

***Animal Farm* in de Lage Landen: het PAS-arrest door Vlaamse ogen**

Hendrik Schoukens
 Universiteit Gent
 6 december 2018



- *“De landbouw is onmisbaar voor een groot aantal beschermde habitattypen en soorten, maar is tegelijkertijd een van de belangrijkste oorzaken van de aantasting van dergelijke te beschermen rijkdommen. De twee onderhavige verzoeken om een prejudiciële beslissing bieden het Hof de gelegenheid om zich met deze problematiek bezig te houden, en wel naar aanleiding van stikstofdepositie in beschermingszones in het kader van de habitatrichtlijn, zogenoemde Natura 2000-gebieden, in Nederland. Deze procedure zal naar verwachting van vergelijkbaar belang zijn als de beroemde zaak betreffende de kokkelvisserij in de Waddenzee, die eveneens door de Nederlandse Raad van State aan het Hof werd voorgelegd.”*

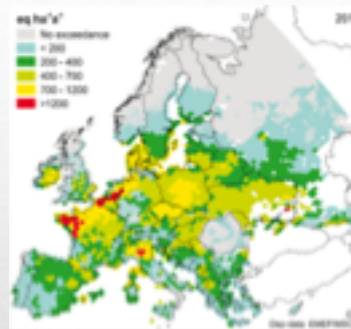
Opinie AG Kokott

Air pollution still harming Europe's ecosystems, despite reduced emissions

Highlight Published 30 Jun 2014 Last modified 30 Jun 2014, 02:34 PM

Topics: Air pollution Biodiversity Environmental scenarios

Emissions of nitrogen-containing pollutants continue to harm sensitive ecosystems, according to two new reports published today by the European Environment Agency (EEA). Nonetheless, both reports show a marked improvement over the last two decades.

