



NOOD AAN EEN RECHTSZEKERE EN RECHT-
VAARDIGE PAS MET TOEKOMSTPERSPECTIEF

Advies van de Strategische Adviesraad Landbouw en Visserij, Wetstraat 34-36, 1040 Brussel
W www.salv.be – T +32 2 209 01 11 – E info@salv.be

Adviesvraag	PAS
Adviesvrager	Zuhal Demir - Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme
Ontvangst adviesvraag	4 mei 2022
Wettelijke basis	Oprichtingsdecreet SALV 6 juli 2007
Goedkeuring raad	29 juni 2022
Kopie aan	Jo Brouns – Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw, Bart Dochy – voorzitter Commissie Landbouw, Visserij en Plattelandsbeleid (Vlaams Parlement), Patricia De Clercq – secretaris-generaal Departement Landbouw & Visserij, Joris Relaes – administrateur-generaal Instituut voor Landbouw-, Visserij- en Voedingsonderzoek (ILVO), Filip Fontaine – algemeen directeur Vlaams Centrum voor Agro- en Visserijmarketing (VLAM)
Adviesnummer	2022-11
Dossierhouder	Pieter De Graef pdgraef@serv.be
Contactpersoon	Koen Carels kcarels@serv.be

Mevrouw Zuhail DEMIR

Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme

Koning Albert II-Laan 7

B-1210 Sint-Joost-ten-Node

Advies. Nood aan een rechtszekere en rechtvaardige PAS met toekomstperspectief

Mevrouw de minister

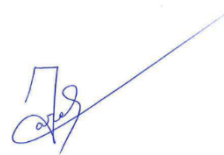
De SALV heeft op 3 mei 2022 uw vraag om advies over de strategische aspecten van de ontwerp programmatistische aanpak stikstof (PAS) in goede orde ontvangen. Gelet op het strategische belang en de omvang van het maatregelenpakket apprecieert de adviesraad het om in dit dossier bevestigd te zijn geweest. Een afzonderlijke werkgroep binnen de SALV boog zich over de voorliggende PAS-nota met bijhorende plan-MER en formuleerde aanbevelingen. De adviesraad heeft daarvoor uitstel verkregen tot 8 juli 2022. Natuurpunt en Bond Beter Leefmilieu namen niet deel aan deze werkgroep en onthielden zich in dit advies.

Het voorliggende advies werd door de SALV in schriftelijke procedure op 29 juni 2022 als goedgekeurd aangenomen.

Hoogachtend



Hendrik Vandamme
voorzitter



Koen Carels
secretaris

Inhoud

Situering	5
Advies	7
Bibliografie	29
Lijst met figuren en tabellen	32

Situering

Het voorstel tot Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) strekt tot doel uitvoering te bieden aan het Europese beleid om de achteruitgang van de biodiversiteit in habitatgebieden tot stilstand te brengen en die achteruitgang opnieuw te herstellen. Hierbij vormt de Habitatrichtlijn het kader dat geldt voor alle lidstaten. In algemene termen dienen lidstaten ervoor te zorgen dat een gunstige staat van instandhouding bekomen wordt voor de op hun grondgebied voorkomende natuurlijke habitats. De lidstaten moeten daartoe speciale beschermingszones (SBZ) aanwijzen en uitbouwen (i.e. Natura 2000 netwerk), die vanuit de Habitatrichtlijn SBZ-H worden genoemd. Vlaanderen telt in totaal 38 SBZ-H, met een gezamenlijke oppervlakte van 105.022 ha. Het zijn deze SBZ-H gebieden waar het PAS-kader op wil inwerken met het oog op het bereiken van een gunstige staat van instandhouding.¹

Het uitgangspunt van de PAS-nota wordt op p. 9-10 als volgt omschreven: *“Om de natuurkwaliteit te verbeteren, heeft de Vlaamse Regering bij de vaststelling van de IHD in 2014 beslist om de impact van stikstof op een programmatische manier aan te pakken, zodat het bereiken van de IHD in de SBZ-H er niet (meer) door gehypothekerd wordt. De uitgangspunten van deze programmatische aanpak stikstof (PAS) zijn om de stikstofdepositie binnen SBZ-H structureel en stelselmatig te verminderen en om via herstelbeheer een voortschrijdende verslechtering van de natuurkwaliteit en het natuurlijk milieu van de Europees te beschermen habitats en soorten te voorkomen.*

Conform art. 6.2 en 6.3 van de Habitatrichtlijn moet de PAS kunnen waarborgen dat, wat de stikstofproblematiek 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 SBZH niet onmogelijk wordt gemaakt, en dat de verslechtering van de kwaliteit van de Europees beschermde habitattypen en leefgebieden van soorten, te beoordelen t.o.v. de IHD voor het betrokken gebied, in elk SBZ-H wordt voorkomen. De programmatische aanpak vormt daarbij een kader voor vergunningverlening, met de nodige garanties om te voorkomen dat er in de SBZ-H een betekenisvolle aantasting plaatsgrijpt van de natuurlijke kenmerken van deze gebieden. De in de PAS opgenomen maatregelen moeten dit helpen waarmaken. Een goede borging en monitoring van de PAS-maatregelen moet garanderen dat de verdere ontwikkeling van economische activiteiten mogelijk blijft en plaatsgrijpt binnen het kader van duurzaam behoud van de te beschermen habitats en soorten. Het plan-MER en de bijhorende passende beoordeling op programmaniveau vormen een belangrijk onderdeel van deze borging voor de PAS als geheel.”²

Het traject dat leidde tot de huidige PAS-nota kan in volgende stappen kort samengevat worden:³

- 2001: afbakening van de gebieden die in aanmerking kwamen als SBZ-H.

¹ Vlaamse overheid, *Programmatische aanpak stikstof*, 19 april 2022, <https://www.omgeving.vlaanderen.be/openbaar-onderzoek-pas> (vermeld in de adviestekst als PAS-nota), p. 8.

² Ibidem, p. 9-10.

³ Ibidem, p. 10-12.

