

Motie van aanbeveling, gericht aan de deputatie

Motie van aanbeveling, gericht aan de deputatie om een advies te verlenen in het kader van de lopende adviesprocedure van het ontwerp-PAS (Programmatische Aanpak Stikstof) en het bijhorende plan-MER.

Onderwerp:

Dit advies kadert in het openbaar onderzoek en adviesvraag over de Vlaamse PAS en het plan-MER.

Preambule:

Zie bijlage: situatieschets van de specifieke situatie van West-Vlaanderen.

Uitgangspunt:

De provincie West-Vlaanderen schaart zich achter de doelstellingen van de PAS, zoals die in het document 'Programmatische aanpak stikstof, p.10' geformuleerd zijn (<https://omgeving.vlaanderen.be/openbaar-onderzoek-pas>) .:

De programmatische aanpak stikstof heeft als centraal doel bij te dragen aan de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen voor Europees beschermde natuur door de impact van stikstofdepositie op Speciale Beschermingszones aangewezen in toepassing van de Habitatrichtlijn (SBZ-H) structureel en planmatig terug te dringen. De PAS moet ook een toekomstgericht, werkbaar en rechtszeker kader bieden voor vergunning- en toestemmingverlening, rekening houdend met ecologische, sociale en economische randvoorwaarden.

De PAS baseert zich op een gebiedsgerichte analyse van de emissies en de depositie van stikstofoxiden en ammoniak. De PAS is opgevat als een omvattend realisatiegericht programma, met als onderdelen:

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

Met de PAS geeft de Vlaamse Regering zuurstof aan duurzame economische ontwikkeling, het leefmilieu en het ondernemerschap in Vlaanderen.

Advies:

In haar advies formuleert de provincie bemerkingen en suggesties en doet een aantal aanbevelingen.

Het advies is opgebouwd rond 6 krachtlijnen:

- I. PAS – een gedeelde verantwoordelijkheid
- II. Het breder kader beschouwen
- III. Meten is weten
- IV. Realisatie van ontwikkelruimte
- V. De factor tijd goed inzetten
- VI. Een toekomstgericht, werkbaar en rechtszeker vergunningenkader

I. PAS – een gedeelde verantwoordelijkheid

1. Landbouw, mobiliteit en industrie

De belangrijkste bronnen van stikstofemissies in Vlaanderen zijn landbouw (56%), mobiliteit (26%), en industrie (9%). Bij landbouw gaat het vooral over NH₃, voor de andere sectoren vooral NO_x. De PAS moet op basis van de absolute cijfers en de evoluties van de voorbije decennia zowel landbouw, mobiliteit, als industrie op voldoende wijze behandelen.

2. Relatie met de buurregio's

Een belangrijk aandeel van de stikstofdepositie in de Vlaamse habitatgebieden is van niet-Vlaamse oorsprong. Voor West-Vlaanderen is dit verhoudingsgewijs minder dan gemiddeld in Vlaanderen het geval, maar nog steeds aanzienlijk. Voor de belangrijkste West-Vlaamse SBZ-gebieden schommelt dit tussen de 27% en 45%. We pleiten ervoor dat ook de buurregio's hun verantwoordelijkheid nemen. We zijn er ons evenzeer bewust van dat we stikstof exporteren en daar ook een belangrijke verantwoordelijkheid hebben.

Het zal noodzakelijk zijn om voor het Vlaamse stikstofbeleid internationaal samen te werken vanuit verschillende disciplines, niet enkel met Nederland, maar ook met de andere (buur)landen en -regio's. Daarbij zal het belangrijk zijn om in het licht van het beginsel van loyale samenwerking, zoals opgenomen in artikel 4, derde lid VEU, afspraken te maken met de buurlanden en -regio's hoe dit beginsel kan toegepast worden.

3. NO_x en NH₃ verschillend en gelijk benaderen.

NO_x en NH₃ zijn verschillende moleculen met een verschillend gedrag. De (on)gelijke aanpak van de emissies en depositie van NO_x en NH₃ moet nader onderbouwd worden in de PAS.

