

Zuhal Demir

Vlaams minister van

Justitie en Handhaving, Omgeving,

Energie en Toerisme

Koning Albert II-laan 7, 6de verdieping

1210 BRUSSEL

T 02 552 61 00

kabinet.demir@vlaanderen.be

www.vlaanderen.be

Aan: Departement Omgeving

ANB

INBO

VLM

VMM

uw bericht van

uw kenmerk

ons kenmerk

bijlagen

vragen naar /e-mail

Kabinet.demir@vlaanderen.be

KZD

telefoonnummer

02 552 61 00

datum

Betreft: Ministeriële instructie betreffende de doelstelling om de varkensstapel met 30% te verminderen

1. De reductiedoelstelling voor varkens in de DPAS

Op 10 maart 2023 heeft de Vlaamse Regering de Programmatische Aanpak Stikstof (DPAS) definitief vastgesteld.¹

Het team Mer had op 9 maart 2023 het plan-MER Programmatische Aanpak Stikstof goedgekeurd (nummer PLMER-0257-GK).

De programmatische aanpak stikstof heeft als centraal doel bij te dragen aan de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen voor Europees beschermde natuur door de impact van stikstofdepositie op Speciale Beschermingszones aangewezen in toepassing van de Habitatrictlijn (SBZ-H) structureel en planmatig terug te dringen.

De PAS is opgevat als een omvattend realisatiegericht programma, met als onderdelen:

- Brongerichte maatregelen om de emissie en depositie van stikstof te verminderen;
- een stikstofsaneringsplan met herstelmaatregelen voor de natuurkwaliteit en het natuurlijk milieu in SBZ-H;

¹ De documenten zijn terug te vinden op: <https://www.vlaanderen.be/stikstof-in-vlaanderen>

- kaders voor de beoordeling van de impact van activiteiten die NOx of ammoniak uitstoten;
- een pakket flankerende maatregelen om sectorinspanningen te ondersteunen;
- een systeem voor monitoring en borging van de programmadoelen.

Voor het terugdringen van de ammoniakuitstoot door de veehouderijen bevat het G8-scenario uit de DPAS per (deel)sector een vooropgestelde emissiereductie bovenop de evoluties en maatregelen vervat in het Luchtbeleidsplan. Bij de doorrekening van de emissiereductiescenario's werd die inspanning verdeeld over alle bestaande bedrijven, vertrekkende van de **referentietoestand 2015**.

Ingevolge deze maatregelen vervat in de DPAS zal het aantal varkens verminderen. In de DPAS werd als globale doelstelling afgesproken om **tegen 2030 een afbouw van de varkensstapel op sectorniveau van 30% van het aantal dieren te realiseren**. Daarnaast werd een aparte vrijwillige stopzettingsregeling uitgewerkt.

Als bijkomende maatregel om versneld de emissie van ammoniak terug te dringen had de Vlaamse regering op 23 februari 2022 al beslist om tegen 2030 de omvang van de varkensstapel in Vlaanderen met 30% te reduceren. Deze doelstelling werd bevestigd in de DPAS van 10 maart 2023. Deels zal dit bewerkstelligd worden door de PAS-maatregelen (stoppen piekbelasters; generieke bronmaatregelen) en de vrijwillige stopzettingsregeling voor veehouderijen met een impactscore >5%. Aanvullend zal een gerichte call opgezet worden gericht op varkensbedrijven met een impactscore >0,5% op nabijgelegen SBZ-H.²

De afbouw van de varkensstapel met 30% zal niet alleen bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen van de DPAS, maar ook een positieve impact hebben op de **waterkwaliteit**.

Uit de Mestrapporten en de ingebrekestelling van de Europese Commissie van 15 februari 2023 blijkt dat de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater de laatste jaren niet alleen onvoldoende verbetert, doch dat er op bepaalde punten zelfs sprake is van een verslechtering van de kwaliteit, in het bijzonder wat betreft de overschrijdingen van de drempelwaarde van 50 mg/l nitraat in het water. Zowel de Nitraatrichtlijn als het Mestdecreet verplichten inzake de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen dat het nitraatgehalte zowel in het grond- als in het oppervlaktewater kleiner blijft dan 50 mg/l zodat ook eutrofiëring van het oppervlaktewater wordt vermeden. Deze overschrijding van deze drempelwaarde en de eutrofiëring van het oppervlaktewater leidt onder meer tot een versnelde groei van algen en hogere plantaardige levensvormen met als gevolg een ongewenste verstoring van het evenwicht tussen de verschillende in het water aanwezige organismen en een verslechtering van de waterkwaliteit, waarbij