- 2002: opname van de voorgestelde lijst van gebieden in het besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 2002 tot vaststelling van de gebieden die aan de Europese Commissie zijn voorgesteld als SBZ-H.
- 2004: erkenning van deze gebieden door de Europese Commissie als zijnde van 'communautair belang'.
- 2014: definitieve aanwijzing van deze gebieden als SBZ-H en vaststelling van de instandhoudingsdoelen S-IHD in de SBZ-H. Tegelijk besliste de Vlaamse regering om een programmatische aanpak voor stikstof te ontwikkelen, die een bijdrage moet leveren aan de realisatie van de IHD door de uitstoot van stikstof systematisch terug te dringen.
- 2015 – 2016: doorheen de uitwerking van de PAS zorgden nieuwe inzichten, gegevens en sociaaleconomische overwegingen voor bijstellingen en een hernieuwde beslissing door de Vlaamse Regering in 2016 (VR 2016 3011 DOC.0725/1/QUINQUIES). Deze conceptnota stelde dat het PAS-programma zou starten in 2020 met een eerste programmaperiode die zou lopen tot 2031 (met twee planperiodes 2020-2025 en 2026-2031). Een onderdeel van deze beslissing was de vaststelling van een nieuw voorlopig significantiekader voor de beoordeling van de ammoniakemissies bij vergunningverlening.
- 2021: de Raad voor Vergunningsbetwistingen (RvVb) plaatste in het zogenaamde stikstofarrest van 25 februari 2021 (dat betrekking had op een pluimveebedrijf) kanttekeningen bij het voorlopige PAS-significantiekader: de verwijzing naar een bijdrage van de door het betrokken project veroorzaakte depositie aan de KDW van minder dan 5% die als niet-significant werd aanzien, volstond volgens de RvVb niet.
- 2021-2022: dit arrest vergrootte de druk op de Vlaamse regering om een definitief PAS-kader op te maken. In tussentijd geldt een ministeriële instructie als verduidelijking aan de adviesverlenende instanties over de beoordeling van stikstofdeposities in het kader van vergunningsaanvragen. De voorliggende PAS-nota werd uitgewerkt onder coördinatie van het Departement Omgeving en met de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM), de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) en het Agentschap Natuur en Bos (ANB) als overige kernleden. De Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO), het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO) en het Instituut voor Landbouw-, Visserij- en Voedingsonderzoek (ILVO) stonden in voor de wetenschappelijke onderbouwing en uitwerking van verschillende deelopgaven en vraagstukken binnen de PAS. Daarnaast werd op 22 januari 2022 het PAS-expertenpanel opgericht ter ondersteuning van de Vlaamse regering, die op 12 juli 2021 een advies overmaakten.
- 19 april – 1 augustus 2022: Openbaar onderzoek PAS-nota en plan-MER. Op 23 februari 2022 stelde de Vlaamse regering de krachtlijnen vast van voorliggende PAS-nota in een conceptnota PAS. Op 19 april 2022 ging voorliggende PAS-nota met plan-MER in openbaar onderzoek dat loopt tot 1 augustus 2022. In het kader van dit openbaar onderzoek wordt de SALV om advies gevraagd.

Advies

Algemene boodschap

[1] De SALV eist een rechtszeker en rechtvaardig PAS-kader met toekomstperspectief voor de Vlaamse land- en tuinbouwsector en de brede agrovoedingsketen. Fundamentele kanttekeningen bij de PAS-nota vergen daarom bijstelling. De adviesraad apprecieert in dit dossier om advies gevraagd te worden, gelet op het strategische belang ervan en de omvang van het maatregelenpakket.⁴ De PAS-nota neemt volgende doelstelling op: *“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 Habitatrichtlijn (SBZ-H) structureel en planmatig terug te dringen. De PAS moet ook een toekomstgericht, werkbaar en rechtszeker kader bieden voor vergunning- en toestemmingverlening, rekening houdend met ecologische, sociale en economische randvoorwaarden.”*⁵

De SALV onderschrijft deze PAS-doelstelling. Echter plaatst de adviesraad bij de huidige PAS-nota fundamentele kanttekeningen wat de uitwerking betreft tot een toekomstgericht, werkbaar en rechtszeker kader voor vergunning- en toestemmingverlening. Deze kanttekeningen vergen bijstelling om perspectief te bieden voor de Vlaamse land- en tuinbouwsector en de brede agrovoedingsketen in het algemeen en voor (jonge) landbouwers in de toekomst (richting 2050) in het bijzonder.

Omwille van de fundamentele kanttekeningen en de nood aan een rechtszeker PAS-kader met toekomstperspectief, is een adequate PAS-nota essentieel én wordt best tegelijkertijd elke verdere vertraging vermeden (aangezien er al veel tijd verloren is gegaan).

[2] Betrek de ledenorganisaties van de SALV en de adviesraad zelf op regelmatige tijdstippen en op gestructureerde wijze bij de uitwerking naar een definitief PAS-kader. Het openbaar onderzoek over de PAS-nota met bijhorende plan-MER loopt tot 1 augustus 2022. De SALV verwacht verdere gestructureerde betrokkenheid van zijn ledenorganisaties bij de verwerking van de resultaten uit dit openbaar onderzoek en naar aanleiding van de aanbevelingen uit dit advies. De adviesraad wil verder zelf als klankbord fungeren bij de strategische keuzes binnen dit dossier.

⁴ Conceptnota PAS vermeldt een bedrag van €3,6 miljard tot 2030, zie: Vlaamse Regering, *Conceptnota PAS*, VR 2022 2302 MED.0068/2, 23 februari 2022, <https://beslissingenvlaamse-regering.vlaanderen.be/document-view/621628046BB7B593CFC17EF2>.

⁵ Vlaamse overheid, *Programmatische aanpak stikstof*, 19 april 2022, <https://www.omgeving.vlaanderen.be/openbaar-onderzoek-pas> (vermeld in de adviestekst als PAS-nota).

Algemene lacunes in de PAS-nota/vereisten voor een rechtszekere en rechtvaardige PAS

Rechtszekerheid met toekomstperspectief

[3] Fundamentele tekortkomingen maken dat de voorliggende PAS-nota geen rechtszekerheid met toekomstperspectief waarborgt:

- **Gebrek aan visie op de toekomst van land- en tuinbouw.** Land- en tuinbouw is een strategische sector om de voedselvoorziening te garanderen. Net zoals bijvoorbeeld energie- en watervoorziening is voedselvoorziening een vitaal onderdeel van de samenleving (voedselzekerheid). Land- en tuinbouw voorziet immers in één van de meest elementaire behoeften van de samenleving, namelijk kwaliteitsvolle, smakelijke, gezonde, gevarieerde, veilige en betaalbare voeding. Naast voeding levert de sector ook een bijdrage tot de tewerkstelling in de ganse agrovoedingsketen. Daarnaast kan de sector maatschappelijke diensten leveren, waaronder de versterking van ecosysteemdiensten, zoals klimaatregulatie, regulatie van erosierisico, het behoud van de bodemvruchtbaarheid en het voorzien in groene ruimte voor buitenactiviteiten. Zoals bepaald in de beleidsnota⁶ wordt in nauw overleg met een brede voedselcoalitie gewerkt aan een Vlaamse voedselstrategie die perspectief zou kunnen bieden op en richting zou kunnen geven aan de verduurzaming van het voedselsysteem in zijn geheel en zo ook aan de centrale actor land- en tuinbouw. Vanuit de wetenschap dat de land- en tuinbouwsector een brede en snellere verduurzaming niet alleen zal kunnen waarmaken, komt dit niets te vroeg, ook in het licht van de uitdagingen waar de sector voor staat. De SALV dient zich over deze voedselstrategie evenwel inhoudelijk nog uit te spreken.
- **Geen socio-economisch instrumentarium in functie van het landbouwinkomen.** Het is eveneens opmerkelijk dat deze PAS-nota geen visie, laat staan beleidsoplossingen, heeft over de manier waarop het zal omgaan met de verscherpte inkomensproblematiek die het veroorzaakt. Er is een grote focus op éénmalige noodzakelijke compensaties (i.e. de nodige stopzettingsregelingen), maar **amper een socio-economisch instrumentarium met doorwerkend effect op landbouwverdienmodellen tot 2030 en 2050** (uitgezonderd VLIF-steun voor ammoniak-reducerende investeringen en AEA-stallen)⁷. Los van het PAS-kader vroeg de SALV reeds eerder om een beter en breder handels-, mededingings- en economisch beleid rond landbouw om een antwoord te bieden aan de inkomensproblematiek.⁸ De nood aan een actiever economisch beleid rond land- en tuinbouw wordt door de uitdagingen van de stikstofproblematiek des te urgenter.