Wat betreft de generieke aanpak om stikstofemissie en -depositie in het algemeen te verminderen, is een onderscheid in de aanpak van NH₃ en NO_x reeds behoorlijk onderbouwd. Deze ongelijke benadering tussen NO_x-bronnen en NH₃-bronnen wordt ook aangehouden bij de beoordeling van een puntspecifieke situatie, maw de situatie waarbij de impact van een specifiek bedrijf op een SBZ-gebied ten gevolge van de stikstofdepositie bekeken wordt. Dit is onvoldoende onderbouwd in de PAS. We vragen dat dit aspect van de PAS beter onderbouwd wordt.

II. Het breder kader beschouwen

Naast de PAS en het ontwerp-MER, moet ook een reguleringsimpactanalyse worden opgemaakt, waarin wordt ingegaan op de maatschappelijke kosten en baten van de voorgestelde beleidsopties. Graag zien we daar bijzondere aandacht besteed aan het socio-economische aspect, in casu het belangrijke agrobusinesscomplex, de bedreigingen voor de open ruimte, de uitstroom en startersproblematiek in de landbouw,

III. Meten is weten

1. Nood aan een gedegen en gedragen instrumentarium

Een gedegen en gedragen instrumentarium moet worden ontwikkeld om de stikstofdepositie en ecologische kwaliteit te kunnen beoordelen. Binnen een onderzoeksprogramma moet worden gewerkt aan de meting en modellering van bedrijfsemisies in de praktijk en het effect van

maatregelen. Ook moet in beeld gebracht worden of de feitelijke stikstofemissie overeenstemt met de vergunde emissie.

Voldoende relatie moet kunnen worden gelegd tussen de afname van de stikstofdepositie en de verbetering van de natuurkwaliteit, met inachtneming van de beheersmaatregelen en hoe dit natuurherstel evolueert. Hierbij verwijzen we ook naar punt 2.a. in de nota 'Natuurdoelen realiseren: meer dan stikstof alleen'.

Voor dit stikstofonderzoeksprogramma moet er een voldoende stevig budget voorzien worden. Dit instrumentarium moet leiden tot transparantie inzake emissie, depositie en natuurherstel. Op basis van het onderzoeksprogramma moet vervolgens ook een traject worden uitgestippeld voor een regelmatige evaluatie van de vergunningsvoorwaarden van een bedrijf. Indien wordt vastgesteld dat de vooropgestelde emissies overschreden worden, kan dit leiden tot bijstellingen, met als doel om wel te voldoen aan de vooropgestelde emissiedoelstellingen. Deze evaluatie en bijstelling is een noodzakelijke invulling van de flankerende maatregelen die in het omgevingsvergunningsdecreet zijn opgenomen als compensatie voor de invoering van de 'eeuwigdurende' omgevingsvergunning. Deze evaluatie is sowieso noodzakelijk als 'ex post beoordeling' van vergunde projecten.

2. Output- en resultaatgericht werken:

Aan de bedrijven, landbouw en industrie, moet de mogelijkheid geboden worden om te werken op basis van de effectief gerealiseerde output (emissie). Een voorwaarde hiertoe is dat de effectieve emissie kan gemeten worden. Voor een aantal situaties moeten meettechnieken ontwikkeld of verfijnd worden. Afhankelijk van de ontwikkeling van deze meettechnieken kunnen we bij deze aanpak minder gaan sturen op het proces, maar leggen we de focus op de output. We stellen de landbouwer/ondernemer verantwoordelijk voor het behalen van het resultaat en geven hem hierbij tegelijk meer keuzevrijheid voor de methode om de doelstelling te halen. Bij aanvang (vergunningverlening) moet hij wel voldoende kunnen aantonen dat de vooropgestelde methode effectief tot het gewenste resultaat kan leiden. Dit zal nog steeds een bepaalde graad van onzekerheid bevatten. Dit is toelaatbaar, omdat de ondernemer/landbouwer zal moeten kunnen aantonen op basis van gemeten emissies, dat de doelstelling gehaald wordt. Het uitwerken van deze methodiek moet in overleg met het op te richten wetenschappelijk comité WeComV gebeuren en moet bij de operationalisering ook zijn rol kunnen spelen.

Deze manier van werken zal ook innovatie versnellen, doordat de output vastgelegd (vergund) wordt en de vergunninghouder dit moet realiseren. Dit biedt ruimte voor de ontwikkeling van innovatieve processen, nature based solutions, het invoeren van managementmaatregelen, het toepassen van een combinatie van maatregelen, ... Bovendien biedt dit meer kansen voor vormen van natuurinclusieve, biologische en circulaire landbouw.