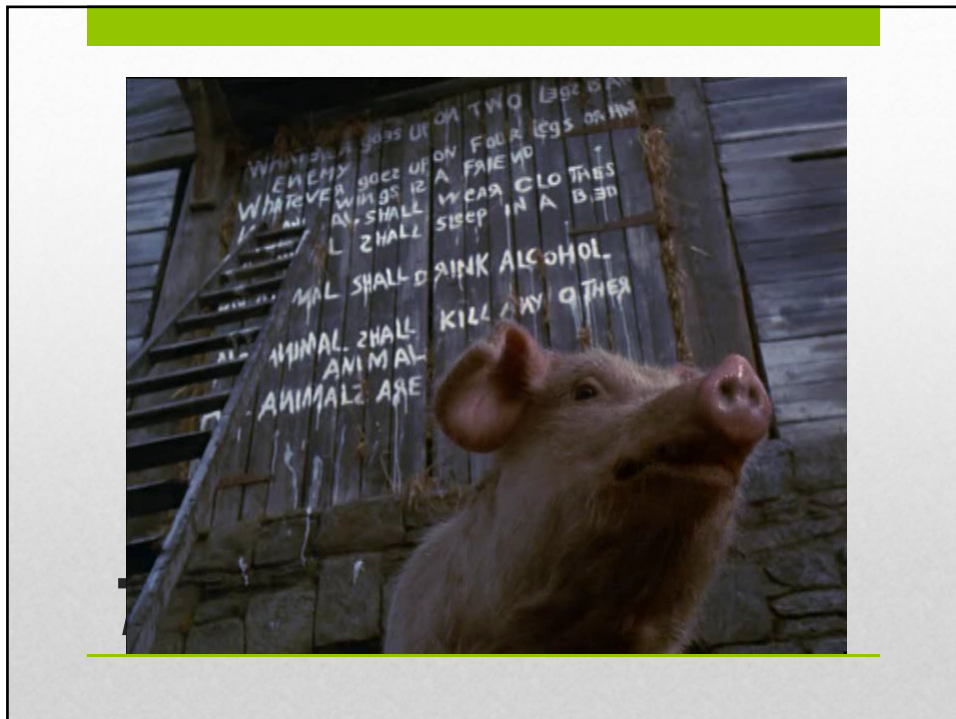
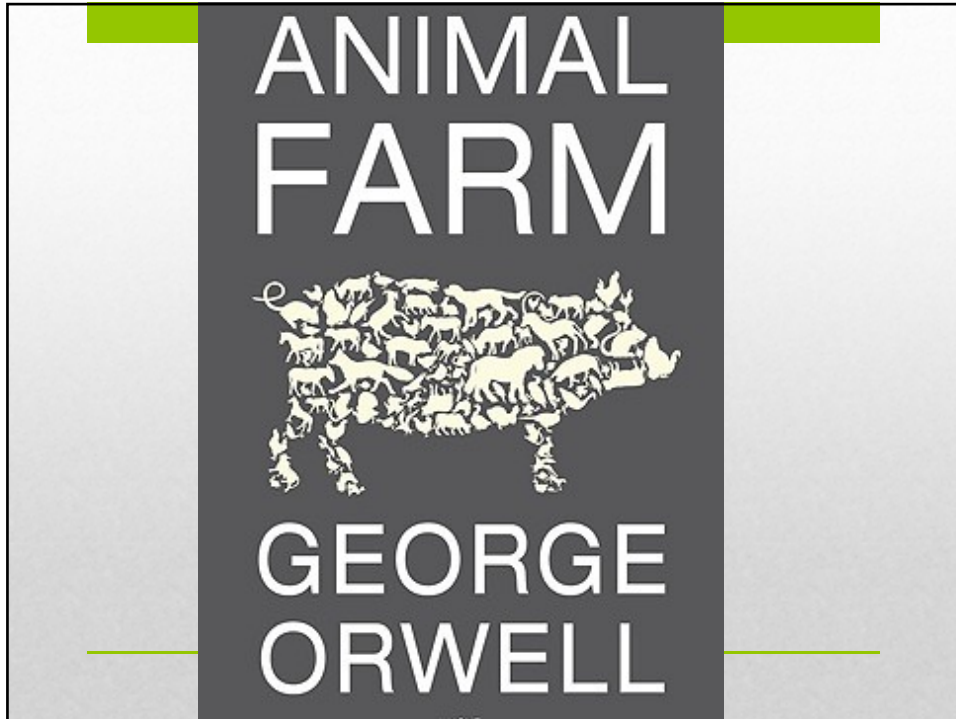


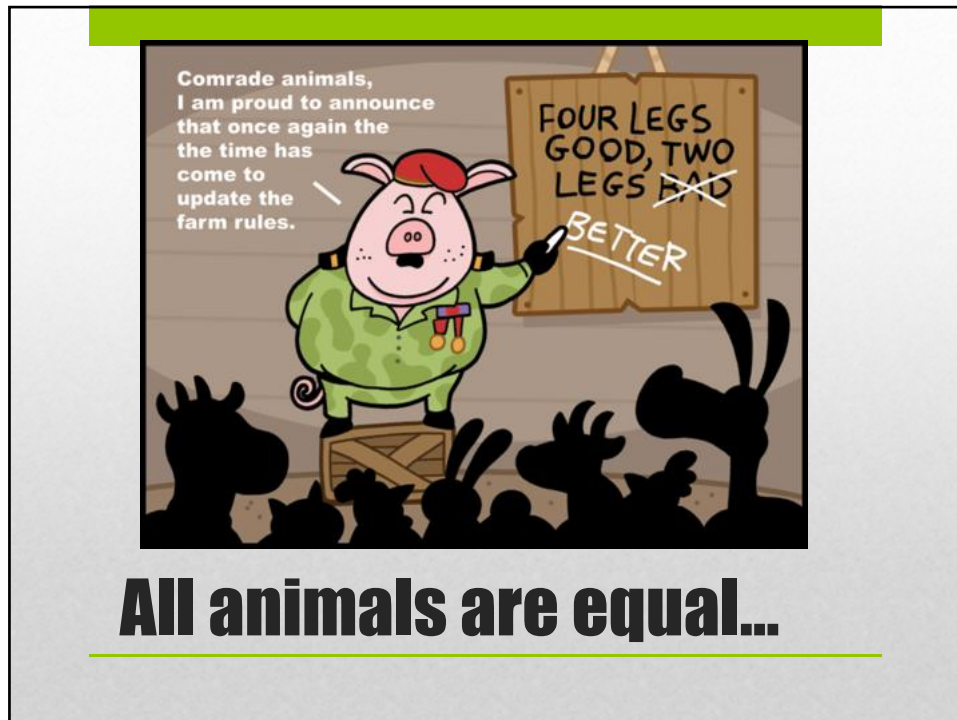
ts/air-pollution-still-harming-europe2019s/#tab-related-publications