⁶ Beleidsnota Landbouw en Visserij, 2019-2024, <https://www.vlaanderen.be/publicaties/beleidsnota-2019-2024-landbouw-en-visserij>, p. 20.

⁷ Ibidem, hoofdstuk 6.

⁸ SALV-Minaraad, *Advies. Strategisch GLB-plan 2023-2027*, Brussel, 2022, https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV-MINA_20220318_ADV_StrategischGLBPlan.pdf, p. 36; zie ook: SALV, *Advies. EU-Mercosur handelsakkoord*, Brussel, 2021, <https://www.salv.be/salv/publicatie/advies-eu-mercotur->

- **Enkel beperkingen maar nauwelijks mogelijkheden en ontwikkelingsruimte.** Het is een vereiste dat het PAS-kader toekomstperspectief biedt aan de boeren van de toekomst in een rechtszeker kader. Deze rechtszekerheid voor de land- en tuinbouwsector is indirect ook belangrijk voor de overige schakels in de brede agrovoedingsketen. De voorliggende PAS-nota legt op korte termijn enkel beperkingen op, maar laat nauwelijks mogelijkheden en ontwikkelingsruimte over. Starten in de landbouw of een landbouwbedrijf overnemen, wordt zeer moeilijk gemaakt. De problematiek rond de generatiewissel in de sector (in het bijzonder in de veehouderij) wordt hierdoor verergerd in plaats dat er oplossingen voor komen.⁹ Ook huidige landbouwers die genooddaakt zijn investeringen te doen met het oog op 2030, kennen geen bedrijfszekerheid na 2030.
- **Geen garantie op rechtszekerheid tot 2050.** De PAS-nota biedt geen garantie dat de huidige voorstellen rechtszekerheid bieden richting 2050. Voor de land- en tuinbouwsector, waar de investeringshorizonten tot 20 jaar strekken,¹⁰ is dit nochtans een noodzaak.

[4] Ontwikkel een PAS-kader dat rechtszekerheid met toekomstperspectief biedt. De adviesraad identificeert daartoe drie kernelementen: (1) het volledige emissiereductiepotentieel van landbouw in rekening brengen én laten benutten – met daarbij de tijdshorizon 2030-2050 voor ogen, (2) het gelijke speelveld met sectoren, omliggende regio's en buurlanden bewaken (2) en (3) een realistisch tijdspad instellen.

1. Breng het volledige emissiereductiepotentieel van landbouw op correcte en rechtvaardige wijze in rekening en laat het benutten.

Alle opties die bijdragen of bijgedragen hebben tot de reductie van landbouwemissies dienen op correcte en rechtvaardige wijze in rekening gebracht te worden en als oplossing aangeboden te worden. Een rechtszekere en rechtvaardige PAS moet immers oplossingen aanreiken voor alle types land- en tuinbouwbedrijven. Een rechtvaardige beoordeling van het emissiereductiepotentieel zal bijdragen aan een toekomstperspectief aan toekomstige boeren en aan boeren die door de huidige PAS-nota hun perspectief om verder te boeren onnodig dreigen te verliezen. Breng volgende factoren in rekening:

- de emissiereductie die **stoppende landbouwbedrijven** sowieso zullen realiseren en die ontwikkelingsruimte moet kunnen bieden voor blijvende en toekomstige boeren.

[handelsakkoord](https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_20210517_ADV_OneerlijkeHandelspraktijken.pdf), SALV, *Advies. Oneerlijke handelspraktijken aanpakken voor een betere werking van de markten van primaire producenten in de land- en tuinbouw, visserij en aquacultuur*, Brussel, 2021, https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_20210517_ADV_OneerlijkeHandelspraktijken.pdf; schets van de inkomensproblematiek in de land- en tuinbouwsector in: SALV, *Kennisnota. Verdienmodellen in de land- en tuinbouw*, Brussel, 2020, https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_20200529_WCVDM_KennisnotaVerdienmodellen_def.pdf.

⁹ Over de problematiek van de generatiewissel en instroom: Departement Landbouw en Visserij, *Landbouwrapport 2020*, Brussel, 2021, <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/41555>.

¹⁰ Lees onder meer: SALV, *Kennisnota. Verdienmodellen in de land- en tuinbouw*, Brussel, 2020, https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_20200529_WCVDM_KennisnotaVerdienmodellen_def.pdf.

Los van de doorwerking van het PAS-kader is de natuurlijke uitvloeier uit groter dan de instroom in de sector. Zo is het aantal landbouwbedrijven ten opzichte van 2010 met iets meer dan een vijfde teruggelopen, een daling van gemiddeld 2% per jaar.¹¹

- het emissiereductiepotentieel van **maatregelen** die momenteel nog **niet als dusdanig erkend** zijn of waarvoor **geen praktijkonderzoek/proefprojecten** kunnen worden opgezet (cf. infra inzake de nood aan een wetenschappelijk beoordelingscomité). Het uitblijven van de wetenschappelijke erkenning van zulke maatregelen heeft reeds tot veel tijdsverlies geleid. Een snelle erkenning zal de landbouwsector de ruimte geven om zijn emissiereductiepotentieel te verhogen en zich te oriënteren op de weg naar de PAS-doelstellingen.
- **samenwerking tussen bedrijven.** Ook samenwerkingsverbanden tussen bedrijven die hun gezamenlijke stikstofemissies weten te reduceren, dienen als mogelijke oplossing in het PAS-kader opgenomen te worden.
- **bedrijfsevoluties sinds 2015.** Door de keuze binnen de PAS-nota voor 2015 als referentiejaar worden deze evoluties niet in rekening gebracht. Er wordt bijgevolg in het plan-MER niet uitgegaan van de meest actuele gegevens, want er zijn al emissiecijfers van 2020 gekend. Bovendien zijn de precieze consequenties voor deze keuze in vergelijking tot een keuze voor recentere jaartallen onduidelijk. Sinds 2015 zijn er immers bedrijven gestopt en hebben bestaande bedrijven mogelijk ontwikkelingen ondergaan op het vlak van emissiereductie hetgeen kan resulteren in wijzigingen van deposities op gebiedsgericht niveau. Zo is de hoeveelheid varkens tussen 2015 en 2020 licht gedaald (van 5,98 miljoen naar 5,83 miljoen, of -2.5%), terwijl de berekende ammoniakemissie veel sterker is afgenomen (van 14.306 ton naar 12.480 ton, of -12,8%).¹² Het aantal stuks pluimvee nam in die periode toe (van 32,1 miljoen naar 45,6 miljoen, of 41,9%), terwijl de berekende emissies nagenoeg constant bleven (van 4.103 ton naar 4.081 ton, of -0,5%).¹³ De rundveestapel liet tussen 2015 en 2020 een beperkte emissietoename optekenen als gevolg van een shift van vleesvee naar melkvee (met een hogere emissiefactor) (van 7.794 ton naar 7.930 ton, of 1,7%), terwijl de totale rundveestapel nagenoeg constant bleef.¹⁴ Onderstaande grafiek vat de evoluties in diertallen en in emissies samen ten opzichte van het basisjaar van het

¹¹ Departement Landbouw en Visserij, *Aantal landbouwbedrijven*, <https://landbouwcijfers.vlaanderen.be/landbouw/totale-landbouw/aantal-landbouwbedrijven>, website geraadpleegd op 18 mei 2022.

