

DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van de VLAREME van 28 oktober 2016, wat betreft de equivalente maatregelen
- Definitieve goedkeuring

Samenvatting

In het Mestdecreet is voorzien dat voor een aantal van de standaardmaatregelen die in de gebiedstypes 2 en 3 moeten nageleefd worden, equivalente maatregelen kunnen vastgelegd worden die de landbouwers als alternatief voor deze standaardmaatregelen kunnen uitvoeren. Voorliggend besluit bevat het regelgevend kader rond deze equivalente maatregelen. Zo wordt de werking van de beoordelingscommissie voor equivalente maatregelen (BEM) geregeld en de wijze waarop de lijst van equivalente maatregelen vastgelegd wordt.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsdomein: Omgeving

Beleidsveld: Omgeving en natuur

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd aangepast aan het wetgevingsadvies nr. 2020/313 van 21 september 2020.

Voorliggend ontwerp van besluit werd principieel goedgekeurd op de Vlaamse Regering van vrijdag 13 november 2020 (VR 2020 1311 DOC. 1250-1).

Het advies van de Raad van State over voorliggend ontwerp van besluit werd verleend op 15 december 2020 (advies 68.317/1) en gaat als bijlage 2. De Raad van State maakte in zijn advies drie kleine opmerkingen over het voorliggend ontwerp van besluit. Meer bepaald stelde de Raad dat, aangezien in het Mestdecreet bij de beschrijving van wat een equivalente maatregel is, de term "alternatieve MITIGERENDE maatregel" wordt gebruikt. In de voorliggende ontwerp tekst was het woord "mitigerende" weggelaten. Voor de duidelijkheid adviseert de Raad van State om de term mitigerende toe te voegen.

De ontwerptekst vermeldde ook expliciet dat, naast alle belanghebbenden, zowel de minister als de leden van de BEM equivalente maatregelen konden voorleggen aan de BEM. De Raad merkt echter op dat deze explicitering overbodig is, aangezien zowel de minister als de leden van de BEM als belanghebbende een advies kunnen inwinnen.

Tenslotte was er in de ontwerptekst al vermeld dat de lijst van equivalente maatregelen als een bijlage bij de VLAREME gevoegd zal worden. Aangezien deze lijst momenteel echter nog niet gevoegd is bij het besluit, dient deze bepaling geschrapt te worden.

De tekst van voorliggend besluit werd aangepast overeenkomstig de opmerkingen van de Raad van State.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Met het decreet van 24 mei 2019 houdende wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en van het Mestdecreet van 22 december 2006, wat de implementatie van het zesde Mestactieprogramma betreft, is het zesde Mestactieprogramma, dewelke opgesteld is in navolging van de verplichtingen van de Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, in de decretale regelgeving omgezet.

Met de hoger vermelde wijziging van het Mestdecreet van 22 december 2006 werd Vlaanderen ingedeeld in vier verschillende gebiedstypes, op basis van de waterkwaliteit. Voor wat betreft de gebieden met de slechtste waterkwaliteit, zijnde de gebiedstype 2 en 3, gelden er een aantal standaardmaatregelen. In het Mestdecreet is voorzien dat voor een aantal van de standaardmaatregelen die in de gebiedstypes 2 en 3 moeten nageleefd worden, equivalente maatregelen kunnen vastgelegd worden die de landbouwers als alternatief voor deze standaardmaatregelen kunnen uitvoeren.

Voorliggend besluit regelt de wijze waarop deze equivalente maatregelen vastgelegd kunnen worden en bevat eveneens een aantal nadere regels omtrent de BEM, die ter zake een adviserende rol heeft. Het ontwerp van voorliggend besluit werd ook besproken met de BEM.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Het voorliggend ontwerp van besluit bevat vier artikelen.

Het eerste artikel voegt, voor de leesbaarheid een definitie toe. Om in de tekst van voorliggend besluit gemakkelijk te kunnen verwijzen naar de BEM, vermeld in artikel 14, §5, van het Mestdecreet van 22 december 2006, wordt deze commissie, met artikel 1, gedefinieerd als de BEM.

