

**VERZOEKSCHRIFT  
TOT VERNIETIGING MET VORDERING TOT  
SCHORSING**

AAN DE VOORZITTER  
EN DE DAMES EN HEREN KAMERVOORZITTERS  
DIE DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN SAMENSTELLEN

---

VOOR:

1. DE PROVINCIE NOORD-BRABANT, publiekrechtelijk persoon naar Nederlands recht, met kantoren gevestigd in het provinciehuis te Brabantlaan 1, 5216 's-Hertogenbosch (Nederland),
2. DE LEIDEND AMBTENAAR VAN DE OMGEVINGSDIENST MIDDEN- EN WEST-BRABANT, Afdeling industriële omgeving, met kantoren gevestigd te Spoorlaan 181, 5038CB Tilburg (Nederland),

*“Verzoekende partijen” / “Noord-Brabant”,*

Met als raadslieden

[namen]

TEGEN:

DE VLAAMSE REGERING, vertegenwoordigd door de Vlaamse Regering in de persoon van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, met kabinet te Koning Albert II-laan 20 bus 8, 1000 Brussel,

*“Verwerende partij”.*

---

## RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

---

Aan de Voorzitter van de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de dames en heren kamervoorzitters die de Raad voor Vergunningsbetwistingen samenstellen,

Verzoekende partijen hebben de eer hierbij een verzoekschrift tot vernietiging met vordering tot schorsing in te dienen, gericht tegen:

*Het Ministerieel besluit dd. 30 juli 2024 houdende intrekking van het ministerieel besluit van 7 januari 2024 en houdende uitspraak na vernietigingsarrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen over de beroepen aangetekend tegen het besluit van de deputatie van de provincie Antwerpen, nr. OMGP-2021-0313 van 16 december 2021 waarbij een omgevingsvergunning deels is verleend aan de nv Ineos Olefins Belgium voor een chemisch bedrijf gelegen te 2040 Antwerpen, Scheldelaan 460-490 (Dossiernummer: OMV/2021104744 - Projectinhoudversie (PIV): V3) (hierna: de bestreden beslissing, **Stuk 1**)*

Onder voorbehoud van alle recht en zonder enige nadelige erkenning, doen verzoekende partijen het volgende gelden.

## INHOUD

1.	Feitelijke en procedurele voorgaanden .....	5
1.1	Situering en voorwerp van de aanvraag .....	5
1.2	Vergunningsprocedure vóór het vernietigingsarrest van Uw Raad dd. 20 juli 2023 .....	6
1.3	Het vernietigingsarrest van Uw Raad dd. 20 juli 2023 .....	7
1.4	De procedure na het vernietigingsarrest van Uw Raad .....	11
2.	Ontvankelijkheid van het verzoekschrift .....	15
2.1	Bevoegdheid van uw Raad .....	15
2.2	Tijdigheid van het beroep en betaling rolrecht.....	15
2.3	Bevoegdheid, hoedanigheid en belang van verzoekende partijen om beroep in te stellen .....	15
3.	Hoogdringendheid .....	21
4.	Ernstige Middelen .....	27
4.1	Vooraf: afbakening van het verzoek tot vernietiging van verzoekende partijen .27	
(i)	de intrekking van de voorgaande omgevingsvergunning, m.n. het ministerieel besluit van 7 januari 2024 houdende uitspraak na vernietigingsarrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen over de beroepen aangetekend tegen het besluit van de deputatie van de provincie Antwerpen, nr. OMGP-2021-0313 van 16 december 2021 waarbij een omgevingsvergunning deels is verleend aan de nv Ineos Olefins Belgium voor een chemisch bedrijf gelegen te 2040 Antwerpen, Scheldelaan 460-490 (Dossiernummer: OMV/2021104744 - Projectinhoudversie (PIV): V3).....	27
(ii)	en anderzijds doet de bestreden beslissing opnieuw uitspraak na het voormelde vernietigingsarrest van Uw Raad en wordt de omgevingsvergunning opnieuw deels verleend. ....	27
4.2	Eerste middel: de passende beoordeling van de aanvrager is ontoereikend .....	29
(a)	Samenvatting van het middel .....	29
(b)	Geschonden regelgeving en essentiële evoluties in rechtspraak en recente historiek.....	30
	De volgende juridische normen zijn leidend ter onderbouwing en wettigheidstoetsing van de bestreden beslissing in dit dossier:.....	30
(c)	Toelichting .....	34
(i)	Juridisch kader .....	34
(ii)	Toepassing in casu.....	40
(A)	De KDW in Brabantse Wal is reeds overbelast .....	44
(B)	Geen wetenschappelijke zekerheid dat significante effecten voor Brabantse Wal zijn uitgesloten noch dat instandhoudingsdoelstelling kunnen worden gehaald .....	62
(C)	De PB en de bestreden beslissing houden geen, minstens onvoldoende rekening met het advies van verzoekende partij dd. 9 november 2023 .....	71
(D)	De aanvraag gaat niet uit van de meest recente wetenschappelijke gegevens (o.m. AERIUS-calculator) .....	88
(E)	Verzoekende partij voldoet aan haar stelplicht.....	94

4.3	Tweede middel: impactscore <1 sluit betekenisvolle aantasting niet met redelijke wetenschappelijke zekerheid uit – passende beoordeling PAS 2023 is ontoereikend .....	95
(a)	Samenvatting van het middel .....	95
(b)	Geschonden regelgeving .....	96
(c)	Toelichting .....	96
(i)	Programmatische aanpak Stikstof (PAS) van 10 maart 2023 .....	100
(ii)	De passende beoordeling opgemaakt in het kader van de PAS is ontoereikend 105	
	(A) De passende beoordeling voor de PAS 2023 houdt geen rekening met de meest recente wetenschappelijke kennis en is in het algemeen onvoldoende wetenschappelijk onderbouwd .....	108
	(B) Door toepassing van de drempelwaarden in casu wordt onterecht geen rekening gehouden met de specifieke kenmerken van het project en de bijzondere omstandigheden waardoor het betrokken SBZ-H zich kenmerkt.....	110
	(C) De passende beoordeling voor de PAS 2023 houdt onterecht rekening met toekomstige gevolgen van nog uit te voeren maatregelen .....	112
	(D) De cumulatieve effecten van alle stikstofbronnen samen worden onvoldoende in kaart gebracht.....	122
	(E) De passende beoordeling houdt onvoldoende rekening met grensoverschrijdende effecten.....	123
	(F) Besluit.....	126
	(G) Ondergeschikt: prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie.....	126
4.4	Derde middel: schending van de verplichtingen die in de Natuurherstelwet aan de lidstaten worden opgelegd – de verwezenlijking van de EU-natuurdoelstellingen (door de verzoekende partijen) komen in gevaar – schending van de loyaliteitsplicht.....	129
(a)	Samenvatting van het middel .....	129
(b)	Geschonden regelgeving .....	129
(c)	Toelichting .....	131
	Om deze redenen, .....	139

## 1. FEITELIJKE EN PROCEDURELE VOORGAANDEN

### 1.1 Situering en voorwerp van de aanvraag

1. De aanvraag heeft betrekking op de bouw en exploitatie van een ethaankraker (hierna: "ECR") met bijhorende faciliteiten. Het project is gekend onder de naam "Project One" en ligt in de haven van Antwerpen gelegen tussen de Scheldelaan en het Kanaaldok. De ECR zal ethaan omzetten in ethyleen, een basisgrondstof in de chemische industrie voor de productie van hoogwaardige producten. Het project is grootschalig (opp. ca 90.3 ha) en beoogt 1.450.000 ton ethyleen te produceren, alsook enkele honderdduizenden tonnen bijproduct.

2. De aanvraag heeft betrekking op terreinen gelegen te:

- voor wat betreft de stedenbouwkundige handelingen: 2040 Antwerpen, Scheldelaan 482, zoals ingetekend op het omgevingsloket onder situering:



(Stuk 1)

- voor wat betreft de ingedeelde inrichting of activiteit: 2040 Antwerpen, Scheldelaan 460, 480 en 490, zoals ingetekend op het omgevingsloket onder situering:



(Stuk 1)

3. De aanvraag omvat zowel stedenbouwkundige handelingen als de exploitatie van ingedeelde inrichtingen en activiteiten (IIOA) (meerdere rubrieken). De aanvraag omvat voor wat

de ingedeelde inrichting of activiteit betreft de exploitatie van een chemisch bedrijf. Daarnaast wordt bijstelling gevraagd van verschillende milieuvorwaarden.

4. De aanlegfase is reeds aangevat en zal- volgens het aanvraagdossier en de bestreden beslissing- lopen tot circa midden 2026. Volgens de huidige planning voor Project One zal de exploitatiefase in het derde kwartaal van 2026 beginnen.

## 1.2 Vergunningsprocedure vóór het vernietigingsarrest van Uw Raad dd. 20 juli 2023

5. Op 20 juli 2021 heeft nv Ineos Olefins Belgium (hierna: de aanvrager) de aanvraag voor Project One ingediend. Op 18 augustus 2021 werd de aanvraag ontvankelijk en volledig verklaard.

6. Tijdens het openbaar onderzoek vanaf 2 september 2021 werden 426 schriftelijke bezwaarschriften, 1 petitielijst en 189 digitale bezwaarschriften ingediend. Ook over de gevreesde stikstofneerslag, zowel op Vlaamse als op Nederlandse natuurgebieden (bv. op de “Brabantse Wal”), werden bezwaren geformuleerd.

7. Desondanks verleende het CBS van de stad Antwerpen een gunstig advies.

8. Verschillende adviesinstanties werden gevraagd advies uit te brengen. Gelet op de ligging van Project One in de nabijheid van het Nederlandse Natura 2000-gebied “Brabantse Wal” (op circa 4 km) werd OMWB als bevoegde buitenlandse autoriteit op grond van artikel 27 Omgevingsvergunningsbesluit om advies gevraagd. Op 14 oktober 2021 verleende OMWB een (eerste) ongunstig advies (Stuk 2) aangezien er voor een groot aantal habitattypen en leefgebieden sprake is van een voor stikstof overbelaste situatie in de Brabantse Wal en er in de passende beoordeling niet voldoende wetenschappelijke zekerheid voorligt om te besluiten dat de zogezegde “kleine” depositietoename geen betekenisvolle effecten zal genereren. Hoewel de depositie van Project One naar eigen zeggen van de aanvrager “klein” is - quod non - houdt dit immers een stijging in van de huidige depositie die voor bepaalde habitattypen en soorten reeds de KDW overstijgt. Dit is de essentie voor Noord-Brabant: een reeds overbelast gebied kan geen bijkomende depositie verdragen, hoe klein of groot ook. Project One kan het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van de Brabantse Wal zonder enige twijfel in het gedrang brengen en de aanvrager moet in dit geval de gebeurlijke significante effecten met wetenschappelijke zekerheid uitsluiten.

Ook de Regionale Uitvoeringsdienst Zeeland (RUD Zeeland) werd om advies gevraagd (omwille van de nabije ligging van de SBZ-H Westerschelde & Saefthinghe en Oosterschelde) en verleende op 4 oktober 2021 tevens een ongunstig advies (Stuk 3).

9. Het project-MER werd goedgekeurd door het Team Mer op 3 november 2021.

10. Op 16 november 2021 verleende de POVC een voorwaardelijk gunstig advies.

11. Op 16 december 2021 heeft de deputatie van de provincie Antwerpen de omgevingsvergunning verleend.

12. Tegen deze beslissing heeft (o.m.) Noord-Brabant op 14 januari 2022 een administratief beroep ingediend bij de Vlaamse Regering. Op 7 juni 2022 heeft de Vlaamse minister het beroep verworpen en de omgevingsvergunning verleend (Stuk 4).

13. Tegen deze beslissing van de Vlaamse minister heeft (o.m.) Noord-Brabant op 19 juli 2022 een verzoek tot vernietiging ingediend bij Uw Raad. In het arrest van 20 juli 2023 met nummer RvVb-A-2223-1097 (Stuk 5) heeft Uw Raad het beroep ontvankelijk en gegrond verklaard en de beslissing van de Vlaamse minister van 7 juni 2022 vernietigd.

14. Tegen dit arrest werd op 18 augustus 2023 door de aanvrager cassatieberoep ingesteld bij de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak. Het cassatieberoep is momenteel nog hangende (gekend onder rolnummer G/A 239.853/VII - 42.173). De provincie Noord-Brabant is van rechtswege verwerende partij in de cassatieprocedure.

### 1.3 Het vernietigingsarrest van Uw Raad dd. 20 juli 2023

15. Het arrest RvVb-A-2223-1097 van 20 juli 2023 van Uw Raad vernietigt het ministerieel besluit van 7 juni 2022 (Stuk 5).

16. De voornaamste overwegingen van het arrest luiden (eigen onderstreping):

#### *“3.5*

*Het is niet omdat een aanvraag een bijkomende stikstofdepositie veroorzaakt op beschermde habitattypes waarvan de kritische depositiewaarde al in overschrijding is, dat dit noodzakelijkerwijze een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied betekent en het project daarom niet toelaatbaar zou zijn. Ook de afdeling bestuursrechtspraak van de Nederlandse Raad van State oordeelde al in die zin (ABRvS 21 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3910 en ABRvS 21 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3914).*

*Wel houdt de overschrijding van de kritische depositiewaarde het vermoeden in zich dat de bijkomende depositie schade kan veroorzaken. Als de kritische depositiewaarde wordt overschreden, dan is het optreden van schade vanwege een overbelasting door stikstof mogelijk (Advies startopdrachten PAS-panel, 36). Overschrijding van deze waarde betekent dan ook niet dat vaststaat dat een aantasting van de kwaliteit van een habitatype plaatsvindt, maar uitsluitend dat de mogelijkheid van een aantasting niet zonder meer afwezig is (ABRvS 21 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3914).*

*Wanneer een project ten opzichte van de referentiesituatie leidt tot een toename van de stikstofdepositie op al overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, moeten de concrete gevolgen van die toename worden onderzocht vooraleer er een vergunning wordt verleend. Bij dat onderzoek moet er een relatie gelegd worden tussen de geringe toename van de stikstofdepositie en de kritische depositiewaarde, de staat van instandhouding van de beschermde habitattypes en soorten en de concrete instandhoudingsdoelstellingen die daarvoor werden vastgesteld (zie HvJ 7 september 2004, C-127/02).*

*Staat de verwerende partij een bijkomende depositie op het gebied toe, al dan niet aan de hand van een drempelwaarde, dan moet het met redelijke wetenschappelijke zekerheid vaststaan dat de bijkomende depositie geen schade veroorzaakt en de instandhoudings-doelstellingen niet in gevaar brengt (ABRvS 11 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:741 en ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1110).*

*(...)*

*Met een dergelijke beoordeling onderwerpt de verwerende partij de aanvraag niet aan een onderzoek op basis van de concrete gegevens van de zaak. **Hoewel het aanvraagdossier een passende beoordeling bevat, is enige inhoudelijke beoordeling daarvan niet in de beslissing terug te vinden.** Zoals de verzoekende partijen aanstippen, grijpt de verwerende partij voor haar beoordeling in tegendeel doorslaggevend terug naar de vaststelling dat de gemodelleerde depositie van het project voldoet aan de ministeriële instructie van 2 mei 2021.*

*De bestreden beslissing maakt daarmee niet inzichtelijk aan de hand van welke zekere en objectieve wetenschappelijke vaststellingen de verwerende partij haar besluit staft dat ieder betekenisvol effect voor de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Brabantse Wal uit te sluiten is. Aan de vaststelling dat de bijkomende deposities zich bevinden onder de drempelwaarde van 1% van de kritische depositiewaarde, verbindt de verwerende partij routinematig en achteloos het besluit dat er geen significante effecten zullen optreden, zodat een aantasting van de natuurlijke kenmerken uitgesloten is.*

*In het kader van het door artikel 36ter Natuurdecreet verplicht gestelde onderzoek naar de effecten voor beschermde natuur, kan de verwerende partij niet volstaan met een mathematische verwijzing naar de ministeriële instructie van 2 mei 2021. Die instructie geeft zelf aan dat het de adviserende overheden een reeks richtlijnen biedt die kunnen worden aangewend bij de voorbereiding van vergunningsbeslissingen en adviezen. Daarbij wordt wel aangestipt dat die richtlijnen “niet steeds mechanisch kunnen worden toegepast”. Ook de instructie dringt dus aan op een voldoende individuele benadering van de betekenisvolle effecten. De bestreden beslissing bevat op dit punt echter geen concreet onderzoek dat rekening houdt met de natuurlijke kenmerken en de instandhoudingsdoelstellingen van de Brabantse Wal.*

*(...)*

*5.2*

*De passende beoordeling moet inzichtelijk maken wat de gevolgen zijn van de berekende en gemodelleerde depositietoenames, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor onder meer het Natura 2000-gebied Brabantse Wal. Op basis van de beoordeling moet inzichtelijk zijn dat de berekende depositietoenames de natuurlijke kenmerken van dit gebied niet aantasten. Dat inzicht biedt de passende beoordeling naar het oordeel van de Raad niet.*

*De passende beoordeling vat aan met algemene beschouwingen over de depositie in Vlaanderen en Nederland, de bestaande referentiesituatie. Onder titel "11.10.3 Criteria aanwijzing" wordt een overzicht gegeven van de aanwezige natuurwaarden in en de instandhoudingsdoelstellingen van de Brabantse Wal.*

*Juist is dus de vaststelling dat de passende beoordeling een opsomming geeft van de aanwezige natuurwaarden in de Brabantse Wal en de vooropgestelde instandhoudingsdoelstellingen. Bij die opsomming blijft het echter. Zoals de verzoekende partijen opmerken, krijgen de specifieke milieukeurmerken en instandhoudingsdoelstellingen, bij de beoordeling wat dan de gevolgen zijn van de bijkomende depositie in het al overbelaste gebied, geen aandacht meer. In tegendeel luidt het oordeel veel meer dan eens dat de deposities minder bedragen dan 0,3 kg N/ha/J. Daaraan wordt dan de conclusie gekoppeld dat dergelijke deposities "niet meetbaar of detecteerbaar" zijn, ze niet leiden tot "meetbare verschillen in concurrentiepositie" of niet leiden tot "meetbare of observeerbare veranderingen" of "meetbare en aantoonbare effecten". Uit dat besluit volgt dan de algemene gevolgtrekking dat voor alle habitattypes en soorten de instandhoudingsdoelstellingen niet in het gedrang komen.*

*Ook het eindbesluit in de passende beoordeling steunt onbetwistbaar op de vaststelling dat de gemodelleerde deposities zich op alle habitats bevinden onder de drempelwaarde van 0,3 kg N/ha/J, zodat een betekenisvolle aantasting uitgesloten is.*

### 5.3

*De verzoekende partijen mogen die beoordeling dan niet uitvoerig bekritisieren of onderuithalen met tegenstudies. Wel luidt hun kritiek voldoende precies dat de passende beoordeling niet getuigt van een concrete en ecologische benadering door louter en alleen af te toetsen aan een algemene drempelwaarde van niet meetbaarheid. Hoewel, zoals eerder al aangegeven, het niet zo is dat elke (geringe) toename van de stikstofdepositie, een aantasting hoeft te betekenen van de natuurlijke kenmerken van een gebied, moeten wel de gevolgen van die toename worden beoordeeld in het licht van de specifieke omstandigheden van het Natura 2000-gebied, en moeten de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied daarbij worden betrokken.*

*Door cijfermatig en voor heel het Natura 2000-gebied in zijn algemeenheid te toetsen aan een minimumdrempel van aantoonbare effecten, houdt de passende beoordeling niet voldoende rekening met de instandhoudingsdoelen, het aanwezige areaal en de kwaliteit van de natuurwaarden, de specifieke milieukeurmerken en de reeds bestaande milieudrukken in het gebied. De passende beoordeling benadert niet met voldoende ecologische onderbouwing de vraag of er in het Natura 2000-gebied sprake is van zodanige omstandigheden dat een verwaarloosbare toename aan stikstofdepositie alsnog zou kunnen leiden tot in ecologische zin aantoonbare significante gevolgen voor de kwaliteit van de verschillende habitattypen en/of leefgebieden.*

### 5.4

*Het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van de betreffende habitattypen en leefgebieden van soorten wordt, louter omdat de depositie blijft onder de drempel van 0,3 kg N/ha/J, nog steeds mogelijk geacht. Die conclusie is bovendien voor alle onderzochte habitatgebieden nagenoeg woordelijk identiek. Hoe de passende beoordeling zich op dit punt onderscheidt van een loutere voortoets die een dergelijke drempel zou hanteren, is niet duidelijk.*

*Uit de passende beoordeling blijkt in tegendeel dat ze in essentie louter doorslaggevend de Duitse drempelwaarde (Abschneidekriterium) van 300 gram hanteert, die in Duitsland geldt en aanvaard is. De effecten op de aanwezige habitattypes zoals H4030 en de stikstofgevoelige leefgebieden krijgen geen aandacht. Doordat de drempelwaarde zodanig fundamenteel als uitgangspunt naar voor komt in de passende beoordeling, eigent die beoordeling zich in essentie een drempelwaarde toe die in Vlaanderen geen juridische verankering kent als onderdeel van een globale programmatische aanpak stikstof.*

*In dit verband merkt de Raad nog op dat dat het hanteren van net die absolute drempelwaarde van 0,3 kg N/ha/J, in Vlaanderen wetenschappelijk ernstig in vraag wordt gesteld. Op vraag daartoe heeft het Instituut voor Natuur en Bosonderzoek (INBO) de toepasselijkheid van die drempel in Vlaanderen onderzocht. In zijn advies geeft het instituut aan dat de relaties tussen de omvang van de stikstofdepositie en de soortenrijkdom en samenstelling van de habitatwaardige vegetatie, niet toelaten om een ondergrens aan te duiden van bijkomende stikstofdepositie die zich gedurende vele jaren zal voordoen, waaronder ecologische effecten uitgesloten kunnen worden.*

*Evenzeer wordt aangegeven dat een daling van de totale stikstofdepositie een vereiste is om een drempelwaarde te hanteren. In een context van een gelijkblijvende of toenemende depositie, in het bijzonder boven de kritische depositiewaarde, wordt de toepassing van een drempelwaarde problematisch bevonden (INBO, advies over de toepassing van de Duitse drempelwaarde van 0,3 kg N/ha/jaar in Vlaanderen: [www.vlaanderen.be/inbo/publicaties](http://www.vlaanderen.be/inbo/publicaties)).*

6.

*Het besluit is bijgevolg dat de bestreden beslissing niet uitgaat van een beoordeling die voldoende concreet en onderbouwd elke redelijke wetenschappelijke twijfel op betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone Brabantse Wal uitsluit, zodat er geen sprake is van een beoordeling die 'passend' is in de zin van artikel 36ter, §3 Natuurdecreet.*

*Het middel is gegrond."*

De twee overige verzoeken tot vernietiging werden door Uw Raad zonder voorwerp verklaard bij arresten van 20 juli 2023 met nummers RvVb-A-2223-1098 en RvVb-A-2223-1099.

#### 1.4 De procedure na het vernietigingsarrest van Uw Raad

17. Het arrest RvVb-A-2223-1097 van 20 juli 2023 van Uw Raad vernietigt het ministerieel besluit van 7 juni 2022 (Stuk 5). N.a.v. dit arrest diende de Vlaamse minister een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van o.m. de verzoekende partijen binnen een ordetermin van 6 maanden.

18. Tijdens de hernomen beroepsfase, op 4 oktober 2023, werd de aanvraag gewijzigd met het volgende (Stuk 6):

- Een gewijzigde versie van het project-MER, omvattende enkele tekstuele wijzigingen aangeduid met gele markering, alsook een nieuwe bijlage 10 bij het project-MER, bestaande uit:
  - o Bijlage 10.1: een aanvulling van de passende beoordeling voor de Nederlandse Natura 2000-gebieden;
  - o Bijlage 10.2: een aanvulling van de passende beoordeling voor de Vlaamse Natura 2000-gebieden;
  - o Bijlage 10.3: een aanvulling van de verscherpte natuurtoets;
- Een gewijzigde versie van addendum E6ter, zijnde de passende beoordeling voor de Vlaamse Natura 2000-gebieden.

De gewestelijke omgevingsambtenaar heeft op 9 oktober 2023 het wijzigingsverzoek aanvaard met de organisatie van een nieuw openbaar onderzoek en een tweede adviesvraag aan de gewestelijke omgevingsvergunningscommissie. De verwerende partij heeft deze wijzigingen meegenomen in de beoordeling van de aanvraag.

19. Het nieuwe openbaar onderzoek vond plaats van 13 oktober 2023 tot en met 11 november 2023 in de stad Antwerpen. Er werden tijdens dit openbaar onderzoek 97 schriftelijke bezwaarschriften, 1 petitie en 159 digitale bezwaarschriften ingediend.

20. Verschillende adviesinstanties brachten (opnieuw) advies uit. Het advies van ANB van 8 november 2023 is ongunstig.

(Stuk 7)

21. Op 9 november 2023 bracht OMWB een ongunstig advies uit. Ook het advies van RUD Zeeland dd. 9 november 2023 is ongunstig.

(Stukken 8 en 9)

22. Op 15 december 2023 heeft de aanvrager een bijkomende nota ingediend.

(Stuk 10)

23. Op 19 december 2023 vond een (eerste) hoorzitting van de GOVC plaats.

24. Op 21 december 2023 verleent ANB een tweede advies. Het advies is deze keer gunstig.  
(Stuk 11)

25. Op 2 januari 2024 heeft Team Mer het aangevulde project-MER goedgekeurd.  
(Stukken 12 en 13)

26. Op 3 januari 2024 vond een (tweede) hoorzitting van de GOVC plaats.

27. Op 5 januari 2024 verleent de GOVC een voorwaardelijk gunstig verslag.  
(Stuk 14)

28. Op 7 januari 2024 beslist de verwerende partij om de omgevingsvergunning (deels) te verlenen (stuk 15). Het Stikstofdecreet was toen nog niet goedgekeurd in het Vlaams Parlement, wat wél de bedoeling was van de Vlaamse Regering en was dus toendertijd geen juridische grondslag in de vergunningsbeslissing.

Verzoekende partijen hebben op 21 februari 2024 tegen deze beslissing een beroep tot vernietiging ingediend bij Uw Raad. De procedure is gekend onder rolnummer 2324-RvVb-0487-A. Ook andere partijen dienden verzoekschriften tot vernietiging in, o.m. de provincie Zeeland en de leidend ambtenaar van de RUD Zeeland. Deze procedure is bij Uw Raad aanhangig onder het rolnummer 2324-RvVb-0488-A.

Er werden intussen memories uitgewisseld in deze procedure tussen partijen. Zowel het Vlaamse Gewest als INEOS hebben in het kader van deze procedure de verderzetting van de werken op basis van deze vergunning en de wettigheid van de genomen bestreden beslissing verdedigd.

29. Op 23 februari 2024 is het decreet over de programmatische aanpak stikstof in werking getreden (hierna: Stikstofdecreet).<sup>1</sup>

De positie van de verzoekende partijen t.o.v. het Stikstofdecreet is in essentie de volgende: er is evident begrip en naar beginsel toe steun voor het principe dat het Vlaamse Gewest een rechtszeker kader wenst te bieden aan bedrijvigheid en landbouw en de verzoekende partijen wensen de constructieve en correcte verstandhouding met de Vlaamse overheid in een delicate kwestie als natuurbehoudsrecht en stikstofbeleid onverkort verder te zetten enerzijds. Ook de Nederlandse overheden worden geconfronteerd met een grote complexiteit en proberen een richtlijnconform plannings- en vergunningsbeleid te voeren terzake.

Anderzijds hebben de verzoekende partijen, net als het Vlaamse Gewest overigens, de *rechtsplicht* volgend uit het Europese recht om de beschermde natuurgebieden (in het bijzonder speciale beschermingszones) te beschermen conform de principes van het Europees natuurbehoudsrecht. Deze plicht houdt in concreto in dat welk normenkader ook maar kan worden geïnstalleerd en toegepast (al dan niet aan de hand van drempelwaarden), als in het

---

<sup>1</sup> BS 22 februari 2024.

kader van een individuele vergunningsaanvraag er in concreto getoetst wordt aan de natuurwaarden en instandhoudingsdoelstellingen van de kwestieuze speciale beschermingszone.

Het is krachtens deze plicht dat de verzoekende partijen niet anders kunnen dan ageren in dit dossier, ter bescherming van beschermde natuur, gezien het aanvraagdossier en het Stikstofdecreet, alsook de bestreden beslissing, in deze (helaas) volgens de huidige stand van dit dossier niet overtuigend kunnen maken dat er wetenschappelijke zekerheid kan bestaan dat de kwestieuze speciale beschermingszone significant negatief geïmpacteerd zal worden als gevolg van dit project.

30. Met betrekking tot het Stikstofdecreet werden intussen in de loop van augustus 2024 vernietigingsberoepen ingesteld door milieu- en landbouwverenigingen bij het Grondwettelijk Hof. De procedures bij het Grondwettelijk Hof lopen evident nog. Het is op dit moment onduidelijk wanneer het Grondwettelijk Hof hierover een oordeel zal vellen, al dan niet gepaard gaand met het stellen van een prejudiciële vraag/vragen aan het Europese Hof van Justitie. Objectieve vaststelling is dat thans moeilijk te voorspellen is wat de verdere *timing* en *scope* zal zijn van deze procedures bij het Grondwettelijk Hof.

De persmededelingen waarvan de verzoekende partijen net als elke burger kennis konden nemen, vindt u in de links hieronder:

[Boerenbond start procedure bij Grondwettelijk Hof tegen het stikstofdecreet | Boerenbond](#)

[Milieuverenigingen vragen gedeeltelijke vernietiging van het Stikstofdecreet voor het Grondwettelijk Hof | Bond Beter Leefmilieu](#)

Verzoekende partijen beschikken tot op heden niet over een kopie van de ingediende verzoekschriften. Op basis van de persmededelingen blijkt dat onder meer wordt aangevoerd dat het Stikstofdecreet in strijd is met de Belgische Grondwet en het EU-natuurbehoudsrecht, omwille van het gebruik van drempelwaarden onder meer die onvoldoende garanties kunnen bieden ter bescherming van beschermde natuur en het onderscheid dat gemaakt wordt tussen landbouw en industrie (en NH<sup>3</sup> en NOX).

31. Tot voor kort had het Stikstofdecreet een zeer beperkte relevantie in dit vergunningsdossier omdat de beslissing van de Vlaamse Regering dd. 7 januari 2024 genomen was voor de inwerkingtreding van het Stikstofdecreet en dus niet gebaseerd was op deze rechtsbasis.

De vernietigingsprocedures tegen deze beslissing lopen nog. In het kader van de gewisselde memories hebben het Vlaams Gewest en INEOS steeds aangevoerd dat deze beslissing wettig was en is ook zo dat de werken intussen, niettegenstaande de vernietigingsberoepen, werden verder gezet door INEOS. Het Vlaams Gewest heeft dit standpunt steeds vertolkt voor Uw Raad, ook – evident – na het verlopen van de termijn waarbinnen een vernietigingsberoep tegen deze beslissing kon worden ingesteld (en waarbinnen ook effectief beroepen werden ingesteld, onder meer door de verzoekende partijen). De verzoekende partijen hebben in hun verzoekschrift tot nietigverklaring erop gewezen dat deze beslissing onwettig was, om meerdere redenen.

32. Plots werd een bocht van 180 graden genomen door het Vlaamse Gewest in volle zomer- en vakantieperiode, zonder dat de partijen betrokken bij het dossier hierover gehoord zijn of hiervan verwittigd waren.

Op 30 juli 2024 heeft de verwerende partij in de bestreden beslissing beslist tot intrekking van het ministerieel besluit van 7 januari 2024 en uitspraak gedaan na het vernietigingsarrest van Uw Raad over de beroepen aangetekend tegen het besluit van de deputatie van de provincie Antwerpen, nr. OMGP-2021-0313 van 16 december 2021 waarbij een omgevingsvergunning deels is verleend aan de nv Ineos Olefins Belgium voor een chemisch bedrijf gelegen te 2040 Antwerpen, Scheldelaan 460-490 (Dossiernummer: OMV/2021104744 - Projectinhoudversie (PIV): V3) en werd een nieuwe vergunning verleend. Deze beslissing is de thans bestreden beslissing.

Deze beslissing is toch zeer onverwacht en ook ongebruikelijk. Immers werd de eerdere beslissing, waarvan eerst stevast werd beweerd dat ze wettig was, plots ingetrokken door de Vlaamse Regering na de beroepstermijn en lopende de werken ter uitvoering van die vergunning, omdat ze onwettig is en werd het Stikstofdecreet in deze beslissing wél als rechtsbasis gebruikt (in dit decreet werden de mogelijkheden om een dossier in beroep aan te vullen met aangevulde studies bv. immers vergroot).

33. Uw Raad nodigde de betrokken partijen in de lopende procedures intussen uit om een standpunt in te nemen over de gevolgen van de bestreden beslissing op de eerdere besluitvorming en de lopende annulatieprocedures. Uw Raad verzocht aan alle procespartijen om hierover standpunt in te nemen voor 7 oktober 2024. Verzoekende partijen zullen dit standpunt tijdig overmaken aan Uw Raad.

34. Middels dit beroep dienen de verzoekende partijen een verzoek tot nietigverklaring met vordering tot schorsing in tegen deze bestreden beslissing. De essentiële reden van dit beroep is dat de verzoekende partijen op basis van het aanvraagdossier en de bestreden beslissing van oordeel zijn dat de vergunningsbeslissing onwettig is en niet de vereiste wetenschappelijke zekerheid voorligt die vereist is, dat het project geen significante negatieve effecten zal hebben op de reeds overbelaste kwestieuze natuurgebieden.

In wat volgt, tonen de verzoekende partijen aan, na hun belang te hebben uiteengezet, dat de bestreden beslissing onwettig is en dat ditmaal de schorsing van de tenuitvoerlegging van de vergunning noodzakelijk is in afwachting van een vernietigingsarrest van Uw Raad.

## **2. ONTVANKELIJKHEID VAN HET VERZOEKSCHRIFT**

### **2.1 Bevoegdheid van uw Raad**

35. Uw Raad is bevoegd om kennis te nemen van het beroep.

Overeenkomstig artikel 108, §1 Omgevingsvergunningsdecreet kan immers de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing betreffende een omgevingsvergunning, genomen in laatste administratieve aanleg, of de aktenaam of niet-aktenaam van een melding, vermeld in artikel 111, bestreden worden bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vermeld in titel IV, hoofdstuk VIII VCRO.

36. Uw Raad is bijgevolg bevoegd om als administratief rechtscollege uitspraak te doen over huidige vordering tot vernietiging en schorsing van de bestreden beslissing waarbij een omgevingsvergunning deels is verleend aan de nv Ineos Olefins Belgium voor een chemisch bedrijf gelegen te 2040 Antwerpen, Scheldelaan 460-490.

### **2.2 Tijdigheid van het beroep en betaling rolrecht**

37. Overeenkomstig artikel 105, §3, 1° Omgevingsvergunningsdecreet wordt een beroep op straffe van onontvankelijkheid ingediend binnen een vervaltermijn van 45 dagen, die ingaat de dag na de betekening van de bestreden beslissing, voor personen aan wie de beslissing betekend wordt.

De bestreden beslissing werd verzoekende partijen ter kennis gebracht via het omgevingsloket op 31 juli 2024.

(Stuk 16)

Het verzoekschrift wordt tijdig, via de digitale indienprocedure op het DBRC-loket opgeladen.

Het beroep is derhalve ontvankelijk *ratione temporis*.

38. Het rolrecht ten bedrage van 600,00 EUR (2x 200 EUR (vernietiging) + 2x 100 EUR (schorsing)) werd gestort. De bewijzen van de storting wordt gelijktijdig met de indiening van het verzoekschrift tot vernietiging aan uw Raad overgemaakt.

(Stuk 17)

39. Het beroep is derhalve ontvankelijk.

### **2.3 Bevoegdheid, hoedanigheid en belang van verzoekende partijen om beroep in te stellen**

40. Het belang van de verzoekende partijen om in het kader van dit project te ageren, werd reeds in de eerdere procedure door Uw Raad terecht erkend. Het is dan ook eerder ten overvloede, dat het belang van de verzoekende partijen om de bestreden beslissing voor Uw Raad te bestrijden, opnieuw wordt uiteen gezet.

41. Artikel 105, §2 van het Omgevingsvergunningsdecreet bepaalt dat volgende partijen een beroep kunnen instellen bij uw Raad (eigen onderstreping):

*“Het beroep kan worden ingesteld door:*

*1° de vergunningsaanvrager, de vergunninghouder, de exploitant of de persoon die de melding heeft verricht;*

*2° het betrokken publiek;*

*3° de leidend ambtenaar van de adviesinstanties, vermeld in artikel 24 of in artikel 42 of bij zijn afwezigheid zijn gemachtigde als de adviesinstantie tijdig advies heeft verstrekt of als aan hem ten onrechte niet om advies werd verzocht;*

*4° het college van burgemeester en schepenen als het tijdig advies heeft verstrekt of als het ten onrechte niet om advies werd verzocht;*

*5° [...];*

*6° de leidend ambtenaar van het Departement Omgeving of bij zijn afwezigheid zijn gemachtigde;*

*7° de leidend ambtenaar van het Agentschap Innoveren en Ondernemen of bij zijn afwezigheid zijn gemachtigde, als het project vergunningsplichtige kleinhandelsactiviteiten omvat;*

*8° de leidend ambtenaar van het agentschap, bevoegd voor natuur en bos, of, bij zijn afwezigheid, zijn gemachtigde als het project vergunningsplichtige wijzigingen van de vegetatie omvat.” (eigen markering)*

42. De provincie Noord-Brabant en de leidend ambtenaar van de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (hierna: “OMWB”) zijn de verzoekende partijen in deze vernietigingsprocedure. De eerste verzoekende partij is de provincie Noord-Brabant. Dit is de publiekrechtelijke rechtspersoon, waaronder de Gedeputeerde Staten ressorteren. De tweede verzoekende partij is de leidend ambtenaar van de OMWB.

43. Eerste verzoekende partij is te beschouwen als “betrokken publiek” in de zin van artikel 105, §2, 2° van het Omgevingsvergunningsdecreet. Een verzoekende partij kan nl. als betrokken publiek worden beschouwd als ze door de bestreden beslissing nadelige gevolgen ondervindt of vreest te ondervinden, of als ze belang heeft bij de besluitvorming over de omgevingsvergunning (artikel 2, eerste lid, 1° Omgevingsvergunningsdecreet).

Volgens vaste rechtspraak van Uw Raad moeten verzoekende partijen de gevolgen van de bestreden beslissing *voldoende aannemelijk* maken. Ze moeten de aard en de omvang van deze gevolgen concreet omschrijven en aantonen dat deze rechtstreeks of onrechtstreeks kunnen voortvloeien uit de bestreden beslissing. Deze vereisten mogen evenwel niet op een overdreven

beperkende of formalistische wijze worden toegepast, nu dergelijke invulling onverenigbaar zou zijn met artikel 9.2 van het Aarhusverdrag.<sup>2</sup>

Met de bestreden beslissing vergunt verwerende partij een project dat aanzienlijke stikstofuitstoot zal veroorzaken op het door Noord-Brabant beschermde (en reeds overbelaste) Natura 2000-gebied Brabantse Wal: een betekenisvolle aantasting is niet met zekerheid uit te sluiten. Dit gegeven werd in het aanvraagdossier en de bestreden beslissing niet, of alleszins manifest onvoldoende in de beoordeling betrokken.

Project One ligt in de nabijheid van het Nederlandse Natura 2000-gebied Brabantse Wal. De aangevraagde ethaankraker met bijhorende infrastructuur ligt slechts op circa vier kilometer van de Nederlandse grens waar het betrokken Natura 2000-gebied begint. Onderstaande kaart verduidelijkt de afstand (nl. ca 4,1 km) tussen de locatie van de ethaankraker tot aan het dichtstbij gelegen punt van de Brabantse Wal:



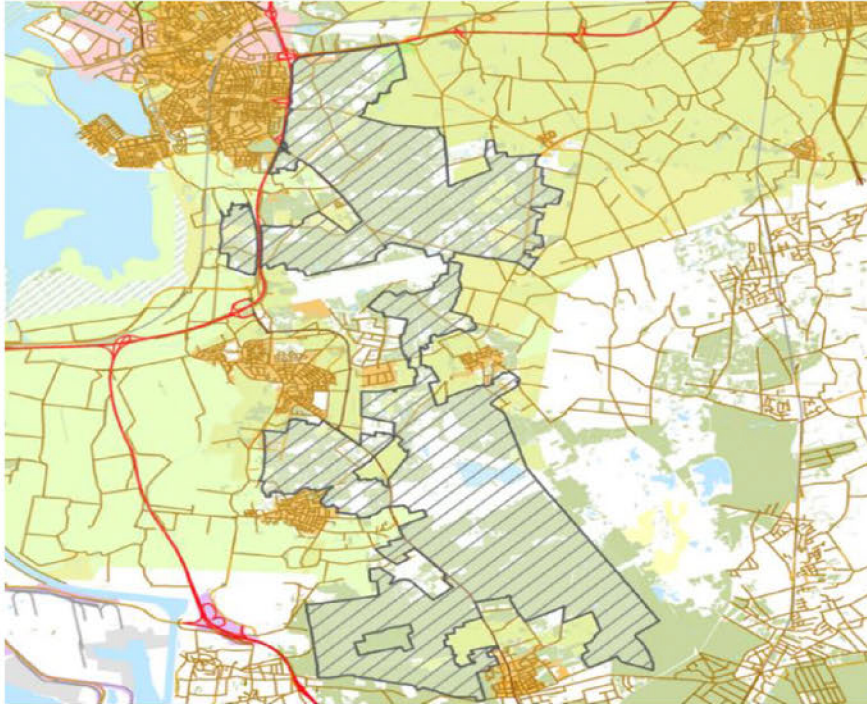
(Bron: Schermafbeelding Geopunt)

De Brabantse Wal strekt zich van daar uit richting het noorden langs Ossendrecht, Hoogerheide en Bergen op Zoom, op het grondgebied van de provincie Noord-Brabant.

De Brabantse Wal is op onderstaande kaart aangeduid als het gearceerd gebied met links onderaan in de hoek van de kaart de Antwerpse Haven (grijs/wit) waar de ethaankraker gesitueerd zal zijn:

---

<sup>2</sup> GwH 30 september 2010, nr. 109/2010.



(Bron: Schermafbeelding Omgevingsloket)

In het Natura 2000-gebied Brabantse Wal zijn de volgende habitattypen gevoelig voor stikstofdepositie:

- H2310 Stuifzandheiden met struikhei
- H2330 Zandverstuivingen
- H3130 Zwakgebufferde vennen
- H3160 Zure vennen
- H4010A Vochtige heiden
- H4030 Droge heide

Naast deze habitattypen zijn voor dit gebied ook instandhoudingsdoelstellingen geformuleerd voor Habitat- en Vogelrichtlijnsoorten. Het gaat om de volgende soorten met een stikstofgevoelig leefgebied:

- H1166 Kamsalamander
- H1831 Drijvende waterweegbree
- A004 Dodaars
- A008 Georde fuut
- A072 Wespendif
- A224 Nachtzwaluw
- A236 Zwarte specht
- A246 Boomleeuwerik

Voor deze habitattypen- en soorten zijn herstel- en verbeterdoelstellingen gesteld, die worden besproken in de Gebiedsanalyse Brabantse Wal (128) van 15 december 2017. (stuk 18)

De aanvraag omvat de bouw en exploitatie van een ethaankraker (ECR) met bijhorende ondersteunende infrastructuur. **De maximale stikstofdepositie op de Brabantse Wal van de exploitatiefase bedraagt 7-10 mol /ha/jr op het Vogelrichtlijngebied en 3-7 mol op het Habitatrictlijngebied.** Een significante negatieve impact van de stikstofdepositie op dit reeds overbelaste Natura 2000-gebied is hierbij zeer waarschijnlijk.

De Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant zijn het aangewezen bevoegde gezag wanneer het gaat om het bewaken en vrijwaren van de kwaliteit van het reeds overbelaste Natura 2000-gebied Brabantse Wal. De bestreden beslissing raakt bijgevolg aan het belang van Noord-Brabant, namelijk de vrijwaring, instandhouding en bescherming van de Brabantse Wal als Natura 2000-gebied.<sup>3</sup>

Via de Gedeputeerde Staten, nl. het bestuursorgaan van de publiekrechtelijke rechtspersoon provincie Noord-Brabant die echter geen aparte rechtspersoonlijkheid heeft, ziet de provincie Noord-Brabant erop toe dat instandhoudingsmaatregelen als bedoeld in (onder meer) artikel 6, eerste lid, van de Habitatrictlijn worden getroffen die nodig zijn voor Natura 2000-gebieden die zich op haar grondgebied bevinden, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor de onderscheiden gebieden. Ook dragen de Gedeputeerde Staten er zorg voor dat in hun provincie passende maatregelen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn worden getroffen die nodig zijn voor Natura 2000-gebieden, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor de onderscheiden gebieden.<sup>4</sup>

De bestreden beslissing raakt dan ook aan het belang van de provincie Noord-Brabant, nu het project bijkomende stikstofdepositie veroorzaakt op het door haar beschermde Natura 2000-gebied waarin er zich habitattypes en soorten bevinden die zeer gevoelig zijn voor verzuring en vermessing. De provincie Noord-Brabant vreest dan ook dat het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen voor het betrokken Natura 2000-gebied in gevaar komt en mogelijke schade aan de natuur niet uit te sluiten valt.

44. Tweede verzoekende partij is te beschouwen als (de leidend ambtenaar van) de adviesinstanties, vermeld in artikel 24 of in artikel 42 Omgevingsvergunningsdecreet, waarvan sprake in artikel 105, §2, eerste lid, 3° Omgevingsvergunningsdecreet. Artikel 27 Omgevingsvergunningsbesluit omvat een adviesverplichting voor projecten die aanzienlijke grensoverschrijdende milieueffecten kunnen hebben op het grondgebied van een andere EU-lidstaat of een verdragspartij bij het Verdrag van Espoo. Op grond van dit artikel moet de bevoegde overheid voor het project, een advies vragen aan de buitenlandse “bevoegde autoriteit” en die laatste in kennis stellen van het voorgenomen project, wanneer zij vaststelt dat er aanzienlijke grensoverschrijdende milieueffecten kunnen optreden.

---

<sup>3</sup> Zie de Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet, hierna: Ow.).

<sup>4</sup> Conform artikel 2.18, eerste lid, g) Ow..

In eerste administratieve aanleg heeft de provincie Antwerpen een adviesvraag aan OMWB gesteld en het is deze dienst die op 14 oktober 2021 (ongunstig) advies heeft verleend (Stuk 2). Ook in de beroepsprocedure na het vernietigingsarrest van Uw Raad dd. 20 juli 2023 heeft OMWB op verzoek van de verwerende partij op 9 november 2023 opnieuw een (ongunstig) advies verleend. (Stuk 8)

In beide onderbouwde ongunstige adviezen wordt uiteengezet dat Noord-Brabant niet akkoord kan gaan met de gemaakte passende beoordeling omdat deze volgens haar niet voldoet aan de vereisten van de Europese Habitatrichtlijn. Zowel het project-MER (met inbegrip van de (aangevulde) passende beoordeling) als de bestreden beslissing zijn daarom onvolkomen, foutief en dus onwettig.

Ondanks het ongunstige advies van 9 november 2023 waarin Noord-Brabant de verwerende partij heeft gewezen op onvolkomenheden en gebreken in de passende beoordeling waardoor de werkelijke impact op het betrokken Natura 2000-gebied verkeerd minstens onafdoende werd beoordeeld, heeft de verwerende partij alsnog de vergunning verleend. Nochtans had de verwerende partij tot het besluit moeten komen dat, omwille van de significante negatieve effecten op de Brabantse Wal, er geen vergunning kan worden afgeleverd. Uw Raad heeft in dit verband op heldere wijze bevestigd dat slechts een vergunning kan worden verleend op voorwaarde dat er in de passende beoordeling het onmiskenbare wetenschappelijke bewijs wordt geleverd dat het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar komt ingevolge de toename aan stikstofdepositie.<sup>5</sup> Zulke garantie ligt niet voor, ook niet nu het Stikstofdecreet mede als rechtsgrondslag wordt aangehaald om de bestreden beslissing te schragen. Ook het zogenaamde bijkomende motief dat de impactscore van Project One, die volgens de bestreden beslissing werd berekend op basis van het Stikstofdecreet, minder bedraagt dan 1, biedt die garantie immers niet in concreto en rekening houdend met de overbelaste situatie en de instandhoudingsdoelstellingen en natuurkenmerken van de Brabantse Wal. Het is immers niet omdat een project in abstracto een lage impactscore heeft (i.e. een impactscore kleiner of gelijk aan 1) dat er zonder redelijke wetenschappelijke twijfel kan worden gesteld dat de effecten van dat project niet kunnen zorgen voor een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de SBZ-H. De verscherpte natuurtoets moet in concreto en per dossier gebeuren en niet in abstracto.

Het is de bevoegde instanties altijd te doen geweest om een correcte naleving van de milieuregeling en dus eisen zij een afdoende en concrete passende beoordeling. Het is absoluut geen verzet tegen een project op zich, wel een ageren vanuit een noodzaak en rechtsplicht om de Europese wetgeving toe te passen en af te dwingen en de kwetsbare natuurgebieden te beschermen zoals het hoort.

45. Als bevoegde instanties die moeten waken over het provinciaal belang beschikken verzoekende partijen over het belang om huidig verzoekschrift in te dienen. Overigens is het belang van de provincie Noord-Brabant in gelijkaardige Vlaamse procedures reeds meermaals

---

<sup>5</sup> RvWb 25 februari 2021, nr. RvWb-A-2021-0697.

aanvaard door de verwerende partij alsook door uw Raad voor Vergunningsbetwistingen<sup>6</sup>, zo ook in het arrest van Uw Raad dd. 20 juli 2023 waarbij de eerste beslissing van verwerende partij over de voorliggende vergunningsaanvraag reeds werd vernietigd<sup>7</sup>.

Bijgevolg beschikken verzoekende partijen over het rechtens vereiste belang om dit beroep in te dienen bij Uw Raad.

46. Het verzoekschrift is ontvankelijk.

### 3. HOOGDRINGENDHEID

47. Vooreerst past het een woordje uitleg te verschaffen waarom in de eerdere twee procedures voor Uw Raad gericht tegen vergunningsbeslissingen m.b.t. Project One door de verzoekende partijen géén vordering tot schorsing werd ingediend en waarom de verzoekende partijen thans wél een vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden vergunningsbeslissing vorderen voor Uw Raad, gelijktijdig met het indienen van een verzoekschrift tot nietigverklaring.

De verzoekende partijen hebben in de eerdere twee verzoekschriften tot nietigverklaring steeds voorbehoud gemaakt om later een vordering tot schorsing in te dienen, als hangende de procedure zou blijken dat er geen tijdige rechtsbescherming ten gronde mogelijks zou zijn (een vernietigingsarrest), voordat Project One *in exploitatie* zou gaan. Het is immers vooral de stikstofdepositie als gevolg van de *exploitatie* die de verzoekende partijen voor Uw Raad als problematisch aanvoeren en wat in het bijzonder schadelijk zal zijn voor de Brabantse Wal. Thans is deze garantie van een tijdige rechtsbescherming ten gronde er allerminst, zoals verder zal worden aangetoond en is er dus sprake een objectieve en aangetoonde hoogdringendheid. Enkel een ingrijpen van de administratieve kort gedingrechter kan deze noodzakelijke rechtsbescherming bieden, in afwachting van een vernietigingsarrest van Uw Raad ten gronde.

48. Krachtens art. 40, §1 DBRC-decreet kan Uw Raad de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing bevelen op voorwaarde dat er hoogdringendheid is en dat de verzoekende partij minstens één ernstig middel aanvoert.

De verzoekende partij die vindt dat haar zaak hoogdringend is, moet in het verzoekschrift onderbouwd uiteenzetten waarom dat het geval is (artikel 40, §3 DBRC-decreet).

Uit de vaste rechtspraak van uw Raad<sup>8</sup> volgt dat de verzoekende partij moet aantonen dat de behandeling van haar zaak onverenigbaar is met de behandelingstermijn van een vordering tot nietigverklaring teneinde te voldoen aan het vereiste van hoogdringendheid. Op de verzoekende partij rust de rust de bewijslast om voldoende precies en aannemelijk aan te tonen dat ze nadelige

---

<sup>6</sup> Zie bv. arrest RvVb van 5 november 2019 (1718-RvVb-0775-A) en arrest RvVb van 11 augustus 2020 (1920-RvVb-0363-SA), waarin de provincie Noord-Brabant en de leidend ambtenaar van de dienst OMWB optraden als verzoekende partijen en de bevoegdheid en hoedanigheid van deze partijen om op ontvankelijke wijze beroep in te stellen werd bevestigd.

