

SCHRIFTELIJKE VRAAG

nr. 169

van **ANNICK DE RIDDER**

datum: 10 november 2022

aan **ZUHAL DEMIR**

VLAAMS MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME

Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN) en Speciale Beschermingszone (SBZ) - Wisselwerking

Een VEN is een geheel van verschillende gebieden die nu of in de toekomst een hoge natuurwaarde hebben of kunnen verkrijgen en waarin een specifiek beleid rond het in stand houden van deze natuurwaarde gevoerd wordt. Op de bestemmingsplannen (gewestplan of ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP)) worden deze in overdruk aangeduid over de bestaande bestemmingscategorie van het terrein. Dit houdt in dat de overheid geen vergunning mag verlenen voor activiteiten op of rond het VEN die onvermijdbare en onherstelbare schade kunnen aanrichten aan de natuur van het VEN. Onvermijdbare schade wordt gedefinieerd als: "Schade die men hoe dan ook zal veroorzaken, hoe men de activiteit ook uitvoert." En onherstelbare schade wordt gedefinieerd als: "Schade die niet meer hersteld kan worden." Het herstel moet op de plaats van beschadiging plaatsvinden met een habitat die zowel kwalitatief als kwantitatief gelijkwaardig is aan diegene die voor de beschadiging aanwezig was.

Daarnaast bestaat er nog een andere, Europese regelgeving die waardevolle natuur moet beschermen, namelijk de Speciale Beschermingszone. Bij deze Habitatrichtlijn worden belangrijke soorten en habitats aangemeld die een specifieke bescherming nodig hebben. Binnen afgebakende zones worden er door de lidstaten inspanningen gedaan om bepaalde doelstellingen m.b.t. de aangeduide soorten en habitats te halen, de zogenoemde instandhoudingsdoelstellingen (IHD's). Bovendien worden de soorten en habitats beschermd door specifieke reglementaire bepalingen. Zo is de vergunningsplicht ingevoerd voor alle activiteiten die een impact kunnen hebben op de natuur binnen de SBZ. Daarnaast wordt er ook opgelegd dat elke betekenisvolle aantasting van bestaande of potentiële natuurwaarden binnen deze gebieden vermeden moet worden zodat de instandhoudingsdoelstellingen in Vlaanderen tegen 2050 gehaald kunnen worden. Of de aantasting door een project al dan niet betekenisvol blijkt, wordt bepaald via een Passende Beoordeling (PB), een soort mini-milieueffectrapport (MER), dat deze effecten inschat.

De beide regelgevingen streven naar het in stand houden van waardevolle natuurgebieden, maar ze hanteren allebei een andere methodiek. Zo is er in een recente uitspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (1 september RvVb-A-2223-0014) een zeer strikte interpretatie van schade aan het VEN toegepast. In een lijvig rapport werd door de verzoekende partij aangetoond dat er "onmogelijk kon geoordeeld worden dat er onvermijdbare en onherstelbare schade in het VEN veroorzaakt zou worden, aangezien hun bijdrage zich onder de meet- en aantoonbare grens bevindt". Volgens de verwerende partij houdt het VEN geen schadedrempel in, waardoor "elke kans op een vorm van onvermijdbare en onherstelbare schade voldoende is om een vergunning te weigeren". Met andere woorden, ondanks dat de schade niet meetbaar, niet aantoonbaar

en dus niet significant is, wordt geoordeeld dat dit nog altijd een voldoende grond is om de vergunning te weigeren aangezien hieruit wordt afgeleid dat "de beoogde activiteiten al dan niet vermijdbare schade aan de natuur zullen toebrengen".

Daarnaast wordt er ook aangehaald dat de verzoekende partij niet kan aantonen hoe de onvermijdbare schade hersteld zou kunnen worden. Nu zijn er voor het herstel van het VEN, zoals in de eerste alinea van deze schriftelijke vraag omschreven, ook weinig concrete richtlijnen om dit herstel aan te vatten.

Deze onduidelijkheden kunnen ertoe leiden dat in de toekomst het draagvlak voor zowel natuurherstel als natuuroitbreiding als het planmatig invoeren van het VEN in Vlaanderen keldert, aangezien naburige partijen (landbouwers, woningeigenaars maar ook de overheid) niet kunnen inschatten wat er al dan niet mag in (de nabijheid van) deze gebieden.

Aangezien de wetgeving omtrent het VEN zeer strikt wordt geïnterpreteerd en dit vandaag en in de toekomst tot rechtsonzekerheid kan leiden, hebde volgende vragen voor de minister:

1. Hoe kijkt de minister naar voorliggend probleem?
2. Acht de minister het wenselijk marges te definiëren voor eventuele schade aan het VEN om duidelijkheid te scheppen voor de beoordeling van een omgevingsvergunningsaanvraag?
3. Kan er ter verduidelijking een concreet kader voor herstel geschapen worden met betrekking tot het VEN?
4. Hoe kijkt de minister naar de wisselwerking tussen het VEN en de SBZ? Acht de minister het belangrijk dat beide naast elkaar bestaan? Zou er ter zake eventueel gewerkt kunnen worden naar één kader?

ANTWOORD

op vraag nr. 169 van 10 november 2022

van **ANNICK DE RIDDER**

In het arrest van 1 september 2022 oordeelde de RvVb over een weigeringsbeslissing voor een varkenshouderij met mestverwerking in het West-Vlaamse Izegem. De aanvraag werd geweigerd met verwijzing naar de (algemene) natuurtoets uit artikel 16 van het Natuurdecreet en de VEN-toets uit artikel 26*bis* van het Natuurdecreet. In het MB werd geoordeeld dat op grond van het vergunningsdossier niet duidelijk was in welke mate de veehouderij géén onvermijdbare en onherstelbare schade zou veroorzaken op een verderop gelegen gebied dat deel uitmaakt van het Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN).