We are in this together(?)



Vlaamse varkens op de dool?



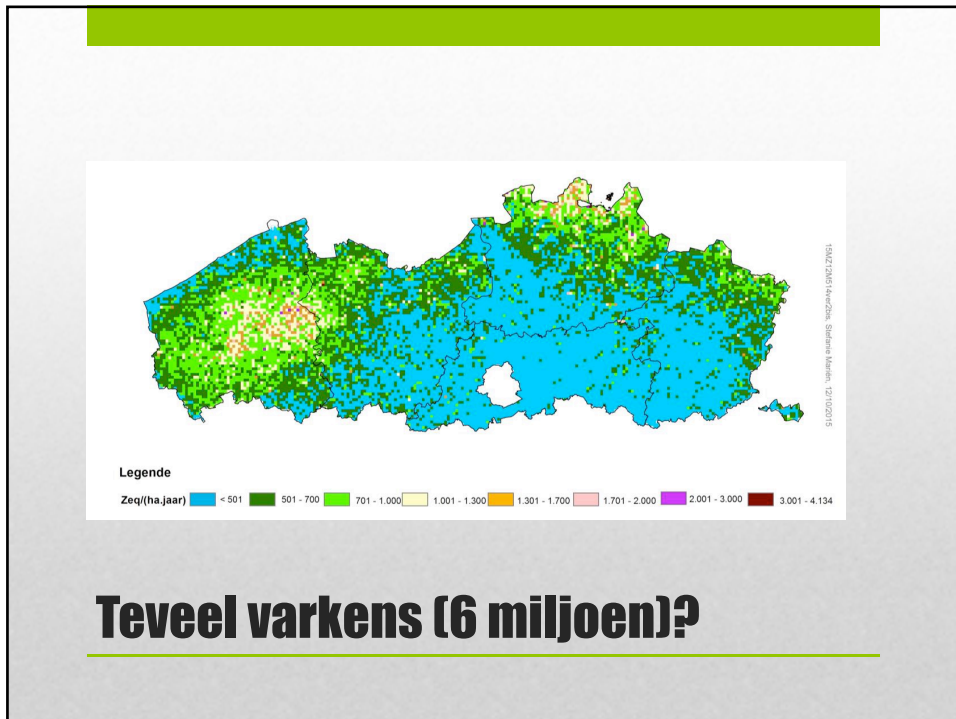
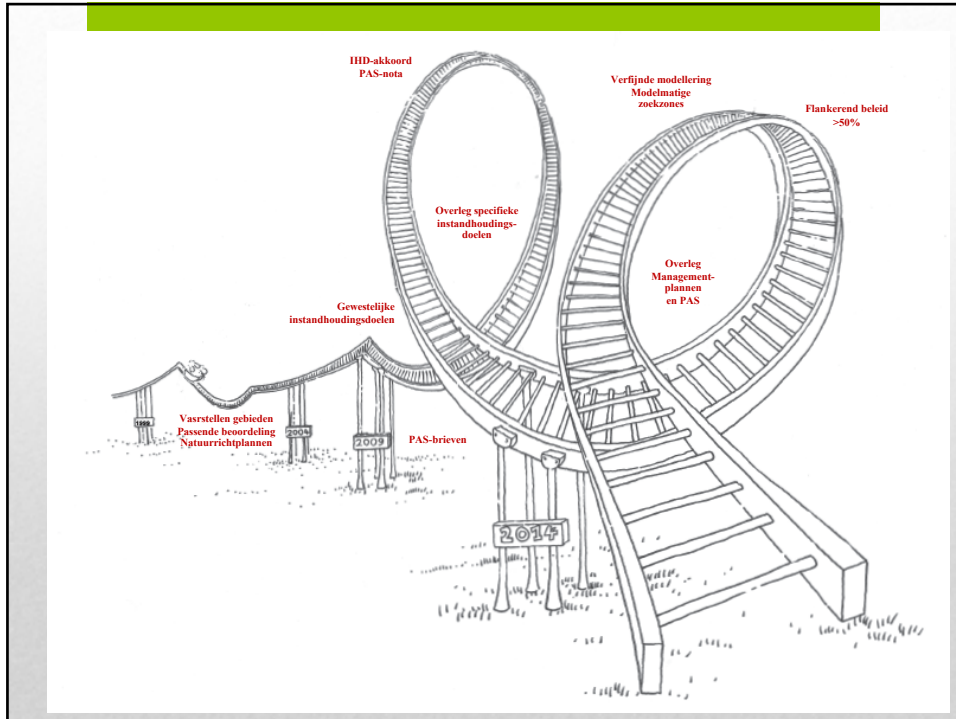