<sup>7</sup> RvVb 20 juli 2023, nr. RvVb-A-2223-1097.

<sup>8</sup> Zie o.a.: RvVb 18 juli 2024, nr. RvVb-S-2324-0947; RvVb 18 juli 2024, nr. RvVb-S-2324-0942.

gevolgen kan ondervinden door de bestreden beslissing en de afhandeling van de vernietigingsprocedure te laat zal komen om die gevolgen te voorkomen.

49. Onder randnummers 70 en volgende van dit verzoekschrift wordt aangetoond dat de exploitatie als gevolg van de bestreden beslissing een directe en ernstige negatieve impact zal hebben op de natuurwaarden en instandhoudingsdoelstellingen van de reeds overbelaste speciale beschermingszone Brabantse Wal. Deze nadelen zullen optreden als gevolg van een belangrijke stikstofdepositie als gevolg van de exploitatie op reeds overbelaste habitats binnen de Brabantse Wal. Deze nadelen manifesteren zich met andere woorden vooral vanaf en bij (de aanvang van) de exploitatie, zelfs bij het gebeurlijke proefdraaien ervan. Het is met andere woorden essentieel, ter bescherming van de belangen van de verzoekende partijen, dat er een vernietigingsarrest zal zijn voordat een voldoende feit *kan* worden gecreëerd en de exploitatie een aanvang kan nemen en de werken voleindigd kunnen worden (en moeilijk terug te draaien zijn).

De verzoekende partijen kunnen wat de timing van de werken betreft, enkel voortgaan op het aanvraagdossier en de bestreden beslissing en de publieke berichtgeving in de media. Het is in deze onbetwist dat de werken – niettegenstaande de vernietigingsberoepen – op eigen risico verder worden uitgevoerd.

De aanlegfase is reeds aangevat en zal- volgens het aanvraagdossier en de bestreden beslissing- lopen tot circa midden 2026. Volgens de huidige planning voor Project One zal de exploitatiefase in het derde kwartaal van 2026 beginnen (eigen onderstreping):

*“De aanvraag voorziet twee fases, zijnde.*

- *Aanlegfase: in deze fase wordt het terrein bouwrijp gemaakt en worden de installaties en gebouwen gebouwd. Dit omvat het kappen van het aanwezige bos, het verwijderen van de vegetatie, nivelleringswerken, uitvoeren geotechnisch onderzoek, aanleg werfvoorzieningen, constructie van de installaties en gebouwen. Deze fase is reeds aangevat en de aanvrager schat dat deze fase loopt tot circa midden 2026.*
  - *Verwijdering vegetatie en algemene terreinwerken met volgende voorzieningen:*
    - *Kleine werfketen voor toegangscontrole;*
    - *Werkketen voor 2 x 25 arbeiders;*
    - *2 stroomgeneratoren met stookolietank van 5.000 l,*
    - *Tijdelijke werfwegen en werfzones;*
  - *Verdere aanleg met contractordorp met parking en laydown zone ingericht in het noordelijk deel van het projectgebied en op enkele plaatsen in het zuidelijk deel lokale werfvoorzieningen. Volgende voorzieningen worden beoogd:*
    - *Kantoorruimte voor circa 400 personen,*
    - *Kleedruimte voor circa 1.000 personen,*
    - *Eetruimte voor circa 1.000 personen;*

- 4 opslagloodsen van maximaal 600 m<sup>2</sup> elk;
  - Dieselopslag, brandstofverdeelinstallaties en noodstroomgeneratoren;
  - Bouwen van de gebouwen en procesinstallaties in het zuidelijk projectgebied;
- *Exploitatiefase. in deze fase zijn de installaties en de ondersteunende infrastructuur operationeel met periodieke onderhoudswerkzaamheden. De aanvrager schat in dat de eigenlijke exploitatie start circa midden 2026. Het grote contractordorp ter hoogte van het noordelijk projectgebied blijft ook tijdens de exploitatiefase in gebruik tijdens de geplande onderhoudsstilstanden.*

*In het project-MER zijn heel wat (projectgeïntegreerde) milderende maatregelen opgenomen. Het is aangewezen om in de bijzondere voorwaarden op te leggen dat deze moeten worden uitgevoerd. Waar nodig bijvoorbeeld in kader van handhaafbaarheid, worden de meest relevante voorwaarden geconcretiseerd.*

#### **Afbakening project en scope**

*De aanleg van de kade is reeds aangevat. De kaaimuur zal volledig gerealiseerd zijn tegen begin 2024. Dit wil zeggen dat er mogelijk cumulatieve effecten optreden tijdens de aanleg- en bouwfase. De relevante cumulatieve effecten met dit project zijn mee beoordeeld in het project-MER (zie in het bijzonder paragraaf 5.41, met verwijzing naar het onderzoek van de cumulatieve effecten in alle disciplines.*

(blz. 77-78 van de bestreden beslissing)

*De inrichtingen en activiteiten behorende exclusief tot de aanlegfase en de stedenbouwkundige handelingen ten behoeve van en gerelateerd aan de werf worden aangevraagd voor een bepaalde duurtijd, met name de duurtijd van de werken. De aanvrager schat in dat de aanlegfase bij start in 2022 zal lopen tot midden 2026. Het is aangewezen een effectieve vergunningstermijn voor de aanlegfase op te nemen, meer bepaald voor een duur van 5 Jaar vanaf de start van de werkzaamheden, teneinde mogelijke vertragingen enigszins te kunnen opvangen.*

(blz. 183 van de bestreden beslissing, tevens geciteerd op blz. 94 van de antwoordnota d.d. 29 april 2024)

Welnu, anders dan het geval was in de eerdere twee procedures, kan thans niet met zekerheid gesteld worden dat een gebeurlijk vernietigingsarrest er “tijdig” zal zijn, nl. voordat de ethaankraker volledig operationeel is (en dus een voldongen feit werd gecreëerd) en in exploitatie kan gaan, met onmiddellijke nefaste gevolgen voor de natuurwaarden en instandhoudingsdoelstellingen van de Brabantse Wal. Immers zijn er heel wat onzekere factoren die de timing en afhandeling van een vernietigingsberoep voor Uw Raad zullen bepalen en waardoor het onzeker is of er een ‘tijdig’ vernietigingsarrest van Uw Raad zal voorliggen:

- De bestreden beslissing is, onder meer, gesteund op het Stikstofdecreet. Tegen dit decreet zijn verschillende vernietigingsprocedures ingesteld (onder meer met betrekking tot de bepalingen houdende invoering van drempelwaarden/impactscores etc.), die een mogelijke relevantie kunnen hebben voor de rechtsgrondslag en wettigheidsbeoordeling van de bestreden beslissing. De verzoekende partijen kunnen moeilijk voorspellen hoe Uw Raad hiermee zal omgaan. Er zijn verschillende scenario's denkbaar: Uw Raad zou het arrest van het Grondwettelijk Hof kunnen afwachten alvorens een arrest te vellen, zelf prejudiciële vragen/vragen stellen in het kader van dit dossier, ofwel oordelen dat het resultaat van deze procedures het verloop van deze procedure om welke reden dan ook niet moet beïnvloeden. Conclusie is alleszins dat de procedures voor het Grondwettelijk Hof de timing van de afhandeling van de procedure ten gronde kunnen beïnvloeden/verlengen, minstens dat deze mogelijkheid bestaat.
- De procedure bij het Grondwettelijk Hof is ook moeilijk te voorspellen naar timing en verloop toe. In een Memorandum aan de formateur van de federale Regering van 29 november 2019 stelde het Hof nog zelf aan de kaak dat de gemiddelde termijn 15 maanden bedraagt, hetgeen een overschrijding vormt van de opgelegde ordetermijn van maximaal 12 maanden.<sup>9</sup>

Gezien er heel wat vragen rijzen over de verenigbaarheid van het Stikstofdecreet met het Europese natuurbehoudsrecht, is het allerm minst denkbeeldig dat het Grondwettelijk Hof op diens beurt een prejudiciële vragen/vragen zal stellen aan het Europese Hof van Justitie omtrent de verenigbaarheid van het Stikstofdecreet in zijn geheel of op bepaalde punten met het Europese recht. Volgens de meest recente statistieken<sup>10</sup> bedroeg de totale gemiddelde behandelingsduur, alle soorten zaken samen bezien bij het Europese Hof van Justitie 16,1 maanden in 2023.

- De werken zijn in volle uitvoering. Dat is onbetwist. De verzoekende partijen hebben geen enkele impact over de timing en snelheid/ gebeurlijke versnelling van de werken, noch over het tijdstip waarop INEOS de ethaankraker in exploitatie zal laten gaan. De verzoekende partijen hebben het raden ernaar hoe de werken/exploitatiehorizon eruit zien tov de assumpties gemaakt in het aanvraagdossier.

Al deze aspecten in ogenschouw nemend, en ook gelet op het feit dat de gemiddelde doorlooptijd (zonder de hypothese van prejudiciële vragen of vernietigingsprocedures bij het Grondwettelijk Hof die relevant kunnen zijn) van een vernietigingsberoep voor Uw Raad ongeveer 1 jaar kan bedragen, maken dat er in deze sprake is van een objectieve hoogdringendheid. De verzoekende partijen hebben geen andere keuze dan een vordering tot schorsing bij Uw Raad in te dienen, omdat er anders een niet onaanzienlijk risico is dat er geen tijdige rechtsbescherming is (bv. tegen het eerste kwartaal van 2026 en dit al vanuit de assumptie dat de werken verlopen volgens de aangekondigde planning), vooraleer de ethaankraker de exploitatie zou aanvatten en het voldongen feit werd gecreëerd, met alle nefaste gevolgen voor de Brabantse Wal van dien. De

---

<sup>9</sup> Memorandum aan de formateur van de federale Regering van 29 november 2019, <https://www.const-court.be/public/pbcp/n/pbcp-2019-002n.pdf>.

<sup>10</sup> [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_14640/nl/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_14640/nl/), geraadpleegd op 5 september 2024.

verzoekende partijen hebben geen enkele garantie dat de vergunninghouder de exploitatie vrijwillig zal uitstellen of de werken vrijwillig zal stilleggen in afwachting van een vernietigingsarrest van Uw Raad. De verzoekende partijen stellen een gewone procedure tot schorsing in, nu deze tijdig rechtsbescherming zou kunnen bieden, met een doorlooptijd van ongeveer 6 maanden. Uw Raad kan deze zaak in een administratief kort geding afhandelen tijdig en als Uw Raad het noodzakelijk zou achten om prejudiciële vragen te stellen, dan kan dit naar mening van de verzoekende partijen in de procedure ten gronde gebeuren, zonder dat het voldongen feit zich zal manifesteren.

50. Uw Raad aanvaardde recent hoogdringendheid in gelijkaardige situaties:

RvWb 28 september 2023, nr. RvWb-S-2223-0078

*De doelmatigheid van een schorsingsvordering hangt af van de behandelingstermijn van het vernietigingsberoep en van de aanvang en snelheid van de uitvoering van de vergunning. Een verzoekende partij heeft geen vat op het verloop van de vernietigingsprocedure of op het tijdstip van de aanvang van de werken. Uit haar schriftelijk standpunt blijkt dat de tussenkommende partij wenst een aanvang te nemen met de uitvoering van de werken in juli 2023, en dat ze de uitkomst van de vernietigingsprocedure niet wenst af te wachten. De verzoekende partij bevestigt op de zitting van 14 september haar vaste voornemen om zo snel mogelijk met de werken te starten. Samen met de verzoekende partijen kan redelijkerwijze worden aangenomen dat de constructie van de windturbines kan worden gerealiseerd vooraleer de vernietigingsprocedure wordt afgerond. In de beschrijvende nota bij de aanvraag geeft de tussenkommende partij immers zelf aan dat de totale duur voor de realisatie van het aangevraagde project ongeveer een vijftal maanden zal bedragen. De aangevoerde hinder realiseert zich van zodra de windturbines gebouwd zijn, ze hoeven daarvoor nog niet operationeel te zien. De verzoekende partijen maken dan ook voldoende aannemelijk dat het resultaat van de vernietigingsprocedure niet kan worden afgewacht.*

RvWb 3 augustus 2023, nr. RvWb-S-2223-1132

*De doelmatigheid van een schorsingsvordering hangt af van de behandelingstermijn van het vernietigingsberoep en van de aanvang en snelheid van de uitvoering van de vergunning. Een verzoekende partij heeft geen vat op het verloop van de vernietigingsprocedure of op het tijdstip van de aanvang van de werken. Als stuk 21 voegt de verzoekende partij een vertrouwelijk schrijven van de raadsman van de tussenkommende partij waarin aan de verzoekende partij meegedeeld wordt dat de tussenkommende partij gestart is met de uitvoering van de werken. Als stuk 22 voegt de verzoekende partij foto's waaruit zou moeten blijken dat het terrein in gereedheid werd gebracht om de padelhal op te richten.*

*Zoals hoger reeds werd vastgesteld betwist de tussenkommende partij niet dat een aanvang werd genomen met de uitvoering van de werken en dat ze uitkomst van de procedure ten gronde niet zal afwachten. Samen met de verzoekende partij kan redelijkerwijze worden aangenomen dat de padelhal op korte termijn kan worden gerealiseerd aangezien deze*

*opgetrokken zal worden in prefab-materialen. Gelet op de reële doorlooptijd van de procedure ten gronde kunnen deze werken op dat ogenblik al beëindigd zijn en kunnen de terreinen al in gebruik zijn. De gevreesde mobiliteitshinder als gevolg van de bouw en ingebruikname van de padelhal kan zich dus relatief snel voordoen en het doorlopen van de vernietigingsprocedure zal te laat komen om deze nadelige gevolgen te voorkomen.*

*De omstandigheid dat de constructie eenvoudig en snel opnieuw kan worden afgebroken, wat de tussenkommende partij in haar schriftelijke uiteenzetting opwerpt, is niet dienend en heeft niet tot gevolg dat de (mobiliteits)hinder waarvan de verzoekende partij gewag maakt, tijdelijk is. Het voorgaande doet evenmin afbreuk aan de naar het oordeel van de Raad aangetoonde hoogdringendheid van de zaak.*

RvVb 24 juni 2022, nr. RvVb-S-2122-0910

*De doelmatigheid van een schorsingsvordering hangt af van de behandelingstermijn van het vernietigingsberoep en van de aanvang en snelheid van uitvoering van de vergunning. Een verzoekende partij heeft geen vat op het verloop van de vernietigingsprocedure of op het tijdstip van de aanvang van de werken. Van de verzoekende partijen kan en mag geen onmogelijke bewijslast gevraagd worden, zeker niet nu blijkt dat de tussenkommende partij zelf geen indicatie geeft van het tijdstip waarop ze met de werken zou starten. Er kan redelijkerwijze worden aangenomen dat de aanleg van de parking in functie van de ophaaldienst op korte termijn kan worden gerealiseerd. Gelet op de reële doorlooptijd van de vernietigingsprocedure kunnen deze werken op dat ogenblik al beëindigd zijn en kan het terrein al dienstdoen als uitvalsbasis voor de ophaaldienst. De gevreesde geluids- en mobiliteitshinder als gevolg van de uitbreiding van de site met de ophaaldienst kunnen zich dus relatief snel voordoen en het doorlopen van de vernietigingsprocedure zal te laat komen om deze nadelige gevolgen te voorkomen. De eerste tot en met de derde verzoekende partij overtuigen dan ook van de vereiste hoogdringendheid.*

Geciteerde rechtspraak heeft gelijkaardige feitelijke aspecten in die zin dat ook in casu reeds begonnen is met de werken en dat het doorlopen van de vernietigingsprocedure mogelijks te laat zal komen om de nadelige gevolgen van aanvang van exploitatie te voorkomen.

In casu zijn deze nadelige effecten mogelijk van zeer schadelijke aard voor het betrokken Natura 2000-gebied. Het aanvangen van de exploitatie is bovendien onomkeerbaar gelet op de aard, omvang en waarde van de betrokken ethaankraker.

51. De vordering is hoogdringend.

#### 4. ERNSTIGE MIDDELEN

##### 4.1 Vooraf: afbakening van het verzoek tot vernietiging van verzoekende partijen

52. De bestreden beslissing betreft enerzijds:

- (i) de intrekking van de voorgaande omgevingsvergunning, m.n. het ministerieel besluit van 7 januari 2024 houdende uitspraak na vernietigingsarrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen over de beroepen aangetekend tegen het besluit van de deputatie van de provincie Antwerpen, nr. OMGP-2021-0313 van 16 december 2021 waarbij een omgevingsvergunning deels is verleend aan de nv Ineos Olefins Belgium voor een chemisch bedrijf gelegen te 2040 Antwerpen, Scheldelaan 460-490 (Dossiernummer: OMV/2021104744 - Projectinhoudversie (PIV): V3)
- (ii) en anderzijds doet de bestreden beslissing opnieuw uitspraak na het voormelde vernietigingsarrest van Uw Raad en wordt de omgevingsvergunning opnieuw deels verleend.

Volgens de verwerende partij wordt het ministerieel besluit dd. 7 januari 2024 ingetrokken om de volgende reden: *“gelet op de betwisting hiervan [m.n. dat de bijsturing van de passende beoordeling mogelijk is binnen de huidige procedure zonder dat de aanvrager een volledig nieuwe aanvraag moet indienen] in het kader van de hangende beroepen [bij Uw Raad tegen het ministerieel besluit dd. 7 januari 2024] is er rechtsonzekerheid en mogelijk van een onrechtmatigheid, zodat het in het belang van alle betrokken partijen is om over te gaan tot de intrekking van het ministerieel besluit van 7 januari 2024 met het oog op het herstel van dit wettigheidsbezwaar”.*

Dit is toch een vreemde redenering, omdat de werken ten uitvoering van de vergunning van 7 januari 2024 met medeweten van de Vlaamse overheid werden verder gezet en de Vlaamse overheid steeds heeft volgehouden voor Uw Raad dat de besluitvorming dd. 7 januari 2024 wél wettig was. De verzoekende partijen hebben belang bij het aanvechten van deze beslissing, want deze heeft tot gevolg dat de rechtsgang voor Uw Raad in de lopende vernietigingsprocedure ernstig wordt gehypothekeerd (of zelfs zonder voorwerp wordt) en verzoekende partijen opnieuw rechtsbescherming moeten zoeken bij Uw Raad, gericht tegen een beslissing genomen in de volle zomer- en vakantieperiode.

53. Op 23 februari 2024 trad het Stikstofdecreet in werking.

De verwerende partij vermeldt in de bestreden beslissing dit decreet als basis voor deze beslissing. O.m. het motief om na de intrekking van het besluit van 7 januari 2024 de omgevingsvergunning onmiddellijk opnieuw te kunnen verlenen, wordt in het Stikstofdecreet gezocht (cf. artikel 90, § 1 Stikstofdecreet, artikel 63 en 64 Omgevingsvergunningsdecreet, zie bestreden beslissing p. 187).

Verder maakt de verwerende partij in de bestreden beslissing voor de toetsing van de stikstofdeposities die met het project gepaard gaan, toepassing van het beoordelingskader van

het Stikstofdecreet (zie bestreden beslissing, p.166 e.v.). Zij concludeert dat *“de impactscore (...) van Project One minder dan 1 (bedraagt) voor de voorliggende aanvraag”* en dat *“bijgevolg krachtens artikel 28, lid 1 Stikstofdecreet geen passende beoordeling (diende) te worden opgesteld door de aanvrager”*. De verwerende partij vervolgt dat *“het aanvraagdossier dateert van voor de inwerkingtreding van het Stikstofdecreet en een passende beoordeling voor de Vlaamse en Nederlandse Natura 2000-gebieden (bevat)”* en dat *“de inhoud van beide passende beoordelingen aanvaard (wordt)”*. Vervolgens stelt de verwerende partij dat *“de vaststelling dat in toepassing van het Stikstofdecreet geen passende beoordeling vereist is, bijgevolg een bijkomende motivering (ten overvloede) (betreft) die de adviezen en motivering omtrent de daadwerkelijk uitgevoerde passende beoordeling niet vervangt.”*

M.a.w. steunt de bestreden beslissing, voor wat betreft de beoordeling van de effecten van stikstofdepositie via de lucht, op twee motieven waaraan twee onderscheiden passende beoordelingen ten grondslag liggen. Verzoekende partijen zetten in dit verzoekschrift uiteen dat beide passende beoordelingen ontoereikend zijn en dus dat beide motieven onwettig zijn en geen steun kunnen bieden voor de bestreden beslissing zodat de bestreden beslissing dan ook moet worden geschorst en vernietigd.

54. Het beoordelingskader van artikel 28, lid 1 Stikstofdecreet, dat een zogenaamde “bijkomende motivering” uitmaakt voor de bestreden beslissing, is gesteund op de passende beoordeling voor de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 10 maart 2023. Verzoekende partijen bekritisieren de wetenschappelijke deugdelijkheid hiervan in het *tweede middel*.

55. In het *eerste middel* hernemen verzoekende partijen in grote mate de uiteenzetting uit het eerste (en enig) middel uit het verzoekschrift van 21 februari 2024 tegen het ministerieel besluit van 7 januari 2024. Aangezien de passende beoordeling in tussentijd niet werd gewijzigd en de bestreden beslissing geen andere beoordeling daarover bevat dan in het besluit van 7 januari 2024, afgezien dan van de zogenaamde “bijkomende motivering” op basis van de berekening van de impactscore van Project One, gaat de argumentatie in dit middel nog steeds op. Voor zover als nodig verduidelijken verzoekende partijen daarbij dat dit middel gericht is tegen de passende beoordeling gevoegd als bijlage 10 bij het project-MER, ingediend door de aanvrager tijdens de beroepsprocedure na het vernietigingsarrest van Uw Raad met nummer Rvwb-A-2223-1097 van 20 juli 2023, met tekstuele wijzigingen aangeduid met gele markering. De “nieuwe” bijlage 10 bij het project-MER bestaat uit:

- Bijlage 10.1: een aanvulling van de passende beoordeling voor de Nederlandse Natura 2000-gebieden;
- Bijlage 10.2: een aanvulling van de passende beoordeling voor de Vlaamse Natura 2000-gebieden;
- Bijlage 10.3: een aanvulling van de verscherpte natuurtoets.

In wat volgt, worden de middelen nader uiteen gezet.

#### 4.2 Eerste middel: de passende beoordeling van de aanvrager is ontoereikend

Genomen uit de schending van artikel 36ter, §3 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna: Natuurdecreet), artikel 6, derde lid Richtlijn 92/43 van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna: Habitatrichtlijn), het voorzorgbeginsel uit artikel 1.2.1, §2 van het DABM, artikel 4.3.1, §§1-2 en artikel 4.3.3 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening dd. 15 mei 2015 (hierna: VCRO), en van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering (hierna: Formele Motiveringswet) en van het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

##### (a) Samenvatting van het middel

Doordat de kritische depositiewaarde in het Natura 2000-gebied Brabantse Wal reeds overschreden is, waaruit volgt dat des te voorzichtiger moet worden omgesprongen met elke aanvullende impact op dit gebied en het studiewerk en motivering moet des te overtuigender zijn;

En doordat de passende beoordeling, daarin gevolgd door de bestreden beslissing, uitgaat van zgn. “niet meetbare” en “niet aantoonbare” effecten en zgn. prognoses en dalende trends zonder daarbij een concreet onderzoek uit te voeren op basis van objectieve en wetenschappelijk vastgestelde gegevens op grond waarvan met wetenschappelijke zekerheid elke betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone Brabantse Wal wordt uitgesloten, in het bijzonder wat betreft het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen;

En doordat de bestreden beslissing de grieven uit het beroepschrift van 14 januari 2022 vanwege verzoekende partij in dit verband niet ernstig heeft onderzocht noch weerlegd, noch de opmerkingen in het advies van verzoekende partij dd. 9 november 2023;

En doordat de passende beoordeling noch de bestreden beslissing is gebaseerd op de laatste wetenschappelijke gegevens;

En doordat er bijgevolg niet met (voldoende en vaststaande) wetenschappelijke zekerheid wordt aangetoond dat er als gevolg van de aanvraag geen betekenisvolle aantasting zal zijn van de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone Brabantse Wal;

En doordat vervolgens moet worden vastgesteld dat de vergunningsaanvraag geen toereikende passende beoordeling bevat, met wetenschappelijk overtuigende stukken ter uitsluiting van een significante impact op het Natura 2000-gebied Brabantse Wal, maar verwerende partij de passende beoordeling als noodzakelijk stuk in de vergunningsaanvraag niet ernstig heeft onderzocht en – onterecht – besluit in de bestreden beslissing dat er geen significante effecten zullen optreden en de omgevingsvergunning (deels) verleent;

Terwijl uit artikel 6 van de Habitatrichtlijn, artikel 36ter van het Natuurdecreet en het voorzorgsbeginsel van het DABM volgt dat er een verplichting rust op de initiatiefnemer (de aanvrager van een vergunning) om een onderbouwde passende beoordeling op te maken, opdat

uitgesloten kan worden dat diens project een betekenisvolle aantasting van een speciale beschermingszone kan veroorzaken. Deze verplichting geldt ook indien het natuurgebied op het grondgebied van een aangrenzende lidstaat is gelegen;

En terwijl de concrete impact van elk individueel project op een betrokken speciale beschermingszone (SBZ-H) passend en in concreto moet worden beoordeeld in het licht van de geldende instandhoudingsdoelstellingen en staat van instandhouding van de betrokken SBZ-H;

En terwijl, wanneer de kritische depositiewaarde (KDW) reeds wordt overschreden, er een vermoeden is dat elke bijkomende stikstofdepositie een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de SBZ-H kan veroorzaken en derhalve de passende beoordeling moet leiden tot volledige, precieze en definitieve vaststellingen die elke wetenschappelijke twijfel over de impact van een project op de betrokken beschermde gebieden wegneemt;

En terwijl zonder toereikende passende beoordeling die voldoende wetenschappelijke zekerheid biedt inzake de effecten op de betrokken SBZ-H geen positieve vergunningsbeslissing kan worden genomen;

Zodat de bestreden beslissing de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen schendt.

- (b) Geschonden regelgeving en essentiële evoluties in rechtspraak en recente historiek

De volgende juridische normen zijn leidend ter onderbouwing en wettigheidstoetsing van de bestreden beslissing in dit dossier:

- Artikel 6, derde lid Habitatrictlijn

*Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.*

- Artikel 36ter Natuurdecreet dat artikel 6, derde lid van de Habitatrictlijn naar intern recht omzet, bepaalt o.m.:

*§ 3. Een vergunningsplichtige activiteit die, of een plan of programma dat, afzonderlijk of in combinatie met één of meerdere bestaande of voorgestelde activiteiten, plannen of programma's, een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, zonder dat die vergunningsplichtige activiteit of dat plan of programma direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied in de speciale beschermingszone in kwestie dient onderworpen te worden*

*aan een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone.*

*(...)*

*De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het opstellen van de passende beoordeling.*

*(...)*

*§ 4. De overheid die over een vergunningsaanvraag, een plan of programma moet beslissen, mag de vergunning slechts toestaan of het plan of programma slechts goedkeuren indien het plan of programma of de uitvoering van de activiteit geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken. De bevoegde overheid draagt er steeds zorg voor dat door het opleggen van voorwaarden er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan ontstaan.*

*...*

- Artikel 1.2.1, §2 DABM

*§ 2. Op basis van een afweging van de verschillende maatschappelijke activiteiten streeft het milieubeleid naar een hoog beschermingsniveau. Het berust onder meer op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, het standstill-beginsel en het beginsel dat de vervuiler betaalt.*

- Artikel 4.3.1, §§1-2 VCRO

*§ 1. Een vergunning wordt geweigerd :*

*1° als het aangevraagde onverenigbaar is met:*

*a) stedenbouwkundige voorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken;*

*b) verkavelingsvoorschriften inzake wegenis en openbaar groen;*

*c) andere verkavelingsvoorschriften dan deze die vermeld zijn onder b), voor zover de verkaveling niet ouder is dan vijftien jaar op het ogenblik van de indiening van de vergunningsaanvraag, en voor zover van die verkavelingsvoorschriften niet op geldige wijze is afgeweken;*

*d) een goede ruimtelijke ordening;*

*2° indien de weigering genoodzaakt wordt door de decretale beoordelingselementen, vermeld in afdeling 2;*

*3° indien het aangevraagde onverenigbaar is met normen en percentages betreffende de verwezenlijking van een ...bescheiden woonaanbod, vastgesteld bij of krachtens boek 5, deel 9, van de Vlaamse Codex Wonen van 2021;*

*4° in de gevallen waarin overeenkomstig artikel 1.3.1.1, van het decreet betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018 geen vergunning kan worden afgeleverd;*

*5° als de aanvraag onverenigbaar is met een voorlopig vastgestelde ontwerp van rooilijnplan. Die weigeringsgrond vervalt als het plan niet definitief werd vastgesteld binnen de termijn die in de procedure is vastgesteld.*

*In de gevallen, vermeld in het eerste lid, 1° en 2°, kan het vergunningverlenende bestuursorgaan de vergunning toch afleveren, wanneer het van oordeel is dat de overeenstemming van het aangevraagde met het recht en de goede ruimtelijke ordening gewaarborgd kan worden door het opleggen van voorwaarden, met inbegrip van het opleggen van een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen. Die voorwaarden kunnen niet dienen om de leemten van een onvolledige of vage aanvraag op te vangen.*

*Een aanpassing van de plannen, zoals vermeld in het tweede lid, is slechts mogelijk overeenkomstig artikel 30 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning.*

*De gemeenteraad kan gemotiveerd beslissen dat de voorschriften van een verkaveling in afwijking op het eerste lid, 1°, c), behouden blijven als weigeringsgrond voor zover van die verkavelingsvoorschriften niet op geldige wijze is afgeweken. Deze gemeenteraadsbeslissing wordt bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Ze treedt in werking veertien dagen na de bekendmaking ervan en is van toepassing op vergunningsaanvragen die worden ingediend vanaf de inwerkingtreding ervan.*

*De termijn van vijftien jaar, vermeld in het eerste lid, 1°, b) en c), wordt berekend vanaf de datum van afgifte van de oorspronkelijke vergunning in laatste administratieve aanleg. Als de vergunning uitdrukkelijk melding maakt van de verschillende fasen van het verkavelingsproject, wordt de termijn gerekend per fase. Voor de tweede fase en volgende fasen wordt de termijn dientengevolge gerekend vanaf de aanvangsdatum van de fase in kwestie.*

*§ 2. De overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen :*

*1° het aangevraagde wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4;*

*2° het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand, doch het kan ook de volgende aspecten in rekening brengen:*

*a) beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in punt 1° ;*

*b) de bijdrage van het aangevraagde aan de verhoging van het ruimtelijk rendement voor zover:*

*1) de rendementsverhoging gebeurt met respect voor de kwaliteit van de woon- en leefomgeving;*

*2) de rendementsverhoging in de betrokken omgeving verantwoord is;*

*3° indien het aangevraagde gelegen is in een gebied dat geordend wordt door een ruimtelijk uitvoeringsplan, een gemeentelijk plan van aanleg of een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden waarvan niet op geldige wijze afgeweken wordt, en in zoverre dat plan of die vergunning voorschriften bevat die de aandachtspunten, vermeld in 1°, behandelen en regelen, worden deze voorschriften geacht de criteria van een goede ruimtelijke ordening weer te geven. Het vergunningverlenende bestuursorgaan kan gemotiveerd beslissen dat bepaalde voorschriften van verkavelingen ouder dan vijftien jaar, zoals bedoeld in paragraaf 1, eerste lid, 1°, c), of voorschriften van bijzondere plannen van aanleg ouder dan vijftien jaar, waarvan op grond van artikel 4.4.9/1 op rechtsgeldige wijze kan worden afgeweken, nog steeds de criteria van goede ruimtelijke ordening weergeven*

*De Vlaamse Regering kan, thematisch of gebiedsspecifiek, integrale ruimtelijke voorwaarden bepalen, ter beoordeling van de inpassing van welbepaalde handelingstypes, of van handelingen in specifieke gebieden, in een goede ruimtelijke ordening, onverminderd strengere planologische voorschriften of verkavelingsvoorschriften.*

- Artikel 4.3.3 VCRO

*Indien uit de verplicht in te winnen adviezen blijkt dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening, of indien dergelijke strijdigheid manifest reeds uit het aanvraagdossier blijkt, wordt de vergunning geweigerd of worden in de aan de vergunning verbonden voorwaarden waarborgen opgenomen met betrekking tot de naleving van de sectorale regelgeving.*

*Voor de toepassing van het eerste lid wordt onder « direct werkende normen » verstaan : supranationale, wetskrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen die op zichzelf volstaan om toepasbaar te zijn, zonder dat verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging noodzakelijk is.*

- Artikelen 2 en 3 Motiveringswet

Op grond van de artikelen 2 en 3 Motiveringswet moet de beslissing van de vergunningverlenende overheid de feitelijke en juridische overwegingen vermelden die eraan ten grondslag liggen. De opgegeven motieven die de habitattoets uitdrukken, moeten afdoende, dat wil zeggen draagkrachtig zijn. Uw Raad kan alleen rekening houden met de motivering die in de bestreden beslissing zelf staat.

- Het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In wat volgt, wordt aangetoond waarom de voormelde bepalingen en beginselen werden geschonden in de bestreden beslissing, wat o.i. dient te resulteren in een schorsing en vernietiging van de bestreden beslissing.

(c) Toelichting

(i) Juridisch kader

56. Artikel 6, derde lid van de Habitatrictlijn bepaalt dat een passende beoordeling moet worden opgemaakt voor een project, indien dit project significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, zoals een habitatrictlijngebied.

Het Europese Hof van Justitie waakt streng over de toepassing van deze bepaling. Slechts indien **met wetenschappelijke zekerheid** wordt aangetoond dat er **geen sprake is van een betekenisvolle aantasting** van de **natuurlijke kenmerken** van het betrokken Natura 2000-gebied kan een gebeurlijke vergunning worden verleend. In deze afweging moet worden rekening gehouden met het milieurechtelijke voorzorgsbeginsel en daaruit volgt dat er een hoge lat gelegd wordt: er moet wetenschappelijke zekerheid zijn.

In een passende beoordeling moeten alle aspecten van het plan of project of in combinatie met andere plannen of projecten die het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebied kunnen impacteren, worden geïnventariseerd. Dit moet bovendien gebeuren op basis van de beste en actuele wetenschappelijke kennis ter zake. Dit betekent dat alle mogelijke effecten van de vergunde activiteit in een passende beoordeling moeten worden bekeken, ten einde te kunnen beoordelen of verzekerd kan worden dat de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebied niet worden aangetast door die activiteit.<sup>11</sup>

Een passende beoordeling mag geen leemten vertonen. Ze moet daarentegen volledige, nauwkeurige en definitieve constatering en conclusies bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de geplande werkzaamheden voor het betrokken beschermde gebied wegnemen.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> HvJ 7 september 2004, C-127/02 . Zie ook HvJ 17 april 2018, C-441/17, Commissie/Polen - Bos van Białowieża, punt 113.

<sup>12</sup> HvJ 12 april 2018, C-323/17, People Over Wind en Sweetman, punt 37 en HvJ 9 september 2020, C-254/19, Friends of the Irish Environment, punt 53.

Het beschermingsregime van artikel 6 van de Habitatrichtlijn strekt zich bovendien niet alleen uit tot potentieel schadelijke factoren binnen een Natura 2000-gebied maar ook buiten het Natura 2000-gebied. Dit is de zgn. externe werking van Natura 2000.

De essentie is dat zowel het Vlaamse als het Nederlandse recht dezelfde doelstellingen hebben, omdat deze de implementatie vormen van de Europese Habitatrichtlijn.

57. Artikel 6, derde lid van de Habitatrichtlijn is in het Vlaamse recht omgezet door artikel 36ter van het Natuurdecreet. Artikel 36ter, § 3 van het Natuurdecreet verplicht de initiatiefnemer van een project, zijnde de vergunningsaanvrager, om een passende beoordeling op te maken, indien niet kan worden uitgesloten dat de realisatie van de vergunning tot een betekenisvolle aantasting van een speciale beschermingszone kan leiden. Hieruit volgt dat dat wanneer het risico op een betekenisvolle aantasting niet bij voorbaat kan worden uitgesloten, een passende beoordeling moet worden opgemaakt.<sup>13</sup>

58. Een voorlopig significantiekader (Programmatische Aanpak Stikstof, zgn. PAS) werd opgenomen in de omzendbrief/OMG/2017/01 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 van 6 september 2017. Hierin werd op algemene wijze (aan de hand van de Impactscoretool) bepaald welke hoeveelheid stikstofuitstoot geen significant effect zou hebben op Habitatrichtlijngebieden of SBZ-H.

In navolging van het arrest van Uw Raad van 25 februari 2021 met nummer RvVb-A\_2021-0697 (het zgn. (eerste) “stikstofarrest”) kon een groot deel van Omzendbrief/OMG/2017/01 niet meer worden toegepast. In afwachting van de opmaak en goedkeuring van een definitieve stikstofaanpak werd op 2 mei 2021 een ministeriële instructie (KZD-13620) uitgevaardigd inzake de beoordeling van de stikstofuitstoot van vergunningsaanvragen betreffende projecten of activiteiten met mogelijk betekenisvolle effecten op habitatrichtlijngebieden. Hierin worden nieuwe, strengere minimumdrempels voorzien voor het uitvoeren van de voortoets waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen NOX (stikstofoxiden, voornamelijk afkomstig van transport en industrie) en NH<sub>3</sub> (ammoniak, voornamelijk afkomstig van veeteelt). Voor NOX voorziet de ministeriële instructie in een nieuwe minimumdrempel van één procent van de kritische depositiewaarde (in plaats van de eerdere vijf procent), met een maximale absolute bijdrage van 0,3 N ha-1j-1. Onder deze drempel is er volgens de ministeriële instructie geen sprake van een causaal verband, nu de concrete effecten van dergelijke kleine deposities niet waarneembaar zijn. In de rechtsleer werden er - zeer terecht - belangrijke vraagtekens geplaatst bij de – opnieuw - automatische toepassing van de kwantitatieve drempelwaarden vervat in de ministeriële instructie, o.m. of deze drempels in de ministeriële instructie wel afdoende wetenschappelijk zijn onderbouwd.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Zie ook: RvVb 3 maart 2020, nr. RvVb-A-1920-0604.

<sup>14</sup> Zie bijvoorbeeld M. Strubbe, “Stikstof en vergunningverlening in het Vlaamse Gewest: aandachtspunten uit de rechtspraak”, *TOO* 2021, nr. 2, p. 147.

Hierover heeft Uw Raad (in het zgn. tweede stikstofarrest)<sup>15</sup> evenwel terecht geoordeeld dat de *de minimis*-drempel voor NOx uit de ministeriële instructie (en het PAS) inderdaad niet automatisch kan worden toegepast en NOx-emissies net als NH3-emissies *in concreto* naar effecten op Habitatrictlijngebied moeten worden onderzocht. Een mechanische toepassing van de minimumdrempel uit de ministeriële instructie is niet geldig. Zoals verder zal blijken, knelt het schoentje ook hier opnieuw in dit dossier.

Ook een zuivere verwijzing naar de Duitse ondergrens van 0,3 kg N/ha/j en Duitse rechtspraak kan volgens Uw Raad niet volstaan als een concreet objectief wetenschappelijke onderzoek. Een individuele beoordeling *in concreto* dringt zich op.<sup>16</sup>

Uw Raad heeft deze rechtspraak meermaals bevestigd, zo ook in het vernietigingsarrest van 20 juli 2023 met nummer RvVb-A-2223-1097.

59. Op 10 maart 2023 werd bij *'Besluit tot vaststelling van een programmatische aanpak stikstof'* het PAS definitief vastgesteld: de 1%-drempelwaarde voor industrie werd behouden en een nieuwe drempel voor landbouw (met name 0,025% van de KDW) werd geïntroduceerd. Het definitieve PAS heeft geen reglementaire strekking en verdere verankering in regelgeving was vereist om tegenstelbaar te zijn aan derden.

Op 17 juli 2023 werd een nieuwe Ministeriële instructie uitgevaardigd die de nieuwe 0,025%-drempel voor landbouw toepasbaar maakte, maar die werd ingetrokken, mede als gevolg van het vernietigingsarrest van Uw Raad dd. 20 juli 2023 met nummer RvVb-A-2223-1097. De 1%-drempelwaarde voor industrie uit de Ministeriële instructie van 2 mei 2021 werd hierdoor opnieuw van toepassing.<sup>17</sup>

De verwerende partij heeft een maximaal toelaatbaar risico vastgesteld. Dit is uitgedrukt als de verhouding van de cumulatieve lokale depositiebijdrage van emissiebronnen onder de "de-minimisdrempel" van een habitatype binnen Natura 2000-gebieden. De waarde is voor NOx en NH3 gelijk genomen, en vastgelegd op 5%. Op basis van dit toelaatbaar risico en de emissiedata van 2015 zijn de individuele de-minimisdrempels bepaald voor NOx en NH3. Het resultaat zijn individuele drempels van 1% voor NOx en 0,025% voor NH3. Per individuele casus lijkt de industrie veel meer ruimte te hebben (en dit is ook onder meer de kritiek van landbouworganisaties voor het Grondwettelijk Hof).

60. Op 4 januari 2024 heeft het Vlaams Parlement het decreet over de programmatische aanpak stikstof goedgekeurd. Via een programmatische aanpak wil men de natuur herstellen, de milieudruk structureel laten afnemen en worden voorwaarden vastgelegd waaronder vergunningverlening aan activiteiten die stikstof uitstoten, mogelijk is. Het decreet wil daarmee een kader vormen om tot een efficiënte en stabiele vergunningverlening te komen in Vlaanderen.

---

<sup>15</sup> RvVb 27 oktober 2022, nr. RvVb-A-2223-0165.

<sup>16</sup> RvVb 15 december 2022, nr. RvVb-A-2223-0346.

<sup>17</sup> <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/intrekking-ministeriele-instructie-voor-de-beoordeling-van-stikstofuitstoot-bij-vergunningsaanvragen>.

Nog los van de vraag of dit decreet wel in overeenstemming is met voormelde rechtspraak<sup>18</sup> moet worden vastgesteld dat het Stikstofdecreet niet in werking was op het ogenblik dat de verwerende partij in januari 2024 de eerdere vergunningsbeslissing heeft genomen en kon derhalve ook geen rechtsbasis vormen ervoor.

De essentie van dit alles was dat de ministeriële significantiekaders en richtlijnen of het Stikstofdecreet geen rechtsbasis konden vormen voor de vergunningverlening en dat de (verplichting tot) passende beoordeling moet worden beoordeeld op grond van artikel 6, derde lid Habitatrichtlijn, zoals omgezet in artikel 36ter Natuurdecreet en volgens de vigerende rechtspraak ter zake van het Hof van Justitie alsook van de Belgische (bestuurs)rechtscolleges waaronder ook Uw Raad, die de Europese rechtspraak onderschrijven. Hieronder wordt uitgebreider ingegaan op deze rechtspraak.

61. De Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, onderstreept in diens vaste rechtspraak dat de opmaak van een passende beoordeling de zaak is van de vergunningsaanvrager.<sup>19</sup> Bovendien is het niet voldoende dat “een” passende beoordeling wordt opgemaakt. Het betreft geen loutere vormvereiste:<sup>20</sup> het is vereist dat de passende beoordeling kwalitatief én correct is en met andere woorden betrekking heeft op alle speciale beschermingszones die relevant zijn en mogelijk beïnvloed worden. Voor zulke gebieden moet aan de hand van een specifiek inhoudelijk en wetenschappelijk onderbouwd ecologisch onderzoek met zekerheid aangetoond worden dat er geen betekenisvolle effecten kunnen optreden.<sup>21</sup> Zonder zulke beoordeling kan geen positieve vergunningsbeslissing worden genomen.

Voor het opmaken van een passende beoordeling is het volstrekt irrelevant of het aangevraagde project en een speciale beschermingszone al dan niet binnen dezelfde landsgrenzen gesitueerd zijn. Ook de mogelijke impact op een speciale beschermingszone over de landsgrenzen heen moet worden onderzocht. Zowel de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak als Uw Raad bevestigen dit in hun rechtspraak.<sup>22</sup>

De afdeling Bestuursrechtspraak van de Nederlandse Raad van State heeft in dit verband meermaals geoordeeld dat indien een plan of activiteit leidt tot zelfs een minimale toename van de stikstofdepositie in een overbelast gebied, voor die activiteit in ieder geval een passende beoordeling moet worden gemaakt, met verwijzing naar de instandhoudingsdoelstellingen van de betrokken speciale beschermingszone. In zulke gevallen kan immers niet worden uitgesloten dat

---

<sup>18</sup> De Raad van State, Afdeling Wetgeving, was alleszins heel kritisch over meerdere principes en bepalingen in het decreet. Zie Adv. RvS, Afd. Wetgeving, 22 januari 2024 nr. 75.177 over de amendementen nrs. 1 t.e.m. 10 op het voorstel van decreet ‘over de programmatorische aanpak stikstof’.

<sup>19</sup> RvS, nr. 210.070 van 23 december 2010, Koolen.

<sup>20</sup> RvS, nr. 230.935 van 23 april 2015, Beveren.

<sup>21</sup> RvS, nr. 252.314 van 3 december 2021, VZW Natuurpunt.

<sup>22</sup> RvS 5 oktober 2017, nr. 239.291 Provincie Noord-Brabant; RvWb van 5 november 2019, nr. 1718-RvWb-0775-A.

een significant negatief gevolg zou optreden voor een Natura 2000-gebied (of een betekenisvolle aantasting van de natuurkenmerken ervan).<sup>23</sup>

Deze redenering sluit aan bij rechtspraak van de Belgische Raad van State en van Uw Raad. Zo heeft de Raad van State, Afdeling Bestuursrechtspraak bevestigd dat wanneer de habitattypen en soorten in de betrokken SBZ-H zich niet in een goede staat van instandhouding bevinden, elke ingreep, hoe gering ook, die een achteruitgang van de huidige toestand betekent, betekenisvol is.<sup>24</sup>

Dit impliceert volgens de vigerende rechtsleer<sup>25</sup> dat wanneer een SBZ-H reeds overbelast is gelet op de overschrijding van de KDW, elke bijkomende stikstofdepositie waardoor de natuurwaarden achteruitgaan, een betekenisvolle aantasting veroorzaakt. Indien men in dergelijk geval alsnog een project wil vergunnen, zal de aanvrager op basis van wetenschappelijke gegevens moeten aantonen dat het gaat om zo'n beperkte uitstoot dat geen causaal verband mogelijk is tussen het project en de mogelijke verslechtering. Bovendien moet er bij dergelijke beperkte deposities ook nog steeds rekening worden gehouden met de cumulatieve milieudruk.<sup>26</sup> In het geval van een overbelaste situatie in een SBZ-H, m.a.w. een overschrijding van de KDW voor bepaalde habitats, bestaat er een duidelijk vermoeden dat elke bijkomende depositie (en die is hier overigens niet minimaal, wel aanzienlijk) een betekenisvolle aantasting ervan kan hebben.

Uw Raad heeft bovenstaande principes m.b.t. de passende beoordeling helder bevestigd: alle projecten, ook deze die betrekking hebben op percelen die niet gelegen zijn in een SBZ-H, die een betekenisvolle negatieve impact kunnen hebben op een nabij gelegen SBZ-H, moeten in principe worden onderworpen aan een passende beoordeling en de vergunningverlenende overheid kan a priori alleen voorbijgaan aan deze verplichting indien op grond van objectieve gegevens de significante gevolgen van het project voor de SBZ-H absoluut kunnen worden uitgesloten. Indien er ook maar enige twijfel bestaat, moet een gedegen passende beoordeling bij de aanvraag worden gevoegd. Die passende beoordeling moet logischerwijze worden opgemaakt op grond van correcte, meest relevante wetenschappelijke gegevens.<sup>27</sup>

62. Louter ten overvloede: in de Europese biodiversiteitsstrategie als onderdeel van de Europese Green Deal, werd in 2020 het voorstel van een bindende Europese natuurherstelwet aangekondigd. De noodzaak tot realisatie van een bindende natuurherstelwet wordt verantwoord vanuit het gegeven dat ondanks de Europese natuurdoelstellingen die er reeds zijn, de lidstaten er niet in slagen om het verlies aan biodiversiteit en de degradatie van ecosystemen te gaan.<sup>28</sup>

---

<sup>23</sup> ABRvS 15 juli 2015, 201406756/1/R2, 201406445/1/R2 en 201406726/1/R2; ABRvS 27 augustus 2014, 201310592/1/R3; ABRvS 23 april 2014, 201304503/1/R1

<sup>24</sup> RvS, nr. 236.837, 20 december 2016, Orléans, e.a.

<sup>25</sup> M. Strubbe, "Stikstof en vergunningverlening in het Vlaamse Gewest: aandachtspunten uit de rechtspraak", *TOO* 2021, nr. 2, p. 145-146.

<sup>26</sup> M. Strubbe, "Stikstof en vergunningverlening in het Vlaamse Gewest: aandachtspunten uit de rechtspraak", *TOO* 2021, nr. 2, p. 145-146.

<sup>27</sup> RvVb 5 november 2019, nr. RvVb-A-1920-0220

<sup>28</sup> <https://www.boerenbond.be/natuurherstelwet>

In oktober 2020 heeft het Europees Milieuagentschap (EEA) in haar 'State of Nature in the EU'<sup>29</sup> met name gerapporteerd dat uit de evaluatie van de inspanningen en doelstellingen onder de Vogel- en Habitatrichtlijn van 2013-2018 blijkt dat lidstaten er niet in slagen het toenemende biodiversiteitsverlies om te keren.<sup>30</sup> In Nederland schreef het Planbureau voor de Leefomgeving in zijn 'Monitor van de Nationale Omgevingsvisie 2022'<sup>31</sup> voorts dat *"circa 90 procent van de habitattypen van de Habitatrichtlijn een matige tot zeer ongunstige staat van instandhouding [heeft]. Van de habitatrichtlijnsoorten heeft driekwart een matige tot zeer ongunstige staat van instandhouding. In de periode 1999-2018 zijn de milieucondities voor landnatuur gemiddeld genomen verder verslechterd."*

In dit kader heeft de Europese Commissie op 22 juni 2022 een voorstel gelanceerd dat bindende doelstellingen voor natuurherstel bevat, waaraan elke lidstaat zich dient te houden voor habitats en soorten vanuit het Natura 2000-beleid binnen de habitatgebieden.<sup>32</sup> Nieuw is dat ook voor habitattypen en herstelde leefgebieden buiten de reeds beschermde Natura 2000-gebieden een inspanningsverbintenis voor de lidstaten zal gelden om een aanzienlijke achteruitgang te voorkomen, wat wil zeggen dat de staat van instandhouding ervan evenmin achteruit zal mogen gaan.<sup>33</sup>

Het wetsvoorstel van de Europese Commissie voorziet hiertoe in een juridisch kader met bindende doelstellingen voor natuurherstel. De nieuwe wet zal een aanvulling op de Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn en andere bestaande EU-milieuwetgeving vormen.

Op 20 juli 2023 heeft de Raad van de Europese Unie een akkoord over een compromistekst van de natuurherstelwet gevonden die als basis voor onderhandelingen met het Europees Parlement zal dienen.<sup>34</sup> De Raad kwam overeen dat de lidstaten herstelmaatregelen moeten nemen die tegen 2030 ten minste 30% van de habitats in terrestrische, kust-, zoetwater- en mariene ecosystemen die niet in goede staat verkeren, weer in eer herstellen. Dit zou gelden voor ten minste 30% van de totale oppervlakte van de habitattypes die niet in goede staat worden geacht, in plaats van 30% van de oppervlakte van elke afzonderlijke habitatgroep, zoals oorspronkelijk voorgesteld door de Commissie.<sup>35</sup> De lidstaten zouden wel in 2040 ten minste 60% en in 2050 ten minste 90% van de oppervlakte van elke aangetaste habitatgroep moeten hebben aangepakt.

