

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft:

- Ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering over de afwijkende berekeningsmethode van de referentiesituatie 2021, de vrijstelling van reductieverplichtingen en de aanwijzing van verwerkingsverantwoordelijken
- Definitieve goedkeuring

Samenvatting

Om overeenkomstig het decreet van 26 januari 2024 over de programmatische aanpak stikstof (hierna Stikstofdecreet genoemd), de PAS-referentie 2030 te bepalen, moet eerst de referentiesituatie 2021 bepaald worden. Deze wordt overeenkomstig het Stikstofdecreet bepaald aan de hand van de gemiddelde veebezetting overeenkomstig de Mestbankaangifte voor het productiejaar 2021. Als deze gemiddelde veebezetting niet representatief is omwille van de in het Stikstofdecreet vermelde situaties (investering inzake dierplaatsen, nulbezetting, overmacht), kan de exploitant een afwijkende berekeningsmethode vragen. Dit besluit bepaalt de nadere regels voor het aanvragen en berekenen van deze afwijkende referentiesituatie en voorziet in een commissie die zal beslissen over deze aanvragen. Daarnaast bepaalt dit besluit hoe de begrenzing tot de vergunde of geacteerde aantallen moet worden uitgevoerd om de referentiesituatie te bepalen. Dit besluit voorziet ook in een lijst met diercategorieën waarvoor vastgesteld wordt dat er geen ammoniakemissiereducerende maatregelen voor zijn waardoor voor die diercategorieën een vrijstelling van de reductieverplichtingen verkregen kan worden. Ten slotte wordt waar nodig de verwerkingsverantwoordelijke bepaald in toepassing van de algemene verordening gegevensbescherming.

1 SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsveld: Omgeving en Natuur (beleidsdomein Omgeving)

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd aangepast aan het wetgevingstechnisch en taalkundig advies nr. 2024/220 van 29 mei 2024.

De Inspectie van Financiën verleende op 27 mei 2024 een gunstig advies. Het akkoord van de minister van begroting is niet vereist.

Op 7 juni 2024 heeft de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring gegeven. Zie hiervoor de documenten VR 2024 0706 DOC.0851.

De Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens heeft advies met nummer 2024/061 gegeven op 16 juli 2024. Dit advies wordt besproken onder punt 4.

De Gegevensbeschermingsautoriteit heeft op 26 juli 2024 een standaardadvies met nummer 65/2023 van 24 maart 2023 gegeven.

De Raad van State heeft advies 76.889/1/V gegeven op 30 juli 2024. Dit advies wordt besproken onder punt 4.

2 INHOUD

ALGEMENE TOELICHTING

Het decreet van 26 januari 2024 over de programmatische aanpak stikstof (hierna: Stikstofdecreet) hanteert het concept 'PAS-referentie 2030' als de maximale jaarhoeveelheid ammoniak die een varkens-, pluimvee- of rundveehouderij na eind 2030 nog mag uitstoten. De PAS-referentie 2030 wordt bepaald op basis van de emissietoestand van de betreffende ingedeelde inrichting of activiteit (IIOA) in 2021 ('referentiesituatie 2021'). De referentiesituatie 2021 wordt overeenkomstig artikel 5, vierde lid, van het Stikstofdecreet, bepaald door de gemiddelde veebezetting van de IIOA in kwestie, gespecificeerd per stalsysteem waarin de dieren in kwestie gehouden werden, overeenkomstig de gegevens van de Mestbankaangifte voor het productiejaar 2021, te vermenigvuldigen met de relevante ammoniakemissiefactoren en in voorkomend geval te verhogen met de leegstandspercentages die opgenomen zijn in de lijst die als bijlage 1 bij het Stikstofdecreet is gevoegd.