3. Een stevig meetnet en sterke modellen.

De provincie West-Vlaanderen is vragende partij voor de uitbouw van een goed uitgebouwd meetnet gecombineerd met performante modellen. Dit moet resulteren in betere cijfers die nauwer aansluiten bij de effectieve emissie en depositie. De gehanteerde modellen en emissie- en depositiecijfers kennen vandaag een heel grote onzekerheid. Op deze manier kunnen deze onzekerheden in belangrijke mate weggewerkt worden.

In Vlaanderen zijn er slechts 9 meetpunten (VMM) om de depositie te meten en 23 meetpunten (VMM + INBO) om ammoniak te meten. In West-Vlaanderen liggen er respectievelijk 3 en 7 meetpunten. Het aantal meetlocaties moet drastisch naar omhoog.

IV. Realisatie van ontwikkelruimte.

1. Landbouw en industrie

a. Hecht voldoende waarde aan nature-based oplossingen:

Op natuur gebaseerde maatregelen kunnen een versterking van de ecosysteemdiensten verwezenlijken. In de literatuurstudie van ILVO 'Screening van maatregelen die kunnen leiden tot de reductie van ammoniakemissie afkomstig van landbouw' (2016) wordt een overzicht gemaakt. Zo blijken (houtige) landschapselementen in staat de verspreiding van landbouwemissies aanzienlijk te beïnvloeden. Men stelt dat, voor zover ze er specifiek voor ontworpen zijn, de aanleg van landschapselementen rond veehouderijen, in aanvulling op andere emissiereducerende maatregelen, een bijdrage kunnen leveren aan het terugdringen van de verspreiding van ammoniakemissies. In de huidige PAS-voorstellen is hierover niets terug te vinden.

Ook het volwaardig valoriseren van emissiereducties via beweiding mogen we niet uit het oog verliezen.

De PAS moet ook ruimte bieden voor de ontwikkeling van meer natuurgerichte vormen van landbouw. Biolandbouw, korte keten, agro-ecologie, landbouwverbreiding.... kunnen een deel van het antwoord zijn op de uitdagingen inzake stikstof. Een aantal elementen uit de PAS werken op dit vlak contraproductief. Deze vormen van landbouw bieden ook mogelijkheden om landbouw en burger dichter bij elkaar te brengen.

b. Ontwikkelruimte creëren en innovatie activeren:

Voor een toekomstgerichte ontwikkeling en vergunningverlening veilig te stellen van landbouw- en industriële bedrijven is het belangrijk om in de PAS ook ontwikkelruimte in te bouwen. Deze ontwikkelruimte kan weliswaar enkel en alleen binnen de contouren van de doelstellingen van de PAS en de vooropgestelde reducties van stikstof.

Deze ontwikkelruimte is nodig opdat:

- Bedrijven de investeringen in ammoniakreductie zouden kunnen dragen en optimalisering van de emissie-aanpak mogelijk wordt
- Innovatie kansen krijgt
- Investerings in andere duurzame thema's niet stil vallen (klimaat, water, energie, dierenwelzijn...)
- Optimalisering van de bedrijfsvoering mogelijk is
- Bedrijfsovername en -opvolging kansen krijgt

Voor deze ontwikkelruimte is het principe van interne saldering van groot belang. Het zal belangrijk zijn om dit principe verder uit te werken tot een instrument dat aan de landbouwer voldoende mogelijkheden biedt. Hier nemen we het exploitatieniveau als uitgangspunt en het resultaat van de interne saldering respecteert ten allen tijde de geformuleerde emissiereductiedoelstellingen van de exploitatie. (bvb. ruimte geven aan brongerichte maatregelen, verschillende staltypes, verschillende diersoorten,)

Bij de uitrol van de PAS zal erop termijn nieuwe ontwikkelruimte ontstaan. Het is belangrijk om dit toekomstperspectief te bieden. Jonge landbouwers/ondernemers of overnemers zijn daarbij de prioritaire doelgroep. Bij een voldoende positieve tussentijdse evaluatie zal deze ontwikkelruimte ingevuld kunnen worden.