Voor gebieden met habitats die onder de herstelmaatregelen vallen, waren de lidstaten het erover eens dat ze ervoor zouden zorgen dat deze niet significant achteruitgaan. In gebieden die al in goede staat verkeren of waar nog geen herstelmaatregelen zijn uitgevoerd, met name buiten het Natura 2000-netwerk van beschermde gebieden, zouden de lidstaten ernaar streven de nodige

---

<sup>29</sup> <https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu-2020>

<sup>30</sup> [De Europese natuurherstelwet | Natuurpunt](#)

<sup>31</sup> <https://www.pbl.nl/publicaties/monitor-nationale-omgevingsvisie-2022>

<sup>32</sup> [https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/nature-restoration-law\\_en](https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/nature-restoration-law_en)

<sup>33</sup> <https://www.natuurmonumenten.nl/nieuws/natuurmonumenten-voor-de-europese-natuurherstelwet>

<sup>34</sup> [Raad akkoord over natuurherstelwet - Consilium \(europa.eu\)](#)

<sup>35</sup> [Raad akkoord over natuurherstelwet - Consilium \(europa.eu\)](#)

maatregelen te nemen om aanzienlijke achteruitgang te voorkomen. Dit zou zich vertalen in een resultaatsverplichting voor de eerste groep en een inspanningsverplichting voor de tweede.<sup>36</sup>

Op 22 november 2023 keurden de Europese lidstaten, die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de wet, het voorlopig akkoord goed en op 29 november 2023 werd het akkoord over de Europese natuurherstelwet goedgekeurd door de Milieucommissie (ENVI) van het Europees Parlement. Het resultaat van de onderhandelingen over de definitieve tekst zal nog formeel moeten worden aangenomen tijdens de eindstemmingen in de plenaire vergadering van het Europees Parlement en in de Raad van de EU, maar het voorstel is reeds uiterst relevant in dit dossier nu de vigerende Habitatrictlijn verder zal worden versterkt, doch nu reeds met de bestreden beslissing wordt geschonden.

Intussen werd de Natuurherstelwet finaal goedgekeurd en is deze in werking getreden. Hierover meer onder het derde middel in dit verzoekschrift.

63. De regelgeving en bijhorende rechtspraak zijn dan ook duidelijk: elke significante impact op de speciale beschermingszones moet worden uitgesloten en hierover moet wetenschappelijke zekerheid bestaan en des te meer in het geval van een overschrijding van de KDW en dus een “overbelaste situatie”.

64. Laatste stap is dan geweest dat door de intrekking én nieuwe vergunningverlening in de bestreden beslissing het Stikstofdecreet wél als grondslag wordt genomen. Dat verandert volgens de verzoekende partijen evenwel niets aan het voorgaande, noch aan het feit dat ook deze beslissing onwettig is.

(ii) Toepassing in casu

65. De aanvraag heeft betrekking op een activiteit die voorkomt op de lijst van bijlage II van het project-MER-besluit, meer bepaald de volgende rubrieken:

- “1, d) Ontbossing met het oog op de omschakeling naar een ander bodemgebruik voor zover de oppervlakte 3 ha of meer bedraagt en voor zover artikel 87 van het Bosdecreet niet van toepassing is;
- 3, a) Industriële installaties voor de productie van elektriciteit, stoom of warm water met uitzondering van kernenergiecentrales, met een warmtevermogen van 100 tot 300 megawatt;
- 6, a) Chemische industrie voor de behandeling van tussenproducten en vervaardiging van chemicaliën: Chemische installaties, voor de productie van organische chemicaliën met een productiecapaciteit van 100.000 ton per jaar of meer;
- 6, d) Petrochemische installaties of vervolgfabrieken voor het kraken of vergassen van nafta, gasolie, LPG of andere aardoliefracties met een verwerkingscapaciteit van 500.000 ton per jaar of meer;

---

<sup>36</sup> [Raad akkoord over natuurherstelwet - Consilium \(europa.eu\)](#)

- 10, a) Industrierreinontwikkeling met een oppervlakte van 50 ha of meer;
- 10, o) Werken voor het onttrekken of kunstmatig aanvullen van grondwater: Onttrekken van grondwater, met inbegrip van terugpompingen van onbehandeld en niet-verontreinigd grondwater in dezelfde watervoerende laag, als het netto onttrokken debiet 2500 m<sup>3</sup> per dag of meer bedraagt. Kunstmatige aanvullingen van grondwater als het debiet 2500 m<sup>3</sup> per dag of meer bedraagt. Onttrekken van grondwater als het debiet 1.000 m<sup>3</sup> per dag of meer bedraagt en de activiteit gelegen is in of een aanzienlijke invloed kan hebben op een gebied zoals aangeduid in uitvoering van het decreet houdende maatregelen ter bescherming van de kustduinen van 14 juli 1993 of als de activiteit een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken”.

Het project-MER van 16 juli 2021 (Stuk 19) werd door het team Omgevingseffecten (milieueffectenrapportage) van de afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en -projecten van het departement Omgeving op 3 november 2021 (PRMER-3263) goedgekeurd. Het project-MER bevat een addendum E6ter met een passende beoordeling voor de Vlaamse Natura 2000-gebieden.

66. De aanvrager diende tijdens de beroepsprocedure na het vernietigingsarrest van Uw Raad met nummer RvVb-A-2223-1097 van 20 juli 2023 een gewijzigde versie van project-MER in, met tekstuele wijzigingen aangeduid met gele markering, alsook nieuwe bijlage 10 bij het project-MER, bestaande uit:

- Bijlage 10.1: een aanvulling van de passende beoordeling voor de Nederlandse Natura 2000-gebieden;
- Bijlage 10.2: een aanvulling van de passende beoordeling voor de Vlaamse Natura 2000-gebieden;
- Bijlage 10.3: een aanvulling van de verscherpte natuurtoets;

Daarnaast wordt een gewijzigde versie ingediend van addendum E6ter, zijnde de passende beoordeling voor de Vlaamse Natura 2000-gebieden, met daarin enkele tekstuele wijzigingen aangeduid in met gele markering.

Op 15 december 2023 diende de aanvrager nog een bijkomende toelichtende nota in, met aanvullingen op het project-MER en de passende beoordeling. Hierover wordt geen nieuw openbaar onderzoek georganiseerd.

Het project-MER werd door het Team Omgevingseffecten (milieueffectenrapportage) van de afdeling GOP van het Departement Omgeving op 2 januari 2024 (PRMER-3263) goedgekeurd. De verwerende partij treedt de beoordeling van deze dienst bij.

67. Verzoekende partijen betwisten niet dat er een project-MER m.i.v. passende beoordeling (PB) bij de aanvraag is gevoegd. Verzoekende partijen lieten, omdat zij het vooral over de inhoud van dit dossier willen hebben, in het eerdere verzoekschrift hierbij in het midden of het

procedureel al dan niet toegelaten was dat de PB in beroep, werd aangevuld dan wel een nieuwe aanvraag had moeten worden ingediend. De verwerende partij heeft zelf intussen deze vraag duidelijk beantwoord: neen, dat was niet toegelaten. Dus trok men de eerdere beslissing in en vergunde men in de bestreden beslissing opnieuw op basis van het Stikstofdecreet onder meer.

In het kader van dit eerste middel tonen de verzoekende partijen aan dat de (gewijzigde) passende beoordeling niet toereikend is in het licht van de eisen die in de wetgeving, rechtspraak en rechtsleer aan de opmaak van een passende beoordeling worden gesteld. Ook bevat de bestreden beslissing geen afdoende motivering en afdoende garanties naar de SBZ-H toe. Het Stikstofdecreet verandert niets aan deze vaststelling, noch aan de enige conclusie die hieraan verbonden kan zijn: de aanvraag had moeten worden geweigerd, gezien de strijdigheid ervan met het Vlaamse én Europese natuurbehoudsrecht.

68. Niettegenstaande verzoekende partijen al sinds hun allereerste ongunstige advies van 14 oktober 2021 (Stuk 2) en hun beroepschrift van 14 januari 2022<sup>37</sup> op het ontoereikende karakter van de PB hebben gewezen, en ook Uw Raad de omgevingsvergunning van 7 juni 2022<sup>38</sup> om *precies deze reden* heeft vernietigd, is die PB toch als een rode draad doorheen de vergunningsprocedures blijven lopen en is de verwerende partij in de heropgestarte beroepsprocedure na het vernietigingsarrest van Uw Raad opnieuw tot vergunningverlening overgegaan. Dit ondanks het feit dat de voorliggende – weliswaar aangevulde – passende beoordeling nog steeds niet toereikend is (en dit overigens nog los van de vraag of het project-MER, m.i.v. de passende beoordeling in graad van beroep al dan niet kon worden hersteld). Het is dan ook duidelijk dat de verwerende partij Project One wil en zal vergunnen, niettegenstaande eventuele legaliteitsbelemmeringen.

Ook de snelheid waarmee de verwerende partij de omgevingsvergunning steeds opnieuw heeft verleend, zonder de uitspraak in het (nochtans schorsende) cassatieberoep af te wachten, is treffend. De verschillende (laatste) stappen in dit vergunningsdossier volgen elkaar bijzonder snel op, ondanks de kerstperiode. Rond de jaarwisseling was het enkel wachten op een gunstig advies van het ANB: het tweede (ditmaal gunstige) advies van ANB dateert van 21 december 2023, vlak voor Kerst. Vlak na nieuwjaar werd op 3 januari 2024 een tweede GOVC-zitting hierover georganiseerd, waarna de GOVC slechts na 2 dagen haar verslag van ca. 180 (!) pagina's klaar had en de verwerende partij nog eens 2 dagen later haar omgevingsvergunning van ca. 200 (!) pagina's al had uitgeschreven. Het is moeilijk te geloven dat de GOVC en de Vlaamse Regering op dergelijk korte tijd in een dergelijk complex dossier een zorgvuldig onderzoek hebben kunnen uitvoeren om op basis daarvan tot een advies respectievelijk beslissing te komen en deze neer te schrijven in een omvangrijk document.

De snelheid waarmee de vergunningsbeslissing is verleend, is toch wel hoog te noemen. De beslissingstermijn liep met name maar af op 24 maart 2024, maar op 7 januari 2024, n.b. op een zondag (!), was er al een beslissing, en dit bovendien ondanks de omvang en complexiteit van het dossier en amper 2 dagen na het advies van de GOVC dat zelf dateert van amper 2 dagen

---

<sup>37</sup> Beroep bij de Vlaamse Regering tegen de omgevingsvergunning verleend aan Ineos Olefins Belgium door de deputatie van de provincie Antwerpen op 16 december 2021 (zie ook eerder).

<sup>38</sup> Verleend door de Vlaamse Regering in laatste aanleg.

na de GOVC-hoorzitting. En dit allemaal ondanks het feit dat het toch om een zeer omvangrijk en complex dossier gaat. Deze bijzonder snelle gang van zaken maakt dan ook dat het absoluut onmogelijk was voor de verwerende partij om met de vereiste zorgvuldigheid het dossier te beoordelen.

In de lopende procedure voor uw Raad, gekend onder rolnummer 2324-RvVb-0487-A, heeft verwerende partij in haar antwoordnota van 29 april 2024 reeds gerepliceerd op de ernstige vragen die verzoekende partijen zich stellen bij de snelheid waarmee verwerende partij de omgevingsvergunning opnieuw heeft verleend (antwoordnota d.d. 29 april 2024, p.45). De repliek van verwerende partij is evenwel geenszins overtuigend.

Verwerende partij erkent met name in haar antwoordnota dat zij de aanvraag van tussenkomende partij in de hernomen vergunningsprocedure na het arrest RvVb-A-2223-1097 van 20 juli 2023 waarmee Uw Raad het ministerieel besluit van 7 juni 2022 heeft vernietigd, *“met gepaste spoed”* heeft willen afhandelen. Zij wijst hiervoor op het zogenaamde *“enorme belang van het project in kwestie en het reële risico dat de investeerders van dit project zouden afzien omwille van de juridische perikelen waarmee het te kampen heeft. Dat zou een aanzienlijke hypotheek gelegd hebben op de aantrekkelijkheid van het Vlaamse gewest als investeringsregio”*.

Dit mag uiteraard niet ten koste gaan van een wettige en zorgvuldige behandeling en beoordeling van de aanvraag. Er is geen enkele uitzondering bepaald, noch in de wet, noch in de rechtspraak, op grond waarvan de regels inzake vergunningverlening ter zijde mogen worden geschoven omwille van het zogenaamde *“enorme belang van het project in kwestie en het reële risico dat de investeerders van dit project zouden afzien omwille van de juridische perikelen waarmee het te kampen heeft”*. Als een wettige en zorgvuldige vergunningverlening vereist dat het proces daarom langer duurt, dan is dat zo.

Overigens was er nog ruim tijd voor de verwerende partij om een nieuwe beslissing te nemen. In het vernietigingsarrest van 20 juli 2023 werd aan de verwerende partij een termijn van 6 maanden verleend om een nieuwe beslissing te nemen. Deze termijn, overigens een termijn van orde, werd geschorst ingevolge het cassatieberoep van de tussenkomende partij. Het zogenaamde enorme belang van het project en het investeringsrisico kunnen in ieder geval geen afbreuk doen aan het feit dat op het ogenblik van de bestreden beslissing redelijke wetenschappelijke zekerheid moet voorliggen dat Project One geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van Brabantse Wal zal veroorzaken. Zoals in dit verzoekschrift nader wordt uiteengezet, is dat evenwel niet het geval.

De houding van verwerende partij wordt opnieuw getypeerd door de bestreden beslissing, plots genomen in volle zomerperiode. Men tracht nu door gebruik te maken van een intrekingsbeslissing een soepeler regelgevend kader toe passen om zodoende de zaken te versnellen en verzoekende partijen voor een voldongen feit te plaatsen. Dit zonder de verzoekende partijen te horen, nieuwe adviezen te vragen of een nieuw openbaar onderzoek te houden, wat toch echt zeer opmerkelijk is. De doelstelling van deze aanpak o.i. is dubbel, nl. dat de vergunningverlenende overheid hoopt een vanuit juridisch oogpunt meer robuuste vergunningsbeslissing te verlenen enerzijds en dat de procedures ten gronde maar kunnen worden afgehandeld (zie ook de argumentatie hoger in het kader van de onderbouwing van de

hoogdringendheid) nadat de werken volledig (zonder oponthoud of stillegging) zijn afgerond en de exploitatie is aangevat. De verwerende partij wil het voldongen feit creëren.

69. De essentie blijft evenwel voor de verzoekende partijen dat al het voorgaande niets kan veranderen aan onze conclusie dat ook de bestreden beslissing niet op afdoende wijze aantoonde dat er geen risico is op een betekenisvolle aantasting van het nabijgelegen Natura 2000-gebied Brabantse Wal. Gelet op de overschrijding van de KDW in Brabantse Wal kan een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van het reeds door stikstof overbelaste natuurgebied niet worden uitgesloten. Dit betekent dat d.m.v. een passende beoordeling met voldoende wetenschappelijk zekerheid significante effecten t.g.v. het project voor de Brabantse Wal moeten worden uitgesloten, en zo dit niet kan worden uitgesloten, de verwerende partij de omgevingsvergunning moet weigeren (zonder dat er enige beleidsmarginen is), hetgeen in casu onterecht niet is gebeurd. Volgens vaste rechtspraak zoals hierboven weergegeven **draagt elke toename van stikstofdepositie, hoe klein ook, op overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied immers bij aan een permanente overschrijding van de KDW en kan elke toename van stikstofdepositie, hoe klein ook, significante gevolgen hebben voor de natuurlijke kenmerken van het natuurgebied.** Voor Project One is desondanks geen correcte noch afdoende passende beoordeling uitgevoerd en dit niettegenstaande het ongunstige advies van 9 november 2023 van verzoekende partij. Noch uit de PB noch uit de bestreden beslissing blijkt dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijze geen twijfel bestaat dat een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van Brabantse Wal uitgesloten is en dat de instandhoudingsdoelstellingen kunnen worden behaald. Verzoekende partijen verklaren dit nader hieronder.

(A) De KDW in Brabantse Wal is reeds overbelast

70. Vooreerst is het van belang voor ogen te houden – en dat is minstens onvoldoende het geval in de PB en de bestreden beslissing – dat **in Brabantse Wal een jarenlange overbelasting met stikstof heeft plaatsgevonden en de KDW er momenteel en ook in de nabije toekomst overschreden wordt.** Hierdoor bevinden meerdere habitattypes en soorten (bijvoorbeeld de zwarte specht) zich vandaag nog in een ongunstige staat van instandhouding.

Deze overbelasting en overschrijding van de KDW van de habitattypes of stikstofgevoelige leefgebieden van vogelsoorten op een groot deel van het natuurgebied Brabantse Wal is een vaststaand gegeven. Dit blijkt duidelijk uit de Gebiedsanalyse Brabantse Wal (128) van 15 december 2017 (Stuk 18) en de Rapportage “toestand van de natuur in Brabant 2021” (Stuk 20) en wordt ook erkend door Uw Raad in het vernietigingsarrest van 20 juli 2023 met nummer RvVb-A-2223-1097 (Stuk 5).

Ook uit wetenschappelijke literatuur rond het leefgebied van de zwarte specht (Stuk 21), het rapport “Balans van de Leefomgeving 2016 van het PBL” (Stuk 22), de resultaten quick scan natuurdoelanalyses van 4 mei 2022 (Stuk 23), de Brochure “Droogte ingrijpend voor natuur in hoog Nederland 2021 (Stuk 24) en de Natuurdoelanalyse “Brabantse Wal” van 27 februari 2023 (Stuk 25) blijkt duidelijk welke habitattypes zich in een ongunstige staat van instandhouding bevinden en voor welke de reeds overschreden KDW een barrière vormt voor het behalen van de bepaalde instandhoudingsdoelstellingen.

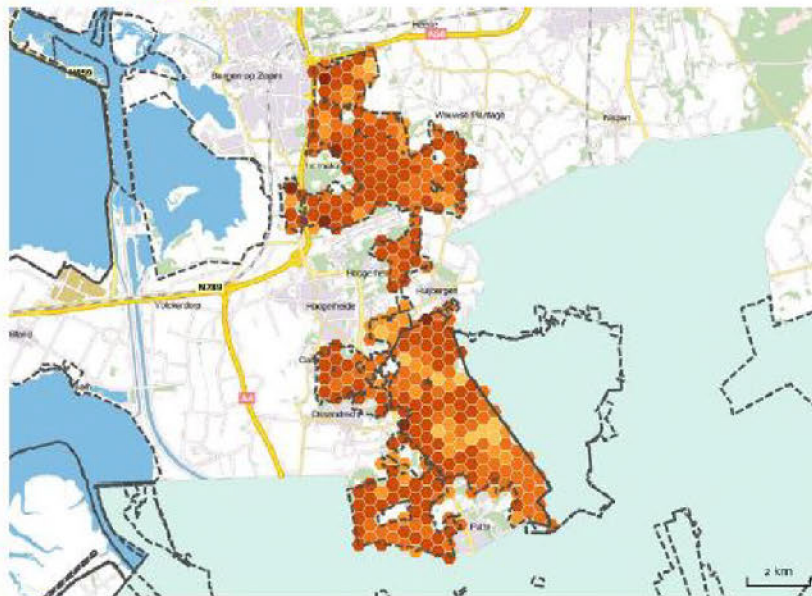
Uit voormelde stukken blijkt dat het gaat om volgende stikstofgevoelige habitattypes en soorten met stikstofgevoelige leefgebieden:

- Stikstofgevoelige habitattypes:
  - o H2310 Stuifzandheiden met struikhei
  - o H2330 Zandverstuivingen
  - o H3130 Zwakgebufferde vennen
  - o H3160 Zure vennen
  - o H4010A Vochtige heiden
  - o H4030 Droge heide
  
- Soorten met stikstofgevoelige leefgebieden:
  - o H1166 Kamsalamander
  - o H1831 Drijvende waterweegbree
  - o A004 Dodaars
  - o A008 Geoorde fuut
  - o A072 Wespandief
  - o A224 Nachtzwaluw
  - o A236 Zwarte specht
  - o A246 Boomleeuwerik

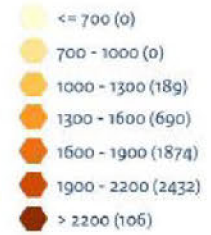
71. Op de onderstaande kaarten wordt de stikstofdepositie op de habitattypes en leefgebieden aangewezen voor soorten of vogels verduidelijkt, dit zowel in het referentiejaar als voor de jaren 2020 en 2030, **waaruit blijkt dat de achtergronddepositie nu reeds hoger is dan de kritische depositiewaarde** en er dus sprake is van een reeds overbelaste situatie:

(Stuk 18)

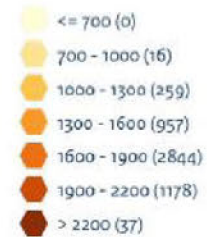
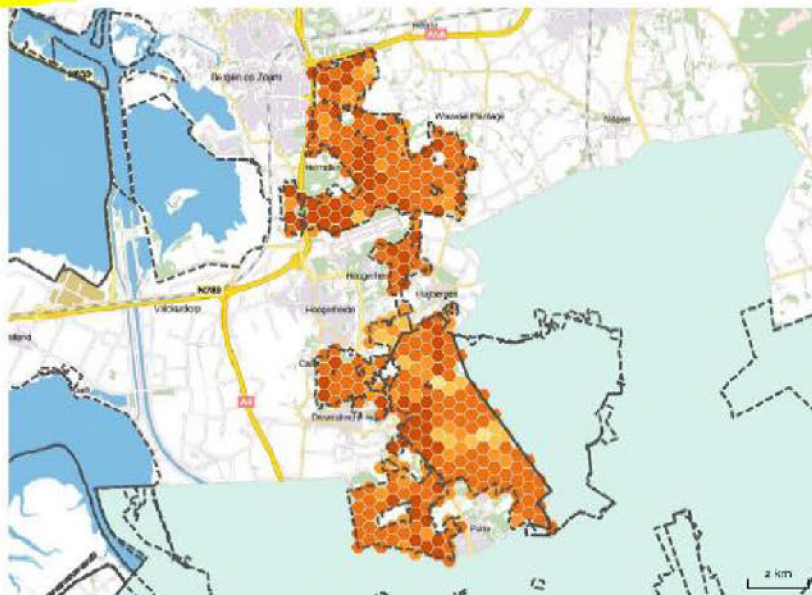
Referentiejaar **2014**



Depositie in mol/ha/j  
tussen haakjes aantal he



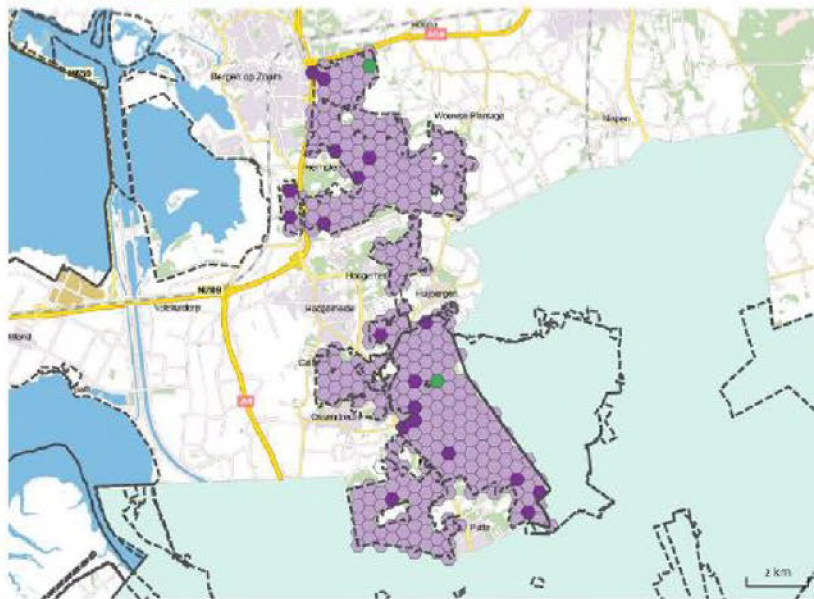
**2020**



Onderstaande kaarten geven aan waar in de stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden van het gebied er sprake is van deze overbelasting, dit voor referentiejaar 2014, 2020 en 2030.

(Stuk 18)

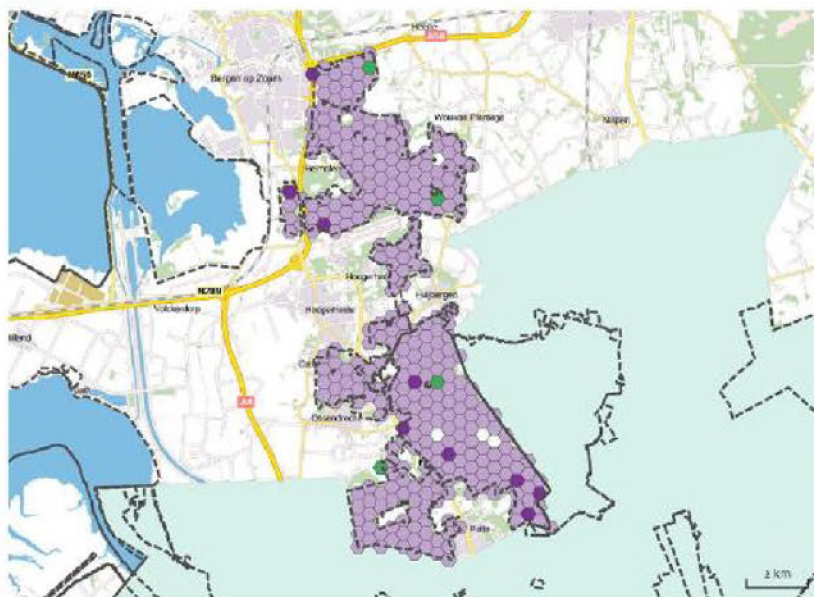
### Referentiejaar (2014)



Mate van overbelasting  
tussen haakjes aantal hectares

- Geen stikstofprobleem (14)
- Evenwicht (23)
- Matige overbelasting (4982)
- Sterke overbelasting (261)

### 2020



- Geen stikstofprobleem (35)
- Evenwicht (53)
- Matige overbelasting (5066)
- Sterke overbelasting (126)

Hieruit blijkt dat de totale depositie op het gebied weliswaar afneemt, maar voor een groot aantal individuele hexagonen binnen de stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden **blijft er een matige of sterke overbelasting bestaan, zelfs ook in 2030**. De zgn. dalende trend (waarover verder meer) zal dus niet tot gevolg hebben dat tegen die termijn de depositie tot onder de KDW zakt.

Er zijn overigens contra-indicaties<sup>39</sup> die aangeven dat er helemaal geen sprake is van een blijvende dalende trend zoals nochtans in de PB en de bestreden beslissing wordt beweerd. In

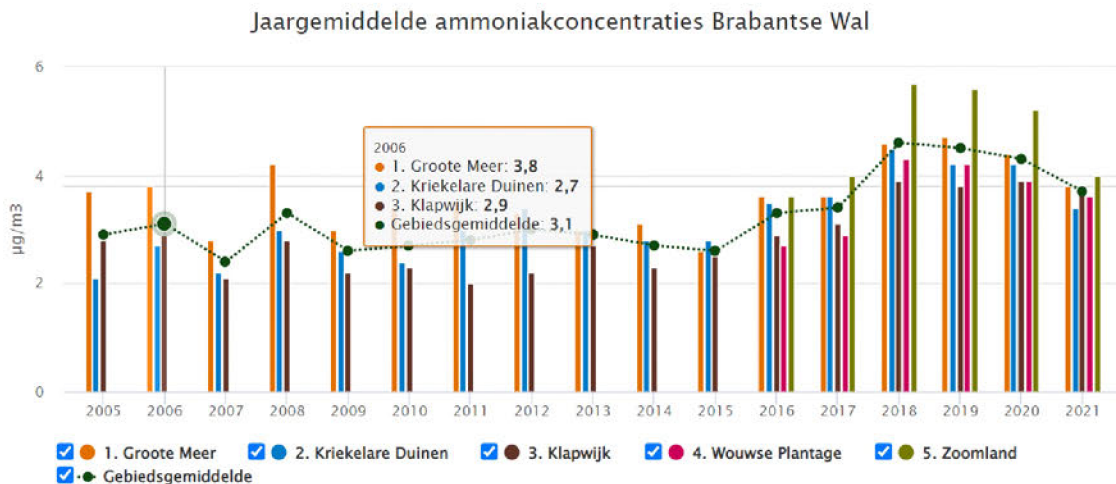
<sup>39</sup> In het rapport "Balans van de Leefomgeving 2016" van het PBL staat dat de emissie van ammoniak sinds 1990 met bijna 70% is verminderd, terwijl de ammoniakconcentraties in de lucht sinds 2000

tegendeel: uit onderzoek blijkt dat het onzeker is of de ammoniakemissies in de periode 2005-2016 zijn gedaald.

Voor Brabantse Wal zijn de beschikbare meetwaarden t.e.m. het jaar 2021 bekend en gepubliceerd op een infowebpagina van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Uit het jaargemiddelde ammoniakconcentraties voor SBZ-H Brabantse Wal blijkt dat voor de jaren 2018 t.e.m. 2021 allerminst sprake is van een emissiedaling ten opzichte van 2005-2016.<sup>40</sup>

#### Meetresultaten

Onderstaande figuur toont de jaargemiddelde ammoniakconcentratie van de afzonderlijke meetpunten en het gebiedsgemiddelde. Zie toelichting methode hoe deze zijn bepaald.



Bron: [https://man.rivm.nl/gebied/brabantse\\_wal](https://man.rivm.nl/gebied/brabantse_wal)

Er is dus helemaal geen (wetenschappelijke) zekerheid dat de zgn. dalende trend, waarvan sprake in de PB en de bestreden beslissing, zich zal voortzetten (zie ook verder). Bovendien heeft Uw Raad in het tweede stikstofarrest van 27 oktober 2022 geoordeeld dat uit de algemene verwijzing naar de dalende trend inzake NOx-emissies en de stelling dat de hoogste overschrijdingen van de KDW binnen de habitatrictlijngebieden in belangrijke mate zijn toe te schrijven aan de ammoniakemissies, geen concreet onderzoek naar significante effecten op de natuurlijke kenmerken van de SBZ-H kan blijken.

---

niet meer dalen en zelfs een stijgende trend lijken te vertonen. Daarom kan niet zonder meer worden uitgegaan van het doorzetten van een bestaande dalende trend van de stikstofdepositie. Omdat niet is onderbouwd op welke manier in het PAS rekening is gehouden met de stagnatie van de ammoniakconcentratie dan wel waarom aannemelijk is dat de bestaande dalende trend van de stikstofdepositie doorzet, is de onderbouwing van de verwachte daling van de stikstofdepositie onvoldoende inzichtelijk. In zoverre verwerende partij meent dat Uw Raad geen rekening moet houden met dit document gezien verzoekende partijen dit niet als stuk hebben bijgebracht, wijzen verzoekende partijen erop dat dit online raadpleegbaar is voor het brede publiek. De publicatie is met name te vinden via volgende link: [Balans van de Leefomgeving 2016 - Richting geven - Ruimte maken \(pbl.nl\)](#).

<sup>40</sup> Zie [https://man.rivm.nl/gebied/brabantse\\_wal](https://man.rivm.nl/gebied/brabantse_wal)

Voor de betrokken habitattypen en -soorten in Brabantse Wal zijn herstel- en verbeterdoelstellingen gesteld, die worden besproken in de Gebiedsanalyse Brabantse Wal van 15 december 2017 (Stuk 18). In de rapportage “toestand van de natuur in Brabant 2021” (Stuk 20) zijn op provinciaal niveau de actuele trends van soortgroepen opgenomen en is gekeken naar de kwaliteit van de natuur in Noord-Brabant. Ook de ontwikkelingen en de beleidsinspanningen van de provincie om de kwaliteit van de natuur in stand te houden, komen in deze rapportage aan bod. De doelstelling voor de aangewezen habitattypen blijft uitbreiding van oppervlakte en verbetering van kwaliteit. Behoud van de huidige oppervlakte en kwaliteit is de minimale vereiste. Voor de populaties van aangewezen soorten moeten levensvatbare populaties behouden blijven of worden versterkt.<sup>41</sup> De kenmerken van voormelde stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden van Habitat- en Vogelrichtlijnsoorten blijkt uit onderstaande tabel:

---

<sup>41</sup> Zie Stuk 18, de PAS-gebiedsanalyse “Brabantse Wal (128) van 15 december 2017, p. 19

Habitatype	Instandhoudingsdoelstelling		Huidige situatie		Huidige Trend		Ecologisch oordeel
	Oppervlakte	Kwaliteit	Oppervlakte (ha)	Kwaliteit	Oppervlakte	Kwaliteit	
H2310 Stuiwanden met struikhei	+	+	58,96 + 1,99 zoekgebied	Goed	+	+/-	1a
H2330 Zandverstuivingen	+	+	10,25	Nog niet optimaal	+	+/-	1b
H3130 Zwakgebufferde vennen	+	+	13,42 + 1,32 zoekgebied	Nog niet optimaal	-	-	1b
H3160 Zure vennen	0	+	7,31 + 1,45 zoekgebied	matig	0	-	1b
H4010A Vochtige heide	+	+	19,11 + 1,99 zoekgebied	Goed tot vergrast	+/-	+	1a
H4030 Droge heiden	+	+	18,04 + 1,03 zoekgebied	Goed	0	+/-	1a

Leefgebied Habitat- en Vogelrichtlijnsoorten	Instandhoudingsdoelstelling			Huidige situatie	Huidige Trend		Ecologisch oordeel
	Oppervlakte	Kwaliteit	Populatie	Oppervlakte/Kwaliteit	Oppervlakte/kwaliteit	Populatie	
H1166 Kamsalamander	+	+	+	Nog niet optimaal	0	0	1a
H1831 Drijvende waterweegbree	+	+	+	Nog niet optimaal	0/+	0	1b
A004 Dodaars	0	+	40 broedparen	Matig	0/-	0/-	1a
A008 Geoorde fuut	0	+	40 broedparen	Matig	0/-	0/-	1a
A072 Wespandief	0	0	13 broedparen	Onbekend	Onbekend	Onbekend	
A224 Nachtzwaluw	0	0	80 broedparen	Gunstig	+	0	1a
<b>A236 Zwarte specht</b>	0	0	40 broedparen	<b>Ongunstig</b>	0/-	-?	1b
A246 Boomleeuwerik	0	0	100 broedparen	Gunstig	0/-	0	1a

Verklaring van codes: 0 betekent neutraal of stabiel, + betekent toenemend of uitbreidend, - betekent afnemend, +/- betekent zowel locaties met vooruitgang als met achteruitgang.

De actuele instandhoudingsdoelstellingen voor alle habitatypes en/of Habitatrichtlijnsoorten en/of broedvogel- en niet-broedvogelsoorten waarvoor het Natura 2000-gebied Brabantse Wal is aangewezen, kunnen worden geraadpleegd via: <https://www.natura2000.nl/gebieden/noord-brabant/brabantse-wal/brabantse-wal-doelstelling>. De doelen zijn geformuleerd in termen van “behoud” of “uitbreiding” van de omvang (populatiegrootte of oppervlakte habitatype of leefgebied van de soort) en “behoud” of “verbetering” van de kwaliteit (van het habitatype of het leefgebied van de soort). Verder is de relatieve bijdrage van het gebied aan het landelijk doel voor de betreffende waarde aangegeven en, indien van toepassing, de kernopgave met betrekking tot de waarde in het gebied:

## Habitattypen

Habitatype ?	Habitatsubtype ?	Status doel ?	Oppervlakte ?	Kwaliteit ?	Relatieve bijdrage ?	Kernopgave ?
H2310 - Stufzandheiden met struikhei		definitief	>	>	B1	6.08; 6.09
H2330 - Zandverstuivingen		definitief	>	>	C	6.08; 6.09
H3130 - Zwakgebufferde vennen		definitief	>	>	B1	
H3160 - Zure vennen		definitief	=	>	C	
H4010A - Vochtige heiden	hogere zandgronden	definitief	>	>	C	6.09
H4030 - Droge heiden		definitief	>	>	C	6.09
H7150 - Pioniervegetaties met snavelbiezen		definitief	=	=	C	
H9120 - Beuken-eikenbossen met hulst		definitief	=	>	C	

## Habitatrichtlijnsoorten

Soort ?	Status doel ?	Populatie ?	Omvang leefgebied ?	Kwaliteit leefgebied ?	Relatieve bijdrage ?	Kernopgaven ?
H1166 - Kamsalamander	definitief	>	>	>		
H1831 - Drijvende waterweegbree	definitief	>	>	>	C	

## Broedvogels

Soort ?	Status doel ?	Aantal broedparen ?	Omvang leefgebied ?	Kwaliteit leefgebied ?	Relatieve bijdrage ?	Kernopgaven ?
A004 - Dodaars	definitief	40	=	>	C	
A008 - Geoorde fuut	definitief	40	= (<)	>	B2	
A072 - Wespandief	definitief	13	=	=	B	
A224 - Nachtzwaluw	definitief	80	=	=	B1	6.08
A236 - Zwarte specht	definitief	40	=	=	B1	
A246 - Boomleeuwenik	definitief	100	=	=	B1	

In de natuurdoelanalyse wordt, op basis van beschikbare informatie, ecologisch (ex ante) beoordeeld of de te verwachten stikstofreductie voor dat gebied in samenhang met de natuurherstelmaatregelen leidt tot bereik van de instandhoudingsdoelstellingen. Deze natuurdoelanalyses resulteren in een overzicht van resterende drukfactoren op het Natura 2000-gebied en geven mede richting aan verdere uitwerking van aanvullende (natuurherstel)maatregelen in gebiedsplannen.

Om de instandhoudingsdoelstellingen van Brabantse Wal te bereiken en meer bepaald om de depositie onder de KDW te brengen worden o.m. maatregelen genomen om de input van nutriënten en van chemische stoffen te verminderen (eigen onderstreping):

*“85. Reductie depositie stikstof in Natura 2000. Doel van deze maatregel is om depositie onder de KDW te brengen. **Stikstofreductie is noodzakelijk in de directe omgeving, regionaal en ook in België.** Stikstofdepositie op habitattypen (H2310, H2330, H3130, H3160, H4010A, H4030, H7150 en H9120) en leefgebieden (L4030, Lg04, Lg09, Lg13 en Lg14) is thans boven de kritische depositiewaarde (KDW) **en lijkt op basis van prognoses voor 2030 ook komende jaren voor de meeste habitatype boven de KDW te***

*blijven. Voor deze habitattypen en leefgebieden is het noodzakelijk om de stikstofdepositie te verlagen. Hiervoor moeten bronmaatregelen worden genomen, die verder uitgewerkt dienen te worden in het gebiedsplanstofbronmaatregelen nemen.*

(Stuk 25)

Uit de natuurdoelanalyse blijkt dat **stikstof een belangrijk knelpunt vormt voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van verschillende habitattypen en -soorten:**

- H2310 Stui fzandheiden met struikhei (Stuk 25 - Natuurdoelanalyse Brabantse Wal (128) dd. 27 februari 2023, p. 75)
- H2330 Zandverstuivingen (Stuk 25 - Natuurdoelanalyse Brabantse Wal (128) dd. 27 februari 2023, p. 80)
- H3160 Zure vennen (Stuk 25 - Natuurdoelanalyse Brabantse Wal (128) dd. 27 februari 2023, p. 91)
- H4010A Vochtige heiden (Stuk 25 - Natuurdoelanalyse Brabantse Wal (128) dd. 27 februari 2023, p.95)
- H4030 Droge heiden (Stuk 25 - Natuurdoelanalyse Brabantse Wal (128) dd. 27 februari 2023, p.100)
- H7150 Pioniervegetaties met snavelbiezen (Stuk 25 - Natuurdoelanalyse Brabantse Wal (128) dd. 27 februari 2023, p. 104)
- H9120 Beuken-eikenbossen met hulst (Stuk 25 - Natuurdoelanalyse Brabantse Wal (128) dd. 27 februari 2023, p. 108)
- H1166 Kamsalamander (Stuk 25 - Natuurdoelanalyse Brabantse Wal (128) dd. 27 februari 2023, p. 112)
- A004 Dodaars (Stuk 25 - Natuurdoelanalyse Brabantse Wal (128) dd. 27 februari 2023, p. 121)
- A008 Fuut (Stuk 25 - Natuurdoelanalyse Brabantse Wal (128) dd. 27 februari 2023, p. 124)
- A072 Wespendif (Stuk 25 - Natuurdoelanalyse Brabantse Wal (128) dd. 27 februari 2023, p. 129)
- A224 Nachtzwaluw (Stuk 25 - Natuurdoelanalyse Brabantse Wal (128) dd. 27 februari 2023, p. 132)
- A236 Zwarte specht (Stuk 25 - Natuurdoelanalyse Brabantse Wal (128) dd. 27 februari 2023, p. 136)

- A246 Boomleeuwerik (Stuk 25 - Natuurdoelanalyse Brabantse Wal (128) dd. 27 februari 2023, p. 140)

In een samenvattende tabel luidt hierover (eigen markering):

*“Vermesting en verzuring door atmosferische depositie*

*De sterke overbelasting van stikstofdepositie is een groot knelpunt (zie figuren 5-22 en 5-23). Daarnaast vormt de haven van Antwerpen een bron van zwaveldioxide, dat ook tot verzuring leidt. Daarnaast lijdt het gebied nog onder de zware stikstof- en zwavelbelasting vanuit het verleden, waardoor de bodem sterk is verzuurd. Verzuring is ook nadelig voor drijvende waterweegbree (standplaatseis: zwak zuur). Voor de habitattypen en (leefgebieden van) soorten is stikstofdepositie/vermesting evenals verzuring van bossen daardoor een belangrijk probleem. Het leidt tot vergrassing in het bos en van de heiden, verzuring en vermesting van de vennen. De verzuring van de vennen heeft een negatief effect op de voortplanting van de kamsalamander. Verdroging en op de tweede plaats vermesting (atmosferische depositie) zijn de grootste knelpunten ten aanzien van de dodaars. Voortdurende stikstofdepositie kan bij periodiek droogvallen de habitatkwaliteit aantasten en bijdragen aan het niet behalen van de instandhoudingsdoelstelling. Stikstofdepositie versnelt het dichtgroeien van heide met grassen en boomopslag, waardoor de beschikbaarheid van prooien voor de wespandief af kan nemen (Provincie Noord-Brabant, 2017a). Ook is vermesting nadelig voor de drijvende waterweegbree aangezien de soort een geringe concurrentiekracht heeft.*

*Een ander effect van atmosferische depositie is sterfte van eiken, door verzuring bodem en uitspoeling mineralen als gevolg van stikstofdepositie is er vooral heel veel sterfte van jonge eiken. Dit kan invloed hebben op de populatie zwarte specht.*

*Door voorgenomen en vaststaand beleid op het gebied stikstofemissies (PAS-maatregelen en andere beleidsinstrumenten excl. nog te nemen beleid en maatregelen binnen het NPLG) zal de stikstofdepositie de komende jaren iets afnemen. De effecten van vermesting en verzuring nemen hierdoor slechts zeer beperkt af, **onvoldoende om zonder aanzienlijke aanvullende maatregelen de instandhoudingsdoelstellingen te behalen.**”*

(Stuk 25 - Natuurdoelanalyse Brabantse Wal (128) dd. 27 februari 2023, p. 142-143)

Uit de Natuurdoelanalyse Brabantse Wal (Stuk 25) blijkt dan ook dat zelfs met de instandhoudingsdoelstellingen tegen 2030 de overbelasting nog niet zal zijn verdwenen. En dan spreken we nog niet over deze casus, die precies tot een (aanzienlijke) toename van depositie leidt. Aanvullende maatregelen zijn noodzakelijk voor het behalen van de meeste instandhoudingsdoelstellingen.

Habitat-code	Habitat-type	Instandhoudingsdoelstelling voor		Trend		Stikstof 2020 (AERIUS 2022)	Stikstof 2030 (AERIUS 2022)	Andere drukfactoren dan stikstof?
		Omvang	Kwaliteit	Areaal	Kwaliteit			
H2310	Stuifzandheiden met struikhei	>	>	+	+/-	Overwegend matig overbelast	Overwegend matig overbelast	Inkrimping areaal, invasieve exoten, gebrek dynamiek, verontreiniging, pesticiden, verdroging, verstoring
H2330	Zandverstuivingen	>	>	+/-	+/-	Deels matig, deels sterk overbelast	Overwegend matig overbelast	Inkrimping areaal, gebrek dynamiek, afname soorten, gering areaal, verstoring, exoten
H3130	Zwakgebufferde vennen	>	>	-	-	Overwegend sterk overbelast	Overwegend matig overbelast	Klimaatverandering i.c.m. verdroging, waterdynamiek, verlies leefgebied, aanvoer nutriënten, ophoping slib, vertroebeling, exoten
H3160	Zure vennen	=	>	0	-	Overwegend sterk overbelast	Overwegend sterk overbelast	Klimaatverandering i.c.m. verdroging, verontreiniging, pesticiden, afname buffering, exoten
H4010A	Vochtige heiden (hogere zandgronden)	>	>	+/-	+	Overwegend matig overbelast	45% matig overbelast, verder niet tot licht overbelast	Klimaatverandering i.c.m. verdroging, waterdynamiek, successie, versnippering, gering areaal
H4030	Droge heiden	>	>	0	+/-	Overwegend matig overbelast	Overwegend matig overbelast	Klimaatverandering i.c.m. verdroging, gering areaal, versnippering, verontreiniging, pesticiden, verstoring, exoten
H7150	Pioniervegetaties met snavelbiezen	=	=	? <sup>9</sup>	?	Overwegend matig overbelast	43% matig overbelast, overig niet tot licht overbelast	Klimaatverandering i.c.m. verdroging, haalbaarheid i.c.m. doel H4010A
H9120	Beuken-eikenbossen met hulst	=	>	+ <sup>10</sup>	+	Matig overbelast	Matig overbelast	Gering areaal, versnippering, beheer, verlies leefgebied, strooiselaccumulatie en bodemverzuring, exoten

Soortcode	Habitatsoort	ISHD voor			Huidige Trend			Stikstof 2020 (AERIUS 2022)	Stikstof 2030 (AERIUS 2022)	Andere drukfactoren dan stikstof?
		Opp.	Kwaliteit	Populatie	Opp.	Kwaliteit	Populatie			
H1166	Kamsalamander	>	>	>	0/-	0/-	0/-	Overwegend sterke overbelasting	Overwegend matige overbelasting	Klimaatverandering i.c.m. verdroging, buffering, verlies en versnippering leefgebied, inteelt, aanwezigheid vis, verstoring, exoten
H1831	Drijvende waterweegbree	>	>	>	0	0/-	-	Overwegend sterke overbelasting	Overwegend matige overbelasting	Klimaatverandering i.c.m. verdroging, verlies leefgebied, ontbreken groeiplaatsen, exoten

Code broedvogel	Broedvogel-soort	ISHD			Huidige Trend			Stikstof 2020 (AERIUS 2022)	Stikstof 2030 (AERIUS 2022)	Andere drukfactoren dan stikstof?
		Opp.	Kwaliteit	Aantal broedparen	Opp.	Kwaliteit	Aantal broedparen			
A004	Dodaars	=	>	40	0	0/-	-	Overwegend sterk overbelast	Matig tot sterk overbelast	Klimaatverandering i.c.m. verdroging, waterdynamiek, verlies leefgebied, verstoring, exoten
A008	Geoorde fuut	= (<)	>	40	0	0/-	0/-	Overwegend sterke overbelasting	Overwegend matige overbelasting	Klimaatverandering i.c.m. verdroging, verlies leefgebied, aanwezigheid meeuwen, verstoring, exoten
A072	Wespendief	=	=	13	0	0/-	0	Overwegend matig overbelast	Overwegend matig overbelast	Klimaatverandering i.c.m. verdroging, verlies leefgebied, verstoring, predatie, exoten
A224	Nachtzwaluw	=	=	80	0	0/+	+	Overwegend matig overbelast	Overwegend matig overbelast	Klimaatverandering i.c.m. verdroging, connectiviteit leefgebieden, begrazing, verstoring, exoten
A236	Zwarte specht	=	=	40	0	0/-	-	Matig tot sterk overbelast	Matig tot sterk overbelast	Afname leefgebied, versnippering, verstoring, predatie, exoten
A246	Boomleeuwerik	=	=	100	0	0	+	Overwegend matig overbelast	Overwegend matig overbelast	Klimaatverandering i.c.m. verdroging, verlies leefgebied, connectiviteit leefgebied, beperkt areaal, verstoring

(Stuk 25)

Daarbij is duidelijk dat stikstof steeds een beperkende factor is voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen:

Habitat-code	Habitattype/soort	Verslechtering (verwachting na vastgesteld maatregelenpakket)?	Instandhoudingsdoel (behoud; uitbreiding* en kwaliteitsverbetering*) binnen bereik?	Eindoordeel	Rest-probleem	Is stikstof een beperkende factor?
<b>Habitattypen</b>						
H2310	Stuifzandheiden met struikhei	Wordt niet voorkomen	Nee	Nee, tenzij	Ja	Ja
H2330	Zandverstuivingen	Wordt niet voorkomen	Nee	Nee, tenzij	Ja	Ja
H3130	Zwakgebufferde vennen	Wordt niet voorkomen	Nee	Nee, tenzij	Ja	Ja
H3160	Zure vennen	Wordt niet voorkomen	Nee	Nee, tenzij	Ja	Ja
H4010A	Vochtige heiden (hogere zandgronden)	Wordt niet voorkomen	Nee	Nee, tenzij	Ja	Ja
H4030	Droge heiden	Wordt niet voorkomen	Nee	Nee, tenzij	Ja	Ja
H7150	Pioniervegetaties met snavelbiezen	Wordt niet voorkomen	Nee	Nee, tenzij	Ja	Ja
H9120	Beuken-eikenbossen met hulst	Wordt voorkomen	Ja	Ja, mits	Ja	Ja
<b>Habitatsoorten</b>						
H1166	Kamsalamander	Wordt niet voorkomen	Nee	Nee, tenzij	Ja	Ja
H1831	Drijvende waterweegbree	Wordt niet voorkomen	Nee	Nee, tenzij	Ja	Ja
<b>Broedvogels</b>						
A004	Dodaars	Wordt niet voorkomen	Nee	Nee, tenzij	Ja	Ja
A008	Geoorde fuut	Wordt niet voorkomen	Nee	Nee, tenzij	Ja	Ja
A072	Wespendief	Wordt niet voorkomen	Nee	Nee, tenzij	Ja	Ja
A224	Nachtzwaluw	Wordt voorkomen	Ja	Ja, mits	Ja	Ja
A236	Zwarte specht	Wordt niet voorkomen	Nee	Nee, tenzij	Ja	Ja
A246	Boomleeuwerik	Wordt voorkomen	Ja	Ja, mits	Ja	Ja

\* indien van toepassing

(Stuk 25 - Natuurdoelanalyse Brabantse Wal (128) dd. 27 februari 2023, p. 195)

72. Ook in de rapportage “toestand van de natuur in Brabant 2021” (Stuk 20) wordt erop gewezen dat de deposities van stikstof de beoogde herstelmaatregelen bemoeilijken en de overbelasting van stikstof problematisch blijft (eigen markering):

We sturen op investeringen op plaatsen en in maatregelen waarvan de grootste effecten mogen worden verwacht. Deze maatregelen zijn gebaseerd op wetenschappelijk bewezen effecten. Processen in de natuur zijn echter complex en kosten tijd en kunnen bovendien fluctueren onder invloed van externe factoren, zoals klimatologische omstandigheden, de gesteldheid van water en bodem en deposities van stikstof en andere milieubelastende stoffen. Meestal hebben herstelmaatregelen het beoogde effect maar niet altijd.

Een voorbeeld is het herstel van een nat schraalgrasland waarbij middels afgraven de fosfaatrijke bovenlaag was afgevoerd en waarmee het perceel gelijktijdig werd vernet. Waar normaal gesproken de dichte grasmatten kiemen van zaad van berken en zwarte els voorkomt, heeft het zeer droge voorjaar van 2020 ervoor gezorgd dat deze soorten juist massaal zijn opgekomen. Een voortdurende overbelasting van stikstof zal dat verder bevorderen.

Zo heeft de zwarte specht een negatieve trend op de Brabantse Wal. Een belangrijk knelpunt voor deze soort is de vergrassing van bossen onder invloed van stikstofdepositie. L13 Droog bos op zandgronden vormt voor deze soort het stikstofgevoelige leefgebied. Hieronder wordt de analyse uit de gebiedsanalyse weergegeven van de ongunstige staat van instandhouding van de zwarte specht. Hieruit blijkt dat er een causale relatie mogelijk is tussen de stikstofdepositie en de trend van de soort (eigen markering):

(Stuk 18)

### 3.13.A Kwaliteitsanalyse A236 Zwarte specht

De zwarte specht heeft een doelstelling behoud van omvang en kwaliteit leefgebied, met een draagkracht voor een populatie van ten minste 40 broedparen. De landelijke staat van instandhouding is beoordeeld als "matig ongunstig". De landelijke trend is zowel voor de laatste 10 jaar als sinds 1990 tot nu significant negatief. De lokale trend is volgens het ontwerp-beheerplan de laatste tien jaar negatief na toename in de vorige eeuw. Die toename werd gerelateerd aan een grote hoeveelheid dood hout door brand en een aantal stormen in de jaren '70 en '80. Volgens het ontwerp-beheerplan waren in de periode 1999-2003 50 paren aanwezig. De perspectieven worden bij voortgaande veroudering van de bossen en bij het streven naar veel liggend en staand dood hout als redelijk gunstig ingeschat. In het ontwerp-beheerplan staat dat inventarisatie in 2005-2006 van een aantal deelgebieden een sterke daling laat zien (met 25-50%) van het aantal broedparen ten opzichte van de periode 1991-1992, maar wordt het gewenste niveau van een sleutelpopulatie van veertig paar vermoedelijk nog wel gehaald.