In het zevende lid van dat artikel 5 worden een aantal situaties omschreven waarvoor een afwijking op de berekening van de referentiesituatie 2021 gevraagd kan worden. De mogelijkheid tot afwijking wordt voorzien voor bedrijven waar de gemiddelde veebezetting in 2021 (die de referentiesituatie 2021 bepaalt en waarop vervolgens de PAS-referentie 2030 gestoeld wordt) geen goede indicator is, omdat ze hetzij in die periode omwille van een overmachtssituatie net een lagere veebezetting hadden, hetzij omdat ze recent geïnvesteerd hadden in (extra) dierplaatsen. Wat de investeringen betreft, gaat het bijvoorbeeld niet om de normale onderhoudswerkzaamheden. Het kan gaan om het creëren van extra dierplaatsen of om investeringen die tot gevolg hebben dat tijdelijk de maximale of normale veebezetting niet aanwezig is (bijv. in 2021 de bouw van een nieuwe stal zonder stijging van het aantal dierplaatsen). In veel gevallen zal aan die investering ook een aanpassing van de vergunning gekoppeld zijn, doch in een aantal gevallen kan het ook gaan om optimalisaties binnen een bestaande vergunning. De afwijkende berekening voor de PAS referentie omwille van een investering inzake dierplaatsen kan ook toegepast worden voor bedrijven die sinds 2017 een bedrijfsovername deden. Er wordt tevens een afwijking voorzien voor de exploitaties die vergund zijn na 2021 en bijgevolg geen cijfers hebben voor de gemiddelde veebezetting van 2021.

Zoals voorzien in de delegatiebepaling aan de Vlaamse Regering in artikel 5, negende lid, 1°, 2° en 3°, bepaalt dit besluit voor de hierboven vermelde afwijkingssituaties onder welke voorwaarden de referentiesituatie 2021 als niet representatief wordt beschouwd en nadere regels voor de toepassing

van een afwijkende berekeningsmethode van de referentiesituatie 2021. Dit besluit bepaalt ook de wijze waarop een exploitant een vraag voor de toepassing van een afwijkende berekeningsmethode van de referentiesituatie, moet stellen en op welke wijze deze afgehandeld wordt. Het is immers steeds de exploitant die het initiatief moet nemen om gebruik te maken van de afwijkende berekening door hiervoor een aanvraag in te dienen. Als de exploitant geen aanvraag indient of deze niet verkrijgt, blijft de Mestbankaangifte van het productiejaar 2021 de referentie.

Daarnaast voorziet dit besluit ook in nadere regels voor de toepassing van artikel 5, vijfde lid van het Stikstofdecreet door nader te bepalen hoe de daar vermelde begrenzing tot de vergunde of geacteerde aantallen moet worden uitgevoerd. Dezelfde methodiek is ook van toepassing wanneer op basis van dit besluit voor de afwijkende referentiesituatie een begrenzing aan de vergunde of geacteerde aantallen vereist is.

Een vierde hoofdstuk van dit besluit voorziet in een lijst met diercategorieën waarvoor vastgesteld wordt dat er geen ammoniakemissiereducerende maatregelen voor zijn vastgesteld. Artikel 12, §1, 3° van het Stikstofdecreet bepaalt namelijk dat de Vlaamse Regering dergelijke lijst vaststelt waardoor ook voor die diercategorieën een vrijstelling van de reductieverplichtingen verkregen kan worden, zolang er geen ammoniakemissiereducerende maatregelen zijn vastgesteld. Dit is op heden onder andere het geval voor ander pluimvee dan kippen en voor beren.

Ten slotte wordt waar nodig de verwerkingsverantwoordelijke bepaald in uitvoering van artikel 58, §1, tweede lid van het Stikstofdecreet.

Voor een artikelsgewijze toelichting wordt verwezen naar het Verslag aan de Vlaamse Regering.

3 BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Dit voorontwerp van besluit heeft geen budgettaire impact. De Inspectie van Financiën verleende op 27 mei 2024 een gunstig advies en stelde dat het akkoord van de Vlaamse minister van Begroting niet vereist is.

B. ESR-TOETS

/

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Dit voorontwerp van besluit heeft geen impact op het personeel van de Vlaamse Overheid.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Dit voorontwerp van besluit heeft geen impact op de lokale en provinciale besturen.