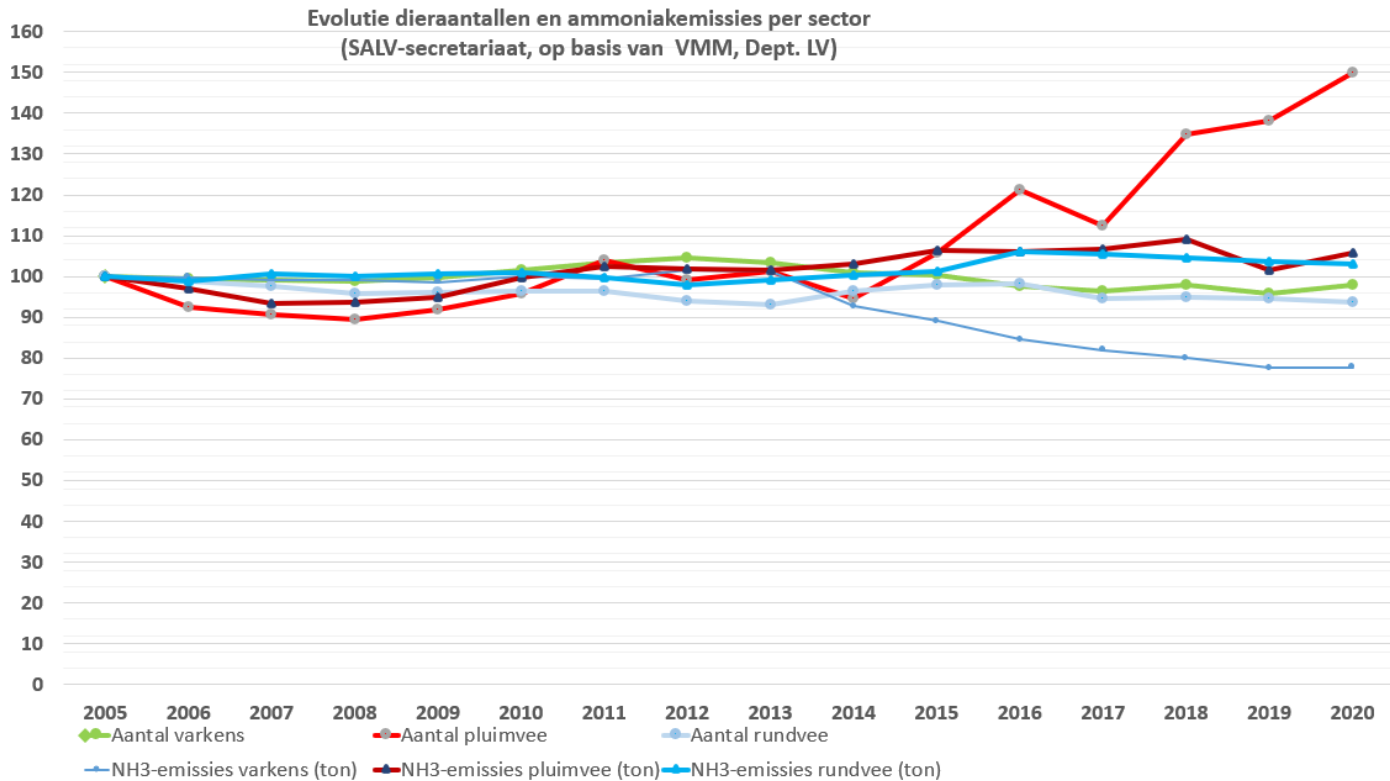
¹² Op basis van cijfers VMM en Departement Landbouw en Visserij. Een berekening van emissiecijfers geldt daarbij voor alle sectoren.

¹³ Op basis van cijfers VMM en Departement Landbouw en Visserij.

¹⁴ De adviesraad merkt echter op bij nazicht van de emissiecijfers van VMM dat er een sprong in emissies zit tussen 2015 en 2016 bij rundvee die niet kan verklaard worden door het aantal dieren. Volgens het eindrapport van EMAV2.1 is er vanaf 2016 een aanpassing van de emissiefactoren van rundvee gebeurd. De raad wijst erop dat indien er wetenschappelijk wordt aangetoond dat de emissiefactor moet wijzigen, dit voor de hele tijdsreeks moet worden herkend. Anders kan er geen eerlijke evaluatie gebeuren. Zie: VMM, *Milieudata*, <https://www.vmm.be/data/milieudata>.

luchtbeleidsplan, 2005. Sinds 2015 is het directe verband tussen de omvang van de veestapel en de ammoniakuitstoot minder sterk (in het bijzonder voor de varkens- en pluimveesector).

Figuur 1. Evolutie dieraantallen en ammoniakemissies per sector (SALV-secretariaat, op basis van VMM, Dept. LV)



- Maak het mogelijk dat bedrijven met AEA-stallen die verdere reducties willen realiseren, aanspraak kunnen maken op het PAS-transformatiefonds.

2. Bewaak het gelijke speelveld met sectoren en omliggende regio's en buurlanden.

Er moet een billijke verhouding zijn tussen de inspanningen van de verschillende betrokken sectoren en omliggende regio's en buurlanden voor de reductie in emissies van het buitenland met impact op het binnenland en van het binnenland met impact op het buitenland. De Vlaamse overheid dient zulke wederkerigheid met de omliggende regio's en buurlanden beter te verzekeren. Een gelijk speelveld zal er eveneens voor zorgen dat het fenomeen van 'stikstoftoerisme', waarbij actief gezocht wordt naar de meest gunstige bedrijfslocatie inzake stikstofregels op ruimere geografische schaal, niet optreedt. Enkel de emissiereductie in kader van NEC wordt meegenomen en zelfs hier moet worden vastgesteld dat verschillende landen niet op schema zitten om deze reductie effectief te halen.¹⁵

¹⁵ Europese Commissie, *Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de vooruitgang bij de uitvoering van Richtlijn (EU) 2016/2284 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende*

Bovendien heeft Vlaanderen ook een impact op het buitenland. Aangezien in 2015 maar 9% van de NO_x in Vlaanderen wordt afgezet,¹⁶ betekent dit dat 91% wordt afgevoerd naar het buitenland. Ook hier hebben we een verantwoordelijkheid voor.

- 3. Stel een realistisch tijdspad in** dat de landbouwsector de kans biedt om zich te oriënteren op het bereiken van de PAS-doelstellingen. Gelet op de zware inspanningen die de sector zal leveren, gelet op de vaststelling dat de erkenning van innovatieve technische en niet-technische maatregelen nog niet op punt staat en gegeven de socio-economische uitdagingen rond het landbouwinkomen en lange investeringshorizonten (cf. infra) is er volgens de SALV nood aan een realistisch tijdspad om uiteindelijk tegen 2050 de finale PAS-doelstellingen te realiseren. Hierbij merkt de SALV op dat '2030' als tussentijdse mijlpaal arbitrair is gekozen, zonder er een socio-economische haalbaarheidstoetsing op te maken. Nochtans stipuleert de doelstelling van de PAS-nota dat rekening wordt gehouden met "*ecologische, sociale en economische randvoorwaarden*".¹⁷

Het correct in rekening brengen van het volledige emissiereductiepotentieel van de landbouw (cf. supra 1.), het bewaken van het gelijke speelveld met sectoren en omliggende regio's en buurlanden (cf. supra 2.) en de instelling van een realistisch tijdspad (cf. supra 3.) moet een PAS-kader mogelijk maken dat **ontwikkelingsruimte** biedt **aan blijvende land- en tuinbouwers en jonge starters** (overnemers, nieuwkomers) die hun bedrijf toekomstbestendig willen uitbouwen.