Van den Bremer et al. (2016) hebben alle bij Sovon digitaal beschikbare inventarisatiegegevens van de zwarte specht op de Brabantse wal op een rij gezet, bestaande uit BMP-, PTT- en Atlastellingen. Op basis van deze analyse trekken zij de volgende conclusies:

- De zwarte specht neemt op de lange termijn (1990-2015) af in het Natura 2000-gebied. Het is niet mogelijk om over de korte termijn trend (2005-2015) uitspraken te doen door de grote onzekerheid rondom de trend.
- De populatie van de zwarte specht in de Brabantse Wal wordt voor de periode 2013-2015 geschat op ca. 41 (29-57) broedparen, waarschijnlijk dichterbij de ondergrens dan bij de bovengrens van de bandbreedte. De soort bevindt zich daarmee rond de instandhoudingsdoelstelling. Indien de afname door zou zetten komt het aantal broedparen op niet al te lange termijn onder de instandhoudingsdoelstelling te liggen.

De effecten van de hoge stikstofdepositie leiden tot sterke vergrassing van de bossen op zand. Deze vergrassing kan weer leiden tot een afname van het aantal mierenkolonies. Mieren zijn een belangrijke voedselbron voor zwarte spechten, vooral in de winter. Een causale relatie tussen stikstofdepositie en de trend van de soort kan in dit gebied niet worden uitgesloten, daar de KDW wordt overschreden en de depositie zelfs licht toeneemt en tegelijkertijd ook de trend negatief lijkt. Zie ook Broekmeijer et al., 2012.

En:

#### A236 Zwarte specht

Voor het leefgebied geldt dat de huidige trend voor oppervlakte en kwaliteit neutraal tot negatief is. De huidige situatie is ongunstig. Het knelpunt is voortschrijdende vergrassing o.i.v. N-depositie. De zwarte specht lift mee op de maatregelen die voor de nachtzwaluw en boomleeuwerik worden genomen en op de maatregelen voor H2330 en H2310. Daarnaast worden een aantal maatregelen genomen om de kwaliteit van het bos in de leefgebiedtypen LG13, LG14 en habitatype H9190 te vergroten. De huidige situatie is echter niet optimaal en verbetering kost tijd. Daarom is de kwalificatie 1b.

Het huidige populatieniveau is matig ongunstig met een trend die negatief is en een aantal broedparen dat de doelstelling niet of net haalt. Met het creëren van open plekken krijgt de populatie, door het toenemen van het voedselaanbod, kans de negatieve trend te stoppen. Daarom krijgt de populatie de kwalificatie 1b.

De negatieve trend van de zwarte specht wordt eveneens bevestigd in de rapportage "toestand van de natuur in Brabant 2021" (Stuk 20). De reductie van stikstofdepositie wordt in de rapportage beschouwd als een belangrijke maatregel voor de zwarte specht (eigen nadruk):

de nodige jaar-op-jaarvariatie. Over de gehele periode is echter sprake van een afnemende trend. Zwarte specht broedt veelal in beuken, maar is voor zijn voedsel grotendeels afhankelijk van naaldbos. Daar foerageren ze hoofdzakelijk op keverlarven en mieren. De afname van zwarte specht in Brabant wordt waarschijnlijk gestuurd door het voedselaanbod: op veel plaatsen wordt naaldhout omgevormd in andere type natuur (loofhout, heiden, stuifzanden) en zorgt stikstofdepositie voor een verdichting van de bosbodem met grassen en struiken. De hoeveelheid dood hout is verder van belang, als leefgebied voor larven van kevers. De hoeveelheid dood hout is beperkt door het gevoerde bosbeheer in Nederland en neemt nog steeds af. Aanpassingen in het bosbeheer met veel meer dood (naald)hout, afwisseling van naaldhout en loofhout, en reductie van stikstofdepositie zijn belangrijke maatregelen voor de zwarte specht.

In wetenschappelijke rapporten, zoals het Sovon-rapport 2016/25 en wetenschappelijke literatuur<sup>42</sup> wordt overigens bevestigd dat in Brabantse Wal een causale relatie tussen stikstofdepositie en de trend van de Zwarte Specht niet kan worden uitgesloten omdat de KDW voor het leefgebied wordt overschreden en de depositie nog licht toeneemt. (Stuk 21)

Ook voor habitatype 4030 Droge heiden geldt dat de vergrassing als gevolg van stikstofdepositie een knelpunt is. De oppervlakte van dit habitatype is in het Natura 2000-gebied zo beperkt dat een uitbreiding en kwaliteitsverbetering noodzakelijk is. Dit habitatype vormt ook het leefgebied van de Boomleeuwerik. Deze soort heeft weliswaar een flinke populatie in Brabantse Wal, maar het is onduidelijk of de doelstelling van 100 broedparen (die in het aanwijzingsbesluit is vastgelegd) gehaald zal worden:

#### **H4030 Droge Heiden**

Voor dit habitatype geldt dat de oppervlakte en kwaliteit trend neutraal is. De huidige kwaliteit is goed, de trend in kwaliteit is variabel tussen de verschillende locaties van dit habitatype.

Voor de uitbreiding van het oppervlak wordt bos gekapt, op de open gekapte plekken kan heide zich ontwikkelen, daarmee zal de huidige neutrale trend verbeteren. Dit ondanks de matige overbelasting met stikstof in de beschreven periode. Daarmee krijgt het oppervlak de kwalificatie 1a.

Het knelpunt om de kwaliteit te laten toenemen is de hoge stikstof depositie. De maatregelen tegen het effect van stikstofdepositie gekoppeld aan de goede uitgangspositie en de dalende stikstofdepositie leiden ondanks de matige overbelasting gedurende de beschreven periode, tot de kwalificatie 1a.

---

<sup>42</sup> Zie o.a. Van den Bremer L., Kampichler Ch. e.a. "Trends en populatieomvang van de Zwarte Specht op de "Brabantse Wal"", in opdracht van de provincie Noord-Brabant, Sovon Vogelonderzoek Nederland 2016/25 en Van den Burg A., e.a. "Toekomst zwarte specht hangt af van dood naaldhout metboktorlarven" in Vakblad natuur bos landschap, juni 2020, #166

### 3.14 Gebiedsanalyse A246 Boomleeuwerik

#### Samenvatting

In deze paragraaf zijn de resultaten samengevat van de analyse van het ontwerp-beheerplan, de herstelstrategieën en de bespreking daarvan met gebiedsexperts.

A246	Instandhoudingsdoel (1)	Huidige situatie (2)	Huidige trend (2)	Knelpunten
Oppervlakte leefgebied	Behoud	H2310 58,96 ha + 1,99 ha zoekgebied H4030 18,04 ha + 1,03 ha zoekgebied L4030 228,8 ha LG09 74,1 ha	0	Vergrassing, verbossing
Kwaliteit leefgebied	Behoud	Gunstig	0	
Populatie	100 broedparen	(Vrij) gunstig; actuele trend echter onbekend	0/-	

1=uit aanwijzingsbesluit

2=voor het hele Natura 2000- gebied. Per deelgebied kan dit afwijken. Zie daarvoor de tekst.

#### 3.12.A Kwaliteitsanalyse A246 Boomleeuwerik

De landelijke staat van instandhouding van de boomleeuwerik is beoordeeld als "gunstig". De boomleeuwerik heeft een doelstelling van behoud omvang en kwaliteit leefgebied, met een draagkracht voor een populatie van ten minste 100 broedparen. De gebiedsdoelen lijken gehaald te worden, maar recente tellingen ontbreken. De landelijke trend is voor de lange termijn (sinds 1990) en ook voor de laatste 10 jaar significant positief. Lokaal zijn er voor de lange termijn trend onvoldoende gegevens; en ook over de laatste 10 jaar is geen trend aantoonbaar.

Er is mogelijk sprake van een causale relatie tussen een verslechtering van het leefgebied van de boomleeuwerik, door het versneld dichtgroeien, met de stikstofdepositie in de periode 2000-heden. Maar de negatieve effecten lijken vooralsnog door het beheer gemitigeerd te worden. Zie ook Broekmeijer et al., 2012.

(Stuk 18, p. 5)

Wat de dodaars (A004) betreft, wijst de PAS-gebiedsanalyse erop dat de voortdurende stikstofdepositie bij periodiek droogvallen de habitatkwaliteit kan aantasten en mogelijk kan bijdragen aan het niet behalen van de instandhoudingsdoelstellingen. In de toekomst kan een negatief effect niet worden uitgesloten, in ieder geval zolang het huidige niveau van stikstofdepositie in stand blijft.

#### 3.9.C Knelpunten en oorzakenanalyse A004 Dodaars

Verdroging en op de tweede plaats vermesting (atmosferische depositie) zijn de grootste knelpunten ten aanzien van de dodaars. Voortdurende stikstofdepositie kan bij periodiek droogvallen de habitatkwaliteit aantasten en mogelijk bijdragen aan het niet behalen van de instandhoudingsdoelstelling. In de toekomst kan een negatief effect niet worden uitgesloten, in ieder geval zolang het huidige niveau van stikstofdepositie in stand blijft. Een juist hydrologisch beheer kan mogelijk negatieve effecten (deels) mitigeren. Ook in het Vogelrichtlijngebied vindt op een aantal plaatsen venherstel plaats, waardoor de oppervlakte leefgebied toeneemt.

(Stuk 18, p. 43)

73. Uit dit alles volgt dan ook duidelijk dat in Brabantse Wal een jarenlange overbelasting met stikstof heeft plaatsgevonden waardoor bovenvermelde habitattypes (bijvoorbeeld habitatype 4030 Droge heiden) en soorten (bijvoorbeeld de zwarte specht) zich vandaag nog in een ongunstige staat van instandhouding bevinden. Dit zal in de nabije toekomst niet veranderen.

74. Voor alle bovenvermelde overbelaste habitattypes die op SBZ-H Brabantse Wal voorkomen, is een daling van stikstofdepositie overigens **urgent of zeer urgent**. Dit betekent dat voor eind 2025 respectievelijk eind 2030 de overbelasting dient te zijn weggenomen om landelijk een gunstige staat van instandhouding te kunnen bereiken:

Code	Naam	Mate van overschrijding	Herstelbaarheid	Urgentie daling N-depositie	Opmerkingen
2130A	Grijze duinen (kalkrijk)	gering	tamelijk goed	urgent (<KDW 2030)	in 2025 <20% overbelast
2130B	Grijze duinen (kalkarm)	medium	matig	zeer urgent (<KDW 2025)	
2130C	Grijze duinen (heischraal)	medium	matig	zeer urgent (<KDW 2025)	
2150	Duinheide met struikhei	gering	tamelijk goed	urgent (<KDW 2030)	
2180A	Duinbossen (droog)	medium/ gering	onbekend	zeer urgent (<KDW 2025)	variant <i>overig</i> (o) in 2030 <20% overbelast en in 2019 met overbelasting gering; variant <i>berken-eikenbos</i> (be) overbelasting medium
2180C	Duinbossen (binnenduintrand)	gering	onbekend	urgent (<KDW 2030)	in 2025 <20% overbelast
2190A-om	Vochtige duinvalleien (open water), oligo- tot mesotrofe variant	gering	tamelijk goed (vgl. 3130)	urgent (<KDW 2030)	in 2025 <20% overbelast; meeste H2190A betreft de ( <i>matig</i> ) <i>eutrofe</i> variant (e)
2310	Stuifzandheide met struikhei	medium	matig	zeer urgent (<KDW 2025)	
2320	Binnenlandse kraaiheidebegroeiingen	gering	onbekend	urgent (<KDW 2030)	in 2030 <20% overbelast
2330	Zandverstuivingen	medium	slecht	zeer urgent (<KDW 2025)	mate van overschrijding medium (niet hoog)
3110	Zeer zwak gebufferde vennen	medium	matig	zeer urgent (<KDW 2025)	
3130	Zwak gebufferde vennen	hoog	tamelijk goed	urgent (<KDW 2030)	incl. L3130
3140-hz	Kranswierwateren, variant op hogere zandgronden	hoog	tamelijk goed (vgl. 3130)	urgent (<KDW 2030)	vrijwel alle 3140 betreft de variant in laagveengebieden (lv) of in afgesloten zeearmen (az)
3160	Zure vennen	hoog	matig	zeer urgent (<KDW 2025)	
4010A	Vochtige heide (hogere zandgronden)	gering	tamelijk goed	urgent (<KDW 2030)	in 2025 <20% overbelast; incl. L4010A
4010B	Vochtige heiden (laagveen)	medium	tamelijk goed	urgent (<KDW 2030)	
4030	Droge heiden	medium	matig	zeer urgent (<KDW 2025)	in 2030 <20% overbelast; incl. L4030

(Stuk 23, p. 3)

75. Samengevat komt het erop neer dat in Brabantse Wal (1) sprake is van een grote gevoeligheid en reeds overbelaste situatie, (2) en een aangetoonde overschrijding van de KDW, (3) die, ondanks de dalende depositietrend zullen voortduren, zelfs tot na 2030. Bovendien blijkt dat (4) in Brabantse Wal een causale relatie tussen stikstofdepositie en de negatieve trend van bijvoorbeeld de Zwarte Specht niet kan worden uitgesloten omdat de KDW voor het leefgebied wordt overschreden. En dit nog los van deze casus, die de situatie ontegensprekelijk nog negatief zal beïnvloeden, aangezien er (aanzienlijk) meer stikstofdepositie zal zijn.

In een dergelijke overbelaste situatie geldt volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie en ook van Uw Raad dat in geval van een toename van stikstofdepositie niet op voorhand kan worden uitgesloten dat sprake is van significante gevolgen. Een concrete passende beoordeling dringt zich op en pas als daaruit de **zekerheid** wordt verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten, dan staat de toename van stikstof niet aan de verlening van een vergunning voor dat project in de weg.

In casu is het zo dat als gevolg van de stikstofdepositie van Project One het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in Brabantse Wal worden bemoeilijkt en dat deze niet zullen

kunnen worden behaald, minstens dat dit onzeker is (Zie ook Stuk 20 - Rapportage toestand van de natuur in Brabant 2021). Op dit laatste punt wordt hieronder verder ingegaan.

(B) Geen wetenschappelijke zekerheid dat significante effecten voor Brabantse Wal zijn uitgesloten noch dat instandhoudingsdoelstelling kunnen worden gehaald

76. Artikel 36ter, § 3-4 Natuurdecreet vereist dat er voor de beschermde habitattypes en soorten getracht wordt om een gunstige staat van instandhouding te bereiken.

Volgens de vigerende rechtspraak en rechtsleer<sup>43</sup> kan elke stikstoftoename in een overbelast gebied tot een betekenisvolle aantasting van de natuurkenmerken leiden en een barrière vormen voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen. Er heerst m.a.w. een vermoeden dat de natuurlijke kenmerken van een SBZ-H betekenisvol worden aangetast van zodra de KDW in de betrokken SBZ-H reeds overschreden is. In zulk geval legt artikel 6, derde lid Habitatrictlijn *juncto* artikel 36ter, § 3-4 Natuurdecreet net als de hierboven weergegeven rechtspraak en rechtsleer ter zake, een hoge bewijslast op aan de aanvrager: er moet a.d.h.v. een concreet en individueel onderzoek in de passende beoordeling met daarin volledige, precieze en definitieve vaststellingen, met wetenschappelijke zekerheid worden aangetoond dat het project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten. Dit moet bovendien gebeuren, rekening houdend met het milieurechtelijke voorzorgsbeginsel overeenkomstig artikel 1.2.1,§2 van het DABM. Zoals hieronder zal worden aangetoond is die zekerheid dat er geen betekenisvolle aantasting zal zijn van de natuurlijke kenmerken van Brabantse Wal er niet.

77. Zoals hierboven aan de hand van wetenschappelijke gegevens uiteengezet, bevinden verschillende habitattypes en soorten in Brabantse Wal zich reeds in een ongunstige staat van instandhouding en is een (zeer) urgente daling van de stikstofdepositie noodzakelijk om een gunstige staat van instandhouding in Brabantse Wal te bereiken. De overschrijding van de KDW en de als gevolg daarvan ongunstige staat van instandhouding van voormelde habitattypes en soorten, volstaat bijgevolg reeds om te besluiten dat het project aanleiding kan geven tot een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de SBZ-H Brabantse Wal. Dit vereist dus dat in de PB voor Project One een onderzoek *in concreto* wordt uitgevoerd die met wetenschappelijk overtuigende stukken een gebeurlijke betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van Brabantse Wal met zekerheid uitsluit.

78. In het vernietigingsarrest van 20 juli 2023 heeft Uw Raad geoordeeld dat wat betreft de toenmalige PB en de met dat arrest vernietigde beslissing het onderzoek naar de significante effecten niet voldoet aan de vereisten van artikel 36ter Natuurdecreet. Het oordeel van Uw Raad luidt als volgt (eigen markering) (Stuk 5):

“(…)

---

<sup>43</sup> ABRvS 15 juli 2015, 201406756/1/R2, 201406445/1/R2 en 201406726/1/R2; ABRvS 27 augustus 2014, 201310592/1/R3; ABRvS 23 april 2014, 201304503/1/R1, RvS, nr. 236.837, 20 december 2016, Orléans, e.a, RvVb 25 februari 2021, nr. A-2021-0697 (Het “Stikstofarrest”), Strubbe M., “ Stikstof en vergunningverlening in het Vlaamse Gewest: aandachtspunten uit de rechtspraak”, in TOO 2021, nr. 2 april -mei – juni 2021, p. 145-146 .

*Met een dergelijke beoordeling onderwerpt de verwerende partij de aanvraag niet aan een onderzoek op basis van de concrete gegevens van de zaak. Hoewel het aanvraagdossier een passende beoordeling bevat, is enige inhoudelijke beoordeling daarvan niet in de beslissing terug te vinden. Zoals de verzoekende partijen aanstippen, grijpt de verwerende partij voor haar beoordeling in tegendeel doorslaggevend terug naar de vaststelling dat de gemodelleerde depositie van het project voldoet aan de ministeriële instructie van 2 mei 2021.*

*De bestreden beslissing maakt daarmee niet inzichtelijk aan de hand van welke zekere en objectieve wetenschappelijke vaststellingen de verwerende partij haar besluit staft dat ieder betekenisvol effect voor de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Brabantse Wal uit te sluiten is. Aan de vaststelling dat de bijkomende deposities zich bevinden onder de drempelwaarde van 1% van de kritische depositiewaarde, verbindt de verwerende partij routinematig en achteloos het besluit dat er geen significante effecten zullen optreden, zodat een aantasting van de natuurlijke kenmerken uitgesloten is.*

*In het kader van het door artikel 36ter Natuurdecreet verplicht gestelde onderzoek naar de effecten voor beschermde natuur, kan de verwerende partij niet volstaan met een mathematische verwijzing naar de ministeriële instructie van 2 mei 2021. Die instructie geeft zelf aan dat het de adviserende overheden een reeks richtlijnen biedt die kunnen worden aangewend bij de voorbereiding van vergunningsbeslissingen en adviezen. Daarbij wordt wel aangestipt dat die richtlijnen “niet steeds mechanisch kunnen worden toegepast”. Ook de instructie dringt dus aan op een voldoende individuele benadering van de betekenisvolle effecten. De bestreden beslissing bevat op dit punt echter geen concreet onderzoek dat rekening houdt met de natuurlijke kenmerken en de instandhoudingsdoelstellingen van de Brabantse Wal.*

*(...)*

## *5.2*

*De passende beoordeling moet inzichtelijk maken wat de gevolgen zijn van de berekende en gemodelleerde depositietoenames, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor onder meer het Natura 2000-gebied Brabantse Wal. Op basis van de beoordeling moet inzichtelijk zijn dat de berekende depositietoenames de natuurlijke kenmerken van dit gebied niet aantasten. Dat inzicht biedt de passende beoordeling naar het oordeel van de Raad niet.*

*De passende beoordeling vat aan met algemene beschouwingen over de depositie in Vlaanderen en Nederland, de bestaande referentiesituatie. Onder titel “11.10.3 Criteria aanwijzing” wordt een overzicht gegeven van de aanwezige natuurwaarden in en de instandhoudingsdoelstellingen van de Brabantse Wal.*

*Juist is dus de vaststelling dat de passende beoordeling een opsomming geeft van de aanwezige natuurwaarden in de Brabantse Wal en de vooropgestelde instandhoudingsdoelstellingen. Bij die opsomming blijft het echter. Zoals de verzoekende partijen opmerken, krijgen de specifieke milieukenmerken en instandhoudingsdoelstellingen, bij*

*de beoordeling wat dan de gevolgen zijn van de bijkomende depositie in het al overbelaste gebied, geen aandacht meer. In tegendeel luidt het oordeel veel meer dan eens dat de deposities minder bedragen dan 0,3 kg N/ha/J. Daaraan wordt dan de conclusie gekoppeld dat dergelijke deposities “niet meetbaar of detecteerbaar” zijn, ze niet leiden tot “meetbare verschillen in concurrentiepositie” of niet leiden tot “meetbare of observeerbare veranderingen” of “meetbare en aantoonbare effecten”. Uit dat besluit volgt dan de algemene gevolgtrekking dat voor alle habitattypes en soorten de instandhoudingsdoelstellingen niet in het gedrang komen.*

*Ook het eindbesluit in de passende beoordeling steunt onbetwistbaar op de vaststelling dat de gemodelleerde deposities zich op alle habitats bevinden onder de drempelwaarde van 0,3 kg N/ha/J, zodat een betekenisvolle aantasting uitgesloten is.*

### 5.3

*De verzoekende partijen mogen die beoordeling dan niet uitvoerig bekritisieren of onderuithalen met tegenstudies. Wel luidt hun kritiek voldoende precies dat de passende beoordeling niet getuigt van een **concrete en ecologische benadering** door louter en alleen af te toetsen aan een algemene drempelwaarde van niet meetbaarheid. Hoewel, zoals eerder al aangegeven, het niet zo is dat elke (geringe) toename van de stikstofdepositie, een aantasting hoeft te betekenen van de natuurlijke kenmerken van een gebied, moeten wel de gevolgen van die toename worden beoordeeld in het licht van de specifieke omstandigheden van het Natura 2000-gebied, en moeten de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied daarbij worden betrokken.*

*Door cijfermatig en voor heel het Natura 2000-gebied in zijn algemeenheid te toetsen aan een minimumdrempel van aantoonbare effecten, houdt de passende beoordeling niet voldoende rekening met de instandhoudingsdoelen, het aanwezige areaal en de kwaliteit van de natuurwaarden, de specifieke milieukenmerken en de reeds bestaande milieudrukken in het gebied. De passende beoordeling benadert niet met voldoende ecologische onderbouwing de vraag of er in het Natura 2000-gebied sprake is van zodanige omstandigheden dat een verwaarloosbare toename aan stikstofdepositie alsnog zou kunnen leiden tot in ecologische zin aantoonbare significante gevolgen voor de kwaliteit van de verschillende habitattypen en/of leefgebieden.*

### 5.4

*Het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van de betreffende habitattypen en leefgebieden van soorten wordt, louter omdat de depositie blijft onder de drempel van 0,3 kg N/ha/J, nog steeds mogelijk geacht. Die conclusie is bovendien voor alle onderzochte habitatgebieden nagenoeg woordelijk identiek. Hoe de passende beoordeling zich op dit punt onderscheidt van een loutere voortoets die een dergelijke drempel zou hanteren, is niet duidelijk.*

*Uit de passende beoordeling blijkt in tegendeel dat ze in essentie louter doorslaggevend de Duitse drempelwaarde (Abschneidekriterium) van 300 gram hanteert, die in Duitsland geldt en aanvaard is. De effecten op de aanwezige habitattypes zoals H4030 en de*

*stikstofgevoelige leefgebieden krijgen geen aandacht. Doordat de drempelwaarde zodanig fundamenteel als uitgangspunt naar voor komt in de passende beoordeling, eigent die beoordeling zich in essentie een drempelwaarde toe die in Vlaanderen geen juridische verankering kent als onderdeel van een globale programmatische aanpak stikstof.*

*In dit verband merkt de Raad nog op dat dat het hanteren van net die absolute drempelwaarde van 0,3 kg N/ha/J, in Vlaanderen wetenschappelijk ernstig in vraag wordt gesteld. Op vraag daartoe heeft het Instituut voor Natuur en Bosonderzoek (INBO) de toepasselijkheid van die drempel in Vlaanderen onderzocht. In zijn advies geeft het instituut aan dat de relaties tussen de omvang van de stikstofdepositie en de soortenrijkdom en samenstelling van de habitatwaardige vegetatie, niet toelaten om een ondergrens aan te duiden van bijkomende stikstofdepositie die zich gedurende vele jaren zal voordoen, waaronder ecologische effecten uitgesloten kunnen worden.*

*Evenzeer wordt aangegeven dat een daling van de totale stikstofdepositie een vereiste is om een drempelwaarde te hanteren. In een context van een gelijkblijvende of toenemende depositie, in het bijzonder boven de kritische depositiewaarde, wordt de toepassing van een drempelwaarde problematisch bevonden (INBO, advies over de toepassing van de Duitse drempelwaarde van 0,3 kg N/ha/jaar in Vlaanderen: [www.vlaanderen.be/inbo/publicaties](http://www.vlaanderen.be/inbo/publicaties)).*

6.

*Het besluit is bijgevolg dat de bestreden beslissing niet uitgaat van een **beoordeling die voldoende concreet en onderbouwd elke redelijke wetenschappelijke twijfel op betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone Brabantse Wal uitsluit**, zodat er geen sprake is van een beoordeling die ‘passend’ is in de zin van artikel 36ter, §3 Natuurdecreet.*

*Het middel is gegrond.”*

Uw Raad heeft aldus geoordeeld dat geen onderzoek is uitgevoerd op basis van de concrete gegevens van de zaak, maar de verwerende partij zich ertoe heeft beperkt de gemodelleerde depositie van het project te toetsen aan de drempelwaarde uit de ministeriële instructie van 2 mei 2021. Uw Raad concludeerde daaruit terecht dat de met het arrest vernietigde beslissing daarmee niet inzichtelijk maakte aan de hand van objectieve wetenschappelijke vaststellingen dat geen significante effecten zullen optreden, zodat een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Brabantse Wal uitgesloten is. Uw Raad oordeelde tevens dat de passende beoordeling inzichtelijk moet maken wat de gevolgen zijn van de berekende en gemodelleerde depositietoenames, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor onder meer het Natura 2000-gebied Brabantse Wal. Op basis van de beoordeling moet inzichtelijk zijn dat de berekende depositietoenames de natuurlijke kenmerken van dit gebied niet aantasten. Maar dat inzicht bood de passende beoordeling naar het oordeel van Uw Raad niet nu de passende beoordeling beperkt bleef tot een opsomming van de aanwezige natuurwaarden in de Brabantse Wal en de vooropgestelde instandhoudings-doelstellingen zonder

aandacht voor de specifieke milieukeurmerken en instandhoudingsdoelstellingen, bij de beoordeling wat dan de gevolgen zijn van de bijkomende depositie in het al overbelaste gebied.

79. Verzoekende partijen zijn van oordeel dat de PB die nu voorligt, ten opzichte van de eerdere versie, die in het vernietigingsarrest van Uw Raad dd. 20 juli 2023 ontoereikend is bevonden, vrijwel onveranderd is gebleven en de bestreden beslissing bijgevolg met dezelfde onwettigheid is aangetast.

Er wordt immers (nog steeds) in algemene zin uiteengezet dat naast een overmaat van stikstofdepositie, nog andere factoren en knelpunten een rol spelen bij het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen, waarbij ook gerefereerd wordt naar de natuurdoelanalyse voor de Brabantse Wal. Ook is nog steeds in algemene zin aangegeven dat toenames van enkele mollen N/ha/jaar verwaarloosbaar klein zijn ten opzichte van diverse andere hoeveelheden, zoals de totale stikstofdepositie van het gebied. Vervolgens is per overbelast habitatype, waarvan de depositie toeneemt, nog steeds slechts generiek beoordeeld wat de ecologische effecten zijn van de berekende toenames. De te verwachten toename is steeds alleen afgezet tegen een te verwachten dalende trend en geeft nog steeds een te beperkte kijk op de effecten die het heeft op habitatkwaliteit. Hierdoor ontbreekt (nog steeds) een volledig beeld van de huidige staat van instandhouding van de betrokken natuurwaarden.

**Voor het bepalen van de habitatkwaliteit is het evenwel van belang om te kijken naar de vegetatiekundige kwaliteit, het voorkomen van typische soorten (bijvoorbeeld insecten), naar abiotische randvoorwaarden (zoals vocht, zuurgraad en bodemtype) en naar de kenmerken van goede structuur en functie (o.a. voor fauna), alsook de instandhoudingsdoelstellingen.** Deze oefening wordt in de PB niet concreet, laat staan afdoende gemaakt. Dit maakt dat in de PB nog steeds onvoldoende wordt onderbouwd dat de natuurlijke kenmerken van reeds overbelaste habitatypes, ondanks de toename van de stikstofdepositie, niet worden aangetast. Dit blijft voor vrijwel ieder habitatype een aandachtspunt wat onvoldoende uit de passende beoordeling naar voren komt. Ook de toelichtende nota van de vergunningsaanvrager dd. 15 december 2023 geeft dit inzicht niet (zie verder).

80. Zoals hierboven is aangetoond a.d.h.v. meerdere wetenschappelijke studies over de Nederlandse natuurgebieden is er in Brabantse Wal reeds sprake van overbelaste habitats, bevindt o.m. de zwarte specht zich reeds in een negatieve staat van instandhouding en is er mogelijk sprake van een causale relatie tussen de verslechtering van de kwaliteit van de leefgebieden en stikstofdeposities. Verder is gebleken dat de stikstofdepositie (zeer) urgent moet dalen om een gunstige staat van instandhouding te kunnen bereiken. Project One zal de situatie alleen nog maar erger maken. De causale relatie is hiermee aangetoond, minstens kan een causale relatie niet worden uitgesloten. De PB en dito beoordeling in de bestreden beslissing weerleggen dit geenszins met wetenschappelijke zekerheid.

81. Een passende beoordeling moet gebeuren op maat van elk dossier. In casu gaat het om een met stikstof overbelast gebied en habitatypes en soorten met een ongunstige staat van instandhouding. In dergelijk geval mag verwacht worden dat een gedetailleerde en correcte passende beoordeling wordt opgemaakt op basis van nader wetenschappelijk onderzoek, waarin de effecten van de stikstofbijdrage worden onderzocht. Het spreekt voor zich dat in het kader

van een project-MER en een passende beoordeling alle feitelijke elementen en de SBZ-H volledig moeten worden geïnventariseerd en alle effecten in kaart moeten worden gebracht. Dit volgt uit artikel 36ter van het Natuurbehoudsdecreet en het zorgvuldigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur. Maar hier knelt in casu het schoentje.

82. In wat volgt, wordt aangetoond dat de gevoegde PB onvoldoende rekening houdt met de grensoverschrijdende negatieve effecten op het Natura 2000-gebied Brabantse Wal, waardoor deze manifest ontoereikend en onwettig is en bijgevolg onmogelijk een basis kan vormen voor een wettige omgevingsvergunning.

83. De emissie van Project One vertaalt zich in een maximale, lokale stikstofdepositie van 0,13 kg N/ha/j (= 9,3 mol N/ha/j) in de Nederlandse Natura 2000-gebieden (en met name in het SBZ-H-H Brabantse Wal, Lg4030 en Lg13). Deze maximale stikstofdepositie doet zich voor tijdens de exploitatiefase.

Uit onderstaande tabel, opgenomen in de PB, blijkt dat Project One zal leiden tot volgende bijkomende deposities:

Habitat code	Beschrijving	KDW (kgN/ha.j)	Achtergrond depositie (kgN/ha.j) 2020	P1 Max depositie (kgN/ha.j)	Achtergrond depositie $\Delta$ (kgN/ha.j) 2020 - 2030	P1 Max depositie (% KDW)	P1 Max depositie (% Achtergrond depositie) 2020	P1 Max depositie (% Achtergrond depositie) 2030
H2310	Stuifzandheiden met struikhei	15	24	0.07	-3.1	0.9%	0.4%	0.3%
H2330	Zandverstuivingen	10	21	0.07	-3.0	0.5%	0.3%	0.4%
H3130	Zwakgebufferde vennen	8	18	0.05	-2.7	0.7%	0.3%	0.3%
H3160	Zure vennen	10	25	0.06	-3.2	0.6%	0.3%	0.3%
H4010A	Vochtige heiden (hogere zandgronden)	17	21	0.05	-2.9	0.6%	0.2%	0.3%
H4030	Droge heiden	15	25	0.07	-3.1	0.3%	0.3%	0.3%
H7150	Pioniervegetaties met snavelbiezen	20	21	0.04	-2.7	0.5%	0.3%	0.2%
H9120	Beuken-eikenbossen met hulst	20	34	0.07	-4.3	0.2%	0.2%	0.2%
L4030	Droge heiden	15	27	0.13	-3.3	0.3%	0.2%	0.5%
Lg04	Zuur ven	17	21	0.06	-2.7	0.9%	0.5%	0.3%
Lg09	Droog struisgrasland	14	24	0.12	-3.0	0.4%	0.3%	0.6%
Lg13	Bos van arme zandgronden	15	34	0.13	-3.9	0.9%	0.5%	0.4%
Lg14	Eiken- en beukenbos van lemige zandgronden	20	34	0.11	-3.8	0.9%	0.4%	0.3%

(Stuk 6, p. 109)

De huidige achtergronddeposities zijn voor alle habitats hoger dan de KDW. Dit wordt ook erkend in de PB. Vervolgens concludeert men in de PB als volgt (eigen markering):

**Er is een dalende trend in stikstofdepositie** voor alle habitats voor 2030 in het bereik van 2.7 - 4.3 kgN/ha.j. en de projectdepositie (0.04 - 0.07 kgN/ha.j) zal geen significant effect hebben op een van de dalende trends. Habitat H7150 zal onder zijn KDW zitten in 2030 met of zonder de in de orde van grootte van 3 kgN/ha.j. Historische stikstofaanrijking, o.a. door atmosferische depositie,

heeft geleid tot een overschrijding van de kritische stikstofbelasting voor verschillende habitattypen in het Natura-2000 gebied Brabantse Wal en deze ecologisch belangrijke aanrijking heeft mede bijgedragen tot de huidige ontoereikende toestand van instandhouding van de betrokken habitats en het verlies van soorten in dit gebied.

De additionele N-depositie van Project One, berekend met het AERIUS-calculator in de verschillende habitats in de Brabantse Wal is **uitermate klein**, of het nu wordt geëvalueerd als percentage van de Kritische Depositie Waarde, als percentage van de huidige overschrijding of als percentage van de daling in stikstofdepositie voor 2030 of als absolute cijfer, uitgedrukt in kgN/ha.j. **Er worden voor de grootteorde van deze bijkomende stikstofdeposities geen meetbare of aantoonbare effecten op de habitats, leefgebieden of soorten van dit Natura-2000 gebied verwacht. De verwachte dalende trend in stikstofdeposities tegen 2030 in de voorspelde grootteorden van 2.7 - 4.3 kgN/ha.j zal daarentegen wel mogelijk leiden tot zichtbare indicaties van habitatherstel: minder vergassing, minder verzuivering, minder verbraming etc. De beperkte bijkomende deposities ten gevolge van het project zullen dit dus niet hypothekeren.**

Op basis van de gerefereerde wetenschappelijke studies en het aangereikte bewijsmateriaal, wordt beoordeeld dat de impact van de stikstofdepositie vanuit de bouw- en operationele activiteiten van Project One, zo klein is dat er geen ecologisch betekenisvolle aantasting is van de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone; noch zullen er meetbare of aantoonbare gevolgen zijn voor de staat van instandhouding voor de aangewezen habitats van dit Natura-2000 gebied en op de daarin beschermde soorten.

De beperkte stikstofdeposities van Project One zullen evenmin ecologisch betekenisvolle effecten hebben op de mitigatie- en habitatherstelmaatregelen die betrekken de Natura-2000 instandhoudingsdoelen binnen de gestelde termijn te behalen, noch zullen ze de effecten van een dalende trend in stikstofdepositie hypothekeren.

De PB wordt dus gebaseerd op de volgende – onvoldoende draagkrachtige – uitgangspunten:

- Er zou sprake zijn van een dalende trend;
- De additionele stikstofdepositie van Project One zou uitermate klein zijn;
- Van deze zgn. beperkte bijkomende stikstofdeposities zouden geen meetbare of aantoonbare effecten op de habitats, leefgebieden of soorten van Brabantse Wal worden verwacht en deze zgn. beperkte bijkomende deposities zouden de dalende trend niet hypothekeren noch effect hebben op het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen.

Vervolgens wordt besloten dat *“de impact van de stikstofdepositie vanuit de bouw- en operationele activiteiten van Project One, zo klein is dat er geen ecologisch betekenisvolle aantasting is van de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone; noch zullen er meetbare of aantoonbare gevolgen zijn voor de staat van instandhouding voor de aangewezen habitats van dit Natura-2000 gebied en op de daarin beschermde soorten.”* Dit is volgens de verzoekende partij onjuist.

84. Er wordt niet ontkend (noch door de aanvrager noch door de verwerende partij) dat Project One zorgt voor bijkomende stikstofdepositie in het Natura 2000-gebied Brabantse Wal. **Concreet: de maximale stikstofdepositie op de ‘Brabantse Wal’ van de exploitatiefase bedraagt 7-10 mol/ha/jr op het Vogelrichtlijngebied en 3-7 mol/ha/jr op het Habitatrichtlijngebied.** Dit is wel degelijk een aanzienlijke impact, die meetbaar en aantoonbaar is.

85. In het bijzonder omwille van de reeds overbelaste situatie in Brabantse Wal kan men evident niet volstaan met te stellen dat de bijkomende stikstofdepositie “uitermate klein” is of “niet meetbaar en aantoonbaar”.

Ten eerste wil “niet meetbaar en aantoonbaar” niet per definitie hetzelfde betekenen als dat er wetenschappelijke zekerheid is dat een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken SBZ-H is uitgesloten. Artikel 6, lid 3 Habitatrichtlijn stelt louter dat de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor een plan of project kunnen geven, nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten. Deze zekerheid bestaat als er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel meer bestaat over het feit dat dergelijke gevolgen niet zullen worden veroorzaakt. Geen enkele bepaling in de Habitatrichtlijn stipuleert verder dat een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken een aantasting betreft die meetbare en aantoonbare gevolgen heeft.

Ten tweede is het zo dat, voor zover er volgens de PB sprake zou zijn van “niet meetbare aantastingen”, met de Nederlandse rekentool AERIUS, een toename van stikstofdepositie tot 1 mol/ha/jr wél meetbaar is. Een toename van stikstofdepositie tot 1 mol/ha/jr of - zoals in dit geval tot 10 mol/ha/jr. - kan dus wel degelijk een aanzienlijk effect hebben. Overigens heeft de aanvrager de stikstofdepositie wel degelijk meetbaar in kaart gebracht. Dit blijkt ook duidelijk zowel uit de PB als uit de bestreden beslissing en de daarin opgenomen tabellen (zie ook tabel hierboven onder randnummer 69). In die zin zijn de PB en de bestreden beslissing bijgevolg niet enkel ontoereikend, maar ook contradictoir. Er is wel detecteerbare en meetbare depositie. Zeker bij een project van deze schaal; dat is evident.

Hoe dan ook is het in deze zelfs niet relevant of de extra depositie daadwerkelijk meetbaar is in het veld en of deze al dan niet binnen de jaarlijkse schommelingen valt: **een toename van stikstofdepositie tot 10 mol/ha/jr kan in een reeds overbelast gebied kan wel degelijk effect hebben en kan derhalve niet zo “weggeschreven” worden.** Getalsmatig lijkt de bijdrage misschien “klein”, maar aangezien er reeds sprake is van een forse overbelasting, is dit vertekend. Het is niet, omdat het probleem al zo groot is, dat er nog wel wat bij kan. In tegendeel: juist door de overbelasting die al zodanig groot is en doordat de kwaliteit van de habitats al zodanig onder druk staat, is het tegendeel aan de hand.

Er moet in dit verband aan worden herinnerd dat de significantie van de gevolgen van een project op een beschermd gebied moet worden afgezet tegen de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken gebied.<sup>44</sup>

Hoger is ook reeds gebleken (o.m. uit de Natuurdoelanalyse Brabantse Wal cf. Stuk 25 en de PAS-gebiedsanalyse Brabantse Wal cf. Stuk 18) dat elke bijkomende stikstofdepositie, die overigens ook jaar na jaar blijft optreden, bijdraagt aan een permanente overschrijding van de KDW in dit gebied. Dit vormt evident een barrière voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen (zie eerder). In de PB beoordeling is in ieder geval niet met

---

<sup>44</sup> RvWb 25 februari 2021, nr. A-2021-0697

wetenschappelijke zekerheid onderbouwd dat zgn. “uitermate kleine” deposities geen effect hebben en wordt dit niet in concreto betrokken op de instandhoudingsdoelstellingen.

86. Overeenkomstig de vigerende wetgeving, rechtspraak en rechtsleer (zie eerder), moeten de significante effecten in dit geval middels een passende beoordeling worden uitgesloten en hierover moet wetenschappelijke zekerheid bestaan. Men moet hiervoor ook rekening houden met alle beschikbare gegevens voor het betrokken gebied. Dit is niet gebeurd.

Dit impliceert in de eerste plaats dat rekening moet worden gehouden met de best beschikbare en meest actuele informatie over de staat van instandhouding van het betrokken gebied, over de storingsfactoren en meer specifiek over de effecten van stikstofdepositie. Voor Brabantse Wal zijn deze gegevens te vinden in de Natuurdoelanalyse Brabantse Wal van 27 februari 2023 (NDA). De conclusies van de NDA dienen goed verankerd zijn in een passende beoordeling. In de PB van Project One zijn de uitkomsten van de NDA wel deels meegenomen, maar waar de NDA voor een groot aantal habitattypen en leefgebieden (tabel 6-2, p. 159 NDA) constateert dat stikstofdepositie het **belangrijkste knelpunt** is, wordt deze constatering nergens op afdoende wijze meegewogen in de passende beoordeling. In de PB wordt steeds besloten dat er geen betekenisvolle impact is van Project One. Dit terwijl uit de NDA duidelijk blijkt dat stikstofdepositie dient af te nemen, m.a.w. er kan niets meer bij. Uit tabel 6-2 volgt overigens dat voor een groot aantal habitattypen en soorten, zelfs met de vastgestelde maatregelen, verslechtering niet valt uit te sluiten, juist omwille van stikstofdepositie dat hier hét knelpunt is. Het gegeven dat in Brabantse Wal stikstof reeds een belangrijk, zelfs het belangrijkste knelpunt is, wordt in de PB onvoldoende meegenomen.

**Zolang de huidige hoge stikstofdepositie voortduurt en wordt in stand gehouden door projecten als Project One, zijn duurzame herstelmaatregelen op de Brabantse Wal niet zinvol** voor met name bv. de stuifzandheiden, zandverstuivingen en droge heiden, aangezien het opengemaakte zand zeer snel dichtgroeit en vergrassing en verbossing aanhouden. Lokale herstelmaatregelen t.b.v. behoud van populaties van zeldzame karakteristieke soorten zijn veelal wel zinvol op de korte termijn richting 2030, maar ook daarvan is maar de vraag of herstelbaarheid zal slagen. Herstel van de korstmosgemeenschappen, inclusief drie typische soorten, is alleen mogelijk bij een sterke reductie van de jaargemiddelde ammoniakconcentratie tot onder de 1,0(-1,5) µg NH<sub>3</sub>/m<sup>3</sup>.<sup>45</sup> De bijdrage door project One vertraagt de noodzakelijke en urgente reductie. Het gevolg hiervan is dat **daar waar de stikstofgevoelige habitattypen (H2310, H2330 en H4030) reeds overbelast zijn, aanvullend belast zullen worden, waarbij een verdere verslechtering niet is uitgesloten.** Iedere bijdrage, dus ook die van Project One, draagt daaraan bij. Dit treft dus hoofdzakelijk de geformuleerde kwaliteitsdoelstellingen voor verbetering van genoemde habitattypen, maar eigenlijk ook al de behoudsdoelstellingen nu blijkt dat verslechtering van genoemde habitattypen niet is uitgesloten. Dit wordt tevens onderschreven met het advies vanuit de Ecologische Autoriteit van 1 mei 2024 (Stuk 26).

---

<sup>45</sup> Sutton et al. 2009.

Verder impliceert een toereikende passende beoordeling dat ook rekening wordt gehouden met de lokale effecten van stikstofdepositie van Project One op hexagoonniveau. Ook dit is niet gebeurd, minstens niet voldoende.

87. Uit bovenstaande alleen al volgt dat de bestreden beslissing, in het bijzonder wat betreft de beoordeling van de PB, in strijd is met artikel 6, derde lid Habitatrichtlijn juncto artikel 36ter, §3-4 Natuurdecreet, en de vigerende rechtspraak en rechtsleer ter zake. Indien de vergunningverlening in strijd is met dwingende normen uit de sectorale regelgeving, kan overeenkomstig artikel 4.3.1, §§1-2 en artikel 4.3.3 van de VCRO echter geen vergunning worden verleend. Er kon op basis van dit aanvraagdossier dan ook enkel een weigering worden uitgesproken nu de vereiste wetenschappelijke zekerheid niet voorligt en de voorbereidende documenten onvolledig en onvolkomen zijn.

Alleen al om deze reden is het middel ernstig en gegrond.

88. In de lopende procedure voor uw Raad, gekend onder rolnummer 2324-RvVb-0487-A, heeft verwerende partij in haar antwoordnota van 29 april 2024 reeds bijzonder uitvoerig gerepliceerd op de argumentatie van verzoekende partijen zoals uiteengezet in het verzoekschrift van 21 februari 2024. Verzoekende partijen verwijzen in dit kader naar de uitvoerige argumentatie, waarin de argumentatie van verwerende partij afdoende wordt weerlegd, in de wederantwoordnota van 5 juli 2024.

Het is bijzonder opvallend dat verwerende partij zich met hand en tand en op zeer uitvoerige wijze verweert tegen de kritieken van verzoekende partijen in voormelde antwoordnota en dus op geen enkele wijze enig wettigheidsbezwaar meent te kunnen onderscheiden. Om dan vervolgens de intrekkingbeslissing te motiveren aan de hand van een vermeend wettigheidsbezwaar toont aan dat verwerende partijen een loopje tracht te nemen met een normale en zorgvuldige procesgang om zodoende verzoekende partijen voor een voldongen feit te kunnen stellen.

Verzoekende partijen benadrukken dat zij niets meer of minder willen dan een zorgvuldig onderzoek waaruit blijkt dat de vereiste wetenschappelijke zekerheid voorligt en de vergunningverlening niet in strijd is met dwingende normen uit de sectorale regelgeving en ten gevolge daarvan, het VCRO.

(C) De PB en de bestreden beslissing houden geen, minstens onvoldoende rekening met het advies van verzoekende partij dd. 9 november 2023

89. De bestreden beslissing is niet enkel om voorgaande redenen in strijd met het in het middel opgeworpen bepalingen en beginselen. Er is meer aan de hand. Hieronder wordt uiteengezet dat de bestreden beslissing onterecht geen of minstens onvoldoende rekening houdt met het advies van de verzoekende partij van 9 november 2023. Ook dit maakt de bestreden beslissing onwettig.

90. In haar advies dd. 9 november 2023 hebben verzoekende partijen aangegeven dat het aangepaste MER PR3263, in het bijzonder de inhoud van de passende beoordeling (bijlage 10 bij het MER) niet voldoet aan de vereisten van artikel 6, derde lid habitatrichtlijn.

91. De passende beoordeling geeft aan dat de 'kleine' depositietoename tijdens de exploitatiefase op zich niet leidt tot meetbare of observeerbare veranderingen of aantastingen van de kwaliteit van habitattypen en leefgebieden, en bijgevolg geen betekenisvolle effecten genereert en er bovendien sprake is van een dalende trend van de stikstofdepositie en voorliggend initiatief brengt daarin geen verandering. De verzoekende partijen kunnen hiermee niet instemmen, zoals ook aangetoond in haar advies van 9 november 2023.

De maximale stikstofdepositie van de exploitatiefase op de Brabantse Wal bedraagt 7-10 mol/ha/jr op het Vogelrichtlijngebied en 3-7 mol/ha/jr op het Habitatrichtlijngebied. Dit wordt niet betwist. Maar in tegenstelling tot wat in de PB en de bestreden beslissing wordt gesteld, kan deze toename wel degelijk leiden tot significante effecten op de natuurwaarden van Brabantse Wal, eens te meer nu er reeds sprake is van een forse voor stikstof overbelaste situatie in de Brabantse Wal voor een groot aantal habitattypen en leefgebieden, waarop ook in het advies van verzoekende partij wordt gewezen. Hierboven alsook in het advies wordt tevens erop gewezen dat uit de PAS-gebiedsanalyse Brabantse Wal waaraan in het MER ook wordt gerefereerd, duidelijk blijkt dat de huidige depositie de KDW van in het gebied aanwezige habitatype of die van stikstofgevoelige leefgebieden van vogelsoorten op een groot deel van de Brabantse Wal overschrijdt en dat dit ook in 2030 nog het geval is. De dalende trend in deposities die in de gebiedsanalyse verwacht werd (waarvoor zoals gezegd contra-indicaties bestaan), leidt binnen die termijn alleszins niet tot deposities die onder de KDW komen. Bovendien wordt in het MER ook aangegeven dat de ammoniak-deposities recent niet meer dalen.

92. In haar advies van 9 november 2023 heeft verzoekende partij erop gewezen dat de PB op de volgende punten tekortkomt:

De passende beoordeling vertoont ons inziens de volgende tekortkomingen:

1. Weging en doorwerking Natuurdoelanalyse Brabantse Wal

De Natuurdoelanalyse Brabantse Wal (verder: NDA) geeft de best beschikbare en momenteel meest actuele informatie over de staat van instandhouding van het gebied, over de storingsfactoren en meer specifiek over de effecten van stikstofdepositie. De conclusies van de NDA dienen goed verankerd zijn in een passende beoordeling. In de passende beoordeling van Project One zijn de uitkomsten van de NDA wel meegenomen maar waar de NDA's voor een groot aantal habitattypen en leefgebieden (tabel 6-2, NDA) constateert dat stikstofdepositie het belangrijkste knelpunt is, wordt deze constatering telkens onvoldoende meegewogen in de passende beoordeling. Waar de NDA concludeert dat stikstofdepositie dient af te nemen, concludeert de passende beoordeling in alle gevallen dat de extra stikstofdepositie van Project One geen betekenisvolle impact heeft. Deze conclusie kan telkens niet worden gevolgd. Daarnaast komt de NDA in tabel 6-2 voor een groot aantal habitattypen en soorten tot de conclusie dat met vastgestelde maatregelen verslechtering niet valt uit te sluiten, juist met als knelpunt stikstofdepositie.

2. Kleine bijdrage niet meetbaar, niet aantoonbaar

Iedere extra N-depositie, die ook jaarlijks blijft optreden, draagt bij aan een permanente overschrijding van de KDW in dit gebied en is daarmee een barrière voor het behalen van de instandhoudingsdoelen. Of deze extra depositie daadwerkelijk meetbaar is in het veld en of deze al dan niet binnen de jaarlijkse schommelingen valt is verder niet relevant. Een toename van stikstofdepositie tot 10 mol/ha/jr kan in die situatie wel degelijk effect hebben en kan derhalve niet zo 'weggeschreven' worden. In strijd met artikel 6, derde lid van de Habitatrichtlijn en artikel 36ter Natuurbehoudsdecreet, blijkt niet met wetenschappelijke zekerheid uit de passende beoordeling in het MER dat

deze toename aan stikstofdepositie de instandhoudingsdoelstellingen van de "Brabantse Wal" niet in gevaar brengt. In de passende beoordeling wordt aangegeven dat de projectbijdrage klein is ten opzichte van de

2  
achtergronddepositie. Getalsmatig lijkt de bijdrage klein maar gezien dat er reeds sprake is van een forse overbelasting is dit vertekend. De redenering lijkt te zijn omdat het probleem al zo groot is kan er nog wat bij, echter juist door de overbelasting die al zo groot is en doordat de kwaliteit van de habitats al zo onder druk staat, is het tegendeel aan de hand. Niet is wetenschappelijk overtuigend onderbouwd dat kleine deposities tot geen effecten leiden.