4 ADVIEZEN GBA, VTC EN RAAD VAN STATE

De **Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens** (VTC) heeft advies met nummer 2024/061 gegeven op 16 juli 2024. In het algemeen verwijst de VTC meermaals naar haar advies dat uitgebracht en verwerkt werd bij het Stikstofdecreet. Het voorwerp van voorliggend besluit inzake de verwerking van persoonsgegevens is echter veel beperkter (dan het integrale decreet): dit besluit geeft enkel uitvoering aan de delegatie aan de Vlaamse Regering opgenomen in artikel 58, §1, tweede lid om de verwerkingsverantwoordelijken te bepalen. Andere aspecten relevant voor de bescherming van persoonsgegevens zijn voor dit besluit niet aan de orde. De elementen van het advies die geen betrekking hebben op de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijken kunnen in dit besluit aldus niet worden meegenomen. Er wordt op die aspecten van het advies hier dan ook niet verder ingegaan.

Wat betreft de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijken beveelt de VTC onder titel '4. Verantwoordelijkheid' in punt 29 aan om de verwerkingsverantwoordelijken nominatief aan te geven in plaats van deze te omschrijven. Het is echter dossierafhankelijk welke de vergunningverlenende overheid is, het is dus niet mogelijk hier een meer precieze aanduiding voor op te nemen. Naar aanleiding van de aanbeveling onder punt 16 van het advies van de VTC kan hier nog aangegeven worden dat de gegevens verwerkt worden op basis van de rechtvaardigingsgrond "taak van algemeen belang".

Het advies van de VTC geeft dan ook geen aanleiding tot aanpassing van het ontwerp van besluit.

De **Gegevensbeschermingsautoriteit** heeft haar standaardadvies met nummer 65/2023 van 24 maart 2023 gegeven op 26 juli 2024. Het advies gaf geen aanleiding tot aanpassing van het ontwerp van besluit.

Op 30 juli 2024 verleende de **Raad van State** advies over het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering. De wijze waarop met dit advies wordt omgegaan, wordt hieronder toegelicht.

- De opmerking onder punt 4.2. wordt gevolgd, artikel 9, vijfde lid, van het voorontwerp dat voorzorg in een afwijkende verjaringstermijn voor beroepen bij de Raad van State, wordt geschrapt. De in artikel 30, §1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, bepaalde termijn voor een beroep bij de Raad van State, is dus van toepassing.
- Wat betreft de opmerking onder punt 5: zoals hierboven toegelicht, zijn er geen wijzigingen doorgevoerd naar aanleiding van de adviezen van de VTC en GBA, een bijkomende adviesvraag aan de Raad van State, afdeling Wetgeving is dus niet vereist.
- Er wordt ingegaan op de algemene opmerking onder punt 6: een verslag aan de Vlaamse Regering wordt toegevoegd. De Raad van State wijst hier op de nood dat exploitanten moeten begrijpen hoe ze hun aanvraag moeten indienen en onderbouwen. De in het decreet voorziene aftopping aan de nutriëntenemissierechten waarover de landbouwer op 1 januari 2024 beschikt, werd om legistische redenen niet herhaald in het voorontwerp van besluit. Het zou echter onduidelijk kunnen zijn voor de exploitant hoe hij die aftopping moet zien wanneer in de afwijkende berekeningsmethode gewerkt wordt met het vergund aantal dierplaatsen als veebezetting. Om duidelijk te maken hoe de exploitant op dit punt de aanvraag moet indienen en onderbouwen, werd aan artikel 2 een derde lid toegevoegd waarin dit wordt verduidelijkt. Om dezelfde redenen en in het bijzonder voor een goed begrip van deze woorden in het besluit, werd ook een definitie toegevoegd van het zinsdeel 'gemiddelde veebezetting die overeenkomt met de vergunning'.

- In punt 7 verwijst de Raad van State naar zijn vraag aan de gemachtigde of en in welke mate met de ontworpen maatregelen al rekening is gehouden in het plan-MER en bij de passende beoordeling van de PAS. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt: “Voorliggend ontwerpbesluit geeft onder meer uitvoering aan de bepaling van het Stikstofdecreet, waarmee een rundvee-, varkens- of pluimveehouderij voor het bepalen van haar maximale ammoniakemissie na 2030, beroep kan doen op een afwijkende berekeningsmogelijkheid. Bij die afwijkende berekening wordt de maximale ammoniakemissie na 2030 niet gebaseerd op de veebezetting in 2021 van de inrichting in kwestie, maar baseert men zich – naargelang de uitzonderingsgrond – op de vergunde toestand of op de veebezetting in een ander jaar.