Met artikel 2 van voorliggend besluit wordt in de VLAREME een afdeling 5 toegevoegd, getiteld "Afdeling 5. Lijst van equivalente maatregelen". Deze afdeling, die zal bestaan uit twee artikelen, bevat de nadere regels over de wijze waarop de lijst van equivalente maatregelen opgesteld zal worden.

Equivalenten maatregelen zijn, overeenkomstig het Mestdecreet, mogelijk voor drie van de standaardmaatregelen die gelden in de gebiedstypes 2 en 3. Met name voor het inzaaien en aanhouden van vanggewassen (de vanggewasverplichting), voor de vermindering van de toegelaten werkzame stikstof bemesting (de bemestingsvermindering) en voor de strengere vervoersbepalingen aangaande de najaarsbemesting met vloeibare dierlijke mest (de mestvervoerbepaling).

Opdat een maatregel als equivalent zou beschouwd worden, moet, voor wat betreft de standaardmaatregelen vanggewasverplichting en bemestingsvermindering, de reductie van de stikstofverliezen die door de equivalente maatregel gerealiseerd zal worden, minstens vergelijkbaar zijn met de reductie die door de betrokken standaardmaatregel gerealiseerd wordt. Voor de mestvervoerbepaling moet de equivalente maatregel een vergelijkbare opvolging van de bemesting inhouden. Om dit te beoordelen moet er een weging gebeuren, van zowel de standaardmaatregel als van elke equivalente maatregel. Het artikel 3.5.1. dat met artikel 2 van voorliggend besluit wordt ingevoerd, werkt dit wegingsmechanisme nader uit.

Voor de standaardmaatregelen vanggewasverplichting en bemestingsvermindering wordt de equivalentie beoordeeld op basis van de reductie van de stikstofverliezen, uitgedrukt in kg stikstof. In de lijst van de equivalente maatregelen dient dus voor elke maatregel die equivalent is aan één van deze twee maatregelen, vermeld te worden hoe groot de reductie van de stikstofverliezen is, uitgedrukt in kilogram stikstof, die door deze equivalente maatregel gerealiseerd zal worden. Om deze reductie te kunnen vergelijken met deze van de standaardmaatregelen is in paragraaf 2 van artikel 3.5.1. ook bepaald wat het gewicht is van de standaardmaatregel.

In de bepaling van het gewicht van de standaardmaatregelen vanggewassen en verminderde bemesting moet rekening gehouden worden met een variabiliteit die o.a. te maken heeft met gewasspecifieke, teelttechnische, bodemkundige en klimatologische aspecten. Voor beide maatregelen wordt uitgegaan van omstandigheden die tot een volwaardig effect van de maatregel leiden. Op basis van wetenschappelijk onderzoek kan voor de vanggewassen uitgegaan worden, van een N-opname, en bijgevolg een beperking van het nitraatresidu van 60 kg N per ha. Rekening houdend met een nitraatuitspoeling gedurende de winterperiode van 66 % van het nitraatresidu wordt de reductie van de stikstofverliezen, die door een hectare vanggewas gerealiseerd wordt, op 40 kg bepaald. Deze waarde werd ook besproken met de leden van de BEM. Hoewel zij stellen dat zij geen uitsluitsel kunnen geven over de cijfers, was het wel zo dat voor de vanggewassen de 40 globaal als een goede inschatting kan beschouwd worden.