[5] Borg de rechtszekerheid met een adequate monitoring van alle bijdrages tot de reductie van emissies van alle sectoren in functie van de PAS-doelstellingen (met inachtneming van de aanbevelingen uit paragraaf [4]). Zulke monitoring moet een rechtszekere en rechtvaardige PAS met toekomstperspectief borgen. Emissies moeten immers een dalende lijn volgen, die afdoende geborgd moet worden.

[6] Het PAS-kader moet een juridische toets kunnen doorstaan om de vergunningverlening in de komende decennia te garanderen. Het PAS- en daarmee samenhangende vergunningenbeleid dient juridisch robuust te zijn om de rechtszekerheid te garanderen.

Perspectief op het bereiken van natuurdoelen

[7] Maak werk van een adequate effectinschatting van de inspanningen op het bereiken van de gunstige staat van instandhouding. Het is momenteel onduidelijk in hoever de maatregelen effectief zullen bijdragen om de natuur in gunstige staat van instandhouding te brengen. De adviesraad wijst erop dat stikstof slechts één van de vele facetten is die een rol spe-

stoffen - Bijlagen, Brussel, 2020, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7199e9c2-b7bf-11ea-811c-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_2&format=PDF.

¹⁶ Vlaamse overheid, *Programmatische aanpak stikstof*, 19 april 2022, <https://www.omgeving.vlaanderen.be/openbaar-onderzoek-pas> (vermeld in de adviestekst als PAS-nota), p. 18.

¹⁷ Vlaamse overheid, *Programmatische aanpak stikstof*, 19 april 2022, <https://www.omgeving.vlaanderen.be/openbaar-onderzoek-pas> (vermeld in de adviestekst als PAS-nota).

len in het bereiken van zulke gunstige staat. Een door het INBO uitgevoerde analyse van de algemene milieudrukken concludeert dat vermesting via de lucht, versnippering, verstoring van de hydro- en geomorfologie en landgebruiksverandering de belangrijkste drukfactoren blijven die een gunstige staat van instandhouding van de habitats van Europees belang in Vlaanderen in de weg staan.¹⁸ De PAS-nota gaat uit van *"het streven naar het terugbrengen van milieueffecten ter hoogte van habitats en leefgebieden tot onder hun zogenaamde 'kritische depositiewaarde (KDW)'. Een aandachtspunt hierbij is dat de KDW niet steeds de enige en voldoende knop is; soms kost het onevenredig veel inspanning om deze te halen waardoor een eenzijdige focus hierop ineffectief en inefficiënt kan zijn."*¹⁹ Van een omvattend en ingrijpend overheidsprogramma zoals PAS waarvan de kost voor de overheid tot 2030 begroot wordt op €3,6 miljard, verwacht de adviesraad een adequate effectinschatting van de inspanningen die van de betrokken sectoren verwacht wordt. Het PAS-expertenpanel beklemtoont ook dat *"ecologisch onderzoek moet gestimuleerd worden om beter inzicht te krijgen in de relatie tussen de KDW en de daadwerkelijke staat van instandhouding van habitats en soorten. Er is meer (voortschrijdend) inzicht nodig hierin."*²⁰

[8] Versnel de definitieve toewijzing van natuurdoelen en verklein zo snel mogelijk de zoekzones. Door een gebrek aan beleidsactie vanuit de Vlaamse overheid werden er tot op heden geen managementplannen opgemaakt en wordt er gewerkt met de voorlopige zoekzonekaart die niet meer is aangepast. Het is niet zeker geweten of een bepaalde locatie met een zekere relatie tot de ligging van de bedrijfszetel en/of gronden binnen een bepaalde zoekzone daadwerkelijk zal aangeduid worden voor IHD-realisatie.²¹ Momenteel wordt de volledige zoekzone in rekening gebracht bij de beoordeling van een vergunning, terwijl na definitieve toewijzing van het te beschermen habitat de bedrijfsimpact mogelijk anders zou worden geëvalueerd. Bovendien is het zo dat in het verleden de zoekzones niet steeds onmiddellijk verkleind geweest zijn nadat een bepaald habitat definitief werd toegewezen. De adviesraad verwacht minstens dat de managementplannen worden vastgesteld en dat de zoekzones onmiddellijk worden verkleind nadat het habitat is toegewezen.

[9] Stel een procesverbintenis in voor natuurrealisatie met gedegen jaarlijkse rapportage over de realisatie van natuurdoelen, minstens in Natura 2000. Er zijn onvoldoende garanties dat de maatregelen uit het stikstofsaneringsplan tijdig zullen uitgevoerd worden, zodat de natuurgebieden binnen de afgebakende looptijd in de gunstige staat van instandhouding komen. Gekoppeld aan de zware inspanning die van de landbouwsector verwacht wordt, dient vol-

¹⁸ INBO, *Achtergrond Natuurrapport 2020*, <https://www.vlaanderen.be/inbo/backgroundindicatoren/biodiversiteit-van-europees-belang-regionale-drukfactoren-voor-de-habitats-van-europees-belang>, website geraadpleegd op 8 juni 2022.

¹⁹ *Advies startopdrachten PAS-panel*, 28 juni 2021, p. 11.

²⁰ Ibidem.

²¹ Zoekzone: *"Een speciale beschermingszone is in vele gevallen groter dan de oppervlakte die nodig is om al de natuurdoelen te realiseren. Via de richtkaart wordt een beeld gegeven van welke percelen belangrijk zijn voor het realiseren van de natuurdoelen. Een natuurdoel is pas 'geplaatst' wanneer inrichting en beheer van het betrokken perceel vastgelegd zijn in een langlopende afspraak. Zolang een deel van de taakstelling niet door iemand is opgenomen, wordt in de speciale beschermingszone een geschikte zoekzone gevrijwaard"*, zie: Natura2000 Vlaanderen, *Zoekzones*, <https://natura2000.vlaanderen.be/zoekzones>, website geraadpleegd op 18 mei 2022.

gens de SALV een procesverbintenis voor natuurbeheer te staan. Ten overstaan van de publieke middelen die in natuurbeheer worden geïnvesteerd, dient immers billijkerwijs over afzienbare tijd hier zekerheid over verworven te worden. Een gedegen jaarlijkse rapportage over de uitvoering van natuurdoelen zou hier invulling aan kunnen geven (naar analogie met de verzamel aanvraag voor landbouwers).

Socio-economische impact

[10] Breng de volledige socio-economische impact van het PAS-kader in beeld. Het is voor de adviesraad onbegrijpelijk dat er van een overheidsprogramma met dergelijke omvang en doorwerking als de PAS een totaal gebrek is aan inzicht in de socio-economische gevolgen. Er is weliswaar een kosteneffectiviteitsstudie (VITO)²² en een systeemanalyse (ILVO)²³ opgemaakt, maar deze studies beschrijven ofwel enkel hoe de emissiereducties zo kosteneffectief mogelijk gehaald kunnen worden, ofwel grotendeels op kwalitatieve basis mogelijke effecten en reacties vanuit de landbouwsector. De socio-economische gevolgen op landbouwbedrijfsniveau en op het niveau van de gehele agrovoedingsketen werden niet in kaart gebracht. Nochtans zijn er wat dit betreft cruciale vragen te beantwoorden:

- De socio-economische impact op **land- en tuinbouwbedrijven**.