² Hier werd inmiddels uitvoering aan gegeven door het BVR van 31 maart 2023 betreffende de vrijwillige stopzetting van varkensstallen. Door de Vlaamse Regering werd bovendien op 16 juni 2023 een ontwerpbesluit een eerste maal principieel goedgekeurd om de in het besluit van 31 maart opgenomen drempel van 0,5% te verlagen naar 0,025%. Deze aanpassing zal niet alleen bijdragen aan de inspanningen om het beoogde doel te bereiken om tegen 2030 30% minder varkens in Vlaanderen te hebben, maar zal ook bijdragen tot de inspanningen om de doelstellingen van het Mestdecreet te bereiken. Doordat er mogelijk meer varkensbedrijven zullen stoppen, zal er logischerwijze ook minder varkensmest geproduceerd en vervolgens afgezet worden, wat bevorderlijk is voor de waterkwaliteit. (cfr. nota aan de VR bij het wijzigingsbesluit).

zowel de gezondheid van de mens, het leven en de aquatische ecosystemen kunnen worden geschaad, de mogelijkheden tot recreatie kunnen worden aangetast of een ander rechtmatig gebruik van het water kan worden gehinderd.

De dierlijke mestproductie in Vlaanderen bedroeg in 2021 128,9 miljoen kg stikstof en 59,7 miljoen kg fosfor (Mestrapport 2022). Varkens produceren respectievelijk 30,5% (voor stikstof) en 34,8% (voor fosfor) van dit Vlaamse jaartotaal. Een reductie van de varkensstapel met 30% (tegenover 2015) zal leiden tot een afname van ongeveer 10% van de productie van N en P in Vlaanderen en zo wezenlijk bijdragen aan zowel een reductie van stikstofemissies als aan een betere waterkwaliteit door het verminderen van de hoeveelheid uitgereden mest (N en P).

In 2015 waren er 5.981.191 varkens in Vlaanderen. In 2022 was dit al terug gelopen tot 5.388.318 varkens.³ Dat is een afname van 10% op 7 jaar. De resterende afbouw van 20% ten opzichte van het referentiejaar 2015 of 1.201.484 varkens (om te komen tot **4.186.834 varkens** of 30% minder dan in 2015) dient de komende 7 jaar (2023-2030) gerealiseerd te worden. De autonome evolutie van afbouw de voorbije 7 jaar is onvoldoende om de doelstelling in 2030 te realiseren.

2. De reductiedoelstelling is een beleidsmatig gewenste ontwikkeling

Overeenkomstig artikel 4.3.1, §2 VCRO wordt de verenigbaarheid van een vergunningsaanvraag met de goede ruimtelijke ordening 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 van de VCRO.

Bij deze beoordeling wordt rekening gehouden met de in de omgeving bestaande toestand, doch kunnen ook de **beleidsmatig gewenste ontwikkelingen** (BGO) met betrekking tot de voormelde aandachtspunten in rekening worden gebracht.

Artikel 1.1.4 VCRO bepaalt dat de ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de **gevolgen voor het leefmilieu** en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.

³ <https://www.vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen/landbouw-en-visserij/veestapel>

Voor het aandachtspunt met betrekking tot o.m. de gevolgen voor het leefmilieu kan dus een beleidsmatig gewenste ontwikkeling in rekening worden gebracht.⁴

De hoger vermelde **reductiedoelstelling om de varkensstapel tegen 2030 met 30% te verminderen dient als een BGO te worden aangemerkt**. Een BGO houdt immers in dat de overheid die beschikt over een appreciatiemarge, gebruik kan maken van die beoordelingsvrijheid om in vergunningsbeslissingen consequent een toekomstig gewenste lijn te volgen. De reductiedoelstelling draagt vanzelfsprekend bij aan de duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij rekening wordt gehouden met de gevolgen voor het leefmilieu.⁵

3. Toepassing in de advies- en vergunningenpraktijk

Het verlenen van vergunningen voor bijkomende dierplaatsen voor varkens zou de voormelde reductiedoelstelling hypothekeren.⁶ Zowel de maatregelen om stikstofuitstoot- en deposities te verminderen alsook de verplichting om de waterkwaliteit te verbeteren zouden ernstig in het gedrang komen indien bijkomende dierplaatsen voor varkens zouden worden vergund.⁷ De gunstige effecten van de (vrijwillige) opkoopregelingen zouden eveneens teniet worden gedaan indien het vergunningenbeleid zou toelaten dat de varkensstapel opnieuw zou kunnen aangroeien of niet afdoende zou afnemen.