Voor de bemestingsvermindering is de reductie afhankelijk van het percentage waarmee de bemesting met werkzame N verminderd moet worden. Er wordt ingeschat dat een vermindering van de bemesting met 5%, resulteert in een verlaging van het nitraatresidu met 11,5 kg N/ha. Gelijkaardig als bij de vanggewassen wordt er van uit gegaan dat dit, overeenkomstig het derde lid van paragraaf 2, resulteert in een reductie van de stikstofverliezen met 7,5 kg. Een evenredige doorrekening kan toegepast worden voor de andere reductieclassen van de bemestingsnorm werkzame N. De leden van de BEM merkten echter op dat een evenredige doorrekening niet correct is, aangezien het effect van lagere bemestingsnormen op de stikstofverliezen afneemt naarmate de bemestingsdosis steeds lager wordt. En een evenredige doorrekening dan ook niet correct is. Omwille van het afnemend effect van steeds lagere bemestingsnormen op het nitraatresidu, en rekening houdend met een gelijkaardig uitspoelingspercentage van 66 % van het nitraatresidu, wordt daarom ingeschat dat een vermindering van de bemesting met 5, 10, 15 en 20 % resulteert in een reductie van de stikstofverliezen met resp. 7,5, 15, 20 en 22,5 kg.

Voor de mestvervoerbepaling dient de opvolging van de bemesting van de equivalente maatregel ten opzichte van de standaardmaatregel met elkaar vergeleken te worden. Er is echter geen eenheid waarmee de mate van opvolging van de bemesting kan uitgedrukt worden. Vandaar dat in voorliggend besluit gekozen is om, voor deze maatregel, het gewicht in percent uit te drukken

en waarbij de opvolging die door de standaardmaatregel gerealiseerd wordt, op 100% wordt bepaald.

Het tweede artikel dat in de nieuwe afdeling 5 ingevoegd wordt, zijnde het artikel 3.5.2., regelt de vastlegging en opvolging van de lijst van de equivalente maatregelen. Voorafgaand aan de opname van een maatregel, wordt over de maatregel een advies uitgebracht door de BEM.

In haar adviezen beoordeelt de BEM de maatregelen die als equivalente maatregel in aanmerking komen. Deze beoordeling gebeurt, overeenkomstig het Mestdecreet, op basis van de meest actuele wetenschappelijke inzichten. Dit betekent bijvoorbeeld dat voor heel recente, innovatieve maatregelen, waarvoor nog weinig studies voorliggen aangaande het effect dat deze maatregelen zullen hebben, de leden van de BEM deze beoordeling kunnen doen, op basis van de beschikbare wetenschappelijke kennis die er ter zake is; in haar advies geeft de BEM aan op welke informatie hun advies is gestoeld. In haar advies geeft de BEM ook een inschatting van het effect van de voorgestelde maatregel, met name hoe groot de reductie van de stikstofverliezen zal zijn, uitgedrukt in kg N, die, naar de mening van de BEM, op basis van de actuele wetenschappelijke kennis ter zake, door de voorgestelde equivalente maatregel zal gegenereerd worden. Bij de opmaak van haar adviezen kan de BEM, met name voor wat betreft de bepaling van het gewicht van een voorliggende equivalente maatregel, zich baseren op courante, gangbare, normale situaties. De aannames die aan de basis lagen voor het bepalen van het gewicht van de standaardmaatregelen kunnen naar analogie toegepast worden voor het bepalen van het gewicht van een voorliggende equivalente maatregel.

Deze adviezen worden overgemaakt aan de minister, die vervolgens een voorstel van de equivalente maatregelen voorlegt aan de regering. De vastgestelde equivalente maatregelen zullen vervolgens als een bijlage opgenomen worden bij de VLAREME.

De tweede paragraaf voorziet dat een equivalente maatregel ten minste om de vier jaar geëvalueerd moet worden.

Een landbouwer die bijvoorbeeld voor de standaardmaatregel "inzaaien van vanggewassen", voor een equivalente maatregel wil kiezen, zal in de bijlage bij de VLAREME de verschillende equivalente maatregelen vinden die er ter beschikking zijn, voor deze standaardmaatregel. Voor elk van deze maatregelen zal het gewicht van de maatregel uitgedrukt zijn in kg stikstof. In de meeste gevallen zal dit een gewicht zijn per hectare. Doch het is ook mogelijk dat het gewicht een vast gewicht is, per bedrijf omdat een maatregel ook een innovatief bedrijfssysteem kan zijn.