### 3. Detailniveau toetsing

In een passende beoordeling dient elke (geringe) toename van de stikstofdepositie, worden beoordeeld in het licht van de specifieke omstandigheden van het Natura 2000-gebied, en moeten de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-gebied daarbij worden betrokken. Alle afzonderlijke habitattypen waar sprake is van overschrijding dienen afzonderlijk te worden beoordeeld. Het detailniveau van de toetsing in de passende beoordeling is onvoldoende. Er wordt onvoldoende ingegaan op lokale effecten van de stikstofdepositie veroorzaakt door Project One op hexagoonniveau.

### 4. Gebruik AERIUS Calculator

De depositie is berekend middels de AERIUS Calculator, maar niet met de meest recente versie. Dit dient nog te gebeuren. Hiermee worden dan meteen de geactualiseerde KDW's meegenomen.

### 5. Geen beoordeling cumulatie

Cumulatieve effecten met andere projecten worden niet/onvoldoende meegenomen. Er moet worden beoordeeld of een plan of project zelfstandig of in combinatie met andere plannen of projecten (mogelijk) significante gevolgen kan hebben, dat wil zeggen gevaar kan opleveren voor het halen van de instandhoudingsdoelstellingen. In de cumulatietoets moeten plannen en projecten worden betrokken waarvoor al wel toestemming is verleend, maar die nog niet (geheel) zijn uitgevoerd. Daarbij dient het effect op een gebied(en) van het plan of project dat voorligt gecombineerd te worden met de effecten van plannen of projecten die nog niet zijn uitgevoerd, maar wel een vastgestelde vergunning/toestemming hebben. De effecten daarvan zijn, anders dan van reeds uitgevoerde projecten, nog niet verdisconteerd in de omgeving en dienen afzonderlijk in de beoordeling van mogelijke cumulatieve effecten te worden beschouwd.

### 6. Ondergeschiktheid stikstofdepositie aan andere bedreigingen

In de passende beoordeling wordt ten aanzien van diverse instandhoudingsdoelen gesteld dat atmosferische stikstofdepositie ongeschikt is aan andere bedreigingen, waardoor de projectdepositie niet zal leiden tot significante effecten. Dit wordt echter niet met een onderzoeksrapport of andere objectief verifieerbare gegevens onderbouwd.

### **Conclusie**

Op basis van bovenstaande uiteenzetting geven wij, namens de provincie Noord-Brabant een negatief advies.

Wij verzoeken u ons een afschrift van de beslissing over de vergunningsaanvraag toe te sturen.

Deze tekortkomingen worden in de toelichtende nota van de aanvrager van 15 december 2023 als volgt besproken en deze elementen worden in de bestreden beslissing en de betreffende passende beoordeling allerm minst weerlegd:

- Tekortkoming 1. De Natuurdoelanalyse Brabantse Wal wordt onvoldoende mee gewogen in de passende beoordeling

93. In zijn toelichtende nota van 15 december 2023 interpreteert de aanvrager de negatieve effecten die stikstofdepositie heeft op het gebied verkeerd. De nota vermeldt:

*“Tabel 6.2 uit de natuurdoelanalyse geeft inderdaad aan dat stikstof een beperkende factor kan zijn naar het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen, maar stelt niet dat stikstof de belangrijkste en enige factor is.”*

Dit klopt niet omdat Tabel 6.2 juist onomwonden concludeert dat stikstof wel degelijk een beperkende factor is, en wel voor 16 habitats en soorten. (Stuk 10, p. 159)

In Hoofdstuk 5 *Huidige staat van instandhouding en trends* van de Natuurdoelanalyse worden deze conclusies telkens onderbouwd. Bijvoorbeeld Hoofdstuk 5.2.6 *Droge heiden*. (Stuk 25, p. 99)

Hier valt te lezen:

*“De KDW van het habitattype H4030 van 1.071 mol N/ha/jr wordt zowel in het referentiejaar 2020 alsook in de prognose van 2030 overschreden (zie Bijlage 3).*

- *In het referentiejaar is het habitattype overwegend matig overbelast (81% van de oppervlakte van het habitattype, 67% van het leefgebied), het overige deel is sterk overbelast.*
- *Volgens de prognose is het grootste deel van de oppervlakte (87% van het habitattype, 76% van het leefgebied) matig overbelast, het aandeel sterke overbelasting is afgenomen en een klein deel is naderend tot licht overbelast.*

*Als gevolg van overschrijding van de KDW bestaat het risico dat de kwaliteit van het habitattype wordt aangetast door verzuring en/of vermesting door stikstofdepositie, met mogelijke gevolgen voor bodem en waterkwaliteit. De invloed van stikstofdepositie op de vegetaties van de verzuurde, arme dekzandbodems is groot: optreden van aluminiumtoxiciteit in de minerale ondergrond en een verschuiving in de nutriëntbeschikbaarheid, leidend tot vergrassing en grotere gevoeligheid voor droogte- en vorstschade in het bijzonder van bomen, samenhangend met bewortelingsproblemen. Dit komt in de heide tot uiting in een afnemende vitaliteit van de heide, sterke vergrassing en snellere verbossing. Deze processen zorgen voor een afname van het aandeel kruiden, stikstofgevoelige mossen, korstmossen en paddenstoelen en de achteruitgang van karakteristieke heidefauna. Stikstofdepositie leidt niet alleen tot een opnieuw versterkte verzuring en vermesting, maar ook tot een onbalans in de nutriëntvoorziening, met een sterk door het depositieniveau bepaalde impact. Voor de fauna leidt stikstofdepositie waarschijnlijk tot een gebrek aan micronutriënten doordat ammonium de opname hiervan door planten remt. Op de mineralenarme dekzanden leidt dit al snel tot tekorten.*

En verderop in Tabel 5.19 (Stuk 25, p. 100):

- *Stikstofdepositie is het belangrijkste knelpunt. Stikstofdepositie leidt niet alleen tot een opnieuw versterkte verzuring en vermessing, maar ook tot een onbalans in de nutriëntvoorziening.*
- *In 2030 nog steeds overschrijding van de KDW.*

94. Voorts wordt in de toelichtende nota van de aanvrager van 15 december 2023 verwezen naar het algemene en het specifieke deel van de passende beoordeling. Van deze passende beoordeling is eerder al aangegeven dat in dit deel vooral sprake van het minimaliseren van de effecten van stikstofdepositie op het behalen van de Natura 2000 doelstellingen.

95. Verder vermeldt de toelichtende nota: *“De verwachte dalende trend in stikstofdeposities tegen 2030 in de voorspelde grootteorden van 2.7 - 4.3 kg N/ha.j zal daarentegen wel mogelijk leiden tot zichtbare indicaties van habitatherstel. De beperkte bijkomende deposities ten gevolge van het project zullen dit dus niet hypothekeren.”* Hierbij wordt echter uit het oog verloren dat ook in 2030 in het besproken scenario sprake zal zijn van een overschrijding van de KDW (zie hoger). Natuurherstel zal vooral plaatsvinden ten gevolge van herstelmaatregelen. Extra stikstof zal in elk geval leiden tot het vertragen van de daling van de stikstofdepositie en daarmee het herstel dus in alle gevallen hypothekeren. Er is geen wetenschappelijke zekerheid bijgevolg en dus kan er geen wettige vergunning verleend worden.

- Tekortkoming 2. Er blijkt niet met wetenschappelijke zekerheid dat de - zelfs kleine - toename aan stikstofdepositie het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen van de “Brabantse Wal” niet in gevaar brengt;

96. In de toelichtende nota van de aanvrager dd. 15 december 2023 wordt als argument aangehaald dat de bijdrage aan stikstofdepositie vanuit Project One naar de Brabantse Wal erg beperkt is in verhouding met de totale depositie op deze SBZ-H.

Dit is echter precies het argument dat niet voldoet. Door de bijdrage uit te zetten tegen de bestaande enorme overschrijding van de KDW lijkt die bijdrage beperkt, maar het tegendeel is waar. Door de enorme overschrijding van de KDW is de opgave om stikstofdepositie te beperken alleen maar groter. Extra stikstofdepositie staat lijnrecht tegenover deze opgave, sterker nog, het maakt de opgave alleen maar groter en moeilijker. Voorts wordt aangegeven dat de dalende trend niet wordt gehypothekeerd. Ook dit is onjuist. Rekenkundig is het echter heel eenvoudig: alle extra stikstofdepositie op een gebied leidt er per definitie toe dat de neerwaartse trend van de depositie op dat gebied wordt vertraagd. Iedere berekening die dat anders in beeld brengt, neemt een loopje met de rekenkundige werkelijkheid, bijvoorbeeld door afrondingsfouten.

97. Nog wordt door de aanvrager aangehaald dat er sprake zou zijn van een overschatting van de depositiebijdrage van Vlaanderen aan de totale depositie op de Brabantse Wal. De verwerende partij is de aanvrager hierin – onterecht – gevolgd en vermeldt in de bestreden beslissing (p. 153):

*“Daarnaast toont de passende beoordeling aan dat het Aerius-model zowel in de huidige toestand als in de toekomstige, verwachte toestand voor 2025 en 2030 een overschatting maakt van de actuele emissietoestand in Vlaanderen en België door*

gebruik te maken van emissieramingen uit 2019. Deze overschatting van de emissies (en de daaruit voortkomende) depositiebijdragen van Vlaamse (en Belgische) stikstofbronnen is *veel groter* dan de stikstofemissies van Project One. Als dusdanig kan geteld worden dat de emissiebijdrage van Project One reeds integraal vervat zit in de Vlaamse emissiegegevens waarmee de Aeriusscalculator rekent (zie bijlage 10.1 van het project-MER, p. 19-21). Dit element wordt evenmin betwist door de Nederlandse provincies Noord-Brabant en Zeeland.”

98. Dit uitgangspunt is foutief. Om te beginnen gaat het hier om “prognoses”, d.w.z. onzekere voorspellingen voor de toekomst, waarvan nog valt af te wachten of deze zich in de werkelijkheid zullen manifesteren. De vergunningverlener mag in zijn beoordeling hiermee bijgevolg geen rekening houden. Dit op zich volstaat al om te besluiten tot de ondeugdelijkheid van het motief van de verwerende partij.

Maar er is meer: in het algemeen beschrijven de prognoses sectorale ontwikkelingen en maken specifieke activiteiten geen afzonderlijk onderdeel van de ramingen uit. Individuele toekomstige projecten worden *niet* of louter globaal op basis van de verwachte economische ontwikkelingen per sector in de toekomstprognose meegenomen. Bovendien wordt geen specifieke ruimtelijke verdeling van de emissieprognoses gebruikt. Bijgevolg kan niet worden beoordeeld of een specifiek project onderdeel is van de gebruikte cijfers. De verwerende partij kon bijgevolg onmogelijk besluiten dat de emissiebijdrage van voorliggend project reeds integraal vervat zitten in de emissieprognoses waarmee AERIUS actueel rekent. Deze vaststelling toont wederom aan dat de motivering van de verwerende partij op dit punt grondslag mist en de bestreden beslissing bijgevolg onwettig is.

En er is nog meer: een individueel en concreet onderzoek op basis van zekere en objectieve wetenschappelijke vaststellingen waarbij elke betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken SBZ-H met zekerheid wordt uitgesloten, blijft vereist. Dit impliceert evident dat ook met zekerheid wordt uitgesloten dat de instandhoudingsdoelstellingen niet zouden kunnen worden gehaald. Dit is echter wat in casu ontbreekt. Een loutere verwijzing naar een onzekere prognose voor de toekomstige evolutie van de achtergronddepositie volstaat evident niet om met wetenschappelijke zekerheid de resultaten van het AERIUS-rekenmodel te diskwalificeren en een betekenisvolle aantasting van de reeds overbelaste Brabantse Wal uit te sluiten.

Overigens kon helemaal niet worden beoordeeld of er al dan niet sprake is van overschatting aangezien in de PB gebruik is gemaakt van de verouderde versie van de AERIUS-calculator van 2022 waarin logischerwijze wordt uitgegaan van de (verouderde) cijfers in AERIUS 2022. De actuele AERIUS 2023 is niet in deze beoordeling meegenomen. Het onderzoek in de PB is dan ook achterhaald.

Hoe dan ook, indien de cijfers en de berekening op basis van de oude AERIUS-versie toch nog zouden kloppen – quod non - dan nog is er sprake van een enorme overschrijding van de KDW op Brabantse Wal en leidt de stikstofemissie van Project One alsnog tot een toename van stikstofdepositie. Al zou dit argument wetenschappelijk juist zijn – quod non- dan nog doet het

niets af aan het probleem van overbelasting in Brabantse Wal dat door de bijkomende stikstofemissie van Project One alleen maar groter zal worden.

99. Onder het argument dat het om een kleine bijdrage zou gaan die “niet meetbaar en niet aantoonbaar” zou zijn, hetgeen zou moeten worden begrepen in de betekenis van “verwaarloosbaar”, haalt de aanvrager verschillende studies aan. Aan de hand van die studies tracht de aanvrager aan te tonen dat er geen studies bekend zouden zijn waarbij een causaal verband kan aangetoond worden tussen de lage stikstofdeposities (in grootteorde van de verwachte depositie van Project One) en de effecten ervan op een habitat. In de toelichtende nota dd. 15 december 2023 wordt gesteld:

*“Als MER-deskundige biodiversiteit menen wij dat voor de habitats en soorten die het voorwerp uitmaken van deze studie, de effecten van dergelijk lage projectdeposities in de praktijk op de onderzochte habitats en species op het terrein niet meetbaar en/of aantoonbaar kunnen worden gemaakt door gangbaar analytisch en ecologisch onderzoek.”*

De INBO.A.4341-studie 1 toont echter aan dat de relatie tussen de omvang van de stikstofdepositie en de soortenrijkdom en samenstelling van de habitatwaardige vegetatie, **het niet toelaten om een ondergrens aan te duiden van bijkomende stikstofdepositie, waaronder ecologische effecten uitgesloten kunnen worden.** Wetenschappelijk onderzoek langsheen depositiegradiënten wijst op een voortdurend toenemende negatieve impact van bijkomende stikstofdepositie op Europees beschermde habitats. De foutenmarge op deze significante relaties vormt geen valabele onderbouwing voor een stikstofdosering of depositiehoeveelheid waaronder bijkomende stikstoftoediening geen effect heeft. Dit staat overigens ook klaar en duidelijk te lezen in het ongunstige advies van ANB dd. 8 november 2023. Dit bezwarend element van ANB wordt nergens in de bestreden beslissing weerlegd, laat staan mee in rekening gebracht.

100. Het argument van de aanvrager dat zgn. “dergelijke verwaarloosbare projectdepositie” de verwachte effecten van de herstelmaatregelen niet in het gedrang brengt, wordt reeds weerlegd door bovenstaande. Dit geldt eveneens voor het argument dat de gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrends gaandeweg voor merkbare verbeteringen van de habitatkwaliteit (herstel), en van een verhoogde effectiviteit van het gevoerde natuur- en herstelbeheer zullen zorgen. Elke bijkomende depositie zal zorgen voor bijkomende belasting van het reeds overbelaste gebied, hetgeen verhindert dat de instandhoudingsdoelstellingen kunnen worden gerealiseerd, minstens zal bemoeilijken en zal zorgen voor een vertraging van de dalende trend, hetgeen, eens te meer omwille van de reeds overbelaste situatie in Brabantse Wal en urgente tot zeer urgente nood aan verbetering van de betrokken habitats en soorten aldaar, niet kan worden aanvaard.

- Tekortkoming 3. Het detailniveau van de toetsing in de passende beoordeling is onvoldoende

101. In de toelichtende nota van 15 december 2023 gaat de aanvrager vooral in op het detailniveau waarop de AERIUS Calculator rekent en de (on)mogelijkheden die dat met zich meebrengt. Zo moet de opmerking in het advies van de verzoekende partij dd. 9 november 2023 echter niet worden opgevat. Het gaat erom dat in de passende beoordeling de verschillende

aanwezige zure vennen, zwak-gebufferde vennen, zandverstuivingen etc. waarop een depositietoename is berekend, zoveel als mogelijk per (individueel) geval worden besproken in plaats van categorisch, hetgeen in de PB niet het geval is. Er wordt in het advies van 9 november 2023 helemaal niet gevraagd om een beoordeling op individueel hexagoon-niveau te maken.

- 4. Er werd niet de meest recente versie van AERIUS Calculator gebruikt;

102. De aanvrager licht toe in zijn nota dd. 15 december 2023 dat "*Bij de indiening van het wijzigingsverzoek en de daarin opgenomen passende beoordeling op 4 oktober 2023 de op dat moment van toepassing zijnde versie van AERIUS (is) gebruikt.* Echter de nieuwe AERIUS versie 2023 is op 5 oktober 2023 gelanceerd, dus de aanvrager bevestigt hiermee alleen maar dat met de oude versie is gewerkt. Overigens is de bestreden beslissing genomen na deze datum. Er is dus geen reden om niet te toetsen aan de nieuwe versie 2023, die op het ogenblik van de bestreden beslissing geldig was (en nog steeds is). Dit is niet zorgvuldig.

- Tekortkoming 5. Cumulatieve effecten van andere projecten worden onvoldoende meegenomen;

103. De cumulatieve effecten worden niet kwantitatief onderbouwd. Men verwijst louter naar de cumulatietoets die vervolgens geen inzicht geeft in de daadwerkelijk te verwachten (mogelijk) cumulatieve toename op de Brabantse Wal. Er dient daadwerkelijk onderzocht te worden of, en zo ja, welke andere projecten leiden tot een toename van stikstofdepositie.

- Tekortkoming 6. Er wordt niet met verifieerbare gegevens onderbouwd dat atmosferische stikstofdepositie ondergeschikt is aan andere bedreigingen, waardoor de projectdepositie niet zal leiden tot significante effecten.

104. In de toelichtende nota dd. 15 december 2023 verwijst de aanvrager naar de PB en hoe daarin wordt omgegaan met andere milieudrukken. Verzoekende partij ontkent niet dat er sprake is van andere milieudrukken en dat die moeten worden meegewogen. We zien juist in de NDA hoe hieraan invulling dient te worden gegeven. De conclusie in de NDA is echter telkens dat stikstofdepositie, in relatie tot andere milieudrukken, telkens één van de grootste zo niet de grootste oorzaak is van het niet kunnen behalen van de IHD's, zeker zolang de KDW wordt overschreden (zie bijvoorbeeld knelpunten in *Hoofdstuk 5*). Deze conclusie wordt in de toelichtende nota van de aanvrager dd. 15 december 2023 en de stukken waarnaar wordt verwezen telkens onvoldoende getrokken dan wel gebagatelliseerd.

105. Ook in de bestreden beslissing wordt niet op een afdoende wijze ingegaan op het advies van verzoekende partij dd. 9 november 2023. Hieronder worden de motieven in de bestreden beslissing weergegeven en respectievelijk weerlegd:

- Stikstofemissies en -deposities Project One (bestreden beslissing, p. 142/-143)

106. De bestreden beslissing vermeldt:

*"De emissie van Project One vertaalt zich in een maximale, lokale stikstofdepositie van 0,13 kg N/ha/j (= 9,3 van 213 mol N/ha/j) in de Nederlandse Natura 2000-gebieden (en met name in*

*het SBZ-H-H Brabantse Wal, Lg4030 en Lg13). Deze maximale stikstofdepositie doet zich voor tijdens de exploitatiefase.”*

Hiermee wordt echter – onterecht – niet aangegeven dat er tevens sprake is van een belasting op diverse habitattypen.

- Passende beoordeling van de stikstofimpact: algemene aspecten en evaluatie door ANB (bestreden beslissing, p. 143-145)

107. De bestreden beslissing vermeldt:

*“In de aanvullende nota van 15 december 2023 wijst de aanvrager erop dat de verwijzing in de passende beoordeling naar de “meetbaarheid en aantoonbaarheid” van geringe hoeveelheden stikstofdepositie afkomstig van het Project One gericht is op de potentiële effecten op vegetaties en soorten, rekening houdend met enerzijds de totaliteit van de milieudrukken die zich ten aanzien van de habitat manifesteren en anderzijds met de verwaarloosbaarheid ervan in het licht van de totale stikstofdepositie op de SBZ-H en (vooral) van de gebiedsspecifieke neerwaartse trends van die totale stikstofdepositie in het betreffende SBZ-H in het Vlaamse Gewest en Nederland.*

*(...)*

*De aanvrager verduidelijkt in zijn nota verder:*

*“Het is die tweeledige beoordeling die de basis vormt van onze finale beoordeling over het al dan niet of “betekenisvol” zijn van de stikstofimpact, en bij uitbreiding alle onderzochte effecten, van het onderzochte project in termen van effecten op de relevante habitats en/of soorten. Dergelijke verwaarloosbare projectdepositie brengt de verwachte effecten van de herstelmaatregelen niet in het gedrang zodat de habitats/SBZ-H het gewenste niveau van instandhouding kunnen bereiken, ongeacht de aan- of afwezigheid van het aangevraagde project. De gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrends zullen gaandeweg voor merkbare verbeteringen van de habitatkwaliteit (herstel), en van een verhoogde effectiviteit van het gevoerde natuur- en herstelbeheer zorgen. In onze passende beoordeling hebben we hierbij een doorkijk naar het jaar 2030 gehanteerd. De beperkte projectbijdragen op de verschillende binnen- en buitenlandse SBZ-H verhouden zich in elk van de gebieden en voor elk van de te onderzoeken habitattypes ten opzichte van de gebiedspecifieke uitgesproken dalende depositietrends op een dusdanig verwaarloosbare wijze dat het ingezette verbetertraject naar een ecologische gunstige staat van instandhouding niet gehypothekeerd wordt.”*

108. Zowel in de toelichtende nota van de aanvrager als in de bestreden beslissing wordt steeds aangegeven wat de dominante milieudrukken zijn die een knelpunt vormen voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen; de stikstofdepositie wordt relatief ten opzichte van deze milieudrukken geëvalueerd, en er wordt rekening gehouden met het gevoerde beheer in functie van stikstofmilderende en verwachte neerwaartse trends.

Het is voornamelijk op deze punten dat de PB en ook de bestreden beslissing tekort schiet. Er wordt (slechts) in algemene zin uiteengezet dat naast overmatige stikstofdepositie, ook andere

factoren en knelpunten een rol spelen bij het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen, waarbij ook gerefereerd wordt naar de NDA voor de Brabantse Wal. Ook nog steeds is (slechts) in algemene zin aangegeven dat toenames van enkele mollen N/ha/jaar verwaarloosbaar klein zijn ten opzichte van diverse andere hoeveelheden, zoals de totale stikstofdepositie van het gebied. Vervolgens is per overbelast habitatype, waarvan de depositie toeneemt, slechts generiek beoordeeld wat de ecologische effecten zijn van de berekende toenames. Dit is echter nog steeds alleen afgezet tegen een te verwachten dalende trend en geeft een te beperkte kijk op de effecten die het heeft op habitatkwaliteit. Voor het bepalen van de habitatkwaliteit is het evenwel van belang om te kijken naar de vegetatiekundige kwaliteit, het voorkomen van typische soorten (zoals bijvoorbeeld insecten), naar abiotische randvoorwaarden (zoals vocht, zuurgraad en bodemtype) en naar de kenmerken van goede structuur en functie (o.a. voor fauna). Deze oefening blijft in de PB alsook in de bestreden beslissing compleet achterwege. Dit maakt dat dus nog steeds onvoldoende wordt onderbouwd dat de natuurlijke kenmerken van reeds overbelaste habitattypen, ondanks de toename van de stikstofdepositie, niet worden aangetast.

109. Een verwijzing naar “gevoerd beheer” in functie van “stikstofvermindering” kan niet overtuigen. Het zgn. “gevoerd beheer” t.b.v. stikstofvermindering als maatregel om habitattypen te kunnen herstellen blijkt voor enkele habitattypen immers onvoldoende bij te dragen aan de herstelbaarheid indien dit niet gepaard gaat met een acute verlaging de stikstofdepositie. Dit geldt o.m. voor het habitatype H2310. Uit onderzoek door Bobbink et al., 2022<sup>46</sup> blijkt een hoge urgentie voor daling van stikstofdepositie onder de KDW voor o.m. de habitattypen zandverstuivingen (H2330), Stuifzandheiden met struikheide (H2310) en Droge heiden (H4030) en Lg13 en Lg14. De landelijke staat van instandhouding voor betreffende habitattypen en leefgebieden is gekwalificeerd als “slecht”. Uit onderzoek blijkt dat de mate waarin het habitatype H2330 nog herstelbaar is, eveneens “slecht” is en “matig” voor de habitattypen H2310 en H4030.

De herstelbaarheid van het habitatype Zandverstuivingen H2330 is slecht. Uit onderzoek (Bobbink *et al.*, 2022) is o.a. gebleken dat op de Veluwe ondanks alle mogelijke herstelmaatregelen (kappen bos, maken van open zand door plaggen of eggen) de toestand van het habitatype in de periode 2007-2018 toch is verslechterd. Op dit moment zijn nauwelijks maatregelen beschikbaar om het tij te keren. Alleen door een grote afname van stikstofdepositie (met name van gereduceerd stikstof) kan verdere achteruitgang worden gestopt. De bodems van het habitatype Stuifzandheiden met struikheide zijn mede door de decennialange verhoogde stikstofdepositie sneller en sterker verzuurd. De habitatkwaliteit is, vooral op de oorspronkelijk wat beter gebufferde plekken, hierdoor achteruitgaan. Op dit moment verloopt het herstel van

---

<sup>46</sup> Bobbink, R., G. van Dijk, E. Remke & H. Tomassen (2022). Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen: een overzicht. Onderzoekcentrum B-WARE, Nijmegen. Rapportnummer RP-21.117.21.95 en Tomassen, H., E. Remke & R. Bobbink (2022). Aanvulling op rapportage Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen: een overzicht. Onderzoekcentrum B WARE, Nijmegen. Rapportnummer RP-22.048.22.11.

gedegradeerde stuifzandheide met struikheide moeizaam. Iedere toename van stikstofdepositie zal dit proces vertragen en bijdragen in een verdere verzuring van het habitatype.

Dit geldt tevens voor het habitatype Zwakgebufferde vennen (H3130). Het habitatype is zeer gevoelig voor verzuring en vermessing door stikstofdepositie. Door maatregelen op venniveau is op landelijke niveau een groot deel van deze vennen voor zover mogelijk hersteld. De herstelbaarheid wordt als tamelijk goed beoordeeld in een situatie waarin de voortdurende overschrijding van de KDW op afzienbare termijn wordt beëindigd. Bij voortgaande overschrijding van de KDW zullen herstelde vennen echter opnieuw degraderen en is het onzeker of een eventuele herhaling van de herstelmaatregelen mogelijk en effectief is. Gelet op de nog te verwachten overbelasting aan stikstofdepositie op het habitatype in 2030, zal iedere toename van stikstofdepositie bijdragen aan de voortgaande overschrijding en daarmee de herstelbaarheid van het habitatype H3130 verslechteren.

- Passende beoordeling van de stikstofimpact: bespreking en inhoudelijke beoordeling (betreden beslissing, p. 153-159)

110. De bestreden beslissing vermeldt:

*“Vervolgens bevatten beide passende beoordelingen een **algemene effectbeoordeling** van stikstofdeposities. Daarbij worden de volgende elementen besproken (zie bijlage 10.1 van het project-MER, p. 22-32 en bijlage 10.2 van het project-MER, p. 22-32):*

- (...)
- *Beschikbaarheid van stikstof voor vegetatie. Uit deze bespreking blijkt dat stikstofdeposities op gebieden met zandige bodems een hoge mate van uitspoeling kennen en dus niet opgenomen zullen worden door vegetatie. Dit toont aan dat niet alle projectdepositie uiteindelijk effecten zal veroorzaken op de aanwezige vegetatie. O.a. de Brabantse Wal en de Kalmthoutse Heide hebben dergelijke zandige bodems.”*

Hiermee dupliceert de aanvrager alleen maar hetgeen reeds vermeld wordt op p. 24 van de PB. Men vergeet hier evenwel de mate van bodemverzuring in ogenschouw te nemen en ook dit maakt de PB en de bestreden beslissing ontoereikend en onwettig. Uit onderzoek door Bobbink *et al.* (2022) blijkt dat verhoogde stikstofdepositie o.a. de stuifzandsuccessie versnelt doordat de vegetatie stikstof-gelimiteerd kan zijn. Hierbij zal inderdaad in slechts beperkte mate vergrassing optreden en zal niet alle projectdepositie uiteindelijk effecten veroorzaken op de aanwezige vegetatie, omdat al snel fosfor- en/of kaliumlimitatie wordt bereikt. Maar uit onderzoek blijkt ook dat de bedekking met korstmossen minder wordt en dat de soortendiversiteit, vooral van korstmossen en heischrale soorten, lager wordt en grijs kronkelsteeltje – een invasieve mossoort – de vegetatie sterk gaat domineren. Dit veroorzaakt een negatieve effect op de kwaliteit van een habitatype als Suifzandheiden met struikheiden (H2310). Een ander bijkomend effect is een afname aan hoeveelheid kale bodem en op open zand met als gevolg een toename van de algengroei hetgeen de windwerking in actief stuifzand vermindert.

111. De bestreden beslissing vermeldt verder:

- *“Bijdrage ten opzichte van de bestaande aan- en afvoer van stikstof uit ecosystemen. Hierbij wordt besproken op welke andere manieren stikstof in ecosystemen aangevoerd wordt (toestroming van grond- en oppervlaktewater en mineralisatie), alsook op welke manier stikstof uit ecosystemen afgevoerd wordt (uitspoeling, natuurlijke denitrificatie, immobilisatie van stikstof in organisch materiaal en cyclisch beheer). De depositietoename van de aanvraag is verwaarloosbaar klein ten opzichte van de hoeveelheid stikstof die door beheer verwijderd kan worden. De depositietoename van de aanvraag is verwaarloosbaar klein ten opzichte van de hoeveelheid stikstof die door beheer verwijderd kan worden.”*

Reeds hoger onder randnummer 94 werd gewezen op de beperkingen van gevoerd beheer t.b.v. herstel van stikstofgevoelige habitats bij langdurige overschrijding van de KDW. Het volstaat hier daarnaar te verwijzen.

112. Nog vermeldt de bestreden beslissing:

*“Het is niet omdat het project een bijkomende stikstofdepositie veroorzaakt op beschermde habitats waarvan de KDW al in overschrijding is, dat dit noodzakelijkerwijze een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied betekent en het project daarom niet toelaatbaar zou zijn (zie het arrest RvVb 20 juli 2023, nr. RvVb-A-2223-1097).”*

Hiermee toont de verwerende partij evenwel niet aan waarom de toename niet tot significant effecten op het bereiken van de geformuleerde instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebied Brabantse Wal zal leiden, hetgeen nochtans vereist is op grond van artikel 36ter Natuurdecreet.

113. De bestreden beslissing gaat verder als volgt:

*“De analyse die in de passende beoordeling gemaakt is, is toegespitst op elk habitatype in elk onderscheiden gebied, en schenkt de nodige aandacht aan de specifieke milieukenmerken en instandhoudingsdoelstellingen van elk habitatype bij het beoordelen van de effecten van de minimale projectdepositie van Project One”.*

Dit overtuigt niet. Voor het bepalen van de habitatkwaliteit is het immers van belang om te kijken naar de vegetatiekundige kwaliteit, het voorkomen van typische soorten (zoals insecten), naar abiotische randvoorwaarden (zoals vocht, zuurgraad en bodemtype) en naar de kenmerken van goede structuur en functie (o.a. voor fauna). Deze oefening blijft in de PB en in de bestreden beslissing compleet achterwege.

114. Het feit dat alle adviezen gunstig zijn, kan aan bovenstaande geen afbreuk doen. De Nederlandse natuurgebieden komen in de meeste van de adviezen niet aan bod. Er wordt hierin geen uitspraak gedaan over de grensoverschrijdende effecten.

Enkel in het goedkeuringsverslag van het Team Mer dd. 2 januari 2024 wordt verwezen naar het ongunstige advies van de verzoekende partij. Het Team Mer beoordeelt dit advies als volgt (eigen markering) (Stuk 13):

## 2.5. Toetsing aan artikel 4.3.8 §2, 5° DABM

Het project-MER werd afgetoetst aan de adviezen en opmerkingen van de bevoegde autoriteiten naar aanleiding van de informatie-uitwisseling in kader van het grensoverschrijdend effect. Onder meer volgende overwegingen speelden een rol bij de toetsing:

Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant en Provincie Zeeland oordelen dat de voorliggende passende beoordeling niet voldoet aan de wettelijke eisen i.v.m. de zekerheid dat de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zullen aangetast worden, en geven een negatief advies. Hierbij worden aandachtspunten en tekortkomingen beschreven. Provincie Zeeland verzoekt verder onderzoek ivm emissiepunten en de luchtkwaliteit.

Uit het MER blijkt dat een groot deel van de habitats momenteel een te hoge stikstofbelasting heeft, maar uit de analyse blijkt ook dat er een dalende trend vastgesteld wordt in de periode 2014 – 2020. Er wordt ingeschat dat deze dalende trend zich doorzet richting 2030. Het MER concludeert dat “deze afnemende belasting gekoppeld aan de uitvoering van de herstelmaatregelen zal leiden tot het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen”. De emissies tijdens de verschillende fases van het project werden berekend aan de hand van het AERIUS-model, zijnde het rekeninstrument voor de leefomgeving dat ondersteund wordt door de Nederlandse overheid.

Specifiek voor wat betreft het Natura 2000 gebied ‘Brabantse Wal’ stelt de Vlaamse overheid vast de depositiebijdrage vanuit Vlaanderen op de stikstofgevoelige natuur in dit gebied in de periode 2015–2021 is afgenomen met 19%, van 9,8 kg N/ha in 2015 naar 7,9 kg N/ha in 2021 [2021 is het meest recente jaar waarvoor momenteel emissie- en depositiegegevens beschikbaar zijn]. De stikstofdepositie vanuit Vlaamse bronnen is sinds 2015 jaarlijks met gemiddeld 0,31 kg N/ha/j gedaald. In diezelfde periode is de depositiebijdrage van Nederlandse emissiebronnen op de Brabantse Wal slechts met gemiddeld 0,13 kg N/ha/j afgenomen, wat neerkomt op een factor 2,5 lager, en dus trager, dan de daling van de Vlaamse emissiebronnen. De stikstofdepositie vanuit Nederlandse bronnen op Brabantse Wal bedroeg in 2021 zo’n 8,5 kg N/ha.

Deze uitgesproken afname van de depositiebijdrage vanuit Vlaanderen zal zich ook de komende jaren verderzetten. Zo zullen onder meer de ammoniakemissies uit het Antwerps Havengebied de komende jaren nog verder structureel afnemen als gevolg van via vergunningen verankerde wijzigingen in productieprocessen. Dit is ook zo beschreven in de door de Vlaamse Regering op 10 maart 2023 vastgestelde Programmatische Aanpak Stikstof (PAS).

Bij uitvoering van de vastgestelde PAS zal de Vlaamse bijdrage tot de stikstofdepositie op Brabantse Wal tegen 2030 verder afnemen tot 5,1 kg N/ha. Dit is over de periode 2015–2030 een daling met meer dan 48% (gemiddeld –3,16%/jaar); en ten opzichte van 2021 een verdere daling met 2,9 kg N/ha tegen 2030.

De depositiebijdrage van voorliggend project op de stikstofgevoelige natuur in het Natura 2000 gebied Brabantse Wal bedraagt gemiddeld 0,04 kg N/ha. Deze bijdrage doet geen afbreuk aan de jaarlijkse neerwaartse trend van Vlaamse stikstofdepositie op het gebied, en leidt er in geen geval toe dat de Vlaamse depositiebijdrage langzamer zou afnemen dan de Nederlandse depositiebijdragen op dit gebied.

Eenzelfde analyse maakt de Vlaamse overheid ten aanzien van het Natura 2000 gebied ‘Westerschelde & Saeftinghe’. De Vlaamse depositiebijdrage op de stikstofgevoelige natuur in dit gebied is in de periode 2015-2011 afgenomen met 17%, van 4,2 kg N/ha in 2015 naar

3,4 kg N/ha in 2021. De stikstofdepositie vanuit Vlaamse bronnen op dit Natura 2000 gebied is sinds 2015 jaarlijks met gemiddeld 0,12 kg N/ha/j afgenomen. De bijdrage van Nederlandse emissiebronnen op Brabantse Wal is tijdens diezelfde periode niet statistisch significant afgenomen (trend = -0,01 kg N/ha/j,  $p > 0,05$ ). De stikstofdepositie vanuit Nederlandse bronnen op Brabantse Wal bedroeg in 2021 zo'n 3,9 kg N/ha.

Op basis van bovenstaande analyse van de ontvangen informatie, concludeert het Team Omgevingseffecten dat de ontvangen informatie geen aanleiding geeft tot aanpassing van het project-MER en de informatie geen aanleiding geeft tot andere conclusies inzake milieueffecten.

Deze redenering gaat niet op: hiermee weerlegt het Team Mer geenszins de tekortkomingen die door verzoekende partij in haar advies van 9 november 2023 werden opgeworpen: het Team Mer maakt immers abstractie van de instandhoudingsdoelstellingen van de Brabantse Wal én van de actuele ongunstige staat van instandhouding van de habitats en leefgebieden van soorten. Het Team Mer beperkt zich ertoe te stellen dat *“Uit het MER blijkt dat een groot deel van de habitats momenteel een te hoge stikstofbelasting heeft”*, maar gaat hier niet verder op in. Verzoekende partijen herhalen dat de actuele overschrijding van de KDW erop neerkomt dat het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor de Brabantse Wal thans reeds worden gehypothekeerd. Een loutere verwijzing naar een dalende trend, waarvan wordt *ingeschat* (!) dat die zich zal doorzetten, maakt nog geen concrete beoordeling uit van de impact van het project op de SBZ-H Brabantse Wal, en in het bijzonder naar het feit of de instandhoudingsdoelstellingen zullen kunnen worden behaald. Zoals ook hoger uiteengezet, wordt hierbij uit het oog verloren dat ook in 2030 sprake zal zijn van een overschrijding van de KDW (zie hoger). Natuurherstel zal vooral plaatsvinden ten gevolge van herstelmaatregelen. Extra stikstof zal in elk geval leiden tot het vertragen van de daling van de stikstofdepositie en daarmee het herstel dus in alle gevallen hypothekeken.

115. Ook het (tweede) advies van het Agentschap Natuur & Bos (ANB) dd. 21 december 2023 (Stuk 11) kan niet leiden tot een andere conclusie dan dat de PB tenminste voor wat betreft de effectenbeoordeling voor Brabantse Wal ontoereikend is. In haar eerder ongunstige advies dd. 8 november 2023 stelde ANB nog de volgende tekortkoming in de PB vast:

*“Om een correcte evaluatie van de dalende trend op te maken dienen ook de gegevens van 2015 toegevoegd te worden. Dit om na te gaan of de dalende trend in deposities reeds is ingezet. Verder zijn we ook geïnteresseerd of de dalende trend in deposities zich voorzet. Hierbij dient gekeken te worden naar de periode 2015-2030. Het realiseren van de 2030-doelstelling vergt namelijk dat voor elk A-habitatype in een SBZ-H-H de gemiddelde overschrijding van de kritische depositiewaarde (KDW) met minstens 50% moet gereduceerd zijn ten opzichte van de toestand in het referentiejaar 2015.*

*Naast het uitzetten van de dalende trend 2015 – BAU 2030, kan eventueel deze trend ook getoetst worden aan de trend 2015 – PAS-scenario 2030 G8 en daarna ook aan de sectorale trend.”*

In de toelichtende nota van de aanvrager dd. 19 december 2023 wordt deze tekortkoming niet rechtgezet. ANB gaat in haar advies dd. 21 december 2024 dan maar zelf (!) over tot een toetsing van de dalende trend:

### **Bespreking passende beoordeling**

Op basis van de bijkomende nota 'Nota GOVC inzake ANB advies' is verduidelijkt waarom bepaalde tot doel gestelde soorten en habitats niet werden besproken. Tevens is er ook verduidelijkt dat de stikstofdepositie afkomstig van Project One verwaarloosbaar is in kader van de neerwaartse trend en omvang van de totale stikstofdepositie, als de interactie en samenhang met andere omgevingsfactoren en milieudrukken die in de specifiek natuurgebieden aan de orde zijn. De heersende omgevingsfactoren en milieudrukken worden bijkomend verduidelijkt per SBZ-H op p. 3 t.e.m. 6 van de 'Nota GOVC inzake ANB advies'.

Op basis van de aanvullingen van het project-MER PR3263 in bijlage 10 'Addendum: Passende beoordeling Project One voor het aspect stikstof in Vlaanderen' was reeds duidelijk dat de totale stikstofdepositie op elk van de tot doel gestelde habitats (en leefgebieden van soorten) in de verschillende SBZ-H-H ' bij ongewijzigd beleid (BAU scenario) een dalende trend vertoont tussen 2020 en 2030 en dat de depositiebijdrage van Project One deze trend niet significant wijzigt (verwaarloosbare bijdrage). In de project-MER bespreking wordt op p. 11-10 de evolutie van stikstofemissies en -deposities in Vlaanderen beschreven. De totale stikstofemissies dalen systematisch sinds 2000. Sinds 2008 is de dalende trend grotendeels toe te schrijven aan de daling van de NOx-emissies. Eenzelfde dalende evolutie stellen we vast bij de stikstofemissies uit de Antwerpse Havengebied. In de periode 2015 – 2021 is de totale emissie van reactief stikstof (NOx + ammoniak) uit het Antwerps havengebied, over alle sectoren, emissiebronnen en activiteiten heen, structureel en systematisch afgenomen met 21%. Dit komt neer op een reductie van de emissies van meer dan 1.650 ton stikstof tijdens die periode.

De aangehouden afname van de NOx-emissies in het Vlaamse Gewest is onder meer het gevolg van reeds beslist beleid waaronder het Luchtbeleidsplan 2030 en van technologische en maatschappelijke evoluties zoals de implementatie van Europese BBT. Recente beleidsbeslissingen van de Vlaamse Regering, o.a. in het kader van het Luchtbeleidsplan 2030, gecombineerd met de verwachte autonome evolutie van de uitstoot, houden een verdere afname van de NOx-uitstoot in Vlaanderen met meer dan 43% in tegen 2030 in vergelijking met 2015. Binnen het Luchtbeleidsplan 2030 werd er rekening gehouden met een economische groei van 1% voor de chemische sector.

Ondanks de huidige aanwezige dalende trend in stikstofdepositie zal de KDW van verschillende habitats in 2030 nog steeds overschreden zijn. Enkel binnen het habitatrichtlijngebied 'Schelde- en Durmeëstuarium van de Nederlandse grens tot Gent' zullen er in 2030 geen overschrijdingen van de KDW meer plaatsvinden. Binnen de Vlaamse regering is er echter tot doel gesteld om de overschrijdingen van de KDW in 2015 met 50% te halveren tegen 2030. Dit is beslist in de PAS (beslissing Vlaamse Regering van 10 maart 2023). Hiervoor is een G8 2030 doelstelling opgesteld, hetgeen dient te worden aanzien als een tussentijdse doelstelling in het kader van het bereiken van de gunstige staat van instandhouding. In kader van voorliggende aanvraag wordt getoetst of de huidige sectorale trend (2015-2021) voldoende is om de G8 2030 doelstelling te behalen en of de bijkomende depositie van Project One deze trend hypothekeert. Door een doorgedreven combinatie van emissiebeperkende technologie (o.a. ultralow NOx branders) en emissiereducerende technieken (deNOx, selectieve catalytische reductie - SCR) worden de projectemissies maximaal beperkt. De ontworpen installatie voldoet hierbij ook het in de PAS opgenomen deNOx criterium, waarbij de depositie-impact van ammoniak uit de deNOx-installatie meer dan gecompenseerd (interne saldering) wordt door de gerealiseerde depositievermindering van NOx. De totale N-depositie van Project One (NOx + NH<sub>3</sub>-slip van deNOx) kan bijgevolg voor de beoordeling van de stikstofimpact afgetoetst worden aan de depositietrends van NOx overeenkomstig de principes van het NOx-kader uit de vastgestelde PAS, gebruikt in deze toetsing aan de sectorale trend.

Uit onderstaande tabel blijkt dat binnen het studiegebied van 20 km rondom Project One de huidige sectorale trend voldoende is om de G8 2030 doelstelling te behalen en dit voor alle habitats en zoekzones in De Kalmthoutse Heide (SBZ-H-H BE2100015 & SBZ-H-V BE2100323), Klein en Groot Schietveld (SBZ-H-H BE2100016) & De Maatjes, Wuustwezelheide en Groot Schietveld (SBZ-H-V BE2101437), Historische fortengordels van Antwerpen als vleermuishabitats (SBZ-H-H BE2100045), Bos- en heidegebieden ten oosten van Antwerpen (SBZ-HH BE2100017) en Bossen en heiden van zandig Vlaanderen: oostelijk deel

(BE2300005). Bovendien wordt deze dalende trend niet gehypothekeerd door de extra depositie van ProjectOne.

*Tabel: Overzicht van de habitats waarvoor de KDW in 2030 onder BAU nog steeds overschreden is en zoekzones per SBZ binnen de invloedstraal van 20 km rondom Project One. De actuele depositietrend NOx 2015-2021 per habitattypen per SBZ, de nodige trend om de G8 2030 doelstelling te behalen, de bijdrage van Project One en of het project inpasbaar is ten opzichte van de actuele en nodige trend.*

SBZ	Gebiedscode	Habitat-type	Actuele depositietrend NOx, 2015-2021 (kg N/ha)/j	Nodige trend NOx, 2015-2021 (kg N/ha)/j	Projectbijdrage N depositie (kg N/ha)/j	Project inpasbaar obv actuele trend
Kalmthoutse Heide	BE2100015	2310	-0,13813291	-0,078478218	0,031894949	OK
		2330	-0,14319735	-0,08062642	0,03311404	OK
		3130	-0,13333591	-0,079325173	0,029756272	OK
		3160	-0,14392035	-0,080913664	0,032591873	OK
		4010	-0,13249656	-0,073490952	0,030161741	OK
		4030	-0,15078667	-0,084307828	0,034369183	OK
		7150	-0,12835384	-0,071827107	0,029713498	OK
		9120	-0,16627488	-0,097514308	0,027116696	OK
		9190	-0,1658257	-0,095114981	0,035193155	OK
Klein en Groot Schietveld	BE2100016	2310	-0,21583121	-0,107137494	0,030530997	OK
		2330	-0,2087921	-0,105311358	0,027806897	OK
		3130	-0,18094092	-0,096680317	0,020782707	OK
		3140	-0,20522099	-0,107003477	0,026960881	OK
		3160	-0,17234587	-0,092522917	0,019729255	OK
		4010	-0,17827166	-0,091888817	0,022002137	OK
		4030	-0,18175121	-0,092110559	0,022052074	OK
		6230	-0,20922417	-0,097917772	0,026870181	OK
		7140	-0,19608496	-0,105248917	0,020887624	OK
		7150	-0,18055565	-0,09491036	0,02281708	OK
		9120	-0,22353903	-0,117604533	0,033538492	OK
		9190	-0,21875411	-0,113974304	0,033192164	OK
		Bos en heidegebieden ten oosten van Antwerpen	BE2100017	6230	-0,48509923	-0,279414352
9120	-0,45422421			-0,262668347	0,025966831	OK
9190	-0,50270414			-0,29343799	0,025409881	OK

Fortengordels	BE2100045	3130	-0,21501307	-0,122562908	0,048046419	OK
		4030	-0,28570312	-0,16175384	0,030171342	OK
		6510	-0,31829181	-0,174552531	0,014231533	OK
		9190	-0,34903566	-0,195536928	0,018779117	OK
Bossen en heiden van zandig Vlaanderen	BE2300005	2330	-0,31555305	-0,182197105	0,008856238	OK
		3130	-0,17742643	-0,098523873	0,010011402	OK
		3140	-0,17614404	-0,097951055	0,0100912	OK
		4010	-0,18306866	-0,101791087	0,009836576	OK
		4030	-0,18524607	-0,104054265	0,009588276	OK
		6230	-0,18469724	-0,101081366	0,009527807	OK
9190	-0,21024781	-0,117565977	0,0092554	OK		

Op basis van bovenstaande oordeelt het Agentschap voor Natuur en Bos dat de vergunningsplichtige activiteit geen betekenisvolle aantasting impliceert voor de instandhoudingsdoelstellingen van de speciale beschermingszones.

Nog los van het gegeven dat men kritiek kan hebben op de werkwijze van ANB om, bij gebrek aan aanvullende informatie van de aanvrager (ondanks de uitdrukkelijke vraag daartoe n.a.v. het eerste ongunstige advies van 8 november 2023), dan maar zelf over te gaan tot een toetsing van

de dalende trend, moet men in ieder geval vaststellen dat ANB zich niet uitspreekt over de impact op de buitenlandse SBZ-H, waaronder Brabantse Wal (wat logisch is want men is hier ook niet bevoegd voor). De zgn. conclusie van ANB *“dat de vergunningsplichtige activiteit geen betekenisvolle aantasting impliceert voor de instandhoudingsdoelstellingen van de speciale beschermingszones”* geldt dan ook niet voor Brabantse Wal. Overigens benadrukt ANB in haar eindconclusie dat het enkel gaat om de SBZ-H *in Vlaanderen*. Het is echter niet omdat Project One geen betekenisvolle impact veroorzaakt of zou veroorzaken op Vlaams grondgebied, dat dit tevens het geval is voor habitats op Nederlands grondgebied. In ieder geval blijft de vaststelling dan ook dat de impact van Project One op het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van Brabantse Wal niet is beoordeeld.

116. Dat de dalende trend in Vlaanderen zich zal voortzetten, is onvoldoende. Brabantse Wal is ook onderhevig aan effecten vanuit Nederland. Daar blijkt dat de dalende trend in Nederland vertraagd is. Dit wordt overigens erkend in de bestreden beslissing. Er kan niet worden uitgesloten dat deze “vertraging” een impact heeft op het feit of al dan niet sprake is van een betekenisvolle aantasting. Minstens is het onduidelijk hoe in de passende beoordeling respectievelijk de bestreden beslissing rekening is gehouden met deze “vertraging”. E.e.a. klemt des te meer gelet op de Europese Natuurherstelwet, aangenomen door de Raad van de Europese Unie op 17 juni 2024, die voor de lidstaten (uiterst strenge) verplichtingen bevat m.b.t. natuurherstel die aanvullend zijn op deze uit de Habitatrictlijn. Om de doelstellingen tijdig te kunnen behalen, is het uiterst belangrijk om zeker in gebieden waar de KDW reeds overschreden wordt, geen activiteiten te vergunnen die bijkomende stikstofdepositie in die SBZ’s veroorzaken.

117. Uit voorgaande volgt dat de tekortkomingen in de PB waarop verzoekende partij in haar advies van 9 november 2023 heeft gewezen noch in de toelichtende nota van de aanvrager noch in de verleende adviezen noch in de bestreden beslissing afdoende worden weerlegd of beantwoord.

Het Europese Hof van Justitie heeft in meerdere arresten consequent geoordeeld dat de toepassing en bescherming van het EU-milieurecht niet stopt aan de grenzen van de lidstaten en in het bijzonder dat de bescherming van Natura 2000-gebieden, ook in een andere lidstaat, een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van de lidstaten.<sup>47</sup>

In het vernietigingsarrest van 5 november 2020 oordeelde Uw Raad overigens dat de gegevens aangereikt door de Nederlandse instanties uiterst relevant zijn voor de beoordeling van de vergunningsaanvraag. Deze gegevens kunnen niet zo maar buiten beschouwing worden gelaten door de betrokken overheden, hetgeen in casu dus opnieuw wel het geval is.

Omwille van de overbelaste situatie geldt er overigens op dit ogenblik in Noord-Brabant een zeer strikt vergunningenbeleid. Het is in strijd met deze wetgeving en ook onzorgvuldig om abstractie te maken van Nederlandse wetgeving, instandhoudingsdoelstellingen en beleidsprincipes. Immers hebben zowel het Vlaamse als het Nederlandse recht in feite dezelfde doelstellingen, gezien deze beide gebaseerd zijn op de Europese habitatrictlijn en een “forumshopping” moet

---

<sup>47</sup> Zie onder meer HvJ 20 oktober 2005, Commissie/UK, C-6/04, par. 25; HvJ 10 januari 2006, Commissie/Duitsland, C98/03, par. 59; HvJ 10 mei 2007, Commissie/Oostenrijk, C-508/04, par. 57.

vermeden worden. Het mag niet mogelijk zijn dat een vergunning wél verleend kan worden in Vlaanderen met aantasting van een Nederlands habitatrictlijngebied, terwijl dit verboden is in Nederland. Lidstaten mogen elkaars milieubeleid niet doorkruisen: dat is de essentie van Europees milieubeleid, waarin een hoog niveau van milieubescherming centraal moet staan.