Het spreekt voor zich dat de voormelde BGO op een consequente wijze dient te worden toegepast, maar niet als een reglementaire bepaling kan worden aanzien. Desalniettemin dient de reductiedoelstelling om de varkensstapel met 30% te verminderen wel een doorwerking te kennen in de advies- en vergunningverlening. Bij elke vergunningsaanvraag zal derhalve moeten worden getoetst en worden

⁴ Zie C. MARTENS, "Het criterium van de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen bij het beoordelen van omgevingsvergunningsaanvragen", *T. Gem.* 2023/1, 5.

⁵ Bovendien wordt opgemerkt dat artikel 4.3.4 VCRO voorziet in een facultatieve weigeringsgrond voor projecten die niet wenselijk geacht worden omwille van doelstellingen en zorgplichten in het beleidsdomein van de adviserende instantie. De zorg voor de luchtkwaliteit, waterkwaliteit en biodiversiteit, en de doorvertaling ervan in concrete doelstellingen, zoals verankerd in o.m. de Nitraatrichtlijn, het Mestdecreet, de Habitatrictlijn, het Natuurdecreet, de DPAS, zijn duidelijk doelstellingen die in het beleidsdomein zitten van meerdere adviserende instanties uit het beleidsdomein Omgeving. Een advies dat zich baseert op dergelijke doelstellingen en daarbij aangeeft dat deze doelstellingen uitdrukkelijk zijn opgenomen is in het beleid van de Vlaamse overheid en van de entiteit in kwestie, kan ook gekaderd worden in het algemene doelstellingenartikel 1.1.4 VCRO, dat onder meer stelt dat de behoeften van de toekomstige generaties niet in het gedrang mogen komen en dat moet rekening gehouden worden met de toekomstige gevolgen voor het leefmilieu.

⁶ Vgl. RvVb 19 september 2017, nr. A/1718/0075.

⁷ Dit geldt ook indien bij een uitbreiding van een bestaande inrichting de bijkomende stikstofemissies zouden worden opgevangen door interne saldering. Het opvangen via interne saldering van de bijkomende stikstofemissies heeft immers enkel betrekking op de atmosferische stikstofdepositie en de mate die bijdraagt aan de kritische depositiewaarde van stikstofgevoelige, Europees te beschermen habitats in SBZ-H. Die interne saldering verhelpt dan ook (niet noodzakelijk) aan het probleem dat de bijkomende mestproductie kan veroorzaken voor de waterkwaliteit.

gemotiveerd of het wenselijk is of wordt voldaan aan de BGO⁸, waarbij vanzelfsprekend rekening wordt gehouden met de doelstellingen van de DPAS en de noodzaak om de waterkwaliteit te verbeteren.

4. Hoe omgaan met lopende vergunningsaanvragen?

Deze instructie is van onmiddellijke toepassing in alle lopende vergunningsaanvragen waarin nog geen definitieve beslissing werd genomen.

5. Geldigheidsduur instructie

Deze instructie is van toepassing totdat de afbouw van de varkensstapel met 30% ten opzichte van het referentiejaar 2015 is gerealiseerd. Hierna dient te worden geëvalueerd of vergunningsaanvragen de gerealiseerde doelstelling niet opnieuw in het gedrang brengen.

⁸ Vgl. RvVb 16 juni 2020, nr. A/1920/0921.

Deze instructie wordt bekendgemaakt op de relevante websites en wordt meegedeeld aan de andere vergunningverlenende overheden en de betrokken maatschappelijke actoren.

Brussel,

Zuhal DEMIR
Vlaams Minister van Justitie en Handhaving, Energie, Omgeving en Toerisme