Binnen die groep van maatregelen kan de landbouwer dan opteren voor één of meerdere maatregelen, waarbij het totale gewicht van deze maatregelen (uitgedrukt in kg N), minstens gelijk moet zijn aan 40 maal het aantal hectares vanggewassen dat de landbouwer moet verbouwen.

Ter illustratie volgend voorbeeld:

Een landbouwer moet 10 ha vanggewassen verbouwen.

In de lijst van equivalente maatregelen zijn er voor de standaardmaatregel vanggewassen bijvoorbeeld 4 equivalente maatregelen vermeld met de volgende gewichten:

- Maatregel A, met een gewicht van 40 kg N per hectare
- Maatregel B, met een gewicht van 20 kg N per hectare
- Maatregel C, met een gewicht van 60 kg N per hectare
- Maatregel D, met een gewicht van 80 kg N per hectare

Het gewicht van 10 ha vanggewassen is vastgelegd op 10 x 40, dus 400.

De landbouwer moet dus zorgen dat de som van de gewichten van de equivalente maatregelen die hij toepast, minstens gelijk is aan dat gewicht, dus minstens gelijk aan 400.

Dit kan hij op verschillende manieren doen:

1. maatregel A toepassen op ten minste 10 ha ($10 \times 40 = 400$), of
2. maatregel B toepassen op ten minste 20 ha ($20 \times 20 = 400$), of
3. maatregel C toepassen op ten minste 7 ha ($7 \times 60 = 420$), of
4. maatregel D toepassen op ten minste 5 ha ($5 \times 80 = 400$).

De landbouwer kan ook kiezen voor een combinatie van verschillende maatregelen, bijvoorbeeld:

1. maatregel A op 5 ha en maatregel B toepassen op 10 ha ($(5 \times 40) + (10 \times 20) = 400$), of
2. maatregel C op 4 ha en maatregel D toepassen op 2 ha ($(4 \times 60) + (2 \times 80) = 400$).

Met artikel 3 van voorliggend besluit wordt aan hoofdstuk 12 van de VLAREME, dat betrekking heeft op organisatorische bepalingen, een afdeling 3 toegevoegd. Deze afdeling, die bestaat uit het artikel 12.3.1, bevat de organisatorische bepalingen rond de BEM. In de paragrafen 1 en 2 wordt de benoeming van de leden geregeld. Deze gebeurt overeenkomstig de bepalingen rond de samenstelling van de BEM, opgenomen in artikel 14, §5, van het Mestdecreet. De derde paragraaf bepaalt dat de zetel van de BEM gevestigd is in de Koning Albert II-laan 15, hetgeen de maatschappelijke zetel is van de Vlaamse Landmaatschappij. De BEM zal, voor haar werking, een huishoudelijk reglement opmaken. De minimale inhoud van dit huishoudelijk reglement is opgenomen in paragraaf 4 van artikel 12.3.1. Paragraaf 5 ten slotte bevat de vergoedingen die de leden van de BEM ontvangen.

Het artikel 4 van voorliggend besluit ten slotte bevat de uitvoeringsbepaling.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorliggend ontwerp van besluit heeft geen weerslag op de begroting van het Vlaams Gewest.

Voorliggend ontwerp van besluit bevat een alternatieve mogelijkheid om te voldoen aan een van de standaardmaatregelen in de gebiedstypes 2 en 3, met name de verplichtingen rond het inzaaien van vanggewassen. Het niet voldoen aan deze standaardmaatregel wordt, overeenkomstig artikel 63, §14, van het Mestdecreet van 22 december 2006, gesanctioneerd met een administratieve geldboete. De landbouwer kan echter kiezen voor een equivalente maatregel, zoals opgenomen in voorliggend ontwerpbesluit. Echter ook de niet naleving van een equivalente maatregel wordt gesanctioneerd met een administratieve geldboete, met name deze opgenomen in artikel 63, §15, van het Mestdecreet van 22 december 2006. Hoewel de berekening van beide boetes op bepaalde punten verschilt, gaat dit verschil geen impact hebben op de begroting van het Vlaams Gewest.