Wat betekenen de onderscheiden maatregelen socio-economisch op sectorniveau? De sector realiseerde bijvoorbeeld in 2020 een eindproductiewaarde van €5,9 miljard, waarvan 61% afkomstig van de veeteelt.²⁴ Hoe zal PAS hierop ingrijpen en doorwerken op het inkomen van de land- en tuinbouwer?

Wat betekenen de onderscheiden maatregelen op bedrijfsniveau voor uiteenlopende bedrijfstypes en naargelang de positie van een bedrijf binnen een investeringscyclus? Hoeveel boeren zullen verdwijnen als gevolg van de PAS of nalaten om te starten?

- De socio-economische impact op de **brede agrovoedingsketen**.

Wat betekent het geheel van de maatregelen socio-economisch op het niveau van de gehele agrovoedingsketen, zowel wat productie als tewerkstelling betreft? De agrovoedingsketen is in 2020 goed voor een positief handelssaldo van €6,3 miljard.²⁵ In 2016 telde het agrobusinesscomplex 34.325 bedrijven. Samen met de zelfstandigen in de land- en tuinbouw werkten toen 151.872 personen of ongeveer 5,5% van de totale werkende bevolking

²² VITO, *Vergelijking kosten en effecten van verschillende stikstofemissie-beperkende scenario's voor de Programmatische Aanpak Stikstof op hoofdlijnen*, 2021; idem, *Doorrekening scenario's i.h.k.v. PAS*, 2021.

²³ ILVO, *Systeemanalyse PAS en landbouw. Studie in opdracht van het Departement Omgeving*, 2021.

²⁴ Departement Landbouw en Visserij, *Productiewaarde van de land- en tuinbouw*, <https://landbouwcijfers.vlaanderen.be/landbouw/totale-landbouw/productiewaarde-van-de-land-en-tuinbouw>, website geraadpleegd op 18 mei 2022.

²⁵ Departement Landbouw en Visserij, *Vlaamse agrohandel*, <https://landbouwcijfers.vlaanderen.be/landbouw/totale-landbouw/vlaamse-agrohandel>, website geraadpleegd op 18 mei 2022.

binnen het Vlaamse Gewest in de agrovoedingsindustrie.²⁶ Het is noodzakelijk om de doorwerkeffecten van de PAS-maatregelen op het gehele agrobusinesscomplex in kaart te brengen. In het bijzonder is een impact assessment op niveau van de toeleveranciers van machines, gebouwen en uitrustingen, voederfabrikanten en eerste verwerking (slachthuizen en zuivel) noodzakelijk om de gevolgen van de PAS te berekenen. Enkele sectoren binnen de toeleverings- en verwerkingssector hebben eigen analyses gemaakt die gewag maken van een aanzienlijke socio-economische impact op productie en tewerkstelling.

De SALV wijst op de bestaande instrumenten van de Landbouwimpactstudie (LIS) en het Landbouweffectenrapport (LER) die de Vlaamse overheid in staat stellen relatief snel tot algemene inschattingen te komen. De adviesraad verwacht echter voor een omvattend en ingrijpend overheidsprogramma als PAS dat de studie van de socio-economische impact verder gaat en een **diepgaande en omvattende uitwerking** krijgt. Met diepgaand bedoelt de adviesraad dat de socio-economische gevolgen van alle maatregelen in kaart gebracht moeten worden voor alle landbouwbedrijven volgens deelsector en volgens courante verdienmodellen.²⁷ Met omvattend bedoelt de adviesraad dat de gevolgen gekarteerd worden op vlak van productie en tewerkstelling binnen de gehele agrovoedingsketen.

[11] Breng versneld een socio-economisch instrumentarium in functie van het landbouwinkomen in stelling. De SALV bracht reeds in 2017 naast milieu-uitdagingen tevens belangrijke socio-economische uitdagingen rond het landbouwinkomen onder de aandacht. Sindsdien heeft de SALV meermaals gevraagd om de positie van de land- en tuinbouwer in de keten te verbeteren en een beter en breder handels-, mededingings- en economisch beleid rond landbouw op te zetten. Gelet op het feit dat het nieuwe PAS-kader zal ingrijpen op het landbouwinkomen, wordt **de noodzaak tot een effectief instrumentarium om het landbouwinkomen te verbeteren dwingender en urgenter**.²⁸ De adviesraad lijst hierbij nog eens beknopt enkele belangrijke socio-economische aanbevelingen op uit recente adviezen:

- Advies Strategisch GLB-plan 2023-2027 (SALV en Minaraad):

Er is volgens de adviesraden een urgente nood aan de aanvulling en afstemming van het strategische GLB-plan met een beter en breder handels-, mededingings- en economisch beleid rond landbouw dat het ongelijke speelveld aanpakt en evenwichtige relaties binnen de agrovoedingsketen garandeert.²⁹

²⁶ Statistiek Vlaanderen, *Agrovoedingsketen*, <https://www.vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen/landbouw-en-visserij/agrovoedingsketen>, website geraadpleegd op 18 mei 2022.

²⁷ Zie: SALV, *Kennisnota. Verdienmodellen in de land- en tuinbouw*, Brussel, 2020, https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_20200529_WCVDM_KennisnotaVerdienmodellen_def.pdf

²⁸ Zie ook: schets van de inkomensproblematiek in de land- en tuinbouwsector in: SALV, *Kennisnota. Verdienmodellen in de land- en tuinbouw*, Brussel, 2020, https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_20200529_WCVDM_KennisnotaVerdienmodellen_def.pdf.

²⁹ SALV-Minaraad, *Advies. Strategisch GLB-plan 2023-2027*, Brussel, 2022, https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV-MINA_20220318_ADV_StrategischGLBPlan.pdf, p. 36-37.

- Advies EU-Mercosur handelsakkoord:

Toegesplitst op het handelsakkoord tussen de EU en Mercosur bepleit de adviesraad een handelsbeleid 'nieuwe stijl' dat een verdienmodel scheidt voor duurzamere productiemethoden. De SALV wijst op de verantwoordelijkheid van het beleid om kwetsbaarheden die aan het indijkvermogen van de land- en tuinbouwsector ontsnappen, te voorkomen en weg te nemen. Om tot faire overeenkomsten te komen, beklemtoont de adviesraad onder meer om eerlijke concurrentie en een gelijk speelveld te waarborgen en ervoor te zorgen dat de eigen duurzaamheidsinspanningen niet op de helling komen te staan.³⁰

- Advies Oneerlijke handelspraktijken:

Handel in land- en voedingsproducten op basis van eerlijke en correcte afspraken, contracten en voorwaarden is een belangrijke stap in de richting van de verbetering van de inkomens van land- en tuinbouwers, die essentieel is voor de integrale verduurzaming van de voedselproductie. De kwetsbare onderhandelingspositie van land- en tuinbouwers in de keten vergt hierom coherente beleidsactie (federaal en Vlaams).³¹