118. Er kan dan ook niet anders dan worden geconcludeerd dat het onderzoek naar de significante effecten voor Brabantse Wal nog steeds onvoldoende is en de PB nog steeds ontoereikend, minstens dat de pertinente opmerkingen van verzoekende partij n.a.v. haar advies dd. 9 november 2023 onvoldoende werden beoordeeld in de PB en de bestreden beslissing. Ook om deze reden heeft de verwerende partij, door niettemin de omgevingsvergunning te verlenen, gehandeld in strijd met de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen.

Derhalve is ook om deze redenen het middel ernstig en gegrond.

119. In de lopende procedure voor uw Raad, gekend onder rolnummer 2324-RvVb-0487-A, heeft verwerende partij in haar antwoordnota van 29 april 2024 ook omtrent deze grief reeds bijzonder uitvoerig gerepliceerd op de argumentatie van verzoekende partijen zoals uiteengezet in het verzoekschrift van 21 februari 2024. Verzoekende partijen verwijzen in dit kader naar de uitvoerige argumentatie, waarin de argumentatie van verwerende partij afdoende wordt weerlegd, in de wederantwoordnota van 5 juli 2024.

Verzoekende partijen herhalen dat het uitvoerige verweer dat verwerende partij hieromtrent korte tijd geleden nog voerde, haaks staat op de inhoud van de intrekkingbeslissing en de intenties van verwerende partij om verzoekende partijen voor een voldongen feit te stellen verder onderstreept.

(D) De aanvraag gaat niet uit van de meest recente wetenschappelijke gegevens (o.m. AERIUS-calculator)

120. Hoger werd reeds uitvoerig toegelicht dat het op basis van de geldende wetgeving, rechtspraak en rechtsleer ter zake vereist is dat wordt gewerkt met de meest recente wetenschappelijke gegevens en informatie, eens te meer nu de omgevingsvergunning wordt verleend voor onbepaalde duur én bovendien in Brabantse Wal reeds sprake is van een overschrijding van de KDW en dat dit ook nog het geval zal zijn in 2030. Dit volgt ook uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het redelijkheidsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel, preventiebeginsel en voorzorgsbeginsel.

121. In casu is dit evenwel niet gebeurd: de aanvraag gaat niet uit van de meest recente wetenschappelijke gegevens. In het bijzonder werd gewerkt met een verouderde versie van de AERIUS Calculator, hetgeen door de aanvrager noch door de verwerende partij wordt ontkend (zie ook hoger).

122. De emissies tijdens de verschillende fases van het project werden in de PB berekend aan de hand van het AERIUS-model, zijnde het rekeninstrument voor de leefomgeving dat ondersteund wordt door de Nederlandse overheid ([www.AERIUS.nl](http://www.AERIUS.nl)). In Nederland is de wettelijke verplichting voor het gebruik van AERIUS Calculator vastgelegd in artikel 4.15 van de

Omgevingsregeling. Voor het indienen van een aanvraag om een natuurvergunning volgt die verplichting uit artikel 7.197h, eerste lid, onder e, van de Omgevingsregeling.

Volgens de informatie in de PB werd de AERIUS Calculator 2022.2 – v2 van 26 juli 2023 gebruikt voor alle berekeningen in de PB. (zie 10, p. 10)

In werkelijkheid gaat het evenwel over AERIUS Calculator en Connect 2022.2 die beschikbaar is vanaf 6 juli 2023.

123. Op 26 oktober 2023 heeft de jaarlijkse actualisatie van depositiecijfers van de Nederlandse AERIUS Calculator plaatsgevonden. Daarin zitten ook de depositiebijdragen vanuit België inclusief Vlaanderen. De cijfers die voor Vlaanderen worden gebruikt, zijn afkomstig van de VMM.

Er zijn wijzigingen t.o.v. van de voorgaande versie van AERIUS die voor de aanvraag werd gebruikt (net als voor andere bronnen). De wijzigingen zijn gebaseerd op de laatste nieuwe wetenschappelijke inzichten en het meest actuele monitoringsjaar. Hiermee werd in de aanvraag dus geen rekening gehouden.

De nieuwe versie van AERIUS voorziet in een (Stuk 27):

- Actualisatie van de onderliggende rekenmodellen;
- Actualisatie van de onderliggende gegevens (natuurdata en achtergronddepositie)
- Actualisatie van de emissiefactoren en bronkenmerken.

En er zijn ook de volgende wijzigingen (Stuk 28):

- Wijziging van de referentiejaarprognoses en prognosejaren:

*Tabel 5. Overzicht van huidige en recente AERIUS-versies en de daarbij behorende referentiejaar, meest recente jaar, prognosejaren en de versie van de KEV die is gebruikt voor de prognoses.*

<b>Versie</b>	<b>Referentie- jaar prognoses</b>	<b>Meest recente jaar</b>	<b>Prognose- jaren</b>	<b>KEV</b>	<b>GCN- rapportag e</b>
AERIUS 2022	2018	2020	2025, 2030	2020 <sup>19</sup>	2022 <sup>20</sup>
AERIUS 2023	2020	2021	2025, 2030, 2035, 2040	2022 <sup>21</sup>	2023 <sup>22</sup>

- Wijziging van de buitenlandse emissietotalen:

Tabel 6 Overzicht van de gebruikte buitenlandse emissietotalen in de huidige en vorige versie van AERIUS.

AERIUS-versie	Emissiereeks	Jaar CEIP-publicatie
2022	1990-2019	2021
2023	1990-2020	2022 <sup>25</sup>

- Update van de emissietotalen:

Tabel 8 Vergelijking huidige en vorige versie van AERIUS en de gebruikte emissiegegevens en KEV. In AERIUS 2023 zijn voor het eerst ook (indicatieve) kaarten gemaakt voor de prognosejaren 2035 en 2040.

KAART/PRODUCT	AERIUS 2022		AERIUS 2023	
	Emissie-jaar	Gegevens-bron	Emissie-jaar	Gegevens-bron
Referentie voor prognose in Monitor	2018	ER2018	2020	ER2021
Achtergronddepositie Calculator	2020	ER2020	2021	ER2021
Prognose in Monitor	2025	KEV2020	2025	KEV2022
Prognose in Monitor	2030	KEV2020	2030	KEV2022
Prognose in Monitor	-	-	2035	KEV2022
Prognose in Monitor	-	-	2040	KEV2022

Volgend op de update van de emissietotalen genoemd in bovenstaande tabel, verschijnt ook een update van de ruimtelijke verdeling van emissies. Hier zijn o.a. nieuwe gegevens over bedrijfslocaties van landbouwbedrijven en verkeersverdelingen verwerkt. Deze gegevens zijn belangrijk om de depositiekaarten te berekenen.

Er zijn dus belangrijke - om maar niet te noemen “wezenlijke” – wijzigingen tussen beide versies. Dit heeft tot gevolg dat:

- De conclusie of ergens sprake is van een (bijna) overschrijding van de KDW, kan veranderen;
- Gevolg is dat de plekken waar gerekend moet worden, omdat er relevante natuur aanwezig is, kan veranderen.
- De achtergronddepositie is geactualiseerd en dit betekent ook dat de conclusie of op een hectare sprake is van een (bijna) overschrijding van de KDW, kan veranderen;
- De wijzigingen van de emissiefactoren en bronkenmerken kunnen, bij gelijke invoer van emissie en bronkenmerken, leiden tot andere resultaten in een berekening met emissiebronnen in de betreffende sectoren.

(Stuk 27)

Deze wijzigingen – niet in het minst omdat de KDW, de achtergronddepositie en de emissiefactoren en bronkenmerken verschillen – maken evident dat niet zo maar aan een toetsing van het project op basis van deze nieuwe versie kon worden voorbijgegaan. Dit is, mede gelet op de reeds overbelaste situatie in Brabantse Wal, uiterst onzorgvuldig en minstens kennelijk onredelijk.

Het feit dat de PB werd opgemaakt op een ogenblik dat de nieuwe versie van AERIUS nog niet beschikbaar was, doet hieraan geen afbreuk. De nieuwe versie was in ieder geval wél beschikbaar op het ogenblik van de bestreden beslissing. Dit volstaat. De verwerende partij had dan ook moeten vaststellen dat de PB geen rekening houdt met de meest recente versie en bijgevolg de aanvraag moeten weigeren, of minstens, zo zij dit nodig achtte, aan de aanvrager moeten vragen om zijn PB te actualiseren in het licht van deze nieuwe versie – nu de verwerende partij er klaarblijkelijk toch geen graten in ziet om, ingaande tegen de (toen geldende) wetgeving in dat verband, de PB in beroep te laten aanvullen door de aanvrager.

Overigens is sinds 6 november 2023 een nieuwe versie van AERIUS in werking getreden.

124. Uit de recente versie van de AERIUS calculator blijkt verder ook dat de bewering van de aanvrager, daarin gevolgd door de verwerende partij, dat de stikstofdepositie uit Vlaanderen te hoog werd ingeschat, foutief is. Indien men immers de gegevens van de oude versie van AERIUS januari 2023 (M22) vergelijkt met die van de nieuwe versie van oktober 2023 (M23) blijkt daaruit eerder een toename van de depositie vanuit België, hetgeen dus eerder wijst op het tegendeel van wat in de PB en de bestreden beslissing als uitgangspositie wordt genomen.

125. Tot slot en volledigheidshalve moet worden vastgesteld dat de aanvrager niet toetst aan de PAS van 10 maart 2023, waarvan verzoekende partijen overigens menen dat de in het kader daarvan uitgevoerde passende beoordeling op zich reeds ontoereikend is (zie tweede middel). In de aanvullende nota van 15 december 2023 stelt de aanvrager:

*“Dit toont aan dat de passende beoordeling voor het bepalen van de toekomstige, verwachte achtergronddepositie uitgaat van een conservatieve worst case-benadering en geenszins vooruitloopt op het toekomstig regelgevend kader van de PAS en het daarin verankerde maatregelenpakket.”*

ANB stelt hierover in zijn advies van 21 december 2023 (eigen markering):

*“Ondanks de huidig aanwezige dalende trend in stikstofdepositie zal de KDW van verschillende habitats in 2030 nog steeds overschreden zijn. [...]”*

*Binnen de Vlaamse regering is er echter tot doel gesteld om de overschrijdingen van de KDW in 2015 met 50% te halveren tegen 2030. Dit is beslist in de PAS (beslissing Vlaamse Regering van 10 maart 2023). Hiervoor is een G8 2030 doelstelling opgesteld, hetgeen dient te worden aanzien als een tussentijdse doelstelling in het kader van het bereiken van de gunstige staat van instandhouding. In kader van voorliggende aanvraag wordt getoetst of de huidige sectorale trend*

*(2015-2021) voldoende is om de G8 2030 doelstelling te behalen en of de bijkomende depositie van Project One deze trend hypothekeert.”*

Het is dus ANB zelf die het huiswerk van de aanvrager doet en de stikstofuitstoot toetst aan PAS van 10 maart 2023. Dit kan uiteraard niet de bedoeling zijn. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie mag een passende beoordeling immers geen leemten vertonen. Ze moet daarentegen volledige, nauwkeurige en definitieve constatering en conclusies bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de geplande werkzaamheden voor het betrokken beschermde gebied wegnemen.<sup>48</sup> Als een project-MER of passende beoordeling onvolkomenheden of lacunes bevat, dan moet de bevoegde overheid de aanvraag weigeren omwille van een gebrekkig project-MER of passende beoordeling. Het komt haar of een adviesverlenende instantie niet toe zelf het project-MER of de passende beoordeling te ‘vervolledigen’ en vervolgens de aanvraag te vergunnen.

126. Dit alles leidt tot het besluit dat er op dit moment onvoldoende garanties voorliggen, laat staan dat een passende beoordeling werd opgemaakt die wetenschappelijke zekerheid biedt dat het Natura-2000 gebied significant niet negatief worden beïnvloed. Dat is de zorg en reden van dit beroep. Verzoekende partijen wenst dat te allen tijde geborgd wordt dat de voorgenomen ontwikkeling geen betekenisvolle effecten op de Noord-Brabantse Natura 2000-gebieden zal hebben, hetgeen in casu dus niet het geval is.

Conform de in dit middel aangehaalde normen en de voormelde beginselen van behoorlijk bestuur is het evenwel enkel mogelijk om een omgevingsvergunning te verlenen, indien uit een afdoende project-MER met inbegrepen passende beoordeling aan de hand van wetenschappelijk overtuigende stukken blijkt dat er geen significante effecten op speciale beschermingszones zullen voorkomen als gevolg van een project, of cumulatieve effecten met andere projecten. Hierover moet wetenschappelijke zekerheid bestaan, onder meer omwille van de dwingende werking van het milieurechtelijke voorzorgsbeginsel. Gezien de passende beoordeling onvolkomen is, en deze wetenschappelijke zekerheid er thans niet is (wel integendeel) kan deze ook niet als uitgangspunt gelden voor de vergunningsbeslissing, waardoor de bestreden beslissing met een onwettigheid is behept. Immers vereisen de bepalingen uit artikel 4.3.1, §§1-2 en artikel 4.3.3 van de VCRO dat een vergunning wordt geweigerd indien deze dwingend in strijd is met sectorale voorschriften, waarbij de bescherming van het leefmilieu een belangrijke plaats moet krijgen in de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, wat hier niet afdoende gebeurd is. De motivering in de bestreden beslissing is daarenboven om de hierboven aangetoonde redenen niet correct en niet draagkrachtig.

127. Verzoekende partijen wijzen erop dat verschillende wetenschappelijke studies de conclusies in de passende beoordeling tegen spreken. Er zijn enerzijds algemene wetenschappelijke publicaties die de betekenisvolle aantasting van stikstofdepositie in N2000-habitattypen aantonen en anderzijds specifieke wetenschappelijke publicaties die focussen op de concrete effecten van stikstofdepositie op de Brabantse Wal. Een samenlezing van deze wetenschappelijke publicaties onderbouwt het standpunt van verzoekende partijen dat een

---

<sup>48</sup> HvJ 12 april 2018, C-323/17, People Over Wind en Sweetman, punt 37 en HvJ 9 september 2020, C-254/19, Friends of the Irish Environment, punt 53.

betekenisvolle aantasting niet met redelijke wetenschappelijk zekerheid kan worden uitgesloten, minstens kan deze conclusie niet worden getrokken op basis van de voorliggende passende beoordeling. Verzoekende partijen verwijzen in dit verband, naast de reeds geciteerde studies hierboven, naar de volgende algemene wetenschappelijke publicaties:

- H.F. van Dobben, R. Bobbink, D. Bal en A. van Hinsberg, 2012. Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2397 2397. 68 blz.; 1 fig.; 3 tab.; 21 ref.; (Stuk 30)
- Wieger Wamelink, Han van Dobben, Friso van der Zee, Arjen van Hinsberg, Roland Bobbink, 2023. Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000; Herziening 2023. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 3272. 62 blz.; (Stuk 31)
- Bobbink, R. (2021). Effecten van stikstofdepositie nu en in 2030: een analyse. Onderzoekcentrum B-WARE, Nijmegen. Rapportnummer RP-20.135.21.35; (Stuk 32)
- Bobbink, R., G. van Dijk, E. Remke & H. Tomassen (2022). Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen: een overzicht. Onderzoekcentrum B-WARE, Nijmegen. Rapportnummer RP-21.117.21.95; (Stuk 33)
- Tomassen, H., E. Remke & R. Bobbink (2022). Aanvulling op rapportage Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen: een overzicht. Onderzoekcentrum B[1]WARE, Nijmegen. Rapportnummer RP-22.048.22.1; (Stuk 34)

Gelet op het voorgaande is de passende beoordeling zoals opgenomen in de gewijzigde versie van het project-MER PR3263, m.i.v. bijlage 10 met aanvullingen op de passende beoordeling voor de Nederlandse Natura 2000-gebieden en de Vlaamse Natura 2000-gebieden, onwettig, minstens ontoereikend, waardoor de bestreden beslissing die daarop steunt, eveneens onwettig is. De bestreden beslissing is bijgevolg genomen in strijd met artikel 6 van de Habitatrictlijn, artikel 36ter Natuurbehoudsdecreet, het voorzorgbeginsel uit artikel 1.2.1, §2 DABM, artikel 4.3.1, §§1-2 en artikel 4.3.3 VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel.

Om deze redenen en alle voorgaanden is het middel ernstig en gegrond.

128. Ook op dit onderdeel van het middel heeft verwerende partij reeds uitvoerig gerepliceerd in de lopende procedure voor uw Raad, gekend onder rolnummer 2324-RvVb-0487-A, middels haar antwoordnota van 29 april 2024. Verzoekende partijen verwijzen ook in dit kader naar de uitvoerige argumentatie, waarin de argumentatie van verwerende partij afdoende wordt weerlegd, in de wederantwoordnota van 5 juli 2024.

Verzoekende partijen herhalen dat het uitvoerige verweer dat verwerende partij hieromtrent korte tijd geleden nog voerde, haaks staat op de inhoud van de intrekkingbeslissing en de intenties van verwerende partij om verzoekende partijen voor een voldongen feit te stellen verder onderstreept.

(E) Verzoekende partij voldoet aan haar stelplicht

129. Verzoekende partij heeft in haar uiteenzetting hierboven met verwijzing naar bijgevoegde stukken voldoende concrete gegevens aangereikt waaruit blijkt dat in de PB onvoldoende rekening is gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen voor de betrokken habitattypen (zie het ongunstig advies van 9 november 2023, de Natuurdoelanalyse Brabantse Wal (128) van 27 februari 2023; Gebiedsanalyse Brabantse Wal (128); Programma Aanpak Stikstof (PAS), versie 15-12-2017; en andere wetenschappelijke documentatie);

Verzoekende partij voldoet hiermee aan de stelplicht, nl.: verzoekende partijen wijzen concreet aan (via AERIUS-berekeningen, tabellen en kaarten) welke habitattypen thans reeds overbelast zijn en een betekenisvolle aantasting door bijkomende stikstofdepositie zouden kunnen ondervinden.

130. Om al deze redenen is het eerste middel ernstig en gegrond.

#### 4.3 Tweede middel: impactscore <1 sluit betekenisvolle aantasting niet met redelijke wetenschappelijke zekerheid uit – passende beoordeling PAS 2023 is ontoereikend

Genomen uit de schending van artikel 36ter, §3 Natuurdecreet, artikel 6 Habitatrichtlijn, het voorzorgbeginsel uit artikel 1.2.1, §2 van het DABM, artikel 4.3.1, §§1-2 VCRO, artikel 4, lid 3 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie en van de artikelen 2 en 3 Formele Motiveringswet en van het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

##### (a) Samenvatting van het middel

**Doordat** de bestreden beslissing wordt gesteund op het beoordelingskader voor stationaire bronnen van stikstofoxiden van artikel 27 e.v. van het Stikstofdecreet, in het bijzonder artikel 28, lid 1 van dat decreet op grond waarvan *“bij een omgevingsvergunningsaanvraag (...) voor de exploitatie van een IIOA de opmaak van een passende beoordeling van de effecten van stikstofdepositie via de lucht ten aanzien van SBZ-H niet vereist (is) als de impactscore kleiner is dan of gelijk is aan een drempelwaarde van 1%.”*

**Doordat** dit beoordelingskader de verankering is in de regelgeving van de programmatische aanpak stikstof (PAS), zoals goedgekeurd bij besluit van de Vlaamse Regering op 10 maart 2023 en rekening houdende met het MER van maart 2023 bestaande uit een milieueffectrapport (deel 1), passende beoordeling (deel 2) en niet-technische samenvatting (deel 3);

**Doordat** uit de passende beoordeling voor de PAS 2023 niet volgt dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat het project geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van de betrokken Brabantse SBZ-H;

**Doordat** de bestreden vaststelt dat de impactscore van Project One kleiner is dan 1;

**Doordat** de verwerende partij de bestreden beslissing daarop steunt en motiveert;

**En doordat** op basis van de bestreden beslissing de verzoekende partij niet kan nagaan hoe de impactscore van Project One werd berekend, in het bijzonder aan de hand van welke parameters en hoe de verschillende paramaters werden gewogen;

**Terwijl** onder meer uit de rechtspraak van het Hof van Justitie volgt dat in het kader van een programmatische aanpak een vergunning slechts kan worden verleend op basis van een passende beoordeling, zoals bedoeld in artikel 6, derde lid Habitatrichtlijn, die in een eerder stadium is uitgevoerd en volgens welke een bepaalde totale hoeveelheid stikstofdepositie verenigbaar is met de instandhoudingsdoelstellingen van die regeling, op voorwaarde dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat het project geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van de betrokken SBZ-H, hetgeen door de nationale rechter moet worden nagegaan;

**Terwijl** in die passende beoordeling die in het kader van de programmatische aanpak stikstof werd uitgevoerd, de gevolgen voor de SBZ-H niet correct, met vereiste wetenschappelijke deugdelijkheid, worden beoordeeld, met name dat op grond van de impactscoreberekening niet met redelijke wetenschappelijke zekerheid kan worden gesteld dat Project One geen

betekenisvolle impact heeft op de Brabantse SBZ-H, zoals artikel 6, derde lid Habitatrictlijn nochtans vereist, nu de passende beoordeling die daaraan ten grondslag ligt niet voldoet aan de vereiste wetenschappelijke deugdelijkheid.

En **terwijl** op grond van de formele motiveringsplicht de beslissing zelf de feitelijke en juridische overwegingen moeten worden vermeld die aan de beslissing ten grondslag liggen en de motivering “afdoende” moet zijn zodat de verzoekende partijen aan de hand van de motieven kunnen nagaan op grond waarvan de beslissing werd genomen;

**Zodat** de bestreden beslissing de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen schendt.

(b) Geschonden regelgeving

131. Voor een toelichting van de geschonden regelgeving: zie onder middel 1.

(c) Toelichting

132. De bestreden beslissing maakt voor de toetsing van de stikstofdeposities die met het project gepaard gaan, toepassing van het beoordelingskader van het Stikstofdecreet (zie bestreden beslissing, p.166 e.v.).

133. Artikel 28, eerste lid Stikstofdecreet bepaalt het volgende:

*“Bij een omgevingsvergunningaanvraag of een ontwerp van projectbesluit voor de exploitatie van een IIOA is de opmaak van een passende beoordeling van de effecten van stikstofdepositie via de lucht ten aanzien van SBZ-H niet vereist als de impactscore kleiner is dan of gelijk is aan een drempelwaarde van 1%.”*

Op p. 18 van de passende beoordeling bij de PAS 2023 wordt de “**impactscore**” gedefinieerd als volgt:

*“De impactscore x van een project, activiteit of emissiebron is de grootste waarde van de verhouding van de depositiebijdrage van een project of activiteit tot de KDW van de stikstofgevoelige habitats in de toetszone van het project. De oppervlakte aan stikstofgevoelig habitat waarop de impactscore betrekking heeft, bedraagt minstens 400 m<sup>2</sup>. Bij de bepaling van de impactscore worden enkel locaties beschouwd waarvan de KDW als gevolg van de achtergronddepositie wordt overschreden, of ingevolge de cumulatie van de achtergronddepositie en het project zou worden overschreden. De beoordeling van de impact van de bijkomende stikstofdeposities gebeurt dus steeds ten opzichte van de habitats waarvan de KDW wordt overschreden. Dit betekent dat de impactscore van projecten waarbij de KDW nergens in de toetszone wordt overschreden, nul bedraagt. Wel zullen eventuele reductieverplichtingen conform G8 moeten worden doorgevoerd.”*

De “**toetszone**” bestaat volgens de passende beoordeling:

*“uit het geheel van de actueel aanwezige habitats, de tot doel gestelde habitats op terreinen onder passend beheer en de zoekzones voor het realiseren van de openstaande*

*IHD, alle gelegen binnen SBZ-H en binnen 20-km afstand tot de emissiebron(nen)<sup>9</sup>. Deze vormen samen de ruimtelijke vertaling van de specifieke instandhoudingsdoelstellingen (S-IHD) voor elke SBZ-H.”*

Luidens artikel 3, § 1 Stikstofdecreet is de **impactscore** van een project:

*“de hoogste procentuele verhouding van de totale stikstofdepositie van een project tegenover de kritische depositiewaarde van de al dan niet actueel aanwezige Europees te beschermen habitats in de toetszone van het project, die wordt bepaald met toepassing van het tweede tot en met het vierde lid.*

*Bij de bepaling van de impactscore worden alleen locaties in aanmerking genomen waarvan de kritische depositiewaarde van een al dan niet actueel aanwezige Europees te beschermen habitat als gevolg van de achtergronddepositie wordt overschreden, of door de cumulatie van de achtergronddepositie en het project zou worden overschreden.*

*De toetszone is het geheel van de volgende locaties, voor zover die liggen binnen SBZ-H en binnen een straal van 20 kilometer van de emissiebron:*

*1° de locaties van de actueel aanwezige Europees te beschermen habitats;*

*2° de locaties van de tot doel gestelde Europees te beschermen habitats op terreinen onder passend beheer;*

*3° de zoekzones, vermeld in artikel 2, 70°, van het Natuurdecreet van 21 oktober 1997 voor de Europees te beschermen habitats. Daarvoor worden de zoekzones gebruikt van de zoekzonekaart versie 0.2 zoals gepubliceerd op 14 september 2015, vermeld in artikel 36ter, §1, zesde lid, van het voormelde decreet, of van de zoekzonekaart die in voorkomend geval overeenkomstig artikel 50septies, §4, tweede lid, van hetzelfde decreet aangepast is.*

*In dit artikel worden verstaan onder Europees te beschermen habitats: de habitats, vermeld in artikel 2, 62°, van het Natuurdecreet van 21 oktober 1997, voor zover het gaat om stikstofgevoelige habitats als vermeld in artikel 2, 74°, van hetzelfde decreet waarvoor de SBZ-H in kwestie is aangewezen.”*

134. In de bestreden beslissing stelt de verwerende partij het volgende:

#### *Stikstofdecreet*

Hoger werd reeds gewezen op de inwerkingtreding van het Stikstofdecreet (per 23 februari 2024, daags na de publicatie in het Belgisch Staatsblad), dat van onmiddellijke toepassing is in reeds hangende vergunningsaanvragen. Dit decreet heeft als doel bij te dragen aan de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen voor Europees beschermde natuur door de impact van stikstofdepositie op SBZ-H structureel en planmatig terug te dringen. Het decreet vormt de omzetting, mits een aantal verfijningen, van de programmatische aanpak stikstof vastgesteld door de Vlaamse regering. Het verankert en borgt reductiedoelstellingen, bronmaatregelen, een flankerend beleid, een regeling inzake bepaalde 'maatwerkgebieden' waar de generieke reductiedoelstellingen niet volstaan, en het stelt een systeem van monitoring en borging in. Daarnaast reikt het, voor wat betreft stikstofdepositie via de lucht, een aantal

beoordelingskaders voor de vergunningverlening aan met het oog op de uitvoering van de habitattoets voor projecten.

Voorgaande motivering en de aan het besluit voorafgaande adviezen zijn telkens gesteund op de door de aanvrager ingediende passende beoordeling en het project-MER. De beoordeling houdt *geen* voorafname in op de gunstige effecten van maatregelen voorzien in het kader van de PAS, hierbij gevolgd door de motieven van het vernietigingsarrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 20 juli 2023 in deze zaak (*cf. supra*). In het arrest werd geoordeeld dat de vergunningverlenende overheid niet mag vooruitlopen op het toekomstig regelgevend kader van een definitieve programmatische aanpak stikstof en het daarin verankerde maatregelenpakket.

Dit regelgevend kader is er thans wel in de vorm van het Stikstofdecreet. Het Stikstofdecreet omvat beoordelingskaders die, als onderdeel van de programmatische aanpak, onderworpen werden aan een passende beoordeling en een plan-MER. Uit de passende beoordeling blijkt de effectiviteit van de PAS wat betreft de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen voor Europees beschermde natuur door de depositie van stikstof op SBZ-H structureel en planmatig terug te dringen. De PAS, met inbegrip van de daarin opgenomen beoordelingskaders voor de vergunningverlening, worden in de passende beoordeling gunstig beoordeeld. De in het decreet opgenomen beoordelingskaders gaan uit van drempelwaarden, waarbij onder een bepaalde drempelwaarde de opmaak van een passende beoordeling van de effecten van stikstofdepositie via de lucht ten aanzien van SBZ-H niet vereist is. In de passende beoordeling van de PAS werd het gebruik van de drempelwaarden grondig en op wetenschappelijke wijze aan de hand van onder meer modelleringen onderzocht (Passende Beoordeling PAS, pag. 63). Uit het door de passende beoordeling van de PAS gevoerde, wetenschappelijk gefundeerde onderzoek naar de beoordelingskaders voor vergunningverlening en naar i.h.b. de in die kaders vervatte *de-minimis*drempels, volgt dat er geen redelijke wetenschappelijke twijfel bestaat dat de individuele projecten onder de drempel geen schadelijke gevolgen hebben voor de natuurlijke kenmerken van de betrokken SBZ-H en de (realisatie van de) instandhoudingsdoelstellingen ervan niet in het gedrang brengen (*Parl. St. VI Parl. 2022-2023, 1801/5, 133-134*).

Inzonderheid bevat het Stikstofdecreet een beoordelingskader dat van toepassing is op de aanvraagprocedure voor een omgevingsvergunning voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit met een of meer stationaire bronnen van stikstofoxiden. Dit beoordelingskader bepaalt dat bij een omgevingsvergunningsaanvraag voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit de opmaak van een passende beoordeling van de effecten van stikstofdepositie via de lucht ten aanzien van een SBZ-H niet vereist is als de impactscore kleiner of gelijk is aan een drempelwaarde van 1% (art. 28, lid 1 Stikstofdecreet). Dit beoordelingskader is van overeenkomstige toepassing voor de beoordeling van de ammoniakemissie die voortkomt uit de toepassing van deNOx-technieken (art. 23, §2 Stikstofdecreet).

Voormeld kader trad samen met de rest van het Stikstofdecreet in werking op 23 februari 2024 en is ook van toepassing op aanvragen betreffende een omgevingsvergunning ingediend vóór de inwerkingtreding ervan waarover de bevoegde overheid nog geen vergunningsbeslissing genomen heeft op de datum van inwerkingtreding, met inbegrip van vergunningsaanvragen die opnieuw moeten worden behandeld na een vernietigingsarrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (art. 90, §1 Stikstofdecreet).

De impactscore, zijnde de hoogste procentuele verhouding van de totale stikstofdepositie van het project tegenover de kritische depositiewaarde van de actueel aanwezige Europees te

beschermen habitats in de toetszone van het project, van Project One bedraagt minder dan 1% voor de voorliggende aanvraag.

Bijgevolg diende krachtens artikel 28, lid 1 Stikstofdecreet geen passende beoordeling te worden opgesteld door de aanvrager

Het aanvraagdossier dateert van voor de inwerkingtreding van het Stikstofdecreet en bevat een passende beoordeling voor de Vlaamse en de Nederlandse Natura 2000-gebieden. Zoals hoger reeds besproken, wordt de inhoud van beide passende beoordelingen aanvaard, dit in lijn met het gunstig advies van ANB van 21 december 2024.

De vaststelling dat in toepassing van het Stikstofdecreet geen passende beoordeling vereist is, betreft bijgevolg een bijkomende motivering (*ten overvloede*) die de adviezen en motivering omtrent de daadwerkelijk uitgevoerde passende beoordeling niet vervangt.

De verwerende partij steunt de bestreden beslissing dus – zogezegd – “ten overvloede” op het zogenaamde gegeven dat *“de impactscore (...) van Project One minder dan 1% (bedraagt) voor de voorliggende aanvraag”* zodat *“krachtens artikel 28, lid 1 Stikstofdecreet geen passende beoordeling (diende) te worden opgemaakt.”*

Verzoekende partijen zijn het hier niet mee eens. Zoals verder zal blijken, kan het Stikstofdecreet niets eraan veranderen dat de aanvraag geweigerd had moeten worden, nu dit rechtstreeks volgt uit het Europese recht. Geen automatisme of drempelwaarde kan een concrete toetsing van de impact van een project op overbelaste speciale beschermingszones verhinderen of buiten spel zetten. Het Stikstofdecreet kan de verzoekende partijen niet overtuigen in dit dossier als zijnde een voldoende garantie, laat staan wetenschappelijke zekerheid (en dat is de vereiste) dat er geen significante negatieve impact zal zijn van Project One of de Brabantse Wal. De verzoekende partijen menen – in hoofdorde – dat Uw Raad tot dit oordeel kan komen zonder dat hierover prejudiciële vragen moeten worden gesteld aan het Grondwettelijk Hof of het Europese Hof van Justitie. Moest Uw Raad van mening zijn dat er toch een koppeling moet zijn van deze procedure aan de lopende procedures m.b.t. het Stikstofdecreet bij het Grondwettelijk Hof of dat prejudiciële vragen aan de orde zijn in de procedure ten gronde (vernietiging), suggereren de verzoekende partijen in uiterst ondergeschikte orde een vraagstelling in dat verband. Nogmaals: de verzoekende partijen hebben allerminst de intentie om in het algemeen het Stikstofdecreet in zijn geheel aan te vallen of te contesteren, maar wél kunnen zij niet anders dan het hierover thans hebben in dit individuele dossier, omdat dit nu mede als grondslag ligt van een onwettige vergunning en helaas een automatisch invoering omvat van drempelwaarden/impactscore die niet volstaat om de nodige en vereiste bescherming te bieden aan het Natura-2000 gebied Brabantse Wal in deze casus en dat is dan weer de rechtsplicht van de verzoekende partijen om deze bescherming wél te bieden en beleidsmatig te bewaken.

135. De aanvrager heeft een – weliswaar ontoereikende – (individuele) passende beoordeling voor Project One opgemaakt (zie eerste middel). Voor zover *“de vaststelling dat in toepassing van het Stikstofdecreet geen passende beoordeling vereist is, (...) (slechts) een bijkomende motivering (ten overvloede) (betreft) die de adviezen en motivering omtrent de daadwerkelijk uitgevoerde passende beoordeling niet vervangt”*, zoals de verwerende partij aangeeft (zie bestreden beslissing, p. 168), stellen verzoekende partijen vast dat de verwerende partij ook niet kan stellen dat *“er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de SBZ-H*

*in kwestie mogelijk (is), wat de effecten van stikstofdepositie via de lucht betreft, als het project de gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend van NO<sub>x</sub> in die SBZ-H niet hypothekeert”, zoals artikel 30, tweede lid Stikstofdecreet bepaalt.<sup>49</sup>*

136. In wat volgt zetten verzoekende partijen uiteen om welke redenen de verwerende partij de bestreden beslissing niet kan steunen op voormelde motieven.

(i) Programmatische aanpak Stikstof (PAS) van 10 maart 2023

137. Het Stikstofdecreet voorziet naar verluidt van de memorie van toelichting<sup>50</sup> in de verankering in de regelgeving van de programmatische aanpak stikstof (PAS), zoals goedgekeurd bij besluit van de Vlaamse Regering op 10 maart 2023. De PAS heeft als doel bij te dragen aan de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen voor Europees beschermde natuur door de depositie van stikstof op Speciale Beschermingszones structureel en planmatig terug te dringen.

---

<sup>49</sup> Artikel 30 Stikstofdecreet luidt als volgt:

*“Artikel 30. (23/02/2024- ...)*

*Als uit de passende beoordeling van de effecten, vermeld in artikel 29, hetzij blijkt dat er geen bijkomende stikstofdepositie is ten opzichte van de vergunde situatie, hetzij blijkt dat het project ten opzichte van de vergunde situatie leidt tot een stijging van de stikstofdepositie, is er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de SBZ-H in kwestie mogelijk, wat de effecten van stikstofdepositie via de lucht betreft, als het project de gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend van NO<sub>x</sub> in die SBZ-H niet hypothekeert.*

*Bij de passende beoordeling van de effecten, vermeld in artikel 29, voor projecten die niet vergund zijn op het ogenblik van de beoordeling, is er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de SBZ-H in kwestie mogelijk, wat de effecten van stikstofdepositie via de lucht betreft, als het project de gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend van NO<sub>x</sub> in die SBZ-H niet hypothekeert.*

*De gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend, vermeld in het eerste en tweede lid, wordt bepaald door de vermindering van de depositie van stikstofoxiden, die beoogd wordt door de realisatie van de doelstellingen, vermeld in artikel 4, §2, 1°, systematisch in aanmerking te nemen voor een specifieke SBZ-H.*

*Bij de beoordeling of de gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend, vermeld in het eerste en tweede lid, wordt gehypothekeerd, kunnen de volgende emissiereducerende maatregelen in aanmerking genomen worden voor de vermindering van de totale NO<sub>x</sub>-emissie van de stationaire bron van stikstofoxiden:*

*1° technisch-economische reductiemaatregelen die streven naar de ondergrens van de met de BBT geassocieerde emissieniveaus bij GPBV-installaties of bij niet-GPBV-installaties die strenger zijn dan wat voorgeschreven is in titel II van het VLAREM. Om de economische haalbaarheid van de maatregelen te bepalen, wordt rekening gehouden met het gangbare afwegingsgebied; 2° maatregelen die verder reduceren, ook al gaan die verder dan het gangbare afwegingsgebied inzake economische haalbaarheid.*

*De Vlaamse Regering onderzoekt door middel van een planmilieueffectrapportage en passende beoordeling onder welke voorwaarden extern salderen, zonder de emissiereductiedoelstellingen, vermeld in artikel 4, §2, §3 en §4, in het gedrang te brengen, gunstig passend beoordeeld kan worden. Vervolgens stelt de Vlaamse Regering, rekening houdend met het resultaat van deze planmilieueffectrapportage en passende beoordeling, de voorwaarden vast waaronder extern salderen met NO<sub>x</sub>-emissies vanaf 1 januari 2025 in aanmerking genomen kan worden.*

*De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen voor de beoordeling van de stijging van stikstofdepositie en voor de beoordeling of de gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend wordt gehypothekeerd.”*

<sup>50</sup> MvT, Parl.St. VI.Parl. 2022-23, nr.1801/1, 3.

De PAS moet ook leiden tot een toekomstgericht, werkbaar en rechtszeker kader voor vergunning- en toestemmingverlening, rekening houdend met ecologische, sociale en economische randvoorwaarden. De PAS is opgevat als een omvattend realisatiegericht programma, met als belangrijkste onderdelen: (i) brongerichte maatregelen om de emissie en depositie van stikstof te verminderen; (ii) een stikstofsaneringsplan met herstelmaatregelen voor de natuurkwaliteit en het natuurlijk milieu in SBZ-H; (iii) kaders voor de beoordeling van de impact van activiteiten die stikstofoxiden of ammoniak uitstoten. Daarnaast omvat de PAS ook een pakket aan flankerende maatregelen en een systeem van monitoring en borging.

138. Bij de vaststelling van de PAS hield de Vlaamse Regering rekening met het goedgekeurd MER van maart 2023. Dit MER omvat 3 delen: milieueffectrapport (deel 1), passende beoordeling (deel 2), niet-technische samenvatting (deel 3).

139. Over de Programmatische Aanpak Stikstof stelt de Raad van State, afdeling Wetgeving in zijn advies nr. 74.348/1/V van 2 oktober 2023<sup>51</sup> het volgende:

#### *Programmatische aanpak*

9.1. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie, in het bijzonder een arrest van 7 november 2018 betreffende toestemmingsregimes voor agrarische activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken in gebieden die beschermd zijn krachtens de habitatrichtlijn in Nederland, kan worden afgeleid dat een programmatische aanpak in beginsel niet is uitgesloten, op voorwaarde dat deze aan een aantal voorwaarden voldoet.

Een programmatische aanpak waarbij in een eerder stadium een integrale effectbeoordeling wordt uitgevoerd, maakt het mogelijk om te kijken naar eventuele cumulatieve gevolgen van de deposities van stikstof in de betrokken gebieden.<sup>24</sup> De omstandigheid dat een dermate algemene beoordeling beter geschikt is om te kijken naar de cumulatieve gevolgen van meerdere projecten, belet niet dat aan alle eisen van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn moet worden voldaan. 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”.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> HvJ 7 november 2018, gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17, *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA e.a.*, ECLI:EU:C:2018:882 ECL, punt 96.

<sup>25</sup> HvJ 7 november 2018, punt 98, met verwijzingen naar eerdere rechtspraak.

De relevante overwegingen van het arrest van het Hof van Justitie van 7 november 2018, nr. C-293/17 en C-294/17, waarnaar de afdeling Wetgeving van de Raad van State in voormeld advies verwijst, zijn als volgt (eigen nadruk):

---

<sup>51</sup> Adv. RvS, afd. Wetgeving van 2 oktober 2023, nr. 74.348/1/V, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr.1801/3.

- 90 Met de tweede vraag in zaak C-294/17 wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling op grond waarvan de bevoegde instanties in het kader van een programmatische aanpak een vergunning voor projecten kunnen verlenen op basis van een passende beoordeling, zoals bedoeld in deze bepaling, die in een eerder stadium is uitgevoerd en volgens welke een bepaalde totale hoeveelheid stikstofdepositie verenigbaar is met de instandhoudingsdoelstellingen van die regeling.
- 91 Zoals in punt 87 van dit arrest is aangegeven, voorziet artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn in een beoordelingsprocedure die is bedoeld om door middel van een voorafgaande controle te garanderen dat voor een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het betrokken gebied, maar dat voor het gebied significante gevolgen kan hebben, alleen toestemming wordt verleend voor zover het de natuurlijke kenmerken van dat gebied niet zal aantasten.
- 92 In de eerste fase van de beoordelingsprocedure, bedoeld in de eerste volzin van artikel 6, lid 3, dienen de lidstaten een passende beoordeling te verrichten van de gevolgen van een plan of project voor een beschermd gebied wanneer het plan of project waarschijnlijk significante gevolgen voor dit gebied heeft (arrest van 21 juli 2016, Orleans e.a., C-387/15 en C-388/15, EU:C:2016:583, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 93 Gelet op het voorzorgsbeginsel, moet een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied en dat de instandhoudingsdoelstellingen van dit gebied in gevaar dreigt te brengen, worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor het betrokken gebied. Dit moet met name worden beoordeeld in het licht van de specifieke milieukenmerken en -omstandigheden van het gebied waarop het plan of project betrekking heeft [arrest van 17 april 2018, Commissie/Polen (oerbos van Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, punt 112 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 94 Zoals de advocaat-generaal in punt 40 van haar conclusie heeft aangegeven, dienen plannen en projecten krachtens artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de habitatrichtlijn in de regel individueel te worden beoordeeld.
- 95 De passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project voor het betrokken gebied houdt echter ook in dat **alle aspecten van het betrokken plan of project die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied in gevaar kunnen brengen, moeten worden geïnventariseerd** (arrest van 25 juli 2018, Grace en Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 96 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**.
- 97 **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.**
- 98 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).

- 99 Bovendien stelt de in artikel 6, lid 3, tweede volzin, van de habitatrichtlijn bedoelde tweede fase van de beoordelingsprocedure, die volgt op de passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project voor het betrokken gebied, voor de toestemming voor een dergelijk project als voorwaarde **dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet aantast** [zie in die zin arrest van 17 april 2018, *Commissie/Polen (oerbos van Białowieża)*, C-441/17, EU:C:2018:255, punt 115 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 100 In deze bepaling ligt aldus het voorzorgsbeginsel besloten, zodat op efficiënte wijze kan worden voorkomen dat beschermde gebieden worden aangetast als gevolg van plannen of projecten. Met een minder streng toestemmingscriterium zou de met deze bepaling beoogde verwezenlijking van de doelstelling van bescherming van de gebieden niet even goed kunnen worden gegarandeerd [arrest van 17 april 2018, *Commissie/Polen (oerbos van Białowieża)*, C-441/17, EU:C:2018:255, punt 118 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 101 Teneinde erop toe te zien dat voldaan wordt aan alle genoemde eisen, **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 en de uitwerking daarvan, waaronder met name het gebruik van software als die in het hoofdgeding, bedoeld om een rol te spelen in de toestemmingsprocedure. Slechts wanneer de nationale rechter ervan overtuigd is dat die in een eerder stadium uitgevoerde beoordeling voldoet aan die eisen, mogen de bevoegde nationale instanties op basis van die beoordeling een vergunning verlenen voor individuele projecten.**
- 102 Dienaangaande moet erop worden gewezen dat blijkens artikel 1, onder e), van de habitatrichtlijn, de staat van instandhouding van een natuurlijke habitat als „gunstig” wordt beschouwd wanneer met name het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitat en de oppervlakte van die habitat binnen dat gebied stabiel zijn of toenemen, en de voor behoud op lange termijn nodige specifieke structuur en functies bestaan en in de afzienbare toekomst vermoedelijk zullen blijven bestaan.
- 103 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.
- 104 Gelet op het voorgaande dient op de tweede vraag in zaak C-294/17 te worden geantwoord dat artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale regeling op grond waarvan de bevoegde instanties in het kader van een programmatische aanpak een vergunning voor projecten kunnen verlenen op basis van een passende beoordeling, zoals bedoeld in deze bepaling, die in een eerder stadium is uitgevoerd en volgens welke een bepaalde totale hoeveelheid stikstofdepositie verenigbaar is met de instandhoudingsdoelstellingen van die regeling. Dat is echter slechts het geval **wanneer na een grondige en volledige toetsing van de wetenschappelijke deugdelijkheid van die beoordeling kan worden gegarandeerd dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat geen van de plannen of projecten schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied, hetgeen door de nationale rechter moet worden nagegaan.**

### **Eerste vraag in zaak C-294/17**

- 105 Met de eerste vraag in zaak C-294/17 wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 6, leden 2 en 3, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling als die in het hoofdgeding, 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 omdat de gevolgen van alle plannen en projecten tezamen die stikstofdepositie kunnen veroorzaken, in een eerder stadium passend zijn beoordeeld in de zin van artikel 6, lid 3, van die richtlijn.
- 106 Om de redenen die in de punten 87 tot en met 89 van dit arrest zijn genoemd, wordt bij de beantwoording van deze vraag slechts uitgegaan van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn.
- 107 In het hoofdgeding is blijkens de stukken geen vergunning vereist als het gaat om een project dat een stikstofdepositie veroorzaakt die lager is dan 0,05 mol N/ha/jaar. Voorts zijn ook projecten die een stikstofdepositie van minimaal 0,05 mol N/ha/jaar tot maximaal 1 mol N/ha/jaar veroorzaken, zonder voorafgaande toestemming toegestaan, maar geldt voor dergelijke projecten wel een meldingsplicht.
- 108 In casu zijn de projecten in die twee gevallen weliswaar uitgezonderd van de vergunningplicht, maar is het toestemmingsregime voor die projecten niettemin gebaseerd op de passende beoordeling, zoals bedoeld in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, die bij de vaststelling van het PAS is uitgevoerd en waarin is gekeken naar de gevolgen van plannen en projecten van die omvang.
- 109 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat, wanneer een lidstaat een toestemmingsregime invoert dat niet voorziet in een beoordeling van het risico op basis van met name de kenmerken en specifieke milieuumstandigheden van het betrokken gebied, **het aan deze lidstaat staat om aan te tonen dat op basis van de door hem vastgestelde bepalingen, op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat plannen of projecten waarvoor dat toestemmingsregime geldt, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen hebben voor een Natura 2000-gebied.** Uit artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn kan immers worden afgeleid dat de bevoegde nationale autoriteiten enkel kunnen afzien van de verrichting van een beoordeling van de gevolgen van een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, wanneer op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat dit plan of project afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen heeft voor dat gebied (zie in die zin arrest van 26 mei 2011, Commissie/België, C-538/09, EU:C:2011:349, punten 52 en 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 110 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.
- 111 **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.**

- 112 Gelet op het voorgaande dient op de eerste vraag in zaak C-294/17 te worden geantwoord dat artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale regeling als die in het hoofdgeding, 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.**

Uit deze rechtspraak volgt dus dat in het kader van een programmatische aanpak een vergunning kan worden verleend op basis van een passende beoordeling, zoals bedoeld in artikel 6, derde lid Habitatrichtlijn, die in een eerder stadium is uitgevoerd en volgens welke een bepaalde totale hoeveelheid stikstofdepositie onder een bepaalde drempelwaarde verenigbaar is met de instandhoudingsdoelstellingen van die regeling, op voorwaarde dat **er geen gevaar is dat er sprake is van significante effecten die de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden kunnen aantasten.** Het is aan de nationale rechter, in casu Uw Raad, om de wetenschappelijke deugdelijkheid van die in het kader van een programmatische aanpak in een eerder stadium uitgevoerde passende beoordeling na te gaan en in het bijzonder of die passende beoordeling **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.**

140. Verzoekende partijen zijn van mening dat de passende beoordeling die in het kader van het PAS werd opgemaakt, niet de vereiste wetenschappelijke deugdelijkheid heeft zodat de bestreden beslissing dan ook niet wettig daarop kan worden gesteund. Verzoekende partijen nodigen Uw Raad dan ook uit om de passende beoordeling te onderwerpen aan een grondige en volledige toetsing voor wat betreft de effecten op de Brabantse Wal, en daarbij ook het gebruik van de daarbij ingevoerde software, in casu de tool voor de berekening van de impactscore, na te gaan, conform de rechtspraak van het Hof van Justitie, en rekening houdende met de motieven die de verzoekende partijen hieronder uiteen zetten.

- (ii) De passende beoordeling opgemaakt in het kader van de PAS is ontoereikend

141. In het kader van de PAS werd dus een passende beoordeling opgemaakt, “volume 2” van de Milieueffectenrapportage en passende beoordeling (hierna: de passende beoordeling). In de inleiding van de passende beoordeling lezen we als volgt:

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

*Omwille van de randvoorwaarde die gesteld werd aan het PAS-programma (leiden tot een werkbaar en rechtszeker kader voor vergunning- en toestemmingverlening) kunnen negatieve effecten niet bij voorbaat uitgesloten worden. Om die reden wordt een passende beoordeling opgesteld om na te gaan of het PAS-programma significante effecten kan hebben op de natuurlijke kenmerken van de beschermingszones en het halen van de instandhoudingsdoelstellingen voor deze gebieden niet in gedrang zal brengen.*

*Het doel van deze passende beoordeling is om de effecten na te gaan van het voorliggend programma op het bereiken van de doelen van de vogelrichtlijnsoorten, de doelen voor de Europese habitattypes en op de doelen voor de habitatrichtlijnsoorten.*

*Om dit duidelijk in beeld te brengen wordt naar opbouw van deze passende beoordeling er voor gekozen om te werken aan de hand van onderstaande (onderzoeks)vragen:*

- *Vraag 1: Wat is het onderwerp van deze passende beoordeling? Hierin wordt het programma beschreven.*
- *Vraag 2: Welke effecten kan het PAS-programma hebben?*
- *Vraag 3: Op welke manier worden de effecten onderzocht en beoordeeld? In deze onderzoeksvraag wordt gemotiveerd welke effecten onderzocht moeten worden en op welke manier. Hierbij wordt tevens aangegeven welk significantiekader zal worden gehanteerd bij de effectbeoordeling.*
- *Vraag 4: Wat is het referentiekader om mogelijke effecten aan af te wegen? In dit hoofdstuk wordt verwezen naar de ecologische doelen zoals beschreven in de instandhoudingsdoelstellingen of natuurdoelen voor de verschillende SBZ en wordt de toestand in de referentiesituatie beschreven.*
- *Vraag 5: In hoeverre kan geconcludeerd worden dat de verschillende scenario's van het PAS-programma inspelen op het bereiken van doelen voor de verschillende SBZ-H? In dit hoofdstuk worden de effecten van het PAS-programma onderzocht aan de hand van de vooropgestelde methoden en beoordelingskaders."*

Het doel van de passende beoordeling is dus:

*"om na te gaan of het PAS-programma significante effecten kan hebben op de natuurlijke kenmerken van de beschermingszones en het halen van de instandhoudingsdoelstellingen voor deze gebieden niet in gedrang zal brengen. Het doel van deze passende beoordeling is om de effecten na te gaan van het voorliggend programma op het bereiken van de doelen van de vogelrichtlijnsoorten, de doelen voor de Europese habitattypes en op de doelen voor de habitatrichtlijnsoorten."*

De PAS vermeldt hierover nog als volgt (PAS, p. 47):

*"Het algemeen doel van het PAS-programma is bij te dragen aan de realisatie van de IHD door de uitstoot van stikstof (NH<sub>3</sub>, NO<sub>x</sub>) terug te dringen zodat het niveau van stikstofdepositie op SBZ-H, en daardoor effecten van eutrofiëring en verzuring, dalen.*

*Meer specifiek kan dit vertaald worden naar een drievoudige doelstelling: Het PAS-programma moet kunnen waarborgen dat, wat de stikstofdepositieproblematiek betreft, de natuurlijke kenmerken, nodig voor het behalen van de IHD, in geen enkel SBZ-H meer worden aangetast, dat het realiseren van de IHD in de afzonderlijke SBZ-H niet onmogelijk wordt gemaakt, en dat de verslechtering van de kwaliteit van de Europees beschermde habitattypen en leefgebieden van soorten, te beoordelen ten opzichte van de IHD voor het betrokken gebied, in elk SBZ-H wordt voorkomen.”*

142. Verzoekende partijen onderschrijven deze drievoudige doelstelling naar principe. De stikstofproblematiek is immers een gedeelde bezorgdheid van Vlaanderen én Nederland en het is alleen maar intellectueel eerlijk om toe te geven dat alle overheden in de lage landen hier mee worstelen. Verzoekende partijen zijn op zich dan ook niet tegen een programmatische aanpak of de maatregelen die daarin worden opgelegd en onderkennen dat dit een zeer complexe aangelegenheid is, waarbij ook zeer vele algemene belangen tegelijk moeten worden afgewogen.