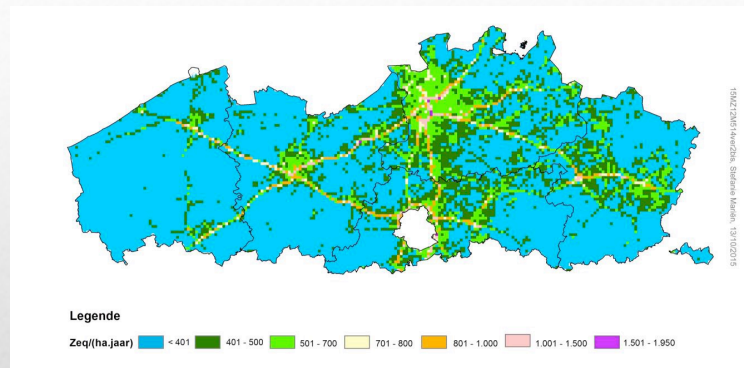
1. Programmatische aanpak= individuele beoordeling
2. Anticipatie op toekomstige herstel- en reductiemaatregelen kan
3. Bereiken IHDs/KDWs kan naar achtergrond worden verschoven
4. Artikel 6, lid 2 betreft loutere terugvaloptie
5. Weiden en bemesten zijn géén fysieke ingrepen
6. Vrijstelling van vergunningen beneden bepaalde drempels is mogelijk

6 assumpties ivm varkens (en stikstof, ... en natuur)



CRASH COURSE VLAAMSE PAS





Teveel bedrijfswagens (0.5 miljoen)?

- 95% van de veeteeltbedrijven dragen individueel **minder dan 3%** van de kritische last aan de meest gevoelige habitatvlek binnen hun depositiepluim \Leftrightarrow **gezamenlijk** wel verantwoordelijk voor **60%** van de stikstofdeposities door veehouderijen
- 140 bedrijven individueel **meer dan 50% van de kritische depositiewaarde bijdragen aan de meest gevoelige habitatvlek** binnen hun depositiepluim

Harde noten?



Over het muurtje kijken?