Het Stikstofdecreet voorziet drie belangrijke mechanismen om te waarborgen dat de verdere operationalisering en uitvoering van het stikstofbeleid (o.a. via uitvoeringsbesluiten, via individuele vergunningverlening, via de ondersteunende tools; ...) gebeurt binnen de conclusies van het plan-MER en de passende beoordeling van de PAS. (1) De emissievolumes aan ammoniak die tegen eind 2030 gerealiseerd moeten worden, werden op (sub)sectorniveau decretaal vastgelegd; (2) de reductiepercentages die in iedere sector op bedrijfsniveau gerealiseerd moeten worden, werden eveneens decretaal vastgelegd; (3) het decreet voorziet voor rundvee in het herzien van die percentages in functie van de tussentijdse voortgang van de emissiereductie.

Ten slotte voorziet het Stikstofdecreet in een borgingssysteem van monitoring, evaluatie en bijsturing van uitvoeringsmodaliteiten om de decretaal vastgelegde emissievolumes (uit de plan-MER, cfr. supra) op sectorniveau te realiseren.

Als dat het voorwerp van uw vraag zou zijn, kan wat betreft de mogelijkheid tot afwijking van de referentiesituatie 2021 en de mogelijkheid tot vrijstelling voor specifieke diercategorieën verwezen worden naar een aantal passages in het plan-MER en de passende beoordeling van de PAS. In het MER en in de passende beoordeling van de PAS werd wel degelijk rekening gehouden met een doorvertaling van de sectordoelstellingen naar bedrijfsniveau om voor ieder tot de sector horend bedrijf een PAS-referentie te kunnen bepalen. Dit vereist uiteraard individuele correcties als door uitzonderlijke omstandigheden voor een specifiek bedrijf de gemiddelde veebezetting voor het jaar 2021 niet representatief is. Dergelijke omstandigheden zijn van een dermate bedrijfsspecifiek detailniveau dat die niet concreet in detail meegerekend kunnen worden voor een plan met plan-MER voor het hele Vlaamse Gewest. Maar aangezien de verrekeringen op sectorniveau gebeurden (en hieromtrent waarborgen zijn voorzien cfr. supra), kan worden gesteld dat de vooropgestelde aanpak meegenomen is bij de MER/passende beoordeling van de PAS. (Zie bijvoorbeeld onder 3.2.11 van de MER van de PAS en onder 2.5 van de passende beoordeling van de PAS: ‘Er wordt een methodiek uitgewerkt om te komen tot ‘PAS-referentie 2030’ op bedrijfsniveau in plaats van op stalniveau.’). Ook met de vrijstelling voor diercategorieën waarvoor geen maatregelen voorhanden zijn, werd rekening gehouden in het MER van de PAS (zie bv. onder 3.2.5.2 Correctiemechanisme) en in de passende beoordeling van de PAS (zie bv. onder 6.1.1.4 PAS). Als de vraag betrekking zou hebben op de maatregelen bedoeld in artikel 13: daar werd eveneens rekening mee gehouden (zie bv. bij het MER voor de PAS onder 3.2.5.2 Correctiemechanisme).”

- Artikel 4

Omtrent artikel 4, eerste lid, 2° en 4° acht de Raad van State de draagwijdte van het begrip “meest representatieve gemiddelde veebezetting” en de woorden “als dat meer representatief is” niet duidelijk, noch op welke wijze of door wie eraan invulling zal worden gegeven. De toelichting van de gemachtigde dat de exploitant dit bij het vragen van de afwijking zelf moet aangeven, vindt de Raad van State onvoldoende om alle onduidelijkheid weg te werken. Hieromtrent kan ter verduidelijking worden aangevuld dat met de meest representatieve situatie hier bedoeld wordt op de situatie die het best de gemiddelde veebezetting weergeeft die het bedrijf zou hebben gehad in 2021 mocht de investering in

2021 volledige uitwerking gehad hebben. Het is immers in deze gevallen ten gevolge van de investering dat de gemiddelde veebezetting voor het jaar 2021 op basis van de Mestbankaangifte niet representatief is voor het bedrijf voor de situatie na de investering. De tekst wordt in die zin verduidelijkt.