Waar het verzoekende partijen om te doen is, en dat is ook de reden van dit beroep en hun eigen rechtsplicht onder meer volgend uit het Europese recht, is dat de maatregelen die worden genomen, in het bijzonder beoordelingskaders voor vergunningverlening, voldoende moeten waarborgen dat de natuurlijke kenmerken, nodig voor het bereiken van de IHD, in de Brabantse SBZ-H, niet worden aangetast en daarvoor is het een *conditio sine qua non* dat hieraan een deugdelijke wetenschappelijke onderbouwing ten grondslag ligt, d.i. overeenkomstig artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de habitatrichtlijn een beoordeling die geen leemten vertoont en volledige, nauwkeurige en definitieve constatering en conclusies bevat die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de plannen of projecten voor het betrokken beschermde gebied wegnemen.<sup>52</sup> En dat is nu juist wat verzoekende partijen betwisten: de passende beoordeling die werd uitgevoerd n.a.v. de PAS 2023 voldoet niet zodat op dit ogenblik, en meer specifiek in dit individuele dossier aangezien het toegepaste beoordelingskader daarop steunt, niet elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van Project One voor de Brabantse SBZ-H is weggenomen.

143. De passende beoordeling uitgevoerd bij de PAS gaat voor wat betreft stationaire bronnen van stikstofoxiden uit van een de minimisdrempel van 1. Onder deze drempel zou er geen redelijke wetenschappelijke twijfel kunnen zijn dat het project de natuurlijke kenmerken van de betrokken SBZ-H niet aantast. Deze drempelwaarde werd overgenomen in het Stikstofdecreet. Zo stelt artikel 28, lid 1 Stikstofdecreet dat geen passende beoordeling vereist is voor stationaire bronnen van stikstofoxiden, zoals Project One, als de impactscore kleiner is dan of gelijk is aan een drempelwaarde van 1%.

144. Verzoekende partijen zijn het hier niet mee eens. Zij vinden het daarbij belangrijk opnieuw te preciseren (en in herhaling te vallen) dat zij an sich niet de idee van de beoordelingskaders van het Stikstofdecreet aan de kaak stellen, m.n. dat een vergunning kan worden verleend voor projecten met een impactscore onder een bepaalde drempelwaarde, zonder dat daarvoor een individuele passende beoordeling moet worden opgemaakt. Wat de verzoekende

---

<sup>52</sup> HvJ 25 juli 2018, Grace en Sweetman, C 164/17, EU:C:2018:593, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

partijen wél daarmee willen zeggen is dat de in een eerder stadium uitgevoerde passende beoordeling die aan de vastgestelde drempelwaarde en berekeningstool ten grondslag ligt, niet voldoet, en dat zij zich om die reden niet kunnen vinden in een toepassing van dat beoordelingskader in dit individuele dossier. Deze drempelwaarde en berekeningstool kunnen in dit dossier niet de vereiste oplossing en zekerheid bieden.

De passende beoordeling is echter cruciaal. Enkel als die passende beoordeling die in een eerder stadium werd uitgevoerd, in het kader van een programmatische aanpak, voldoet aan de wetenschappelijke deugdelijkheid, zoals vereist door artikel 6, derde lid Habitatrichtlijn, en zoals geïnterpreteerd door het Hof van Justitie (zie hoger), is immers een programmatische aanpak en in het kader daarvan uitgewerkte beoordelingskaders mogelijk. Maar dat is hier dus niet het geval.

145. Hieronder geven verzoekende partijen de tekortkomingen van de passende beoordeling PAS 2023 weer (niet-limitatief).

- (A) De passende beoordeling voor de PAS 2023 houdt geen rekening met de meest recente wetenschappelijke kennis en is in het algemeen onvoldoende wetenschappelijk onderbouwd

146. Verzoekende partijen stellen vast dat wetenschappelijke onderbouwing van de PAS 2023 gebrekkig is. Zo wordt in de passende beoordeling niet uitgegaan van de meest recente wetenschappelijke kennis, de gehanteerde emissiecijfers zijn achterhaald en de reductietechnieken waarvan uit wordt gegaan zijn onbetrouwbaar.

147. De referentietoestand voor emissiereductie van piekbelasters, varkens, pluimvee, rund wordt bepaald op basis van de cijfers van 2020. Hetzelfde referentiejaar geldt voor mestverwerkingsinstallaties en kleinschalige bedrijven (vrijstellingsregeling). Dit is ondertussen ruim vier (!) jaar geleden. De cijfers waren overigens reeds drie jaar oud op het ogenblik van de passende beoordeling. Recente verschillen (zowel in plus als in min) die in voorkomend geval werden gerealiseerd, zijn – onterecht – niet in deze cijfers vervat. De cijfers zijn dan ook duidelijk achterhaald en kunnen onmogelijk een correct beeld geven van de gevolgen voor de SBZ-H.

148. Ook de referentietoestand van de mate van overschrijding van de KDW is niet gebaseerd op actuele gegevens. Het referentiejaar voor de mate van overschrijding KDW is 2015.

149. Referentietoestand voor emissiereductie piekbelasters, varkens, pluimvee, rund is 2020. Zelfde voor mestverwerkingsinstallaties en kleinschalige bedrijven (vrijstellingsregeling)

150. Daarnaast gaat de passende beoordeling uit van een aantal *zuivere veronderstellingen* zonder dat hiervoor een wetenschappelijke onderbouwing wordt gegeven. Bijvoorbeeld wat betreft de gehanteerde de minimisdrempels (zie passende beoordeling, p. 99):

*“Hoewel een toename van de impactscore van 1 % toegelaten wordt, is het onwaarschijnlijk dat alle bedrijven zo sterk zullen uitbreiden. Bedrijven die ver van een SBZ-H gelegen zijn, zouden immers al heel sterk moeten uitbreiden (tot het viervoudige van hun huidige emissies) om hun impactscore zo sterk te doen toenemen”*

“Onwaarschijnlijk” betekent niet dat dit (redelijkerwijze) kan worden uitgesloten. Er kan niet a priori zonder redelijke wetenschappelijke twijfel worden uitgesloten dat bedrijven die onder het toepassingsgebied van het beoordelingskader vallen “heel sterk” uitbreiden. Dit werd alleszins niet onderzocht en kan dan ook niet zonder redelijke wetenschappelijke twijfel worden uitgesloten.

151. Ook andere belanghebbenden hebben deze tekortkomingen opgemerkt en hebben (o.m. daarom bij het Grondwettelijk Hof een verzoek tot vernietiging ingediend tegen het Stikstofdecreet. Verzoekende partijen hebben geen kennis van de verzoekschriften die bij het Grondwettelijk Hof werden ingediend (en konden deze bij gebrek aan openbaarmaking ook niet bemachtigen op het ogenblik van het indienen van dit verzoekschrift) maar op de website van een aantal van de betreffende verzoekende partijen lezen zij alvast dat in de verzoekschriften (o.m.) de gebrekkige wetenschappelijke onderbouwing van het Stikstofdecreet, d.i. het MER bij de PAS 2023 met daarbij horende passende beoordeling, wordt opgeworpen. Zie bijvoorbeeld:

- <https://dryade.info/nieuws/milieuverenigingen-vragen-gedeeltelijke-vernietiging-van-het-stikstofdecreet-voor-het-grondwettelijk-hof/> (geraadpleegd op 2 september 2024).
- <https://www.boerenbond.be/actualiteit/waarom-dienen-we-verzoekschriften-tegen-het-stikstofdecreet> (geraadpleegd op 2 september 2024).

152. Verder merken verzoekende partijen ook op dat voor de beoordeling van de “effectiviteit van de maatregelen” wordt gesteund op verouderde literatuur. Zie bijvoorbeeld passende beoordeling p. 119-120:

#### 6.2.1 Deelaspect effectiviteit van de maatregelen

Met betrekking tot de vraag of de stikstofsaneringsmaatregelen werken, kan verwezen worden naar uitvoerige analyses door het Instituut voor Natuur en Bosonderzoek.

Specifiek verwijzen we naar de publicatie: “Herstelstrategieën tegen de effecten van atmosferische depositie van stikstof op Natura2000 habitat in Vlaanderen” (De Keersmaecker et al., 2018).

In De Keersmaecker et al. (2018) wordt een overzicht gegeven van alle stikstofsaneringsmaatregelen met beschrijving van hun toepassingsgebied en de te verwachten positieve en negatieve effecten.

In een eerste hoofdstuk geeft men achtergrondinformatie: hoe verloopt de biogeochemische cyclus van stikstof, op welke wijze tast verhoogde stikstofdepositie de natuurwaarde aan en wat zijn de kritische depositiewaarden. Men omschrijft de stikstofsaneringsmaatregelen en geeft aan hoe deze zich verhouden tot het reguliere natuurbeheer en de natuurinrichtingsmaatregelen. Men licht ook toe waarom er bijzonder belang gehecht moet worden aan het herstel van de waterhuishouding.

In het tweede onderdeel omschrijft men de afzonderlijke stikstofsaneringsmaatregelen en geeft men op een systematische wijze aan hoe ze werken tegen de effecten van stikstofdepositie. Men geeft ook beknopt aan wat de gunstige en ongewenste effecten zijn, onder meer op de soorten van bijlagen II en IV van de habitatrichtlijn en bijlage I van de vogelrichtlijn. Bij elke maatregel wordt het verband gelegd met de Nederlandse herstelmaatregelen en -strategieën (Jansen et al. 2014; Smits et al. 2014), waar een grondige screening van de beschikbare wetenschappelijke literatuur aan vooraf ging.

In het derde hoofdstuk worden de stikstofsaneringsmaatregelen gebundeld tot herstelstrategieën, door per habitattypen of habitatsubtypen een prioritering te geven van de maatregelen die in aanmerking komen voor de PAS. Deze prioritering is gebaseerd op de efficiëntie van de maatregelen, maar ook op het relatieve belang in Vlaanderen van de verstoringen waarop deze maatregelen inwerken. De argumentatie die in dit hoofdstuk bij de herstelstrategieën wordt gegeven, bood een ondersteuning bij de afweging om in de later opgemaakte gebiedsanalyses al of niet af te wijken van de globale prioritering.

Het overzicht in De Keersmaecker et al. (2018) is gebaseerd op het Nederlandse overzicht in Jansen et al. (2014). Dit Nederlandse overzicht was al tot stand gekomen op basis van wetenschappelijke publicaties en werd op zich ook onderworpen aan een peer-review proces met internationale experts. De mate waarin het Nederlandse overzicht kon overgenomen worden voor de Vlaamse natuur werd op zich nog eens nagegaan door de experts van INBO. Waar de keuze werd gemaakt om af te wijken van de Nederlandse beschrijving, wordt dit onderbouwd.

**Er kan dan ook gesteld worden dat de gevolgde methodiek op voldoende wijze kan waarborgen dat de effectiviteit van de maatregelen wordt ingeschat op basis van de best beschikbare kennis van dit moment.**

De “gunstige” conclusie (in grijze balk) kan dan ook niet zonder meer worden gevolgd. Een onderbouwing aan de hand van recente wetenschappelijke literatuur dringt zich op.

- (B) Door toepassing van de drempelwaarden in casu wordt onterecht geen rekening gehouden met de specifieke kenmerken van het project en de bijzondere omstandigheden waardoor het betrokken SBZ-H zich kenmerkt

153. Aanvullend op wat hierboven reeds werd uiteengezet wijzen verzoekende partijen erop dat het gebruik van zogenaamde drempelwaarden dan wel principieel niet verboden is door het Hof van Justitie, én voor zover uiteraard de strikte voorwaarden die het Hof daaraan in zijn rechtspraak stelt zijn voldaan – wat hier dus niet het geval is. Het Hof van Justitie oordeelde daarbij ook dat *“Een gemiddelde waarde in beginsel niet (kan) garanderen dat (het project) (in casu bemesting of beweiding) voor geen enkel beschermd gebied significante gevolgen zal hebben, aangezien dergelijke gevolgen met name lijken af te hangen van de omvang en mogelijke intensiteit van die activiteiten, de eventuele omstandigheid dat de plaats waar de activiteiten worden verricht zich in de nabijheid van het betrokken beschermde gebied bevindt, en bijzondere omstandigheden waardoor dat gebied zich mogelijk kenmerkt, bijvoorbeeld de omstandigheid dat sprake is van de combinatie met andere stikstofbronnen.”*<sup>53</sup>

154. Nog los van de beoordeling van de kenmerken van het individuele project in deze zaak, en de mate waarin deze voldoende in de beoordeling werden betrokken – quod non – moeten

---

<sup>53</sup> HvJ 7 november 2018, nr. C-293/17 en C-294/17, ow. 119.

verzoekende partijen tot hun verbazing vaststellen dat er in de passende beoordeling voor de PAS geenszins naar de specifieke context van de Brabantse Wal gekeken is. Toepassing van de drempelwaarde kan in casu dan ook nooit worden gebaseerd op deze passende beoordeling.

155. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Nederlandse Raad van State heeft de noodzaak van een specifieke beoordeling reeds onderstreept (eigen markering):<sup>54</sup>

*14.4. Het voorgaande brengt mee dat de duiding van de maatregelen en daarmee de vraag of de positieve gevolgen van (een deel van) deze maatregelen al dan niet als beschermingsmaatregel kunnen worden betrokken bij de beoordeling van de gevolgen van de beschikbaar gestelde depositieruimte, per Natura 2000-gebied kan verschillen.*

*14.5. Of de PAS-bronmaatregelen en herstelmaatregelen (geheel of gedeeltelijk) nodig zijn voor het voorkomen van verslechtering of het behoud van stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied hangt af van de huidige staat van instandhouding van de stikstofgevoelige natuurwaarden waarbij mede van belang is of de bestaande stikstofbelasting een knelpunt vormt voor die staat. Anders dan de Werkgroep ziet de Afdeling in het arrest geen aanknopingspunt dat de kritische depositiewaarde als een absolute grenswaarde zou gelden voor het bepalen van de gunstige staat van instandhouding van stikstofgevoelige habitattypen. De mate en duur van de overschrijding van de kritische depositiewaarde zijn naar het oordeel van de Afdeling wel belangrijke indicatoren voor de beoordeling of de daling van de depositie door de PAS-bronmaatregelen en de effecten van de herstelmaatregelen in de gebieden al dan niet nodig zijn voor het behoud en het voorkomen van verslechtering van de stikstofgevoelige natuurwaarden. Zo zal voor een gebied waar sprake is van een ongunstige staat van instandhouding en een forse, nog jarenlang voortdurende overschrijding van de kritische depositiewaarde, eerder sprake zijn van maatregelen die nodig zijn voor het behoud of voorkomen van verslechtering, dan voor een gebied waar zeker is dat, bijvoorbeeld door de autonome ontwikkeling, de stikstofbelasting zodanig zal afnemen dat overschrijding binnen een afzienbare termijn de kritische depositiewaarde nadert. Verder acht de Afdeling aannemelijk dat in de gebieden die vallen in categorie 1b, dat zijn de gebieden waarin het maatregelenniveau in de eerste PAS-periode primair is gericht op het voorkomen van verslechtering van natuurwaarden, een groot deel van de maatregelen nodig is krachtens artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn.*

Toepassing van de drempelwaarde is volgens de verwerende partij in het kader van de plan-MER passend beoordeeld en “binnen de totaliteit van de programmatische aanpak” als niet significant beoordeeld. Dit wringt met de eerder genoemde uitspraken van HvJ en de PAS-rechtspraak waaruit volgt dat een passende beoordeling voor een specifiek project altijd locatiespecifiek moet zijn. Vanwege de verwachte daling wordt er in de passende beoordeling vanuit gegaan dat er geen werkelijke stijging van de depositie optreedt bij toepassing van de drempels bij de voortoets. Ook al zou daar van uitgegaan mogen worden, dan neemt dit niet weg dat een individueel project een

---

<sup>54</sup> NL Raad van State, 29 mei 2019, [201600614/3](#).

toename kan veroorzaken op een (nog) overbelast habitat of gebied. Die toename dient per project passend beoordeeld te worden en kan niet met een generieke drempelwaarde getoetst worden.

156. In dit kader moet tevens worden herhaald dat het louter voldoen aan de PAS 2023 voor Vlaanderen er niet automatisch toe zal leiden dat er geen overschrijding meer is van de KDW. Vlaanderen tracht met generieke bronmaatregelen tegen 2030 de overschrijding van KDW's door Vlaamse emissies te halveren. Deze generieke maatregelen zijn echter irrelevant: een toetsing per individueel Natura2000-gebied dringt zich immers telkens op.

(c) De passende beoordeling voor de PAS 2023 houdt onterecht rekening met toekomstige gevolgen van nog uit te voeren maatregelen

157. De idee van de PAS is dat tegenover de cumulatieve depositie die het gevolg is van alle activiteiten onder de gehanteerd drempelwaarde, voldoende maatregelen staan die ervoor zorgen dat de IHD van de SBZ gehaald worden en de overschrijdingen van de KDW in de betrokken SBZ-H worden teruggedrongen. Dit moet worden aangetoond op basis van een wetenschappelijk onderbouwde passende beoordeling, wat in casu dus ontbreekt.

158. Op p. 2 van de passende beoordeling lezen we het volgende (eigen onderstreping):

*“Belangrijk voor deze passende beoordeling is dat het PAS-programma als geheel beoordeeld wordt. Bij de effectanalyse zal dan ook rekening gehouden worden met zowel de stikstofbeperkende maatregelen (vergunningenbeleid met beoordelingskaders en generieke en gebiedsspecifieke brongerichte maatregelen) als met de stikstofsaneringsmaatregelen.*

(...)

*In voorgaande paragraaf werd reeds vermeld dat de brongerichte, stikstofreducerende maatregelen een belangrijk onderdeel vormen van het PAS-programma. In de scenario's worden de effecten met mogelijke pakketten van brongerichte emissiereducerende maatregelen doorgerekend. Hierbij wordt gekozen voor verschillende scenario's die een brede range van mogelijke maatregelen omvatten, om zo een goed beeld te krijgen van de effecten die bepaalde keuzes opleveren in termen van stikstofdeposities op de SBZ-H.”*

Pro memorie: de PAS 2023 bevat de volgende 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; en
- een systeem voor monitoring en borging van de programmadoelen.

De generieke emissiereducties die in het kader van de PAS vereist zijn om de 2030-doelstelling te realiseren is gebaseerd op het G8-scenario dat de volgende emissiereducties omvat:

1. Luchtbeleidsplan 2030
2. Alle piekbelasters (= veeteeltbedrijven, mestverwerkers, industriële puntbronnen, enz. met impactscore >50% in referentiejaar 2015) stoppen: emissiereductie 100% tegen 2030
3. Varkens en pluimvee: emissiereductie van 60% in alle niet-AEA stallen tegen 2030 (bovenop generieke emissiereductie van ca. 10% tegen 2030 uit Luchtbeleidsplan)
4. Rundvee
  - Vleesvee: emissies van 2015 reduceren met 15 % tegen 2030
  - Melkvee: emissies van 2015 reduceren met 15 % tegen 2030
  - Mestkalveren: emissies van 2015 reduceren met 20 % tegen 2030Emissiereductiemaatregelen die een individueel bedrijf al neemt op grond van de PAS-lijst worden in mindering gebracht bij het realiseren van deze emissiereducties.
5. In SBZ-H geldt daadwerkelijke nulbemesting (max. 2 grootvee-eenheden) in alle groene bestemmingen
6. De emissies van mestverwerkingsinstallaties met de grootste impactscore worden gereduceerd met 30% (in referentiejaar 2015: 18 van de 118 mestverwerkers gevat)
7. Wegverkeer: versnelling afname NOx-uitstoot per gereden voertuigkilometer (–2,2 kton NOx in 2030)

(Stuk 29, p. 34)

159. Nog los van het feit dat niet al deze maatregelen werden vertaald in bindende verplichtingen door middel van verankering van deze verplichtingen in het Stikstofdecreet (zie hierover verder), stellen verzoekende partijen dus vast dat de PAS, en de passende beoordeling die daarvoor werd uitgevoerd, rekening houdt met *nog uit te voeren* maatregelen. Dit kan uiteraard niet en is onvoldoende concreet en (wetenschappelijk) zeker.

160. Met maatregelen die nog niet gerealiseerd zijn, kan geen rekening worden gehouden. Het is op dit ogenblik immers onzeker dat deze maatregelen in de praktijk ook zullen worden gerealiseerd (alook wanneer) en het resultaat dat ermee wordt beoogd, (al dan niet tijdig) behaald zal worden. Zelfs als de emissiereducties allemaal in het Stikstofdecreet waren opgenomen – quod non – dan volstaat dit nog steeds niet.

De emissiereducties worden immers gekoppeld aan de 2030-doelstelling. De reductiemaatregelen – al dan niet in wetgeving verankerd – zijn op dit eigenste ogenblik dus nog niet uitgevoerd, maar in de aanlooperperiode zouden op basis van de PAS wel projecten kunnen worden vergund. Dit dus terwijl de effecten van de maatregelen nog niet merkbaar zijn of überhaupt uitgevoerd zijn. Bij overbelaste gebieden zal dit pas het geval zijn tientallen jaren nadat de stikstofdepositie tot onder de KDW is gedaald. Op dergelijke maatregelen kan dan ook bezwaarlijk worden vooruitgelopen. Beoordelingskaders voor vergunningverlening en daarin vastgelegde drempelwaarden kunnen vanzelfsprekend maar worden toegepast van zodra de maatregelen vaststaand en uitgevoerd zijn en effect hebben.

161. In casu echter, door de effectieve realisatie van de maatregelen niet af te wachten, aangezien de bestreden beslissing thans onmiddellijk uitvoerbaar is en niet pas in 2030 als de reductiedoelstellingen gerealiseerd zouden moeten zijn, is een aantasting van de SBZ-H wel degelijk mogelijk *voordat* de reducties gerealiseerd moeten zijn. In de tussentijd kunnen er op bepaalde locaties op korte termijn immers - substantiële – toenames in stikstofdepositie veroorzaakt worden terwijl er nog jarenlang gewacht moet worden op de effectieve afname.

Generieke maatregelen moeten logischerwijze dan ook effect hebben op het zelfde moment dat er een toename van stikstofdepositie is én bovendien op dezelfde locatie.

Overigens kan niet “zonder meer” worden uitgegaan van de tijdige en correcte naleving van de – zelfs decretaal verankerde – verplichtingen door de betrokkenen en dus van de effectieve realisatie van de reducties.

162. De Vlaamse PAS van 10 maart 2023 en bijhorende passende beoordeling, die niettemin rekening houdt met deze nog niet uitgevoerde maatregelen, is dan ook niet in overeenstemming met artikel 6 Habitatrictlijn.

163. Het Hof van Justitie stelde hierover in het voormelde arrest van 7 november 2018 het volgende (eigen nadruk):

***“Vijfde tot en met zevende vraag in zaak C-293/17 en derde tot en met vijfde vraag in zaak C-294/17***

- 121 *Met de vijfde tot en met de zevende vraag in zaak C-293/17 en de derde tot en met de vijfde vraag in zaak C-294/17 wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of en onder welke voorwaarden instandhoudingsmaatregelen in de zin van artikel 6, lid 1, van de habitatrictlijn, preventieve maatregelen in de zin van lid 2 van dat artikel, maatregelen die specifiek voor een programma als dat in de hoofdgedingen worden getroffen, of zogenoemde autonome maatregelen, dus maatregelen die losstaan van dat programma, in een passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, lid 3, van de habitatrictlijn, mogen worden betrokken.*
- 122 *De verwijzende rechter wenst met name te vernemen of er bij een passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, lid 3, van de habitatrictlijn, alleen rekening kan worden gehouden met dergelijke maatregelen als die maatregelen reeds zijn getroffen en resultaat hebben gehad.*
- 123 *Dienaangaande moet worden vastgesteld dat **het in strijd met de nuttige werking van artikel 6, leden 1 en 2, van de habitatrictlijn zou zijn dat naar het effect van maatregelen die krachtens die bepalingen nodig zijn, kan worden verwezen om, voordat die maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd, op grond van lid 3 van dat artikel een vergunning te verlenen voor een plan of project dat gevolgen heeft voor het betrokken gebied** [zie in die zin arrest van 17 april 2018, Commissie/Polen (oerbos van Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, punt 213].*
- 124 ***Naar het positieve effect van de maatregelen die krachtens artikel 6, leden 1 en 2, van de habitatrictlijn 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.***

- 125 Voorts moet erop worden gewezen dat, zoals naar voren komt uit de arresten van 15 mei 2014, *Briels e.a.* (C-521/12, EU:C:2014:330), en 21 juli 2016, *Orleans e.a.* (C-387/15 en C-388/15, EU:C:2016:583), blijkens de rechtspraak met betrekking tot artikel 6 van de habitatrichtlijn een onderscheid moet worden gemaakt tussen de in het in het geding zijnde plan of project opgenomen beschermingsmaatregelen waarmee wordt beoogd de eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit het plan of project voortvloeien, te voorkomen of te verminderen teneinde ervoor te zorgen dat het plan of project de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden niet aantast, welke maatregelen onder lid 3 van dat artikel vallen, en de maatregelen die in de zin van lid 4 van dat artikel beogen de schadelijke gevolgen van het plan of project voor het gebied te compenseren, welke maatregelen niet in aanmerking kunnen worden genomen bij de beoordeling van de gevolgen van dat plan of project (zie in die zin arrest van 25 juli 2018, *Grace en Sweetman*, C-164/17, EU:C:2018:593, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 126 Tevens is het vaste rechtspraak van het Hof dat alleen wanneer er voldoende zekerheid is dat een maatregel daadwerkelijk zal bijdragen aan het voorkomen van een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied en de garantie behelst dat er geen redelijke twijfel bestaat dat het in geding zijnde plan of project de natuurlijke kenmerken van dat gebied niet zal aantasten, een dergelijke maatregel in aanmerking kan worden genomen bij de passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn (zie in die zin arresten van 26 april 2017, *Commissie/Duitsland*, C-142/16, EU:C:2017:301, punt 38, en 25 juli 2018, *Grace en Sweetman*, C-164/17, EU:C:2018:593, punt 51).
- 127 In casu geeft de verwijzende rechter aan dat de aanpak van de stikstofproblematiek in het PAS is gericht op de daling van de stikstofdepositie in de Natura 2000-gebieden en dat daartoe maatregelen die langdurig effect zullen hebben, worden getroffen in reeds door die problematiek getroffen gebieden, waarbij bepaalde maatregelen pas in de toekomst kunnen worden getroffen en andere maatregelen regelmatig moeten worden herhaald.
- 128 Zoals de advocaat-generaal in punt 92 van haar conclusie in wezen heeft opgemerkt, gaat het dus voor een deel ook om maatregelen die nog niet zijn getroffen of nog geen resultaat hebben gehad, zodat de effecten ervan nog niet vaststaan.
- 129 Verder merkt de verwijzende rechter op dat in het PAS is voorzien in een jaarlijkse monitoring van zowel de depositieontwikkeling als de voortgang van de uitvoering en het resultaat van de maatregelen, en dat in het geval dat de gevolgen van de maatregelen ongunstiger zijn dan waarvan in de passende beoordeling is uitgegaan, indien nodig bijsturing plaatsvindt.
- 130 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.
- 131 Hieraan moet worden toegevoegd dat in de passende beoordeling in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn niet alleen moet worden gekeken naar de te verwachten positieve gevolgen van die maatregelen, maar ook naar vaststaande of mogelijke nadelige gevolgen daarvan (zie in die zin arrest van 25 juli 2018, *Grace en Sweetman*, C-164/17, EU:C:2018:593, punt 53).

132 *Gelet op het voorgaande dient op de vijfde tot en met zevende vraag in zaak C-293/17 en de derde tot en met de vijfde vraag in zaak C-294/17 te worden geantwoord dat artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat instandhoudingsmaatregelen in de zin van lid 1 van dat artikel, preventieve maatregelen in de zin van lid 2 van dat artikel, maatregelen die specifiek voor een programma als dat in de hoofdgedingen worden getroffen, of zogenoemde autonome maatregelen, dus maatregelen die losstaan van dat programma, niet mogen worden betrokken in een passende beoordeling als bedoeld in deze bepaling indien de verwachte voordelen van die maatregelen niet vaststaan ten tijde van die beoordeling.”*

164. Verwerende partij gaat er ten onrechte vanuit dat de PAS, en de passende beoordeling die daarvoor werd uitgevoerd, rekening mag houden met nog uit te voeren maatregelen in het kader van het verlenen van de vergunning. Zij verwijst hiervoor naar het hierboven geciteerde arrest. Uit datzelfde arrest, met name overwegingen 123 en 124, blijkt echter ontegensprekelijk dat niet kan worden verwezen met nog uit te voeren maatregelen in het kader van een vergunningverlening op grond van lid 3 van artikel 6 Habitatrichtlijn.

165. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Nederlandse Raad van State heeft precies om die reden, en gebonden door het hierboven geciteerd PAS-arrest van 7 november 2018 van het Hof van Justitie, de Nederlandse PAS onverbindend verklaard.<sup>55</sup>

Het PAS-arrest bepaalt uitdrukkelijk dat op de positieve effecten van de nog uit te voeren maatregelen niet mag worden vooruitgelopen (eigen onderstreping):

*“19.5. De Afdeling stelt op grond van het voorgaande vast dat veel herstelmaatregelen die in de passende beoordeling van het PAS zijn betrokken niet waren uitgevoerd ten tijde van die beoordeling. De aard van de deze maatregelen brengt gezien de uitgangspunten die in 18 onder 5 en 7 zijn opgenomen mee dat de verwachte voordelen van deze maatregelen (in de regel) niet in de passende beoordeling kunnen worden betrokken als deze maatregelen ten tijde van de passende beoordeling nog niet volledig ten uitvoer zijn gelegd. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat dit voor de herstelmaatregelen die in het PAS zijn voorzien niet zou gelden.*

*Voor zover de maatregelen ten tijde van de passende beoordeling wél ten uitvoer waren gelegd is gelet op de in 18 onder 4, 6, 9 en 10 opgenomen uitgangspunten van belang dat uit het rapport herstelstrategieën volgt dat zelfs bij de maatregelen die als ‘bewezen’ zijn gecategoriseerd weliswaar de verwachting bestaat dat deze maatregelen effectief zullen zijn, maar dat dit niet zeker is. Bovendien zullen verschillende maatregelen pas na enige jaren effect hebben. Voor zover in de passende beoordeling rekening is gehouden met de verwachte voordelen van maatregelen die ten tijde van die beoordeling wel waren uitgevoerd maar nog geen resultaat hadden gehad moet uit het rapport herstelstrategieën worden opgemaakt dat het niveau van wetenschappelijke kennis het niet mogelijk maakt dat de voordelen van deze maatregelen met zekerheid in kaart worden gebracht. De passende beoordeling bevat daardoor geen definitieve bevindingen over die verwachte*

---

<sup>55</sup> NL Raad van State, 29 mei 2019, [201600614/3](#).

voordelen. Er is in de woorden van het Hof rekening gehouden met maatregelen waarvan de effecten louter potentieel of onzeker zijn.

Het voorgaande sluit aan bij de punten 127 en 128 van het arrest waarin het Hof overweegt dat de aanpak van de stikstofproblematiek in het PAS is gericht op de daling van de stikstofdepositie in de Natura 2000-gebieden en dat daartoe maatregelen die langdurig effect zullen hebben, worden getroffen in reeds door die problematiek getroffen gebieden, waarbij bepaalde maatregelen pas in de toekomst kunnen worden getroffen en andere maatregelen regelmatig moeten worden herhaald. Het gaat, aldus het Hof 'voor een deel ook om maatregelen die nog niet zijn getroffen of geen resultaat hebben gehad, zodat de effecten ervan nog niet vaststaan'.

19.6. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat in de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt herstelmaatregelen zijn betrokken waarvan de verwachte voordelen ten tijde van die beoordeling niet vaststonden. De verwachte voordelen van deze herstelmaatregelen kunnen, zoals de Werkgroep terecht betoogt, niet worden betrokken bij het bepalen van de staat van instandhouding van de natuurwaarden en bij de beoordeling of de toedeling van de depositieruimte op basis van het PAS-beoordelingskader niet zal leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden.

***Het betoog slaagt."***

166. Dit is ook het standpunt van de afdeling Wetgeving van de Raad van State over wat men noemt "vergunningverlening op krediet". Onder verwijzing naar voormeld arrest van het Hof van Justitie alsook naar een arrest van de Nederlandse Raad van State over de Nederlandse PAS, stelt de afdeling wetgeving van de Raad van State daarover<sup>56</sup>:

---

<sup>56</sup> Adv. RvS, afd. Wetgeving van 2 oktober 2023, nr. 74.348/1N, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr.1801/3, 12-13.

### *Vergunningverlening “op krediet”*

9.4. Een programmatische aanpak, die bestaat uit een geheel van maatregelen, mag er niet toe leiden dat in een passende beoordeling of bij het verlenen van een vergunning, als bedoeld in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, rekening wordt gehouden met maatregelen waarvan de positieve effecten niet voldoende vaststaan.

Volgens het Hof van Justitie zou het “in strijd [zijn] met de nuttige werking van artikel 6, leden 1 en 2, van de habitatrichtlijn (...) dat naar het effect van maatregelen die krachtens die bepalingen nodig zijn, kan worden verwezen om, voordat die maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd, op grond van lid 3 van dat artikel een vergunning te verlenen voor een plan of project dat gevolgen heeft voor het betrokken gebied”.<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup> De toekomstige voordelen van dergelijke maatregelen mogen niet 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.<sup>34</sup> In de passende beoordeling in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn moet overigens niet alleen worden gekeken naar de te verwachten positieve gevolgen van die maatregelen, maar ook naar vaststaande of mogelijke nadelige gevolgen daarvan.<sup>35</sup>

Instandhoudingsmaatregelen in de zin van artikel 6, lid 1, van dat artikel, preventieve maatregelen in de zin van lid 2 van dat artikel, maatregelen die specifiek voor een programma worden getroffen, of zogenoemde autonome maatregelen, dus maatregelen die losstaan van dat programma, mogen bijgevolg niet worden betrokken in een passende beoordeling als bedoeld in lid 3 van dat artikel indien de verwachte voordelen van die maatregelen niet vaststaan ten tijde van die beoordeling.<sup>36</sup>

Op grond hiervan oordeelde de Nederlandse Raad van State dat de Nederlandse PAS niet als toestemmingsbasis voor activiteiten kan worden gebruikt omdat hiermee vooruit wordt gelopen op toekomstige positieve gevolgen van maatregelen voor beschermde

---

<sup>31</sup> HvJ 7 november 2018, punt 119.

<sup>32</sup> HvJ 7 november 2018, punt 123, met verwijzing naar arrest van 17 april 2018, *Commissie/Polen (oerbos van Białowieża)*, C-441/17, EU:C:2018:255, punt 213.

<sup>33</sup> HvJ 7 november 2018, punt 124.

<sup>34</sup> HvJ 7 november 2018, punt 130.

<sup>35</sup> HvJ 7 november 2018, punt 131.

<sup>36</sup> HvJ 7 november 2018, punt 132.

natuurgebieden. De PAS mag met andere woorden geen aanleiding geven tot een zgn. vergunningsverlening “op krediet”.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> ABRvS (Nederland), 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, § 28 (<https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@115602/201600614-3-r2/>).

In zijn advies nr. 75.177/16 van 22 januari 2024 herhaalt de Raad van State, afdeling Wetgeving dit standpunt en benadrukt het dit verder<sup>57</sup>:

8.2. Ook de opmerkingen in advies 74.348/1/V in verband met vergunningverlening “op krediet”<sup>9</sup> behouden hun relevantie, des te meer nu uit de artikelen 30, 34 en 38 van amendement nr. 1 blijkt dat de conclusie, bij de passende beoordeling van de effecten van stikstofdepositie, dat er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de SBZ-H<sup>10</sup> in kwestie mogelijk is, louter afhangt van de voorwaarde dat het project de gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend van al naargelang stikstofoxiden (NOx) of ammoniak (NH<sub>3</sub>) niet hypothekeert, zonder dat de totale stikstofdepositie in rekening wordt gebracht. In die gevallen zal de passende beoordeling niet ten volle, en dus op een met het Unierecht strijdige wijze, worden uitgevoerd.

---

<sup>8</sup> Zie Hof van Justitie van 7 november 2018, gevoegde zaken C-293/17 en C-294/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment UA e.a., ECLI:EU:C:2018:882, waarin de grens- of drempelwaarden betrekking hadden op absolute waarden uitgedrukt in mol, de eenheid voor chemische hoeveelheid, en niet op relatieve drempelwaarden (waarop de impactscore betrekking heeft).

<sup>9</sup> Opmerkingen 9.4, 18 en 19.

<sup>10</sup> Speciale beschermingszones aangewezen in toepassing van de Habitatrichtlijn (zie artikel 2, eerste lid, 36°, van amendement nr. 1).

167. Het feit dat de PAS, en de passende beoordeling die daarvoor werd uitgevoerd, geen rekening mag houden met nog uit te voeren maatregelen in het kader van het verlenen van de vergunning, wordt in deze specifieke zaak enkel nog versterkt door het feit dat het hoogst onzeker is of de reducties effectief zullen plaatsvinden. In de periode tot 2030 kunnen er op bepaalde locaties flinke toenames in stikstofdepositie veroorzaakt worden op korte termijn terwijl er nog jarenlang gewacht moet worden op de wettelijke afname zoals bedoeld in de PAS.

168. Het uitgangspunt in de PAS is dat het aandeel van de overschrijding van de KDW's in Nederland die veroorzaakt worden door “Vlaamse” emissies tegen 2030 gehalveerd moet worden ten opzichte van de referentie-situatie in 2015. Daarbij wordt een maximaal toelaatbaar risico gehanteerd van 5%, waaronder gesteld wordt dat er geen significante negatieve effecten plaatsvinden. Het gaat hier echter in wezen niet over de werkelijke “weging” van de effecten op habitats op zich, maar wel over het behalen van de voormelde beleidsdoelstelling.

Ook hier stelt zich een legaliteitsprobleem, want niet alleen wordt rekening gehouden met onzekere toekomstige evoluties (zie punt C), maar alleszins zal de halveringsdoelstelling tegen 2030 niet behaald worden. Sterker nog, voor 60% van de oppervlakte van daalt de bijdrage op Nederlandse speciale beschermingszones onvoldoende. Het gaat dan voornamelijk om gebieden met doelen voor stikstof (zeer) gevoelige habitats.

---

<sup>57</sup> Adv. RvS, afd. Wetgeving van 22 januari 2024, nr. 75.177/16, *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr.1801/8, 7.

169. Ook reactieve maatregelen als “monitoring en borging (door handhaving)” zoals ook opgenomen in de PAS (door handhaving) zijn onvoldoende. Dit biedt niet de vereiste wetenschappelijke zekerheid die *uitgevoerde* maatregelen wél bieden.

170. Bovendien gaat de passende beoordeling uit van “onjuiste” prognoses. Bijvoorbeeld wat betreft piekbelasters. Overeenkomstig de PAS werd er nog van uitgegaan dat piekbelasters hun activiteit uiterlijk op 31 december 2030 stop moesten zetten, behoudens twee uitzonderingen (zie passende beoordeling, p. 38: “*Piekbelasters die in 2015 als piekbelaster werden geïdentificeerd en als dusdanig herbevestigd worden o.g.v. de actuele criteria moeten hun emissies stoppen uiterlijk in 2030 (of bij aflopen van hun vergunning).*” Deze maatregel was ook opgenomen in het oorspronkelijke voorstel van decreet, maar werd verlaten. In amendement nr. 1 wordt hiervoor de volgende toelichting gegeven<sup>58</sup> (eigen nadruk):

#### *“3.2.4. Piekbelasters*

*Piekbelasters zijn bedrijven (veeteeltbedrijven, mestverwerkers, industriële puntbronnen, enz.) waarvan de uitstoot een disproportioneel grote impact (>50% bijdrage aan de KDW van het meest gevoelige habitat) heeft op de stikstofgevoelige habitats binnen de SBZ-H in hun nabije omgeving.*

*Eén van de maatregelen in de PAS om de emissies te reduceren, was dat alle piekbelasters uit referentiejaar 2015 ten laatste in 2030 hun activiteiten stopzetten (dit betekent dat deze bedrijven een emissiereductie van 100% dienden te realiseren).*

*In het voorliggende voorstel van decreet zijn een aantal **aanpassingen** aan deze regeling voorzien, waarbij gepoogd wordt een (beter) evenwicht te vinden tussen de noodzaak om ten aanzien van deze bedrijven met een zeer hoge impact op Natura 2000 – gebieden doeltreffende maatregelen te treffen, en anderzijds de grondrechten van deze bedrijven en de gelijke behandeling ten opzichte van andere inrichtingen die voormelde drempel niet overschrijden.*

*De aanduiding van piekbelasters wordt nu gebaseerd op de meer actuele emissies (2020-2021-2022) **en piekbelasters kunnen hun exploitatie voortzetten**, maar moeten de emissiereducties van G8 realiseren tegen 2030 en, als ze toch nog een impactscore van 50% of meer zouden hebben, de impactscore te verminderen tot onder de 50%. De impact van deze wijzigingen ten aanzien van de (passende beoordeling van de) vastgestelde PAS werd door VITO onderzocht.<sup>53</sup> Uit deze wijzigingscontrole is gebleken dat ondanks deze wijzigingen nog steeds voldaan wordt aan toets 1 (hoger besproken onder 3.1) van de passende beoordeling van de PAS, de zgn. 2030-doelstelling van de PAS. Bij deze wijzigingscontrole werd voor alle lokale emissieveranderingen bepaald welke depositieveranderingen deze geven voor ieder SBZ-H. Geconcludeerd kon worden dat de wijzigingen er niet toe leiden dat er maatwerkgebieden bijkomen. Dit betekent dat beide aanpassingen aan de regeling inzake de piekbelasters niet tot gevolg hebben dat*

---

<sup>58</sup> Amendement op het voorstel van decreet over de programmatische aanpak stikstof, *Parl. St.* VI.Parl. 2022-23, nr.1801/5, 124-125.

*er bijkomende SBZ-H zijn waar de 2030-doelstelling niet gehaald zal worden. Het resultaat van de beoordeling van toets 1 van de passende beoordeling van de PAS, kan daarom gehandhaafd worden voor wat betreft deze aanpassing. Aanvullend kan aangegeven worden dat van de 41 landbouwbedrijven die, op basis van hun emissies in 2015, in het ontwerp plan-MER en de ontwerp-PAS als piekbelaster beschouwd werden, er eind 2023 21 landbouwbedrijven in het flankerend beleid gestapt zijn met een aanvraag tot vrijwillige stopzetting of reconversie.*

*Het decreet voorziet in een procedure tot aanduiding van de piekbelasters. De criteria die hierbij gehanteerd worden, worden opgenomen in het decreet. Tegen de aanduiding als piekbelaster door de VLM wordt voorzien in een beroepsprocedure bij de Minister.*

*Piekbelasters hebben de mogelijkheid hun activiteiten verder te zetten, mits ze de emissiereducties beoogd door de bronmaatregelen voor hun veehouderij of mestverwerkingsinstallatie realiseren tegen eind 2030 en de impactscore voor hun IIOA vermindert tot onder de 50%. De vergunning zal hieraan aangepast worden.*

*Een piekbelaster kiest zelf hoe hij dit doel wil bereiken. Hij kan dit doen door emissiereducerende maatregelen, door een bedrijfsreconversie van veehouder naar akkerbouwer, door een omschakeling in functie van natuurbeheer, ... Piekbelasters kunnen er ook voor kiezen hun activiteiten stop te zetten.*

*Tevens wordt voorzien in flankerend beleid voor piekbelasters, zowel voor piekbelasters die hun activiteiten stopzetten, als voor piekbelasters die een bedrijfsreconversie of omschakeling doen. In geval van vrijwillige stopzetting zal er worden voorzien in een stopzettingsvergoeding die verhoogd wordt naarmate de stopzetting vroeger gebeurt. Ook wordt voorzien in de noodzakelijke begeleiding.*

*Wanneer er in flankerend beleid voor de stopzetting voorzien wordt, is het van belang dat het voorziene flankerend beleid in overeenstemming is met de Europese regels inzake staatssteun. Voor wat betreft de verlening van steun in het geval van de stopzetting van een veehouderij, moet verwezen worden naar de landbouwrichtsnoeren<sup>54</sup>, waarbij onder meer expliciet opgenomen is dat in geval van sluiting van een productiecapaciteit, het moet gaan om een onherroepelijke sluiting, die definitief en onomkeerbaar is. Om die vereiste te borgen, is die voorwaarde vermeld in artikel 39 van het voorliggende voorstel van decreet, waar de rechtsgrond voor het flankerend beleid ter zake is ingevoegd, en wordt daarnaast deze voorwaarde ook expliciet opgenomen in het Omgevingsvergunningendecreet. De concrete invulling van deze voorwaarde zal ook mee onderdeel zijn van de besprekingen met de Europese Commissie over de voorwaarden waaraan het uit te werken flankerend beleid zal moeten voldoen.”*

Artikel 20, § 1 Stikstofdecreet luidt nu als volgt:

**“Artikel 20.** (23/02/2024- Datum te bepalen door Vlaamse Regering)

*§1. De exploitant van een piekbelaster realiseert voor de IIOA in kwestie tegen 31 december 2030 de emissiereducties, vermeld in hoofdstuk 2, afdeling 2 of 3, die van toepassing zijn.*

*Als na de toepassing van de emissiereducties, vermeld in het eerste lid, voor de IIOA in kwestie nog steeds een impactscore van meer dan 50% wordt bekomen, realiseert de exploitant van de piekbelaster een bijkomende emissiereductie, zodat de impactscore van de IIOA verminderd wordt tot onder de 50%.”*

(D) De cumulatieve effecten van alle stikstofbronnen samen worden onvoldoende in kaart gebracht

171. Volgens de passende beoordeling voor de PAS zou rekening zijn gehouden met de cumulatieve impact van de voortoetsdrempels (passende beoordeling, p. 96). Verzoekende partijen zijn echter van mening dit de cumulatieve impact van de “de minimisdrempels” onvoldoende in kaart worden gebracht.

172. Verder worden in de passende beoordeling andere emissiebronnen (andere dan stationaire bronnen NO<sub>x</sub>, NH<sub>3</sub> van stallen en mestverwerkingsinstallaties) – onterecht – buiten beschouwing gelaten. Het gaat bijvoorbeeld om sectoren als huishoudens, transport, handel en diensten. Ook de emissies van de landbouwsector zijn maar gedeeltelijk gevat (activiteiten als beweiden, uitrijden van (kust)mest zijn niet gevat), terwijl het Hof van Justitie duidelijk heeft geoordeeld dat bemesting en beweiding niet mogen worden uitgesloten van een passende beoordeling.<sup>59</sup> Wat de sector huishoudens betreft, wordt overigens in de passende beoordeling uitdrukkelijk aangegeven dat “Grotere aantallen woningen cumulatief echter wel (kunnen) zorgen voor relevante deposities indien ze dicht bij SBZ-H ingepland staan.” Verder wordt *“(wel) een aandachtspunt vanuit huishoudens tot depositie op SBZ-H (vermeldt dat) de verbranding van biomassa (houtpellets, hout), waarbij onder specifieke omstandigheden gereduceerde stikstofverbindingen vrijkomen”*. Er kan dan bezwaarlijk gesteld worden dat *“er voldoende depositiebijdrage-ruimte gevrijwaard (is) voor het invullen van de totale depositie tot maximaal de KDW door andere emissiebronnen”* (passende beoordeling, p. 96) als die emissies en deposities niet eens in kaart worden gebracht in de passende beoordeling.

173. De passende beoordeling vermeldt (p. 97):

*“Doordat de gecumuleerde depositiebijdrage van de twee beschouwde sectoren max. 5% bedraagt, wordt erover gewaakt dat er dus voldoende ruimte blijft voor de bijdragen van andere depositiebronnen en er gecumuleerd gezien geen risico is op overschrijding van de KDW.”*

Het is echter niet omdat de deposities onder een bepaalde drempel blijven, dat er geen cumulatieve impact kan zijn door andere depositiebronnen. Dit kan niet zonder meer worden geponeerd zonder de werkelijke bijdrage van deze ‘andere’ depositiebronnen mee te beoordelen.

---

<sup>59</sup> HvJ 7 november 2018, nr. C-293/17 en C-294/17.

Daarnaast gaat men ervan uit dat de generieke emissiereducerende maatregelen door de bedrijven in kwestie zullen worden toegepast. Er wordt ook verwezen naar *“de impact van de maatregelen die sinds 2015 reeds in werking zijn getreden of voldoende verankerd zijn in wetgeving, los van het plan”*. Ook dit is onvoldoende onderbouwd. Het is immers niet voldoende dat er maatregelen (in beleid of bindende regelgeving) worden opgelegd. De maatregelen moeten ook effectief *uitgevoerd* zijn (zie hierboven onder A).

174. Ook buitenlandse emissies worden niet mee in beschouwing genomen. met een depositie lager dan de de minimis, treden ook nog deposities op door andere Vlaamse sectoren (zoals door transport, huishoudens, handel & diensten), alsook door buitenlandse emissies. Ook vormen de deposities door activiteiten zoals het gebruik van (kunst)mest en beweiden ook een zeker aandeel in de totale depositie. Tot slot wordt de depositieruimte ook opgevuld door niet-lokale deposities en door deposities van stationaire NO<sub>x</sub>-bronnen, van stallen en van mestverwerkingsinstallaties boven de de minimis-drempels. Deze laatste werden niet cumulatief onderzocht maar worden individueel afgetoetst in een passende beoordeling.