- programmatische aanpak stikstofprobleem
- in uitvoering van het N2000-programma en ter vermindering van een milieudruk
- met het oog op de realisatie van de IHD
- een gebiedsgerichte analyse (milieudruk, bronnen, evolutie, socio-economische context)
- plan van aanpak
 - brongericht beleid (generiek – vergunningen)
 - herstelbeleid

Over het muurtje kijken (Natuurdecreet)



Ronde van Vlaanderen en 'rode, oranje en groene' brieven

- **overgangsfase:** Omzendbrief – depositiescan (voortoets- - praktische wegwijzers en zoekzones)
- **voorlopige PAS:** extra maatregelen worden genomen om de emissies te reduceren en de herstelmaatregelen worden opgestart (zo robuust mogelijk zijn – zorgen voor maximale rechtszekerheid) – plan-MER (?)
- **definitieve PAS:** alle componenten zijn operationeel om betere afweging tussen economie en natuur mogelijk te maken

Drietrapsraket

- Instrumenten
 - Omzendbrief passende beoordeling 20/02/2015
 - Praktische wegwijzer eutrofiëring en verzuring via de lucht
- Significantiekader voor vergunningsaanvragen
- Communicatie naar alle landbouwbedrijven ('PAS-brieven')

Toolbox

- vastklikken BAU tot 2030 – vastklikken taakstelling
- timing PAS – eerste planperiode 2020-2050
- herbekijken beoordelingskader (versoepeling met standstillbenadering) – lijst met ammoniak-arme systemen (afgeklopt)
- flankerend beleid met pensioensgarantie voor 'rode' bedrijven (verlengingen per decreet)
- herstelbeleid naar Nederlands model – algemene herstel strategieën
- opstart monitoringsprogramma
- plan-MER (kennisgeving – enkel realistische alternatieven)

Doorstart in november 2016

significante
de

	doelstelling hervergunning	uitbreiding	nieuw
net relevant volgens depositiescan	vergunning mogelijk	vergunning mogelijk	vergunning mogelijk
< 5%	vergunning mogelijk	vergunning mogelijk	geen vergunning mogelijk
≥ 5 = 50%	-50%	-50%	geen vergunning mogelijk
≥ 50%	geen vergunning mogelijk	geen vergunning mogelijk	geen vergunning mogelijk

↓

NMTO vanaf 01/01/2017

significante kader	Hervergunning + uitbreiding zonder stijging emissies***	Oververgunning met stijging emissies	Nieuwe exploitatie
net relevant volgens depositiescan	vergunning mogelijk	vergunning mogelijk	vergunning mogelijk
< 5 %	vergunning mogelijk	vergunning mogelijk	vergunning mogelijk
≥ 5 = 50%	vergunning mogelijk	individuele passende beoordeling**	individuele passende beoordeling**
≥ 50%	geen vergunning mogelijk**	geen vergunning mogelijk**	geen vergunning mogelijk**

Beoordelingskaders

- **Géén** ontwikkelingsruimte voor nieuwe projecten op basis van toekomstige maatregelen – individuele passende beoordeling blijft
- **Géén** expliciet loslaten KDWs (hoewel, ambitieniveau beperkt....)
- **Wél** doelstelling verslechtering voorkomen en IHDs bereiken tegen 2050
- **Wél** afdoende wetenschappelijk beleid en additionele daling overschrijdingen via bijkomende afspraken (beyond BAU)
- **Wél** verzoening economie en ecologie
- **Wél** beoordelingskaders (incl. drempels) – **zonder overarching PB**

Zoek de tien verschillen

**(1) WHATEVER GOES UPON TWO LEGS
IS AN ENEMY –
BEWEIDEN/BEMESTEN GÉÉN
PROJECT!**

- *Hieruit volgt dat de activiteit die is aan te merken als een project in de zin van de MER-richtlijn, een project in de zin van de habitatrichtlijn kan zijn. **Het enkele feit dat een activiteit niet kan worden aangemerkt als project in de zin van de MER-richtlijn, is echter op zich niet voldoende om daaruit af te leiden dat de activiteit niet onder het begrip „project” als bedoeld in de habitatrichtlijn kan vallen.***
- *In de tweede plaats moet, om te bepalen of het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen kunnen worden aangemerkt als project in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, **worden nagegaan of die activiteiten significante gevolgen kunnen hebben voor een beschermd gebied.***