Bijzondere aandacht vraagt ook het feit dat voor een bedrijf (zij het nu landbouw of industrieel) het PAS-kader niet op zich staat, maar dat het tegelijk moet voldoen aan verschillende kaders en reglementeringen. De combinatie van de PAS met deze kaders

zal in belangrijke de ontwikkelruimte bepalen.

Innovatie zal bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen van de PAS. Het regelgevend kader moet er op gericht zijn om innovatieve ontwikkelingen te stimuleren. Innovatie behelst een brede waaier aan zaken, zoals technologie, nature-based oplossingen (zie hoger), proces- en systeeminnovatie, Dit moet samengaan met een ernstige verhoging van het budget voor onderzoek en ontwikkeling.

c. Flankerend beleid:

Een snelle uitrol van het flankerend beleid is belangrijk voor de getroffen landbouw- en industriële bedrijven en voor de realisatie van de IHD's. Het flankerend beleid moet in verhouding staan tot het geleden verlies, de vergunningstoestand, de impact en de gedane investeringen.

Biedt ook de mogelijkheid tot stopzetting met vergoeding voor varkensbedrijven die een impactscore hebben die lager is dan 0,5%. In het bijzonder voor West-Vlaanderen is dit belangrijk. West-Vlaanderen telt enerzijds minder SBZ-gebieden, maar wel veel veeteeltbedrijven. Veel bedrijven zullen een impactscore hebben van minder dan 0,5%, maar wel boven de 0,025%. Deze bedrijven kunnen momenteel geen beroep doen op de stopzettingsregeling..

2. Natuur

Voor een duurzame ontwikkeling van natuur, inclusief de instandhoudingsdoelstellingen, is het belangrijk om naar robuustheid te streven.

a. Natuurdoelen realiseren: meer dan stikstof.

In de PAS wordt er sterk ingezet op generieke maatregelen en een boekhoudkundige benadering van emissies en depositie. Door vooral op stikstof te focussen, verdwijnen de andere factoren, die een impact hebben op de realisatie van de natuurdoelen, uit beeld, zoals waterkwaliteit en -kwantiteit, bodemkwaliteit, luchtkwaliteit, De provincie West-Vlaanderen vindt het belangrijk dat de natuurdoelstellingen effectief tot realisatie komen.

Wacht niet met natuurherstelmaatregelen, ook in de A-gebieden. Ze kunnen vandaag reeds vruchten afwerpen. Dat dit mogelijk is, wordt aangetoond door het heideherstel in Bulskampveld. De Noord- en Trans-Atlantische heide is op minder dan 10 jaar tijd geëvolueerd van 0,9% naar 3% van hoogwaardige kwaliteit.

b. SBZ-gebieden en de specifieke natuurdoelen verfijnen

Per habitatype wordt voor elke SBZ zowel een kwantiteits- als kwaliteitsdoel vastgelegd. Een deel daarvan situeert zich ook binnen zoekzones. Zonder aan deze doelen te raken, stellen we voor om een analyse te maken of de gelokaliseerde natuurdoelen op de goede plaats liggen, waarbij de effecten op de omgeving mee in rekening gebracht worden. Ook voor de zoekzones is het belangrijk dat er snel duidelijkheid komt, zowel in functie van de realisatie van de natuurdoelen als in functie van rechtszekerheid.

Dit alles gebeurt in een gebiedsspecifieke afweging. Verschuivingen gebeuren enkel binnen het specifieke SBZ-gebied, met respect voor de geformuleerde doelen. Bij goed doordachte keuzes ontstaan er robuuste gehelen natuur.

c. VEN-gebieden

Via de PAS mag dan wel de stikstofemissie en -depositie in relatie tot IHD's een kader krijgen, maar de onduidelijkheid blijft voor de VEN-gebieden, die ook deel uitmaken van het stikstofarrest van 25/02/2021. De PAS voorziet evenmin in een regelgevend kader voor de bescherming van de habitats van fauna en flora buiten SBZ-H. Hiervoor moet ook een regeling uitgewerkt worden.