(E) De passende beoordeling houdt onvoldoende rekening met grensoverschrijdende effecten

175. Op p. 111 van de passende beoordeling lezen de verzoekende partijen het volgende:

*“6.1.5.5 Grensoverschrijdende effecten*

*Voor de effecten in Nederland konden de effecten van de drempels voor de voortoets doorgerekend worden op dezelfde manier als waarop dit voor de SBZ-H in Vlaanderen gebeurde.”*

Op p. 112-113 gaat dit verder als volgt:

*6.1.5.5.4 Cumulatieve impact alle drempels voortoets*

*Naast de berekening per sector, werd ook nagegaan wat de cumulatieve impact op de Nederlandse SBZ's was van de twee drempels van de voortoets die kwantitatief onderzocht konden worden (NH<sub>3</sub> veehouderijen en mestverwerkers en NO<sub>x</sub> stationaire bronnen).*

*Op basis van de gegevens uit 2015 zou de cumulatieve impactscore van bedrijven onder de drempels van de voortoets gemiddeld 0,21 % van de KDW bedragen en maximaal 2,97 %. In absolute waarden is dit gemiddeld 0,03 kg N/ha.jaar en maximaal 0,43 kg N/ha.jaar. De hoogste waarden voor de impactscore worden berekend voor Regte Heide & Riels Laag (2,97 %) en Brabantse Wal (2,19 %). Voor de absolute waarden zijn dit Canisvliet (0,43 kg N/ha.jaar) en Brabantse Wal (0,33 kg N/ha.jaar).*

*Voor 2019 bedraagt de cumulatieve impactscore van alle bedrijven onder de drempels voor de voortoets gemiddeld 0,32 % van de KDW en maximaal 4,56 %. In absolute waarden is dit gemiddeld 0,05 kg/ ha.jaar en maximaal 0,61 kg/ha.jaar. De hoogste waarden voor de impactscore worden berekend voor Brabantse Wal (4,56 %) en dan in*

*Regte Heide & Riels Laag (1,99 %). Voor de absolute waardes zijn dit Brabantse Wal (0,61 kg N/ha.jaar) en Canisvliet (0,40 kg N/ha.jaar).*

*In het **worst-case** toekomstige scenario, waarin de toekomstige groei voor zowel landbouw als industrie gecombineerd wordt, bedraagt de cumulatieve impactscore maximaal 6,04 %. In absolute waarde is de maximale bijdrage 0,82 kg N/ha.jaar. De hoogste waarden voor de impactscore worden berekend voor Brabantse Wal (6,04 %) en Canisvliet (2,26 %). Voor de absolute waardes zijn dit Brabantse wal (0,82 kg N/ha.jaar) en Canisvliet (0,50 kg N/ha.jaar).*

*Uit de berekeningen blijkt dat de impact van alle bedrijven die onder de drempelwaarde voor de voortoets blijven zeer gering is. Gemiddeld is de impactscore minder dan 0,5 % van de KDW en maximaal, zelfs in het worst-case toekomstige scenario, nog geen 7 %. Het is dan ook duidelijk dat de invoering van deze drempel op zich nooit kan zorgen voor een overschrijding van de KDW.*

*Zoals beschreven in § 4.5.1.2 moet echter ook aangetoond worden dat het vergunnen van bedrijven onder deze drempels er niet voor kan zorgen dat de daling van de emissies en deposities door de emissiereducerende maatregelen van de onderzochte alternatieven gehypothekeerd wordt. Daarnaast mag ook de verdere daling na 2030, die nodig is om tot een gunstige staat van instandhouding te komen, niet gehypothekeerd worden.*

*Ten eerste zijn de emissiereducerende maatregelen uit de scenario's ook van toepassing op deze bedrijven. Ook bedrijven die een vergunning aanvragen onder de drempel zullen moeten kunnen aantonen dat de maatregelen gevolgd worden, dit is voornamelijk relevant voor landbouwbedrijven.*

*Daarnaast kan ook worden gekeken naar de impact van de maatregelen die sinds 2015 reeds in werking zijn getreden of voldoende verankerd zijn in wetgeving, los van het plan. In praktijk komt dit neer op het referentiescenario BAU\_2030. Op basis van de berekeningen van de deposities ter hoogte van de Nederlandse SBZ-H kan bepaald worden dat het referentiescenario BAU\_2030 ter hoogte van het SBZ-H Brabantse wal aanleiding zal geven tot een daling van gemiddeld 0,82 kg N/ ha.jaar. Voor Canisvliet is dit 0,93 kg N/ha.jaar. Deze daling is dus groter dan de cumulatieve bijdrage van de bedrijven onder de drempel voor de voortoets. Hoewel deze waarden niet één op één kunnen vergeleken worden (de daling betreft lokale en niet lokale bijdragen, de berekende cumulatieve impact enkel lokale bijdragen) is het verschil groot genoeg om voldoende zekerheid te bieden dat er geen stijging zal zijn. Dit betekent dat in praktijk door toepassing van de voortoetsdrempels de deposities ter hoogte van de gevoelige habitats in de SBZ in Nederland niet zullen toenemen ten opzichte van de situatie in 2015. Bovendien is het uiteraard niet zo dat alle bedrijven die onder de drempelwaarde voor de voortoets vallen onmiddellijk bij de invoering van het PAS-programma een nieuwe vergunningsaanvraag voor het veranderen van hun inrichting zullen indienen. Er zullen dan ook al bijkomende emissiereducerende maatregelen van kracht zijn vooraleer alle vergunningen verleend zullen zijn.*

*Samenvattend kan besloten worden dat de geringe bijdrage van Vlaamse bedrijven onder de drempelwaarde voor de voortoets (of de-minimis drempel) ook in Nederland geen aanleiding kan geven tot een overschrijding van de KDW op zich en dat deze bijdrage ook de dalende trend omwille van de emissiereducerende maatregelen in de alternatieven of het behalen van de gunstige staat van instandhouding tegen 2050 niet zal hypothekeren.”*

176. Dit is niet correct.

Vooreerst blijkt hieruit dat de hoogste waarden worden gemeten voor (o.m.) Brabantse Wal. De verwachte daling is alleszins onvoldoende om een halvering van het aandeel van de overschrijding van de KDW's in Nederland die veroorzaakt wordt door Vlaamse emissies tegen 2030 te realiseren en is daarmee zelf in strijd met de doelstelling van de Vlaamse PAS en met Europese verplichtingen van België dienaangaande uit de Habitatrictlijn en de Natuurherstelwet.

Verder is het verkeerd om van “gemiddeldes” uit te gaan en moet e.e.a. zeer genuanceerd worden bekeken. Immers oordeelde het Hof van Justitie in het reeds geciteerde PAS-arrest van 7 november 2018 dat *“een gemiddelde waarde immers in beginsel niet (kan) garanderen dat [bemesting of beweiding] voor geen enkel beschermd gebied significante gevolgen zal hebben, aangezien dergelijke gevolgen met name lijken af te hangen van de omvang en mogelijke intensiteit van die activiteiten, de eventuele omstandigheid dat de plaats waar de activiteiten worden verricht zich in de nabijheid van het betrokken beschermde gebied bevindt, en bijzondere omstandigheden waardoor dat gebied zich mogelijk kenmerkt, bijvoorbeeld de omstandigheid dat sprake is van de combinatie met andere stikstofbronnen.”*

177. In de passende beoordeling zelf (p. 92) wordt er overigens op gewezen dat de benodigde daling voor Brabantse Wal niet wordt benaderd:

*“In het referentiescenario BAU\_2030 volstaat voor 40 % van de oppervlakte de daling die door Vlaanderen gerealiseerd wordt. Voor de resterende 50 à 60 % van de oppervlakte daalt de bijdrage vanuit Vlaanderen dus onvoldoende en dit kan oplopen tot 30 à 40 %-punt in vergelijking met de daling die nodig is op basis van de deposities in 2015. De zones waar de benodigde daling het minst benaderd wordt zijn voor een deel grensregio's met SBZ's zoals de Brabantse Wal, Kempenland West, Leenderbos, Grootte heide en De Plateaux. Er zijn echter ook een aantal SBZ's die verder van de grens gelegen zijn waar de daling (ruim) onvoldoende is zoals Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen, Kampina & Oisterwijkse Vennen, Deurnsche Peel & Mariapeel en Grootte Peel. Het gaat hierbij voornamelijk om gebieden met doelen voor (zeer) gevoelige habitattypes zoals venhabitats (3110, 3130), vennen (7110, 7120), schrale graslanden (6230) of heide (4010, 4030).”*

178. De impactscores die worden berekend op basis van de voortoets-tool houden ook geen rekening met de habitats in de Nederlandse SBZ-H. De passende beoordeling stelt hierover zelf:

*“In de voortoets-tool worden de impactscores enkel berekend op basis van de habitats in de Vlaamse SBZ-H. Het spreekt echter voor zich dat bij vergunningsaanvragen dicht bij*

*de grens, ook een aftoetsing moet gebeuren van de effecten op SBZ-H buiten Vlaanderen.”*

Dit alleen maakt duidelijk dat een individuele passende beoordeling zich opdringt van zodra er habitats op Nederlands grondgebied betrokken zijn, zoals in casu. Alleen al om deze reden kan de verwerende partij dan ook niet op basis van de impactscoreberekening besluiten dat het project qua stikstof geen betekenisvolle impact heeft op de SBZ-H, in het bijzonder de SBZ-H in Nederland.

157. Verzoekende partijen dienen in ieder geval vast te stellen dat de effecten van stikstofemissies uit Nederland in cumulatie met de Vlaamse stikstofemissies niet of toch minstens onvoldoende in kaart werden gebracht. Het valt ook niet in te zien hoe er geen sprake kan zijn van een overschrijding van de KDW nu deze overschrijding nu reeds plaatsvindt en er in ieder geval sprake zal zijn van bijkomende stikstofdepositie.

(F) Besluit

179. Voor zover de impactscore van Project One inderdaad minder zou bedragen dan 1, wat op basis van de bestreden beslissing onmogelijk door verzoekende partijen valt na te gaan (zie punt iii), volgt noodzakelijk uit het voorgaande dat op grond van de loutere impactscoreberekening die in het kader van de programmatische aanpak stikstof werd ingevoerd, de gevolgen voor de SBZ-H niet correct worden beoordeeld, met name dat op grond van de impactscoreberekening niet met redelijke wetenschappelijke zekerheid kan worden gesteld dat Project One geen betekenisvolle impact heeft op de Brabantse SBZ-H, zoals artikel 6, derde lid Habitatrictlijn nochtans vereist, nu de passende beoordeling die werd uitgevoerd voor de PAS 2023 en die aan de impactscoreberekening, zoals toegepast in de bestreden beslissing, ten grondslag ligt niet voldoet aan de vereiste wetenschappelijke deugdelijkheid.

De impactscoreberekening kan dan ook geen rechtsgeldige basis vormen voor de bestreden beslissing.

(G) Ondergeschikt: prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie

180. Zoals reeds aangegeven stellen verzoekende partijen niet het principe van een programmatische aanpak stikstof en het gebruik van beoordelingskaders voor vergunningverlening aan de kaak, m.n. dat een vergunning kan worden verleend voor projecten met een impactscore onder een bepaalde drempelwaarde, zonder dat daarvoor een individuele passende beoordeling moet worden opgemaakt. Wel menen zij dat de in een eerder stadium uitgevoerde passende beoordeling die aan de vastgestelde drempelwaarden en berekeningstools ten grondslag ligt, dan wel moet voldoen aan de vereiste wetenschappelijke deugdelijkheid van artikel 6 Habitatrictlijn, zoals geïnterpreteerd door het Hof van Justitie. Maar dat is hier dus niet het geval. De passende beoordeling die werd uitgevoerd voor de PAS 2023 voldoet niet (zie hoger). Bijgevolg zijn de beoordelingskaders die daarop gesteund zijn dan ook niet in overeenstemming met de Europese wetgeving en dienen deze door Uw Raad buiten toepassing

te worden. Dit vloeit voort uit het Europese loyaliteitsbeginsel<sup>60</sup>, zoals thans vastgelegd in artikel 4, lid 3 VEU (zie hierover ook derde middel).

181. Ondergeschikt, voor zover Uw Raad zou oordelen dat in deze zaak de toepasselijke Europese regelgeving en de overeenstemming van de Vlaamse daarmee, een uitlegging behoeft in het kader van de procedure ten gronde, verzoeken de verzoekende partijen om dit, voor te leggen aan het Hof van Justitie en krachtens artikel 267 VWEU het Hof daarbij de volgende prejudiciële vragen te stellen:

- *Moet artikel 6, leden 2 en 3, van de Habitatrichtlijn aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling op grond waarvan voor projecten die een bepaalde drempel- of grenswaarde voor stikstofdepositie niet overschrijden, in het kader van een programmatische aanpak geen individuele toestemming is vereist omdat de gevolgen van alle plannen en projecten tezamen die stikstofdepositie kunnen veroorzaken, in een eerder stadium passend zijn beoordeeld in de zin van artikel 6, lid 3, van die richtlijn?*

De essentie van deze vraag is om te vernemen of artikel 6 van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling op grond waarvan de bevoegde instanties in het kader van een programmatische aanpak een vergunning voor projecten kunnen verlenen op basis van een passende beoordeling, zoals bedoeld in deze bepaling, die in een eerder stadium is uitgevoerd en volgens welke een bepaalde totale hoeveelheid stikstofdepositie verenigbaar zou zijn met de instandhoudingsdoelstellingen van die regeling.

- *Indien deze vraag ontkennend wordt beantwoord:*

*Voldoet de passende beoordeling (d.i. de passende beoordeling voor de PAS 2023) die ten grondslag is gelegd aan de uitzondering op de verplichting om een passende beoordeling op te maken voor projecten zoals in casu, aan de eisen die artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn daaraan stelt, gelet op de tekortkomingen die door verzoekende partijen in dit verzoekschrift hiertegen opwerpen?*

182. Voor zover als nodig lichten verzoekende partijen toe dat Uw Raad o.i. niet gehouden is om (ook en/of eerst) een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen. Het Hof van Justitie enerzijds en het Grondwettelijk Hof anderzijds toetsen immers aan verschillende bepalingen. Waar het Hof van Justitie toetst aan Europese regelgeving, toetst het Grondwettelijk Hof aan de Belgische Grondwet, meer bepaald aan de bepalingen van Titel II en aan de artikelen 170, 172 en 191 Grondwet, in voorkomend geval in samenlezing met bepalingen van Europees en internationaal recht. Overigens kan Uw Raad, indien hij het opportuun acht, tegelijk prejudiciële vragen voorleggen aan het Grondwettelijk Hof en het Hof van Justitie. Het nationale procesrecht kan de mogelijkheid van elke rechterlijke instantie immers niet beperken om aan het Hof van Justitie een prejudiciële vraag te stellen. Dit zou in strijd zijn met het EU-recht. Dit betekent voor deze zaak, dat in voorkomend geval dus zowel aan het Hof van Justitie als aan het Grondwettelijk Hof een prejudiciële vraag kan worden gesteld, zonder dat Uw Raad daarbij

---

<sup>60</sup> HvJ 22 juni 1989, C-103/88.

verplicht kan worden om eerst het Grondwettelijk Hof een vraag te stellen. Het Belgische recht kan de nationale rechter die een prejudiciële vraag willen stellen aan het Hof van Justitie immers niet verplichten om eerst het Grondwettelijk Hof een vraag te stellen.<sup>61</sup>

183. In dit verband merken verzoekende partijen nog op dat er momenteel meerdere beroepen hangende zijn bij het Grondwettelijk Hof tegen het Stikstofdecreet.<sup>62</sup>

Verzoekende partijen achten het hierbij tot slot van belang te verduidelijken dat het hen alleen te doen is om de bescherming van de Brabantse SBZ-H en dus dat maatregelen die worden genomen of vergunningen die worden verleend, de natuurlijke kenmerken van de Brabantse SBZ-H niet aantasten en de IHD niet in gevaar brengen, zoals de Europese regelgeving dit waarborgt. Zij hebben dan ook geen belang bij de overeenstemming (al dan niet) van de Vlaamse stikstofregelgeving met de Belgische Grondwet en dat is ook de reden waarom zij bewust geen vernietigingsberoep tegen het Stikstofdecreet hebben ingediend bij het Grondwettelijk Hof. Zij hebben m.o.o. de bescherming van de Brabantse SBZ-H wél belang bij de naleving van de Europese natuurwetgeving, wat meteen ook de reden is van dit beroep en de – weliswaar ondergeschikte – vordering om een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie.

(iii) De impactscoreberekening wordt in de bestreden beslissing niet weergegeven

184. Ondergeschikt stellen verzoekende partijen vast dat de zogenaamde impactscoreberekening die op grond van het Stikstofdecreet werd uitgevoerd, in ieder geval niet wordt weergegeven in de bestreden beslissing, zodat het onmogelijk is voor de verzoekende partijen om na te gaan of de zogenaamde impactscore correct werd berekend, rekening houdende met alle relevante parameters. Verzoekende partijen zijn niet in staat de gehanteerde parameters te identificeren noch kunnen zij opmaken wat de onderlinge verhouding van de parameters is (en dat zij niet werden gehoord of gelegenheid hadden hun standpunt te laten kennen VOOR de intrekking en nieuwe vergunning op basis van het Stikstofdecreet is daarom des te meer problematisch). Verzoekende partijen kunnen evenmin nagaan of de impactscore werd berekend door de aanvrager dan wel door de verwerende partij zelf. Het laatste lijkt hier eerder het geval.

Dit is minstens een motiveringsgebrek en dus in strijd met de artikelen 2 en 3 Formele Motiveringswet alsook met het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

185. Het tweede middel is ernstig en gegrond.

---

<sup>61</sup> HvJ 9 maart 1978, Administratie van de Staatsfinanciën/Simmenthal, 106/77, Jur. 1978, 629, r.o. 24. Hierover P. VAN NUFFEL, “Samenloop van prejudiciële procedures en de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen”, in De verhouding tussen het Arbitragehof, de Rechterlijke Macht en de Raad van State (vn. 24), 343-352.

<sup>62</sup> De zaken zijn gekend onder rolnummer 8299, 8300, 8304, 8305, 8306, 8307, 8308. Een eerder beroep van de vzw « Verenigde Veehouders » en anderen werd onontvankelijk bevonden omdat het verzoekschrift geen uiteenzetting bevatte van de middelen (zie arrest nr. 88/2024).

4.4 Derde middel: schending van de verplichtingen die in de Natuurherstelwet aan de lidstaten worden opgelegd – de verwezenlijking van de EU-natuurdoelstellingen (door de verzoekende partijen) komen in gevaar – schending van de loyaliteitsplicht

Genomen uit de schending van artikel 4 van de Verordening (EU) 2024/1991 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2024 inzake natuurherstel en tot wijziging van Verordening (EU) 2022/869 (hierna: Natuurherstelwet), het beginsel van de Unietrouw of loyale samenwerking, zoals vastgelegd in artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: VEU) en artikel 288 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: VWEU), artikel 36ter, §3 Natuurdecreet, artikel 6 Habitatrictlijn, het voorzorgbeginsel uit artikel 1.2.1, §2 DABM, artikel 4.3.1, §§1-2 VCRO van het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

(a) Samenvatting van het middel

**Doordat** de verwerende partij in de beoordeling van de aanvraag geen rekening houdt met de (strengere) doelstellingen en daaruit voortvloeiende verplichtingen voor de lidstaten uit artikel 4 van de Europese Natuurherstelwet;

**Doordat** de bestreden beslissing hierdoor de verwezenlijking van de Europese natuurdoelstellingen in gevaar brengt, zowel voor Vlaanderen als voor Nederland (waarvan de verzoekende partijen deel uitmaken):

**Terwijl** de Europese Natuurherstelwet rechtstreekse werking heeft in de lidstaten en de daarin opgenomen verplichtingen voor de lidstaten dus rechtstreeks bindend zijn voor de lidstaten en de verwerende partij daarmee dus rekening moet houden;

**En terwijl** het beginsel van de Unietrouw of loyale samenwerking (ook loyaliteit genoemd), vastgelegd in artikel 4, lid 3 VEU vereist dat de EU-lidstaten de taken van de Unie vergemakkelijken, alle nodige maatregelen nemen om hun verplichtingen uit hoofde van de Verdragen na te komen en zich onthouden van maatregelen die de verwezenlijking van de EU-doelstellingen in gevaar kunnen brengen;

**En terwijl** dit beginsel geldt voor alle met overheidsgezag beklede instanties van de lidstaten, dus ook voor de verwerende partij in haar hoedanigheid van vergunningverlenende overheid;

**Zodat** de bestreden beslissing de daarin opgenomen bepalingen en beginselen schendt.

(b) Geschonden regelgeving

186. Artikel 4 Natuurherstelwet:

*“Artikel 4*

*Herstel van land-, kust- en zoetwaterecosystemen*

*1. De lidstaten nemen de herstelmaatregelen die nodig zijn om de niet in goede toestand verkerende oppervlaktes van de in bijlage I opgenomen habitattypen te verbeteren om ze in een goede toestand te brengen. Dergelijke herstelmaatregelen worden genomen:*

*a) uiterlijk in 2030, op minstens 30 % van de totale oppervlakte van alle in bijlage I opgenomen habitattypen die niet in goede toestand verkeert, zoals gekwantificeerd in het in artikel 15 bedoelde nationale herstelplan;*

*b) uiterlijk in 2040, op minstens 60 % en uiterlijk in 2050 op minstens 90 % van de oppervlakte van elke in bijlage I opgenomen groep habitattypen dat niet in goede toestand verkeert, zoals gekwantificeerd in het in artikel 15 bedoelde nationale herstelplan.*

*Voor de toepassing van dit lid geven de lidstaten, waar passend, tot 2030 voorrang aan herstelmaatregelen in gebieden die gelegen zijn in Natura 2000-gebieden.*

*11. De lidstaten nemen maatregelen die die tot doel hebben te verzekeren dat in gebieden waarop overeenkomstig de leden 1, 4 en 7 herstelmaatregelen van toepassing zijn, de toestand van de in bijlage I opgenomen habitattypen voortdurend verbetert totdat een goede toestand is bereikt, en dat de kwaliteit van de habitats van de in lid 7 bedoelde soorten voortdurend verbetert totdat de voldoende kwaliteit van die habitats wordt bereikt.*

*Onverminderd Richtlijn 92/43/EEG, nemen de lidstaten maatregelen die tot doel hebben te verzekeren dat gebieden waar een goede toestand is bereikt en waar de kwaliteit van de habitats van de soorten voldoende is geworden, niet significant verslechteren.*

*12. Onverminderd Richtlijn 92/43/EEG, trachten de lidstaten uiterlijk op de datum van bekendmaking van hun nationale herstelplannen overeenkomstig artikel 17, lid 6, van deze verordening de nodige maatregelen te nemen ter voorkoming van een significante verslechtering van gebieden waar de in bijlage I bij deze verordening opgenomen habitattypen voorkomen en die in goede toestand verkeren of die nodig zijn om de in lid 17 van dit artikel vastgestelde, hersteldoelen te halen.*

*(...)*

*17. De lidstaten verzekeren:*

*a) een toename van de oppervlakte in goede toestand voor de in bijlage I opgenomen habitattypen totdat minstens 90 % in een goede toestand verkeert en totdat voor elk habitatype in elke biogeografische regio van de betrokken lidstaat een gunstige referentieoppervlakte is bereikt;*

*b) een toenemende trend naar voldoende kwaliteit en kwantiteit van de land-, kust- en zoetwaterhabitats van de in de bijlagen II, IV en V bij Richtlijn 92/43/EEG opgenomen soorten en van de binnen het toepassingsgebied van Richtlijn 2009/147/EG vallende soorten.”*

187. Artikel 4 VEU bepaalt het volgende:

*“Artikel 4*

*1. Overeenkomstig artikel 5 behoren bevoegdheden die in de Verdragen niet aan de Unie zijn toegedeeld, toe aan de lidstaten.*

*2. De Unie eerbiedigt de gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen, alsmede hun nationale identiteit die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, waaronder die voor regionaal en lokaal zelfbestuur. Zij eerbiedigt de essentiële staatsfuncties, met name de verdediging van de territoriale integriteit van de staat, de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de nationale veiligheid. Met name de nationale veiligheid blijft uitsluitend de verantwoordelijkheid van elke lidstaat.*

*3. Krachtens het beginsel van loyale samenwerking respecteren de Unie en de lidstaten elkaar en steunen zij elkaar bij de vervulling van de taken die uit de Verdragen voortvloeien.*

*De lidstaten treffen alle algemene en bijzondere maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren.*

*De lidstaten vergemakkelijken de vervulling van de taak van de Unie en onthouden zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.”*

188. Artikel 288 VWEU luidt als volgt:

*“Teneinde de bevoegdheden van de Unie te kunnen uitoefenen, stellen de instellingen verordeningen, richtlijnen, besluiten, aanbevelingen en adviezen vast.*

*Een verordening heeft een algemene strekking. Zij is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.*

*Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen.*

*Een besluit is verbindend in al haar onderdelen. Indien de adressaten worden vermeld, is zij alleen voor hen verbindend.*

*Aanbevelingen en adviezen zijn niet verbindend.”*

189. Voor de overige geschonden bepalingen en beginselen worden verwezen naar hoger onder middel 1.

(c) Toelichting

190. Op 18 augustus 2024 is de Europese Natuurherstelwet in werking getreden. Ze legt juridisch bindende streefcijfers en verplichtingen voor natuurherstel vast voor alle ecosystemen die op de bijbehorende lijst staan. De verordening vereist dat de lidstaten maatregelen nemen en uitvoeren om **gezamenlijk**, als EU-streefcijfer, tegen 2030 ten minste 20% van de land- en

zeegebieden van de EU te herstellen. Tot 2030 zullen de lidstaten bij de uitvoering van de herstelmaatregelen prioriteit geven aan Natura 2000-gebieden. Voor Natura 2000-gebieden geldt al een verslechteringsverbod, dat voortkomt uit de reeds bestaande Europese Habitatrictlijn. Met betrekking tot habitats die niet in goede toestand verkeren, zullen de lidstaten maatregelen nemen om te herstellen:

- ten minste 30% van de oppervlakte tegen 2030
- ten minste 60% van de oppervlakte tegen 2040
- ten minste 90% van de oppervlakte tegen 2050

De Natuurherstelwet bouwt voort op de Habitatrictlijn en legt aanvullende verplichtingen op aan de lidstaten (zie overwegingen Natuurherstelwet) (eigen nadruk):

24. *Richtlijn 92/43/EEG van de Raad (8) en Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad (9) hebben tot doel de bescherming, de instandhouding en het voortbestaan op lange termijn van de meest waardevolle en bedreigde soorten en habitats van Europa en de ecosystemen waarvan zij deel uitmaken, te waarborgen. Natura 2000, dat in 1992 werd opgericht en het grootste gecoördineerde netwerk van beschermde gebieden ter wereld is, is het belangrijkste instrument voor de verwezenlijking van de doelstellingen van die twee richtlijnen. Deze verordening moet van toepassing zijn op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop de Verdragen van toepassing zijn, en moet dan ook worden afgestemd op de Richtlijnen 92/43/EEG en 2009/147/EG alsook op Richtlijn 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad (10).*

25. *De Commissie heeft een kader en richtsnoeren ontwikkeld voor het bepalen van de goede toestand van de op grond van Richtlijn 92/43/EEG beschermde habitattypen en voor het bepalen van voldoende kwaliteit en kwantiteit van de habitats van soorten die binnen het toepassingsgebied van die richtlijn vallen. Op basis van dat kader en die richtsnoeren kunnen hersteldoelen voor die habitattypen en habitats van soorten worden vastgesteld. Een dergelijk herstel zal echter niet volstaan om het verlies aan biodiversiteit om te buigen en alle ecosystemen te herstellen. Om de biodiversiteit van bredere ecosystemen te verbeteren, moeten er derhalve op basis van specifieke indicatoren **aanvullende verplichtingen** worden vastgesteld.*

26. *Voortbouwend op de Richtlijnen 92/43/EEG en 2009/147/EG en om de verwezenlijking van de in die richtlijnen vastgestelde doelstellingen te ondersteunen, moeten de lidstaten herstelmaatregelen treffen om te voorzien in het herstel van beschermde habitats en soorten, waaronder in het wild levende vogels, in alle gebieden van de Unie, ook in gebieden die buiten Natura 2000 vallen.*

27. *Richtlijn 92/43/EEG heeft tot doel de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten die voor de Unie van belang zijn, in een gunstige staat van instandhouding te houden of die staat te herstellen. Die richtlijn voorziet echter niet in een termijn om dat doel te realiseren. Richtlijn 2009/147/EG bevat evenmin een termijn voor het herstel van vogelpopulaties in de Unie.*

28. *Er moeten termijnen worden vastgesteld voor het nemen van herstelmaatregelen binnen en buiten Natura 2000-gebieden, teneinde de toestand van beschermde habitattypen in de gehele Unie geleidelijk te verbeteren en teneinde deze opnieuw te ontwikkelen totdat de gunstige referentieoppervlakte wordt bereikt die nodig is om een gunstige staat van instandhouding van die habitattypen in de Unie te realiseren. De lidstaten moeten bij het instellen van herstelmaatregelen, waar passend, tot 2030 prioriteit geven aan die gebieden met habitattypen die niet in goede toestand verkeren welke in Natura 2000-gebieden liggen, gezien de essentiële rol van die gebieden voor natuurbehoud en het feit dat er uit hoofde van bestaand Unierecht reeds een verplichting bestaat om doeltreffende systemen in te voeren om de doeltreffendheid van de herstelmaatregelen in Natura 2000-gebieden op de lange termijn te waarborgen. Om de lidstaten de nodige flexibiliteit te bieden om grootschalige herstelinspanningen te leveren, moeten de lidstaten de mogelijkheid behouden om herstelmaatregelen te nemen in gebieden van habitattypen die niet in goede toestand verkeren en die buiten Natura 2000-gebieden liggen, wanneer specifieke plaatselijke omstandigheden en voorwaarden dit rechtvaardigen. Bovendien is het passend habitattypen te groeperen op basis van het ecosysteem waartoe zij behoren en de tijdgebonden en gekwantificeerde gebiedsgebonden doelen voor groepen habitattypen vast te stellen. Dit zou de lidstaten in staat stellen te kiezen welke habitats het eerst binnen de groep moeten worden hersteld.*

29. *De voorwaarden die worden vastgesteld voor de habitats van binnen het toepassingsgebied van Richtlijn 92/43/EEG vallende soorten en voor habitats van binnen het toepassingsgebied van Richtlijn 2009/147/EG vallende in het wild levende vogels moeten vergelijkbaar zijn, waarbij bijzondere aandacht moet uitgaan naar de verbindingen die tussen beide habitats nodig zijn om de soortenpopulaties te laten gedijen.*

30. *De herstelmaatregelen voor habitattypen moeten toereikend en voor die habitattypen geschikt zijn om zo snel mogelijk een goede toestand te bereiken en gunstige referentieoppervlaktes te verwezenlijken opdat er een gunstige staat van instandhouding van die habitattypen wordt bereikt. Het is belangrijk dat de herstelmaatregelen de maatregelen zijn die nodig zijn om te voldoen aan de tijdgebonden en gekwantificeerde gebiedsgebonden doelen. Het is ook noodzakelijk dat de herstelmaatregelen voor habitats van de soorten toereikend en geschikt zijn om zo snel mogelijk voldoende kwaliteit en kwantiteit te bereiken teneinde een gunstige staat van instandhouding van de soorten te verwezenlijken.*

31. (...)

32. *Het is belangrijk te verzekeren dat de uit hoofde van deze verordening genomen herstelmaatregelen een **concrete en meetbare verbetering** van de toestand van de ecosystemen opleveren, zowel op het niveau van de afzonderlijke gebieden die worden hersteld als op nationaal en Unieniveau.*

33. *Om te verzekeren dat de herstelmaatregelen doelmatig zijn en dat de resultaten ervan mettertijd kunnen worden gemeten, is het, met het oog op de verbetering van de toestand van binnen het toepassingsgebied van bijlage I bij Richtlijn 92/43/EEG vallende habitats, en het opnieuw ontwikkelen van die habitats en de verbetering van hun verbondenheid, van wezenlijk belang dat de gebieden waarop dergelijke herstelmaatregelen van toepassing zijn, voortdurend verbeteren totdat een goede toestand is bereikt.*

34. *Het is evenzeer van wezenlijk belang dat de gebieden waarop herstelmaatregelen van toepassing zijn met het oog op de verbetering van de kwaliteit en kwantiteit van de habitats van soorten die binnen het toepassingsgebied van Richtlijn 92/43/EEG vallen, alsook van de habitats van binnen het toepassingsgebied van Richtlijn 2009/147/EG vallende in het wild levende vogels, voortdurend verbeteren om bij te dragen tot het realiseren van voldoende kwantiteit en kwaliteit van de habitats van die soorten.*

35. *Het is belangrijk te verzekeren dat de oppervlakten met binnen het toepassingsgebied van Richtlijn 92/43/EEG vallende habitattypen die in goede toestand verkeren op het Europese grondgebied van de lidstaten en de Unie als geheel, geleidelijk toenemen totdat de gunstige referentieoppervlakte voor elk habitatype is bereikt en minstens 90 % van dergelijke oppervlaktes op lidstaatniveau in goede toestand verkeert, zodat die habitattypen in de Unie een gunstige staat van instandhouding kunnen bereiken. Het moet de lidstaten, indien naar behoren gerechtvaardigd en voor habitattypen die veel voorkomen en wijdverspreid zijn in de Unie en meer dan 3 % van het Europese grondgebied van de betrokken lidstaat bestrijken, worden toegestaan om een percentage van minder dan 90 % toe te passen voor de oppervlakte die zich in een goede toestand moet bevinden voor in bijlage I bij deze verordening opgenomen individuele habitattypen, indien dat percentage het bereiken of behouden van een gunstige staat van instandhouding voor die habitattypen, zoals bepaald op grond van artikel 1, punt e), van Richtlijn 92/43/EEG, op nationaal biogeografisch niveau niet in de weg zou staan. Een lidstaat die deze afwijking toepast, moet dat rechtvaardigen in zijn nationale herstelplan.*

36. *Het is belangrijk te verzekeren dat de kwaliteit en kwantiteit van de habitats van binnen het toepassingsgebied van Richtlijn 92/43/EEG vallende soorten en van habitats van binnen het toepassingsgebied van Richtlijn 2009/147/EG vallen de in het wild levende vogels, op het Europese grondgebied van de lidstaten en de gehele Unie, geleidelijk verbeteren totdat ze voldoende zijn om het voortbestaan van die soorten op lange termijn te waarborgen.*

37. *Het is belangrijk dat de lidstaten maatregelen treffen die tot doel hebben te verzekeren dat gebieden met habitattypen die binnen het toepassingsgebied van deze verordening vallen en waarvoor herstelmaatregelen gelden, voortdurend verbeteren totdat er een goede toestand wordt bereikt, en dat de lidstaten maatregelen treffen die waarborgen dat zodra deze habitattypen een goede toestand hebben bereikt, ze daarna niet significant verslechteren, opdat het behoud ervan op lange termijn of het realiseren van een goede toestand niet in het gedrang komt. Het niet realiseren van die resultaten*

*betekent niet dat niet is voldaan aan de verplichting om maatregelen te treffen die geschikt zijn om die resultaten te bereiken. Daarnaast is het van belang dat de lidstaten zich trachten in te spannen om significante verslechtering te voorkomen van gebieden met deze habitattypen die hetzij reeds in goede toestand verkeren, hetzij niet in goede toestand verkeren, maar waarvoor nog geen herstelmaatregelen gelden. Dergelijke maatregelen zijn belangrijk om te vermijden dat de herstelbehoeften in de toekomst niet verder worden vergroot en moeten gericht zijn op gebieden van habitattypen, zoals door de lidstaten in hun nationale herstelplan in kaart gebracht, waarvan het herstel noodzakelijk is om de hersteldoelen te verwezenlijken. (...).*

*65. Hersteldoelen en -verplichtingen voor uit hoofde van de Richtlijnen 92/43/EEG en 2009/147/EG beschermde habitats en soorten, voor bestuivers en voor zoetwater-, stedelijke, landbouw- en boscsystemen, moeten complementair zijn en in synergie werken, met het oog op de verwezenlijking van de overkoepelende doelstelling om ecosystemen in de land- en zeegebieden van de lidstaten te herstellen. De herstelmaatregelen die nodig zijn om één specifieke doelstelling te halen, zullen in veel gevallen bijdragen aan de verwezenlijking van andere doelstellingen of het nakomen van andere verplichtingen. De lidstaten moeten herstelmaatregelen daarom strategisch plannen zodat zij zo doeltreffend mogelijk bijdragen aan het **herstel van de natuur in de hele Unie**. Herstelmaatregelen moeten ook zodanig worden gepland dat zij gericht zijn op klimaatmitigatie en klimaatadaptatie en op de preventie en beheersing van de gevolgen van natuurrampen en bodemdegradatie. Zij moeten gericht zijn op het optimaliseren van de ecologische, economische en sociale functies van ecosystemen, waaronder hun productiviteitspotentieel, rekening houdend met hun bijdrage aan de duurzame ontwikkeling van de betrokken regio's en gemeenschappen. Om onbedoelde gevolgen te voorkomen, moeten de lidstaten ook rekening houden met de voorzienbare sociaaleconomische effecten en de geraamde voordelen van de uitvoering van de herstelmaatregelen. Het is belangrijk dat de lidstaten gedetailleerde nationale herstelplannen voorbereiden op basis van de beste beschikbare wetenschappelijke bevindingen. Gedocumenteerde gegevens over de historische verspreiding en oppervlakte, en over de verwachte veranderingen in de milieuomstandigheden als gevolg van de klimaatverandering, moeten de basis vormen voor de vaststelling van gunstige referentieoppervlaktes voor habitattypen. Voorts is het belangrijk dat het publiek in een vroeg stadium reële mogelijkheden tot inspraak krijgt in de voorbereiding van de plannen. De lidstaten moeten rekening houden met de specifieke omstandigheden en behoeften op hun grondgebied, zodat met de plannen kan worden gereageerd op de relevante druk, bedreigingen en oorzaken van een verlies aan biodiversiteit, en moeten samenwerken om herstel en verbondenheid over de grenzen heen te waarborgen.*

*(...)"*

De Natuurherstelwet heeft als Europese verordening directe werking in de lidstaten.

185. Europese lidstaten hebben de plicht tot implementatie van Europees recht. Dit vloeit voort uit het artikel 4 VEU, het beginsel van Unietrouw, ook het loyaliteitsbeginsel of beginsel van loyale samenwerking genoemd (voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon artikel

10 EG-verdrag en 'gemeenschapstrouw'). Het beginsel van loyale samenwerking (ook loyaliteit genoemd), vastgelegd in artikel 4, lid 3 VEU vereist dat de EU-lidstaten de taken van de Unie vergemakkelijken, alle nodige maatregelen nemen om hun verplichtingen uit hoofde van de Verdragen na te komen en zich onthouden van maatregelen die de verwezenlijking van de EU-doelstellingen in gevaar kunnen brengen.

Het Hof van Cassatie beschrijft het beginsel van de Unietrouw als volgt:

*“Artikel 10 EG-Verdrag, zoals in casu van toepassing, bevat het beginsel van de Unietrouw. Krachtens dit beginsel treffen de lidstaten alle algemene of bijzondere maatregelen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit dit Verdrag of uit handelingen van de instellingen der Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te verzekeren en onthouden zij zich van alle maatregelen welke de verwezenlijking van de doelstellingen van dit Verdrag in gevaar kunnen brengen. Dit beginsel **geldt voor alle met overheidsgezag beklede instanties van de lidstaten**, waaronder ook de rechterlijke instanties. Aldus is de nationale rechter verplicht om de nationale bepalingen die hij moet toepassen, zoveel mogelijk in overeenstemming met de eisen van het Unierecht uit te leggen, en, indien dit onmogelijk is, elke met het Unierecht strijdige bepaling van de nationale wetgeving buiten toepassing te laten.”*<sup>63</sup>(eigen nadruk)

In het Costanzo-arrest<sup>64</sup> oordeelde het Hof van Justitie dat het principe van gemeenschapstrouw tot gevolg heeft dat decentrale overheden zelf verantwoordelijkheid hebben voor het uitvoeren van onvoorwaardelijke en voldoende nauwkeurige richtlijnbevestigingen in geval deze niet tijdig, niet geheel of niet correct zijn omgezet in nationale wetgeving. In deze zaak ging het om de omzetting van een richtlijn in nationale (Italiaanse) wetgeving. De nationale wetgever had de richtlijn niet correct geïmplementeerd, waarmee een decentrale overheid werd geconfronteerd. Het Hof bepaalde dat in een dergelijk geval de decentrale overheid wordt geacht aan zijn verplichtingen te voldoen door de nationale wetgeving buiten beschouwing te laten en de bepalingen van de richtlijn te volgen.

Ook regionale overheden, zoals de verwerende partij hebben dus een eigen rechtsplicht om het Europees recht loyaal na te komen. Als Europese regels duidelijk en onvoorwaardelijk zijn en dus volgens het Hof van Justitie rechtstreekse werking hebben (zoals de Natuurherstelwet), geldt het ook voor alle met overheidsgezag beklede instanties van de lidstaten om de naleving van Europese verplichtingen te waarborgen. Het beginsel van loyaliteit is bijvoorbeeld relevant voor decentrale overheden in het geval zij tekortschieten bij het omzetten van richtlijnen of als zij maatregelen nemen die strijdig zijn met een bestaande richtlijnverplichting.

In het Unierecht is het loyaliteitsbeginsel de basis voor een hele reeks andere beginselen die de grondwettelijke hoekstenen van de EU-rechtsorde vormen.<sup>65</sup> Het is een uitdrukking van de

---

<sup>63</sup> Cass. (1e k.) AR F.19.0126.N, 4 december 2020 (BELGISCHE STAAT / OTIS nv).

<sup>64</sup> HvJ 22 juni 1989, C-103/88.

<sup>65</sup> J. TEMPLE LANG, “Article 10 EC– The Most Important ‘General Principle’ of Community Law” in U. BERNITZ, J. NERGELIUS en C. CARDNER, *General principles of EC law in a process of development: reports from a conference in Stockholm, 23-24 March 2007*, organised by the Swedish Network for European Legal Studies, Austin Frederick, Wolters Kluwer, 2008, (75) 76.

solidariteit binnen de Unie<sup>66</sup> en legt ook positieve samenwerkingsverplichtingen op. Het loyaliteitsbeginsel is de basis voor de voorrang van het Unierecht<sup>67</sup> op het recht van de lidstaten en maakt de Unie tot een voorbeeld van *executive federalism* door de lidstaten verantwoordelijk te maken voor de uitvoering van het Unierecht.<sup>68</sup> Men zegt daarom wel eens dat het loyaliteitsbeginsel de staten tot lidstaten maakt.<sup>69</sup> Artikel 4, derde lid VEU (of de voorgangers van die bepaling) ligt tevens aan de basis van het beginsel dat de nationale rechter de effectieve bescherming moet waarborgen van de rechten die particulieren op grond van het Unierecht genieten.<sup>70</sup>

186. Met de bestreden beslissing zorgt de verwerende partij ervoor dat het bereiken van de doelstellingen van artikel 4 Natuurherstelwet in gevaar komen, niet alleen voor de Belgische overheden, maar ook voor Nederlandse overheden. Zo werd reeds aangetoond onder het eerste middel dat als gevolg van de bestreden beslissing niet zonder redelijke wetenschappelijke twijfel kan worden gesteld dat de IHD voor de Brabantse SBZ-H zullen kunnen worden bereikt.

Door bovendien te steunen op een beoordelingskader dat niet deugdelijk wetenschappelijk onderbouwd is (zie tweede middel) rijst minstens de redelijke twijfel dat de doelstellingen die op grond van de Natuurherstelwet aan de Europese lidstaten worden opgelegd, tijdig zullen kunnen worden nagekomen, eens te meer nu de integrale passende beoordeling die daaraan ten grondslag ligt (passende beoordeling PAS 2023) dateert van vóór de definitieve vaststelling en inwerkingtreding van de Natuurherstelwet en in die zin geen rekening houdt met de meest recente natuurdoelstellingen. Nochtans zijn de verplichtingen die uit de Natuurherstelwet voortvloeien, rechtstreeks bindend voor de lidstaten, dus voor België én Nederland. Dit maakt dat de verwerende partij niet enkel haar eigen Europese verplichtingen schendt maar bovendien ook, in strijd met de Europese loyaliteitsverplichting, het bereiken van de natuurdoelstellingen door de Nederlandse overheden, waaronder de verzoekende partijen, in gevaar brengt.

De loyaliteitsplicht komt ook duidelijk tot uiting in de Habitatrichtlijn, waarop de Europese Natuurherstelwet voortbouwt en waarin bindende verplichtingen voor de lidstaten worden opgenomen. In de overwegingen van de Habitatrichtlijn leest men immers dat de bescherming van habitats en soorten een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van de lidstaten (eigen nadruk):

*“Overwegende dat erkend wordt dat de vaststelling van maatregelen ter bevordering van het behoud van de prioritaire natuurlijke habitats en het voortbestaan van prioritaire soorten van communautair belang een **gezamenlijke verantwoordelijkheid** van alle Lid-*

---

<sup>66</sup> K.LENAERTS,P. VANNUFFEL en N.CAMBIEN(eds.), European Union Law, Londen, Sweet & Maxwell, 2011, 147-148. Zij verwijzen naar HvJ, Gevoegde Zaken 6 en 11/69, Commissie t. Frankrijk, Jur. 1969, 523, r.o. 16.

<sup>67</sup> HvJ15juli1964,6/64, Costat. ENEL, Jurispr. blz. 1203, 1219.

<sup>68</sup> HvJ 17 december 1970, 30/70, Scheer, Jurispr. blz. 1197, punt 8; K. LENAERTS, P. VAN NUFFEL en N. CAMBIEN (eds.), European Union Law, Londen, Sweet & Maxwell, 2011, 687-688 en M. BLANQUET, L'article 5 du Traité CEE. Recherche sur les obligations de fidélité des États Membres de la Communauté, Parijs, LGDJ, 1994, 35 et seq.

<sup>69</sup> E. NEFRAMI, “The duty of loyalty: rethinking its scope through its application in the field of EU external relations”, CMLRev. 2011, 323.

<sup>70</sup> HvJ 16december1976,33/76, Rewe-Zentralfinanz, Jurispr. blz. 1989, punt 5; HvJ 16 december 1976, 45/76, Comet, Jurispr. blz. 2043, punt 12.

*Staten is; dat zulks voor sommige Lid-Staten echter tot buitensporige financiële lasten kan leiden, aangezien die habitats en soorten ongelijkmatig over de Gemeenschap zijn verspreid en het beginsel dat de vervuiler betaalt in het speciale geval van natuurbescherming slechts in beperkte mate kan worden toegepast;"*

187. Gelet op de verplichting tot samenwerking die voortvloeit uit het loyaliteitsbeginsel is het ook manifest foutief van de verwerende partij dat zij niet eens het advies van de verzoekende partijen heeft gevraagd bij het nemen van de bestreden beslissing, eens te meer nu de verzoekende partijen in de voorgaande procedures steeds wél werden betrokken ook steeds (negatief) hebben geadviseerd.

188. Ten slotte: aangezien de loyaliteitsplicht ook geldt voor rechterlijke instanties rust op de nationale rechter, in casu Uw Raad, de verplichting om de nationale bepalingen die hij moet toepassen, zoveel mogelijk in overeenstemming met de eisen van het Unierecht uit te leggen, en, indien dit onmogelijk is, elke met het Unierecht strijdige bepaling van de nationale wetgeving buiten toepassing te laten. Hieruit volgt dat, zoals reeds hoger aangegeven, artikel 28, lid 1 Stikstofdecreet, buiten toepassing moet worden gelaten aangezien de passende beoordeling die daaraan ten grondslag ligt, in strijd is met de in het middel genoemde bepalingen en beginselen van Europees recht.

189. Het derde middel is ernstig en gegrond.

Om deze redenen,

**Behage het de Raad voor Vergunningsbetwistingen,**

Akte te nemen van het verzoekschrift tot vernietiging met vordering tot schorsing dat de verzoekende partijen indienen, gericht tegen het Ministerieel besluit dd. 30 juli 2024 houdende intrekking van het ministerieel besluit van 7 januari 2024 en houdende uitspraak na vernietigingsarrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen over de beroepen aangetekend tegen het besluit van de deputatie van de provincie Antwerpen, nr. OMGP-2021-0313 van 16 december 2021 waarbij een omgevingsvergunning deels is verleend aan de nv Ineos Olefins Belgium voor een chemisch bedrijf gelegen te 2040 Antwerpen, Scheldelaan 460-490 (Dossiernummer: OMV/2021104744 - Projectinhoudversie (PIV): V3) (Stuk 1, de bestreden beslissing);

Dienvolgens, rechtdoende op het verzoekschrift tot *schorsing* dat verzoekende partijen indienen, gericht tegen de bestreden beslissing:

- het verzoekschrift ontvankelijk en gegrond te bevinden en de onmiddellijke schorsing van de tenuitvoerlegging te bevelen van de bestreden beslissing in afwachting van een arrest ten gronde van Uw Raad m.b.t. de vernietigingsprocedure;
- De kosten van het verzoekschrift tot schorsing, bestaande uit het rolrecht en de rechtsplegingsvergoeding (begroot op het basisbedrag), ten laste te leggen van de verwerende partij.

Dienvolgens, rechtdoende op het verzoekschrift tot *vernietiging* dat verzoekende partijen indienen, gericht tegen de bestreden beslissing:

- het verzoekschrift ontvankelijk en gegrond te bevinden en de bestreden beslissing te vernietigen;
- De kosten van het verzoekschrift tot vernietiging, bestaande uit het rolrecht en de rechtsplegingsvergoeding (begroot op het basisbedrag van 840,00 EUR conform artikel 20/1 van het Procedurebesluit), ten laste te leggen van de verwerende partij.

In ondergeschikte orde:

- Alvorens recht te doen, de behandeling van de vernietigingszaak (zaak ten gronde) te schorsen en krachtens artikel 267 VWEU het Hof van Justitie te verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffende uitlegging van artikel 6 van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, en daarbij het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:
  - 1) Moet artikel 6, leden 2 en 3, van de Habitatrichtlijn aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling op grond waarvan voor projecten die een bepaalde drempel- of grenswaarde voor stikstofdepositie niet overschrijden, in het kader van een programmatische aanpak geen individuele toestemming is vereist omdat de gevolgen van alle plannen en projecten tezamen die stikstofdepositie

kunnen veroorzaken, in een eerder stadium passend zijn beoordeeld in de zin van artikel 6, lid 3, van die richtlijn?

- 2) Indien vraag 1 ontkennend wordt beantwoord: voldoet de passende beoordeling (d.i. de passende beoordeling voor de PAS 2023) die ten grondslag is gelegd aan de uitzondering op de verplichting om een passende beoordeling op te maken voor projecten zoals in casu, aan de eisen die artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn daaraan stelt, gelet op de tekortkomingen die door verzoekende partijen in dit verzoekschrift hiertegen opwerpen?
- Vervolgens, uitspraak doend ten gronde, het verzoekschrift tot vernietiging ontvankelijk en gegrond te bevinden en de bestreden beslissing te vernietigen. De kosten van het verzoekschrift tot vernietiging, bestaande uit het rolrecht en de rechtsplegingsvergoeding (begroot op het basisbedrag van 840,00 EUR conform artikel 20/1 van het Procedurebesluit), ten laste te leggen van de verwerende partij.

Met de meeste eerbied,

voor verzoekende partijen,

Eén van hun raadslieden,

Digitaal ondertekend  
door [naam]  
[naam]  
Datum: 12/09/2024  
20:40:35

[naam]

Advocaat

Antwerpen, 13 september 2024

Bijlage: inventaris en stukken

## I N V E N T A R I S   V A N   D E   S T U K K E N

1. Omgevingsvergunning dd. 30 juli 2024 (bestreden beslissing);
2. Ongunstig advies van de Omgevingsdienst Noord-Brabant dd. 14 oktober 2021;
3. Ongunstig advies RUD Zeeland dd. 4 oktober 2021;
4. Omgevingsvergunning dd. 7 juni 2022;
5. Arrest RvVb dd. 20 juli 2023, nr. RvVb-A-2223-1097;
6. Gewijzigde passende beoordeling dd. 4 oktober 2023 (Bijlage 10 bij project-MER PR3263);
7. Ongunstig advies ANB dd. 8 november 2023;
8. Ongunstig advies van de Omgevingsdienst Noord-Brabant dd. 9 november 2023;
9. Ongunstig advies RUD Zeeland dd. 9 november 2023;
10. Toelichtende nota aanvrager dd. 15 december 2023;
11. Advies ANB dd. 21 december 2023;
12. Brief aan de aanvrager over goedkeuring project-Mer dd. 2 januari 2024;
13. Verslag goedkeuring project Mer dd. 2 januari 2024;
14. Advies GOVC dd. 5 januari 2023;
15. Omgevingsvergunning dd. 7 januari 2024;
16. E-mailnotificatie dd. 31 juli 2024 vanwege het Omgevingsloket;
17. Betalingsbewijzen van rolrechten;
  - a) Betalingsbewijs provincie Noord-Brabant;
  - b) Betalingsbewijs leidend ambtenaar Omgevingsdienst;
18. Gebiedsanalyse “Brabantse Wal” (128) - Programma Aanpak Stikstof (PAS) Provincie Noord-Brabant Versie 15 december 2017;
19. Uittreksels Project-MER dd. 16 juli 2021;
20. Rapportage toestand van de natuur in Brabant 2021;
21. Wetenschappelijke literatuur rond het leefgebied van de zwarte specht;

22. Balans van de Leefomgeving 2016 van het PBL;
23. Resultaten quick scan natuurdoelanalyses van 4 mei 2022;
24. Brochure “Droogte ingrijpend voor natuur in hoog Nederland 2021;
25. Natuurdoelanalyse Brabantse Wal (128) dd. 27 februari 2023;
26. Advies Ecologische Autoriteit dd. 1 mei 2024;
27. Release Notes AERIUS Calculator/Connect 2023;
28. Handboek Data AERIUS 2023;
29. Programmatische Aanpak Stikstof;
30. H.F. van Dobben, R. Bobbink, D. Bal en A. van Hinsberg, 2012. Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2397 2397. 68 blz.; 1 fig.; 3 tab.; 21 ref.;
31. Wieger Wamelink, Han van Dobben, Friso van der Zee, Arjen van Hinsberg, Roland Bobbink, 2023. Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000; Herziening 2023. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 3272. 62 blz.;
32. Bobbink, R. (2021). Effecten van stikstofdepositie nu en in 2030: een analyse. Onderzoekcentrum B-WARE, Nijmegen. Rapportnummer RP-20.135.21.35;
33. Bobbink, R., G. van Dijk, E. Remke & H. Tomassen (2022). Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen: een overzicht. Onderzoekcentrum B-WARE, Nijmegen. Rapportnummer RP-21.117.21.95;
34. Tomassen, H., E. Remke & R. Bobbink (2022). Aanvulling op rapportage Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen: een overzicht. Onderzoekcentrum B[1]WARE, Nijmegen. Rapportnummer RP-22.048.22.1;