- Toekomstdialog Oneerlijke handelspraktijken (SALV in samenwerking met BVLE):

In navolging van voorgaand advies organiseerde de SALV op 14 december 2021 een toekomstdialog. Een vaak gehoorde conclusie binnen dit dialoogmoment was dat er nood is aan een actiever economisch beleid rond landbouw om de inkomens van de land- en tuinbouwers te verbeteren en de voedselproductie te verduurzamen. Oneerlijke handelspraktijken aanpakken via wetgeving is een belangrijke stap naar een sterkere positie van primaire producenten en kleine marktdeelnemers in de agrovoedingsketen ten aanzien van grote spelers met veel marktmacht aan het einde van die keten. Dit initiatief zal ook nog verder uitgebouwd moeten worden om een *fair share of the cake* aan de eerste schakels in de keten te garanderen. Daarnaast zal ook de *size of the cake* iets groter moeten. Onverantwoorde promotieacties geven de consument het gevoel dat duurzaam voedsel geen waarde meer heeft. Hier dient de overheid een dam tegen op te werpen. Een kleine verbetering van de marges als gevolg daarvan zou immers al een groot verschil kunnen betekenen voor het inkomen van de boer en de verduurzaming van voedselproductie. Om daadkrachtig in te grijpen op zowel the *size* als the *share* is een actiever economisch beleid nodig. Hier kan onder meer een actieve correctie van de markt vanuit de overheid deel van uitmaken.³²

- Advies Markt- en prijstransparantie:

³⁰ SALV, *Advies. EU-Mercosur handelsakkoord*, Brussel, 2021, https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_20210226_BRADV_2021-02_Mercosur.pdf.

³¹ SALV, *Advies. Oneerlijke handelspraktijken aanpakken voor een betere werking van de markten van primaire producenten in de land- en tuinbouw, visserij en aquacultuur*, Brussel, 2021, https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_20210517_ADV_OneerlijkeHandelspraktijken.pdf.

³² SALV, *Verslag. Toekomstdialog oneerlijke handelspraktijken (i.s.m. BVLE)*, Brussel, 2021, https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_20211215_VERSLAG_TD1_UTP_pdg.pdf.

Het doel van het verhogen van markt- en prijstransparantie moet zijn om de positie van de land- en tuinbouwers en de kleine marktdeelnemers in de voedselvoorzieningsketen te verbeteren. Daartoe vraagt de SALV om te vermijden dat een hogere markt- en prijstransparantie zou indruisen tegen deze doelstelling. Een onderzoek en evaluatie moeten het effect aantonen van een hogere mate van transparantie op de positie in de keten en de inkomensvorming.³³

- Advies Korte Keten:

De korte keten heeft volgens de SALV nood aan een coherent beleid dat afgestemd is tussen alle overheidsniveaus en beleidsdomeinen. Een duidelijk platform moet het overleg binnen de korte keten beter faciliteren. Verder vraagt de SALV een meer en diepgaander onderwijs- en adviesaanbod en wijst de raad op de nood aan sectorbrede en bedrijfseconomische gegevens over de korte keten. De SALV maakt deze aanbevelingen vanuit de vaststelling dat korte keten kan bijdragen aan de veerkracht en financiële draagkracht van een land- of tuinbouwbedrijf. Tegelijk erkent de adviesraad dat de korte keten niet voor elke boer is weggelegd (omwille van locatie, deelsector, persoonlijkheid of bedrijfssituatie).³⁴

[12] Schat het effect in van PAS op de maatschappelijke diensten en op de onderscheiden ecosysteemdiensten die door landbouw versterkt kunnen worden (inclusief het strategische belang van eigen voedselproductie). De adviesraad denkt hierbij onder meer aan effecten op koolstofopslag, behoud van bodemvruchtbaarheid, landschapsbeheer, op maatschappelijke diensten als agro-educatie en de belevingswaarde van landbouwlandschappen (inclusief agrotourisme).³⁵ Eigen voedselproductie is eveneens een ecosysteemdienst waar landbouw de meest tastbare rol in opneemt en die van strategisch belang is voor voedselzekerheid.

[13] Heb aandacht voor het mentale welzijn van land- en tuinbouwers in de uitrol van het uiteindelijke PAS-kader. Er werd een transitie-manager aangesteld om stoppende land- en tuinbouwers zo goed als mogelijk te begeleiden in de heroriëntatie op de arbeidsmarkt. Volgens de PAS-nota zal zulke begeleiding bestaan uit opleiding, sollicitatietraining en sociale begeleiding.³⁶ Volgens de adviesraad dient zulke begeleiding zich niet enkel te richten op stoppende bedrijfsleiders, maar eveneens op blijvende land- en tuinbouwers. Hierbij vraagt de SALV om signalen over problemen wat mentaal welzijn betreft tijdig op te vangen en er de nodige begelei-

³³ SALV, *Advies. BVR Markt- en prijstransparantie. Eén van de paden naar een betere werking van land- en tuinbouwmarkten*, Brussel, 2020, https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_20201218_ADV_Markt_en_Prijstransparantie.pdf.

³⁴ SALV, *Advies. De korte keten. Vormen, kansen en uitdagingen*, Brussel, 2020, https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_20200714_ADV_KorteKeten.pdf.

³⁵ Vergelijk SALV *Kennisnota. Verdienmodellen in de land- en tuinbouw*, Brussel, 2020, https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_20200529_WCVDM_KennisnotaVerdienmodellen_def.pdf

³⁶ Vlaamse overheid, *Programmatische aanpak stikstof*, 19 april 2022, <https://www.omgeving.vlaanderen.be/openbaar-onderzoek-pas>, p. 105.

ding voor te voorzien. Evalueer daartoe of de recente versterking van de werking van Boeren op een Kruispunt volstaat.³⁷

Ruimtelijke visie achter de PAS-nota

[14] Werk een visie uit voor vrijgekomen hoeves en gronden en vrijwaar landbouwruimte maximaal van externe drukfactoren. De plan-MER en de systeemanalyse door ILVO duiden de verwachting dat de autonome ontwikkelingen van toenemend niet-agrarisch en zonevreemd gebruik van hoeves, de 'vertuining' van huiskavels en verpaarding zich nog verder zullen doorzetten, tenzij een ander ruimtelijk beleid wordt gevoerd.³⁸ De adviesraad wijst op het gebrek aan visie op toekomstig gebruik van vrijgekomen hoeves en gronden als gevolg van het stikstofbeleid. Hierbij wijst de SALV op de versterking van de druk op de resterende landbouwruimte die van deze PAS-nota uitgaat. Daarom is er nood aan een kader waarin de druk op landbouwruimte ingevolge zonevreemde activiteiten maximaal wordt ingeperkt (waartoe een brede middenveld-coalitie reeds eerder opriep).³⁹ Wanneer landbouwproductie onder invloed van het PAS-beleid binnen groene bestemmingen onder druk komt te staan, moet een uitwijkmogelijkheid in landbouwgebied immers gegarandeerd zijn.

[15] Een toekomstperspectief voor landbouw met een balans tussen landbouw en omgeving (natuur en wonen) dringt zich op. De SALV wijst op de relatie tussen de PAS en andere omgevingsbeleidskaders met ruimtelijke dimensie waar eveneens richting landbouw gekeken wordt voor bijkomende inspanningen of die zelfs kunnen leiden tot bedrijfsstopzetting (onder meer het geurkader). Land- en tuinbouw verdient ook in Vlaanderen zijn plaats om bij te dragen aan lokale en regionale voedselvoorziening, tewerkstelling en maatschappelijke diensten.