3. **Maatwerk of geïntegreerd en gebiedsgericht**

Bij een geïntegreerde en gebiedsgerichte aanpak worden de te realiseren instandhoudingsdoelstellingen in relatie gebracht met de vele andere elementen uit de omgeving en dit biedt kansen voor maatwerk. Landbouw, industrie en mobiliteit komen daarbij in beeld en ook het belang van nabije en toegankelijke natuur, toerisme en recreatie, behoud en ontwikkeling van de open ruimte.... Waterkwantiteit en -kwaliteit, bodemkwaliteit zijn belangrijk voor biodiversiteit in het gebied, maar ook voor andere natuur én de landbouw. Deze gebiedsgerichte en geïntegreerde processen zijn gebaseerd op dialoog in het gebied. Deze dialoog is belangrijk om het vertrouwen te herstellen tussen landbouw en natuur en om al dialogerende zicht te krijgen op elkaars intenties en doelstellingen. Deze dialoog is gericht op het behalen van resultaten en een duurzame realisatie van de natuurdoelstellingen. Bij deze processen is het tenslotte belangrijk om ruimte te creëren voor pilootgebieden. De PAS moet de betrokkenheid van alle stakeholders faciliteren en ruimte bieden voor de uitkomst van het overleg..

V. De factor tijd goed inzetten

We benadrukken de absolute noodzaak om het hele systeem zo vlug als mogelijk te operationaliseren om tot de effectieve realisatie van de natuurdoelstellingen te komen binnen een duurzaam en rechtszeker kader voor allen die betrokken zijn.

Verschillende elementen kunnen en moeten snel: de effectieve invoering van de PAS via decreten en besluiten, duidelijkheid i.v.m. het flankerend beleid (voorwaarden), werkende procedure voor erkenning van maatregelen en systemen, uitklaren welke zoekzones echt nodig zijn, innovatieruimte creëren, ...

Tezelfdertijd beseffen we dat de ontwikkeling van een gedegen en gedragen instrumentarium voor de beoordeling van de stikstofdepositie en ecologische kwaliteit en voor de meting en modellering van bedrijfsemisies in de praktijk en het effect van maatregelen tijd vergt. Het is van groot belang, dat gelijktijdig en flankerend aan de dringende uitrol van het PAS beleid, die tijd en middelen ook daadwerkelijk worden voorzien om de wetenschappelijke onderbouwing verder te versterken. Een verdere wetenschappelijke onderbouwing versterkt de weg naar een afname van de stikstofdepositie en de verbetering van de natuurkwaliteit, met inachtneming van de beheersmaatregelen.

VI. Een toekomstgericht, werkbaar en rechtszeker vergunningenkader

De concrete uitwerking van de PAS zal bepalend zijn of het een werkbaar en toekomstgericht instrument wordt en of het er in zal slagen om de doelstelling waar te maken. Bovendien is het belangrijk dat het een juridisch stevig instrument is.

De deputatie heeft als plicht om bij het verlenen van vergunningen zorgvuldig te handelen en de 'wet' te volgen. De verschillende beoordelingskaders in de PAS hebben de ambitie om een duidelijk kader aan te reiken. De keuzes die gemaakt worden, moeten wetenschappelijk

onderbouwd worden. Rechtsonzekerheid is bovendien fnuikend voor elke vorm van ondernemerschap. Jonge landbouwers verdienen bijzondere aandacht, zodat hen een toekomstperspectief kan geboden worden.

De PAS gaat uit van 2015 als referentiejaar. Het is niet duidelijk hoe dat zal toegepast worden voor het individuele (landbouw)bedrijf. Het is belangrijk om rekening te houden met de ontwikkeling die bedrijven doorgemaakt hebben en de inspanningen die ze gedaan hebben in de voorbije jaren.

Dit advies kadert in het openbaar onderzoek en adviesvraag over de Vlaamse PAS en het bijhorende plan-MER. Volgende documenten zijn onderwerp van het OO:

- [Programmatische aanpak stikstof – 19 april 2022 \(10.97 MB\)](#)
- [MER PAS - volume 1: milieueffectrapport \(16.74 MB\)](#)
- [MER PAS - volume 2: passende beoordeling \(11.35 MB\)](#)
- [MER PAS - volume 3: niet-technische samenvatting \(1.25 MB\)](#)

Inhoud:

Onderwerp

Preambule

Uitgangspunt

Advies

- I. PAS – een gedeelde verantwoordelijkheid
- II. Het breder kader beschouwen
- III. Meten is weten
- IV. Realisatie van ontwikkelruimte
- V. De factor tijd goed inzetten
- VI. Een toekomstgericht, werkbaar en rechtszeker vergunningenkader