De RvVb komt tot het besluit dat de vergunningverlenende overheid, mede op grond van de VEN-toets uit artikel 26*bis* van het Natuurdecreet, terecht had vastgesteld dat niet duidelijk was in welke mate de veehouderij onvermijdbare en onherstelbare schade kon toebrengen aan het VEN. De varkenshouder had het tegendeel beweerd: de veehouderij was immers op grote afstand gelegen van het VEN-gebieden en het bedrijf was eerder nog als 'groen bedrijf' ingekleurd.

Nadat de RvVb de uitgangspunten van artikel 16 van het Natuurdecreet heeft uiteengezet, stipt het arrest aan dat het géén punt van discussie vormt dat de beoogde exploitatie bijkomende stikstof toevoegt aan de ruimere omgeving, waaronder het betrokken VEN-gebied. Die bijdrage zou 0,8% van de kritische depositiewaarde van het meest kwetsbare habitat bedragen. Naar oordeel van de landbouwer gaat het echter niet om schade die wordt gevat door artikel 26*bis* van het Natuurdecreet.

De RvVb zet vooreerst de ministeriële instructie uit de wind. Dit vormt immers geen beoordelingskader in de zin van artikel 16 en artikel 26*bis* van het Natuurdecreet.

Hier is het arrest van het Grondwettelijk Hof van 27 juni 2019 relevant, waarin het Hof zich reeds diende te buigen over het gebrek aan expliciete schadedrempel in de VEN-toets.¹ Het Hof wees daar op de verschillende finaliteit van enerzijds het Natura 2000-Netwerk, en anderzijds het VEN. Het eerste netwerk is gericht op het behoud en herstel van Europees bedreigde soorten en habitats, het tweede beoogt het behoud van 'de natuur' binnen Vlaanderen. De VEN-regeling heeft volgens het Grondwettelijk Hof een meer algemene focus dan de EU Habitatrichtlijn. Beide netwerken kunnen weliswaar overlappen, maar het verschil in focus blijft niettemin bestaan. Bij VEN-gebieden wordt ook niet gewerkt met instandhoudingsdoelstellingen, terwijl dit bij Natura 2000-gebieden wel het geval is. Vandaar dat bij de VEN-toets de focus niet zozeer ligt op mogelijke 'significante' schade in het licht van instandhoudingsdoelstellingen. Er speelt geen schadedrempel, zoals ook al eerder bleek uit de rechtspraak.² Bij een VEN-toets gaat het

¹ GwH 27 juni 2019, nr. 103/2019.

² RvS 8 juni 2017, nr. 238.444, Ragolle. Dat de VEN-toets op dit punt iets stringenter lijkt geformuleerd dan de habitattoets, is niet strijdig met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Het Grondwettelijk Hof benadrukt in het arrest van 27 juni 2019 dat niet-betekenisvolle maar herstelbare schade wel degelijk kan worden toegestaan mits toepassing van artikel 26*bis* van het Natuurdecreet. In die zin is het dus niet zo dat op basis van de VEN-toets een vergunningsweigering zich opdringt bij de minste schade aan de natuur. Zie GwH 27 juni 2019, nr. 103/2019.

erover dat men geen toestemming mag geven voor activiteiten die onvermijdbare en onherstelbare schade aan het VEN veroorzaken. Hierbij omvat onvermijdbare schade *'de schade die men hoe dan ook zal veroorzaken, op welke wijze men die activiteit ook uitvoert'*. Is deze onvermijdbare schade *'herstelbaar'*, dan mag deze wel worden veroorzaakt.³ Maar dit herstel moet wel worden opgevat als een *'herstel van de schade (...) op de plaats van beschadiging met een kwantitatief en kwalitatief gelijkaardige habitat als deze die er voor de beschadiging aanwezig was'*.⁴

Dit brengt de RvVb ertoe om het betoog van de landbouwer volledig onderuit te halen. Die betoogde immers dat zijn bijdrage (0,8% van de kritische depositiewaarde) te klein of zelfs niet meetbaar zou zijn. Bijgevolg zou geen sprake kunnen zijn van betekenisvolle schade aan het VEN. Maar nu de VEN-toets op zich geen schadedrempel bevat, haalt dat betoog het weigeringsmotief niet onderuit, aldus de RvVb. Dat er louter sprake zou zijn van een *'theoretische'* bijdrage betekent immers nog niet dat er geen sprake zou kunnen zijn van onvermijdbare en onherstelbare schade aan het VEN volgens het verwerpingsarrest. Bovendien is de loutere kans op dergelijke schade voldoende om een vergunning te weigeren. Tot slot stipt de RvVb nog indirect aan dat ook de toepassing van de algemene natuurtoets, die overheden verplicht vermijdbare schade aan de natuur tegen te gaan, tot een vergunningsweigering had kunnen leiden, net omdat de veehouderij ook nog gebruik zou maken van niet-emissiearme staltechnieken.

Artikel 26*bis* van het Natuurdecreet stelt dat de Vlaamse Regering kan bepalen hoe moet worden aangetoond dat een activiteit geen onvermijdbare en onherstelbare schade aan de natuur in het VEN kan veroorzaken. Ik bekijk momenteel of in toepassing van deze bepaling een werkbaar beoordelingskader kan worden opgemaakt.

³ GwH 27 juni 2019, nr. 103/2019.

⁴ *Parl.St.* VI.P. 2001-2002, stuk 967, nr. 1, 17-18.