Het toepassingsgebied van voorliggend ontwerp van besluit is ook beperkt. Het is immers slechts een mogelijkheid die gegeven wordt aan landbouwers, met percelen gelegen in de gebiedstypes 2 en 3. Uit de gegevens van 2019 en 2020, toen equivalente maatregelen of een gelijkaardige mogelijkheid toegepast kon worden, blijkt daarenboven dat weinig landbouwers van deze mogelijkheid gebruik maken. In de toekomst kan dit eventueel toenemen wanneer er meer equivalente maatregelen vastgesteld zouden worden. Doch daar staat tegenover dat de standaardmaatregelen ondertussen ook al beter ingeburgerd zullen zijn en de landbouwers hun bedrijfsvoering daar al aan aangepast zullen hebben, waardoor de behoefte aan equivalente maatregelen zal afnemen. Het is dan ook niet de verwachting dat het aantal landbouwers dat van deze mogelijkheid gebruik zal maken ook in de toekomst beperkt zal blijven.

Voorliggend besluit voorziet wel in presentiegelden voor de leden van de BEM. Dit echter enkel voor de leden die geen personeelslid van de Vlaamse overheid zijn. Hetgeen in concreto slechts voor 4 leden, met name deze die de wetenschappelijke sector vertegenwoordigen (met uitzondering van de

vertegenwoordiger van het ILVO), geldt. Deze presentiegelden bedragen 200 euro per vergadering, met een maximum, op jaarbasis van 1.200 euro. De totale kost aan presentiegelden voor de leden van de BEM, kan op jaarbasis dan ook maximaal 4.800 euro bedragen.

Op 22 september 2020 verleende de inspectie van Financiën een gunstig advies over voorliggend besluit. In haar advies stelt de Inspectie van Financiën dat het akkoord van de Vlaamse minister van Begroting vereist is.

De Vlaamse minister van Begroting verleende op 12 oktober 2020 zijn akkoord met betrekking tot voorliggend ontwerp van besluit, op voorwaarde dat:

1° de budgettaire impact van de oprichting van de BEM wordt opgevangen binnen de beschikbare refertekredieten van het beleidsdomein Omgeving en geen aanleiding geeft tot een budgettaire meervraag in de toekomst;

2° de voorziene bepaling inzake de terugbetaling voor reiskosten als volgt wordt aangepast: “de terugbetaling van de reiskosten” vervangen door “de terugbetaling van de reiskosten overeenkomstig de regels die van toepassing zijn op de personeelsleden van de Vlaamse overheid”.

Aangaande het eerste punt kan bevestigd worden dat de budgettaire impact van de BEM (die zoals hoger uiteengezet zeer beperkt is) opgevangen zal worden binnen de beschikbare refertekredieten van het beleidsdomein Omgeving en geen aanleiding zal geven tot een budgettaire meervraag.

Daarnaast is de tekst van voorliggend ontwerp van besluit aangepast overeenkomstig hetgeen onder punt 2 vermeld werd.

B. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het ontwerp van besluit heeft geen weerslag op het personeelskader en de personeelsbudgetten van de Vlaamse Gemeenschap, zodat het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de interne dienstverlening van de Vlaamse overheid, niet vereist is.

C. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het ontwerp van besluit heeft geen weerslag op de lokale en provinciale besturen.

4. VERDER TRAJECT

Na definitieve goedkeuring wordt dit besluit bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1° haar definitieve goedkeuring te geven aan het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van de VLAREME van 28 oktober 2016, wat betreft de equivalente maatregelen;

2° de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme te gelasten het voormelde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering te laten publiceren in het Belgisch Staatsblad.

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

Zuhail DEMIR