PAS-arrest

- mét nuance: indien omstandigheden ongewijzigd alsnog via 'bestaand' gebruik omzeilen
- **potentiële bom** onder Vlaams vergunningenbeleid – traditioneel géén vergunning/PB voorzien voor zo'n activiteiten (tenzij eventl. via omvattende omgevingsvergunning) – admin. overlast (?)
- uiteindelijk meenemen in PAS – op grond van **objectieve omstandigheden** uitsluiten
- omzetting naar **omgevingsvergunning**/afschaffing hervergunning – gestoeld op idee notie 'project' gelijklopend in HRL/EIA RL – ter discussie?

Four legs good, *two legs better?*

(2) WHATEVER GOES UPON FOUR LEGS OR HAS WINGS, IS A FRIEND
- INTREGALE AANPAK MAG

- *Zoals de advocaat-generaal in dit verband in de punten 42 tot en met 44 van haar conclusie heeft opgemerkt, maakt een in een eerder stadium **uitgevoerde integrale effectbeoordeling**, zoals de effectbeoordeling die bij de vaststelling van het PAS is uitgevoerd, **het mogelijk om te kijken naar eventuele cumulatieve gevolgen van de deposities van stikstof in de betrokken gebieden**.*
- *De omstandigheid dat een dermate algemene beoordeling beter geschikt is om te kijken naar de cumulatieve gevolgen van meerdere projecten, **betekent echter niet dat een nationale regeling als die in het hoofdgeding noodzakelijkerwijs voldoet aan alle eisen die uit artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn voortvloeien**.*

PAS-arrest

- **genuanceerde Vlaamse aanpak** van het PAS lijkt goed te zitten
- beslissing om PB op projectniveau te behouden vormt nuttig **fallback-moment** (géén absolute vrijstelling)
- sowieso werk maken van serieuze **wetenschappelijke onderbouw** gelet op strenge eisen HvJEU
- minder duidelijk op welke manier met ontwikkelingsruimte zal worden gewerkt

**Whatever goes upon four legs
or has wings, is a friend
(unaltered)**

(3) NO ANIMAL SHALL WEAR CLOTHES – ANTICIPATIE: NO!

- *Naar het **positieve effect van de maatregelen** die krachtens artikel 6, leden 1 en 2, van de habitatrichtlijn nodig zijn, kan ook niet worden verwezen om op grond van lid 3 van dat artikel een vergunning te verlenen voor projecten die nadelige gevolgen hebben voor beschermde gebieden.*
- *Het is echter zo dat de toekomstige voordelen van dergelijke maatregelen niet mogen worden betrokken in de passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project voor de betrokken gebieden als die voordelen niet vaststaan, met name omdat nog niet is uitgewerkt hoe de voordelen tot stand zullen worden gebracht of omdat het niveau van wetenschappelijke kennis het niet mogelijk maakt dat zij met zekerheid in kaart worden gebracht of gekwantificeerd.*

PAS-arrest

- géén double dipping + géén anticipatie – reeds **vroegere ervaringen** mee (cf. *Orleans-case*) – niet langer de bedoeling om te werken met ontwikkelingsruimte
- hoe gaat men in de praktijk ecologie en economie dan verzoenen – **nog geen decretale teksten** (!)
- quid: zoekzones – de facto meer ruimte geven voor depositie in afwachting van de plaatsing van de lokale natuurdoelen? – belangrijk potentieel knelpunt

No animal shall wear clothes (unaltered).



ZOEKZONES

(4) NO ANIMAL SHALL SLEEP IN BED – DREMPELWAARDEN?