In de opmerking onder punt 9 wordt aangegeven dat het Wetboek van Vennootschappen en Verenigingen het meervoudig stemrecht heeft mogelijk gemaakt voor de aandeelhouders. De Raad van State suggereert dat in artikel 4 dan ook hiermee kan gewerkt worden. Op deze suggestie wordt niet ingegaan, er wordt wel degelijk beoogd te werken met het aantal aandelen (die ook een financieel belang vertegenwoordigen) en niet met de stemrechten.

- Artikel 7

De tekstuele correctie vermeld in artikel 11, eerste lid werd opgenomen. De Raad van State stelt daarnaast vragen over de interpretatie van het begrip “andere naaste” en “actieve rol” in artikel 7, eerste lid, 1° en 2°. De Raad vraagt of deze begrippen niet verduidelijkt moeten worden. Deze verduidelijking wordt opgenomen in het verslag. Het is expliciet niet de bedoeling in de tekst van het besluit hier een meer specifieke invulling aan te geven. Het is immers onmogelijk om alle denkbare concrete situaties te vatten door een meer specifieke omschrijving – zonder daarbij bovendien ongewenste ongelijkheden in te bouwen. Het is aan de exploitant om bij de aanvraag aan te tonen dat er sprake is van een overlijden of langdurige ziekte van een andere naaste die een actieve rol speelde op de IIOA in kwestie. Het referentiepunt is steeds dat de ingeroepen overmachtssituatie een aantoonbare impact had op de gemiddelde veebezetting in 2021.

- Artikel 8

De correcties van de interne verwijzingen werden opgenomen.

- Artikel 9

Het vijfde lid werd ingevolge het advies geschrapt.

- Artikel 10

Punt 14, 15, 16 en 18 worden gevolgd, de tekst werd hieraan aangepast.

In punt 17 van zijn advies merkt de Raad van State op dat er onduidelijkheid is inzake bevoegdheidsverdeling tussen de Commissie Afwijkende PAS-referentiesituatie en de minister door het naast elkaar opnemen van artikel 10, §1, vijfde lid van het ontwerp en artikel 10, §6 van het ontwerp. Om deze onduidelijkheid weg te nemen, wordt artikel 10, §6 geschrapt en wordt de delegatie aan de minister meer concreet omschreven. Een huishoudelijk reglement van de Commissie zal moeten voldoen aan de nadere regels die de Vlaamse minister hieromtrent desgevallend bepaalt.

- Artikel 11

De draagwijdte van artikel 11 wordt verduidelijkt aan de hand van een voorbeeld dat in het verslag is opgenomen.

- Artikelen 13 tot 16

De Raad stelt in zijn advies dat een delegatie aan een minister enkel betrekking kan hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden. De Raad stelt vast dat de opdrachten die in de artikelen 13 tot 16 van het ontwerp aan de minister werden toegekend, niet aan die vereiste voldoen. In navolging van het advies van de Raad van State worden deze artikelen uit het ontwerp weggelaten.

5 VERDER TRAJECT

Voorliggend ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering wordt na definitieve goedkeuring overgemaakt voor publicatie in het Belgisch Staatsblad.

6 VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar definitieve goedkeuring te geven aan het bijgaande ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering over de afwijkende berekeningsmethode van de referentiesituatie 2021, de vrijstelling van reductieverplichtingen en de aanwijzing van verwerkingsverantwoordelijken, en aan het bijbehorende verslag aan de Vlaamse Regering;
- 2° de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme te gelasten het voormelde besluit van de Vlaamse Regering in extenso te laten publiceren in het Belgisch Staatsblad, samen met het verslag aan de Vlaamse Regering.

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR

Bijlagen:

1. Ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering over de afwijkende berekeningsmethode van de referentiesituatie 2021, de vrijstelling van reductieverplichtingen en de aanwijzing van verwerkingsverantwoordelijken;
2. Verslag, horend bij het voormeld ontwerpbesluit;
3. Advies 2024/061 van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens;
4. Standaardadvies 65/2023 van de Gegevensbeschermingsautoriteit;
5. Advies Raad van State 76.889/1/V van 30 juli 2024.