onvoldoende sanitaire voorzieningen en daarbij is het een toeristische trekpleister. Met andere woorden is het *plots* nemen van de maatregel om het te classificeren als Nationaal Park, met een bouwverbod als gevolg, onevenredig indien hier geen billijke compensatie tegenover staat.

In het licht van dit arrest kan de vraag gesteld worden of de Vlaamse overheid niet nalatig of laattijdig heeft gehandeld met betrekking tot het nemen van de nodige stikstofmaatregelen. Wordt de plotse en ingrijpende eigendomsbeperking van de Vlaamse overheid (in het stikstofdossier) op voldoende redelijke wijze gecompenseerd?

Conclusie

De verplichte stopzetting van 'rode' landbouwbedrijven tegen 2030 is een maatregel die een opmerkelijke impact zal hebben op het recht op eigendom van de eigenaars van deze bedrijven. De beleidsmaatregelen treffen voornamelijk de landbouwsector omdat zij verantwoordelijk zijn voor meer dan 90% van de ammoniakuitstoot. De maatregelen hebben als doel een significante daling



Bij een toets aan het recht op eigendom, bevindt het voornaamste struikelblok zich in de voorwaarde van de evenredigheid. Zoals blijkt uit het arrest *Z.A.N.T.E.*, is het belangrijk dat een overheid, wanneer zij milieubescherming als legitiem doel inroept, aantoont dat zij alle nodige maatregelen getroffen heeft om dat doel te eerbiedigen. Zij moet dus tijdig maatregelen nemen tegen activiteiten die milieubescherming in gevaar zouden kunnen brengen. Het valt te betwijfelen of de Vlaamse overheid hieraan tegemoet is gekomen in het (lang aanslepende) stikstofdossier, dat handelt over een probleem dat reeds 20 jaar gekend is. Is de voorziene compensatie voor de 'rode' bedrijven voldoende evenredig om alzo de plotse eigendomsbeperking te verantwoorden?

Deze bijdrage is gebaseerd op de masterscriptie die Britt schreef over 'De conformiteit van het nieuwe Vlaamse stikstofakkoord met de Europese regelgeving: een milieu- en mensenrechtelijke analyse' aan de universiteit Hasselt.

Tijd voor Mensenrechten biedt een platform aan mensenrechtenexperten, en gaat de kwaliteit van bijdragen na voor die op het platform verschijnen. Analyses en standpunten blijven niettemin de verantwoordelijkheid van de auteur.

Categorieën: **KLIMAAT**

Tags: **Milieubescherming** **Recht op eigendom** **Stikstofakkoord**



Britt Bocken

Britt Bocken is doctoraatsstudente aan de Universiteit Hasselt bij het Centrum voor Overheid en Recht (CORE) in de onderzoekseenheid omgevingsrecht.



U reacties

Een reactie achterlaten

Naam *

E-mail *

Website

Waar denk je aan?

Bewaar mijn naam, e-mailadres en website in deze browser voor de volgende keer wanneer ik een reactie plaats.

REACTIE PLAATSEN

Een bijdrage door

Britt Bocken

Britt Bocken is doctoraatsstudente aan de Universiteit Hasselt bij het Centrum voor Overheid en Recht (CORe) in de onderzoekseenheid omgevingsrecht.





Wil je vaker Tijd maken voor Mensenrechten?

Schrijf je dan in voor de mailinglist.

Email*

Ik ga akkoord met het privacybeleid.

INSCHRIJVEN

Gerelateerde berichten



KLIMAAT

Gezonde lucht is een mensenrecht

In 2022 werd de Nederlandse overheid door de rechtbank in Den Haag veroordeeld omwille van een ontoereikend geurbeleid. Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens biedt immers bescherming tegen stankoverlast. [Lees meer...](#)



KLIMAAT

De kunst van het kunst-protest

Een goed uitgevoerd kunstwerk en een goed uitgevoerd protest bereiken beiden dezelfde doelen. Ze stemmen tot nadenken en laten mensen iets voelen. Maar betekent dit ook dat kunst het geijkte middel is voor protest? Of [Lees meer...](#)

[BIJDRAGEN](#)[OVER ONS](#)[REDACTIE](#)[CONTACT](#)

Hestia | Ondersteund door WordPress | Artwork: Koen Jacobs & Nicola since 1972