- *Zoals in punt 101 van dit arrest is aangegeven, dient de nationale rechter over te gaan tot een grondige en volledige toetsing van de wetenschappelijke deugdelijkheid van de passende beoordeling, zoals bedoeld in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, die onderdeel is van een programmatische aanpak als die in het hoofdgeding, en zijn uitzonderingen op de vergunningplicht als die in het hoofdgeding slechts toegestaan wanneer hij ervan overtuigd is dat die in een eerder stadium uitgevoerde beoordeling voldoet aan de eisen van de genoemde bepaling.*
- *Met name moet worden nagegaan of zelfs onder de in het hoofdgeding aan de orde zijnde drempel- of grenswaarde er geen gevaar is dat er sprake is van significante effecten die de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden kunnen aantasten.*

PAS-arrest

- *De door de Raad van State genoemde omstandigheid dat de totale stikstofdepositie zal dalen, moet daarom weliswaar worden toegejuicht, maar is op zichzelf niet noodzakelijkerwijs voldoende. Artikel 6, leden 2 en 3, van de habitatrichtlijn eist veeleer dat het niveau van belasting zo ver wordt verminderd dat op lange termijn een gunstige staat van instandhouding kan worden bereikt.*

Opinie A-G

- Vlaamse drempelwaarden zijn aanzienlijk hoger dan de Nederlandse waarden en zijn vooralsnog niet gekaderd binnen integrale passende beoordeling
- verhoging vrijstellingsdrempel van 3% naar 5% vergroot risico op ‘death by a thousand cuts’ aanzienlijk (cf. groot aantal ‘beperkte’ emitters die mogelijk nog vergunningen verleend zullen krijgen) – hier niét het voordeel van integrale PB (cf. Duitsland)

No animal shall sleep in a bed *with sheets*



(5) NO ANIMAL SHALL DRINK ALCOHOL – KDWS ALS HARDE GRENS?

- 
- *In omstandigheden als die van het hoofdgeding zijn de mogelijkheden om een vergunning te verlenen voor activiteiten die in een later stadium een nadelige invloed kunnen hebben op de ecologische situatie van de betrokken gebieden, noodzakelijkerwijs gering wanneer de staat van instandhouding van een natuurlijke habitat ongunstig is.*

PAS-arrest

- *Voor zover deze te beschermen rijkdommen zich niet in een gunstige staat van instandhouding bevinden, heeft de instandhoudingsplicht in elk geval betrekking op het aanwezige potentieel om in de toekomst een dergelijke staat van instandhouding te bereiken. Volgens de definitie van de gunstige staat van instandhouding in artikel 1, onder e) en i), van de habitatrichtlijn kan namelijk alleen een dergelijke staat van instandhouding waarborgen dat de betrokken habitattypen en soorten op lange termijn behouden blijven. Een niveau van stikstofbelasting waardoor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding op lange termijn wordt verhinderd, brengt het risico met zich mee dat deze habitattypen en soorten verloren gaan. Bijgevolg zouden daardoor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied kunnen worden aangetast.*

Conclusie AG

- *Daarbij lijkt het lastig, of zelfs uitgesloten, waarden te accepteren die hoger zijn dan de zogenoemde „critical loads”. Deze dienen op natuurwetenschappelijk onderzoek gebaseerde grenzen aan de belasting van vegetatietypen en andere beschermde rijkdommen te beschrijven, bij de inachtneming waarvan depositie van een schadelijke stof ook op lange termijn naar verwachting geen significante schadelijke gevolgen zal hebben. Wetenschappers hebben zulke „critical loads” aan stikstof voor de beschermde habitattypen van de habitatrichtlijn in Nederland vastgesteld.*

Conclusie AG

- Vlaanderen zal het behalen van de IHDs moeten **prioritiseren** – het bestendigen bestaande activiteiten mag dit in géén geval compromiteren gelet op de slechte huidige toestand (<> vergunningenpraktijk)
- het behalen van de KDWs moet hierbij **centraal** worden gesteld – niet alleen in woord maar ook in daad –
- ook ingrijpen op oranje bedrijven (5%<>50%)

**No man shall drink
alcohol to excess**

**(6) NO ANIMAL SHALL KILL
ANOTHER ANIMAL – BESTAAND
GEBRUIK BLIJFT!**

- *Het Hof heeft in dit verband reeds geoordeeld dat een nationale regeling op grond waarvan de bevoegde instanties slechts reactief kunnen optreden en niet tevens preventief, in strijd is met de strekking van de verplichtingen ingevolge artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn.*
- *In het onderhavige geval kunnen de instanties op grond van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, zowel preventieve als corrigerende maatregelen opleggen. Verder is in de regeling ook sprake van bevoegdheden om dwang toe te passen, waaronder ook de mogelijkheid om spoedmaatregelen te treffen.*

PAS-arrest

- aanschrijfbevoegdheid is voorzien – **herziening vergunningsvoorwaarden** ook ikv permanente omgevingsvergunningen
- **decretale verlenging** (pensioensregelingen) voor rode bedrijven is allicht illegaal (maar niet aangevochten)

**No animal shall kill
another animal **without a
cause****

BESLUIT: ALL ANIMALS ARE EQUAL... *BUT SOME ARE MORE EQUAL THAN OTHERS?*

Migrerende varkens dwingen Vlaanderen haar stal uit te kuisen

LAURENS DE MEYER | CEPLAATST OP VRIDDAG 6 JULI 2018 - 11:34



David Teyssie

Grote Nederlandse varkensbedrijven kopen steeds vaker Vlaamse landbouwbedrijven net over de grens. De procedure om megastallen te bouwen, is in Nederland flink aangescherpt. In Vlaanderen zijn de regels veel minder streng en worden vergunningen sneller toegekend. De praktijk veroorzaakt heel wat sociale, maatschappelijke en milieugerelateerde problemen. Een strenger Vlaams beleid en een Europese coördinatie dringen zich op.

Landbouwbedrijf vervelt tot varkensfabriek

De Nederlandse veeteelt lijkt sterk op wat we in Vlaanderen kennen. De laatste decennia is de vee­stapel in bepaalde streken sterk toegenomen. Ook de schaalvergroting loopt uit de hand. Bepaalde varkenstelaars zijn uitgegroeid tot megaconcerns die duizenden varkens per jaar kweken. Dergelijke varkensfabrieken zorgen voor heel wat overlast zoals geurhinder, stikstofdepositie in nabijgelegen natuurgebieden en landschappelijke verromming. Samen met alarmerende rapporten over de gezondheidseffecten op buurtbewoners, leidde de praktijk in Nederland tot politieke actie.

Zijn Vlaamse varkens meer gelijk dan Nederlandse?

- *Op basis van bovenstaande uiteenzetting lijkt vast te staan dat het Nederlandse PAS weliswaar **veelbelovende oplossingen** bevat, maar dat er over het geheel genomen **aanmerkelijke twijfel** bestaat over het antwoord op de vraag of het voldoet aan de vereisten van artikel 6, leden 2 en 3, van de habitatrichtlijn.*
- *Houdt men het totaalbeeld voor ogen, dan is het duidelijk dat een lidstaat als Nederland **niet onderworpen kan zijn aan een onvoorwaardelijke verplichting om zijn landbouw plotseling op grote schaal in te perken en ook fors in te grijpen in andere economische ontwikkelingen teneinde de belasting van Natura 2000-gebieden met stikstof tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen**. Dwingende redenen van groot openbaar belang dienen naar behoren in aanmerking te worden genomen.*

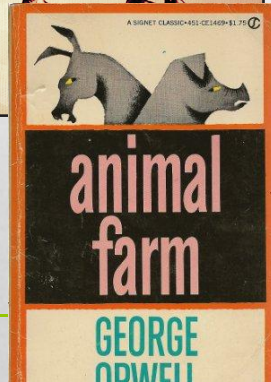
Obiter dictum



**De echte uitdaging
wacht nog op ons?**



George Orwell's
ANIMAL FARM



Bedankt!