Metten is weten

[16] Bouw een robuust en transparant meetsysteem uit, dat onzekerheden en foutenmarges fors inperkt. De voorliggende PAS-nota heeft de intentie om tot op detailniveau (bv. stal) emissiereductie te managen, terwijl de nota op velerlei niveaus uitgaat van arbitraire keuzes (bv. drempelwaardes, keuzes in referentiejaar, correctiemechanismes, ...) en er behoorlijke fou-

³⁷ Cf. VILT, *Boeren op een Kruispunt krijgt extra subsidie om verwachte PAS-stress te tackelen*, 12 mei 2022, https://vilt.be/nl/nieuws/boeren-op-een-kruispunt-krijgt-extra-subsidie-om-verwachte-pas-stress-te-tackelen?utm_medium=email&utm_campaign=Nieuwsbrief%20Vilt%20-%2013-05-2022&utm_content=Nieuwsbrief%20Vilt%20-%2013-05-2022+CID_b739b32301aad34756138011849f124d&utm_source=nieuwsbrieven%20Vilt&utm_term=Lees%20meer.

³⁸ *Programmatische Aanpak Stikstof. Milieueffectenrapportage en passende beoordeling*, vol. 1 strategisch milieueffectenrapport, p. 304; ILVO, *Systeemanalyse PAS en landbouw. Studie in opdracht van het Departement Omgeving*, 2021, p. 5.

³⁹ Cf. oproep van een brede middenveldcoalitie rond het stoppen van zonevreemde activiteiten in landbouwgebied: VILT, *Brede coalitie roept op om zonevreemd gebruik van agrarisch gebied te stoppen*, 18 november 2021, https://vilt.be/nl/nieuws/brede-coalitie-roept-op-om-zonevreemd-gebruik-van-agrarisch-gebied-te-stoppen?utm_medium=email&utm_campaign=Nieuwsbrief%20Vilt%20-%2019-11-2021&utm_content=Nieuwsbrief%20Vilt%20-%2019-11-2021+CID_38dafcff54246942c41c5a487c846e15&utm_source=nieuwsbrieven%20Vilt&utm_term=Lees%20meer.

tenmarges zitten op de modelleringen. Deze arbitraire keuzes en onzekerheden werken niettemin zwaar door op bedrijfsniveau.

- De Vlaamse regering maakt van het behalen van de KDW (kritische depositiewaarde) een doelstelling op zich. De KDW wordt als enige toetssteen gebruikt om de natuur in gunstige staat van instandhouding te brengen, terwijl natuurherstel van vele factoren afhankelijk is. Dit maakt dat het niet zeker is als dusdanig dat de zware inspanningen inzake stikstofemissiereductie zullen resulteren in het gewenste natuurherstel.
- Deposities worden ingeschat op basis van modellering (VLOPS-IFDM). Hierop bestaan aanzienlijke onzekerheden. VITO schat de onzekerheden in voor wat het VLOPS-model⁴⁰ betreft: een onzekerheid van 30% op de Vlaamse totale depositie en een onzekerheid van 70% op een individuele 1x1 km²-cel. Die onzekerheid wordt vooral gecreëerd door de bepaling van de depositiesnelheden. De onzekerheid is wel kleiner bij het vergelijken van scenario's, waarbij de onzekerheid dan vooral bepaald wordt door de emissiescenario's. De concentratieberekeningen in IFDM⁴¹ hebben een soortgelijke onzekerheid als deze in VLOPS. Doordat IFDM op een meer lokale schaal berekeningen doet, is de fout van de emissiegegevens (locatie, bronsterkte, hoogte) relatief belangrijker dan in VLOPS. Het is volgens VITO belangrijk om de databanken met deze data zo nauwkeurig mogelijk te krijgen zodat de fouten op de IFDM-resultaten verkleinen. Voor het gecombineerde VLOPS-IFDM-model, dat binnen de PAS-nota gehanteerd wordt, geldt dezelfde onzekerheidsanalyse als voor VLOPS. VITO gaat dus uit van dezelfde onzekerheden op de kilometerschaal, namelijk 70% op de absolute deposities en een lagere onzekerheid op relatieve vergelijkingen.⁴²

De modelmatige berekeningen waarop bepaalde foutenmarges en onzekerheden rusten, worden aangewend om concrete bedrijfseffecten tegen af te wegen en op bedrijfs-/stalniveau maatregelen op te leggen. De vraag kan gesteld worden of de gehanteerde cijfers juist zijn. Een check op deze cijfers is nagenoeg onmogelijk uit te voeren, aangezien aan de sector en de bedrijven geen transparantie wordt geboden in de modellen en de gebruikte cijfers. De SALV vraagt meer transparantie daaromtrent.

Een robuust en transparant meetsysteem zou volgens de adviesraad meer aansluiting moeten vinden met de realiteit en (in grotere mate) stoelen op concrete meetresultaten, die foutenmarges en onzekerheden fors inperken. Daarbij stelt de adviesraad vast dat de uitbouw van een reeel meetnet inzake waterkwaliteit wel mogelijk is. Zulk meetnet van depositie dient de effecten van alle betrokken actoren te omvatten.⁴³

⁴⁰ VLOPS: Vlaamse Operationeel Prioritaire Stoffen.

⁴¹ IFDM: Immissie Frequentie Distributie.

⁴² Over de onzekerheden op VLOPS, IFDM en VLOPS-IFDM, zie: VITO, *Onderzoek naar de koppeling van de luchtkwaliteitsmodellen VLOPS en IFDM in het kader van de Programmatie Aanpak Stikstof (PAS)*, Mol, 2015, p. 129-131.

⁴³ Cf. gelijkaardig aan de vraag om een gedegen waterkwaliteitsmeetnet in: SALV, *Advies. MAP7, deel 1*, https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_20220401_ADV_MAP7_deel1.pdf, Brussel, 2022.

[17] Breng versneld duidelijkheid in het te volgen meetprotocol voor de bepaling van de emissiereductie van diverse technieken. Bij de bepaling van emissiereducties van diverse technieken, bestaat zeer veel onduidelijkheid en discussie over de meetprotocollen die dienen gevolgd te worden. De raad vraagt om versneld duidelijkheid te brengen in het te volgen protocol teneinde verdere ontwikkelingen niet in de weg te staan.

Governance

[18] Transparantie in de beleidskeuzes ontbreekt: geef helder weer waarom voor een bepaald scenario wordt gekozen en hoe dit in verhouding staat tot overige scenario's. De adviesraad stelt vast dat in de passende beoordeling verwezen wordt naar een VITO-rapport van 2021 die een overzicht geeft van de opbouw van de verschillende scenario's.⁴⁴ Dit rapport geeft echter mogelijke generieke scenario's G1 tot G4, mogelijke gebiedsspecifieke scenario's S1 en S2 en mogelijke maatwerkscenario's M1 tot M3 weer, terwijl de passende beoordeling het heeft over drie reeksen met 'generieke' scenario's (nl. G-scenario's reeks G1-G4, reeks G5-G6, scenario G8) en een reeks gebiedsspecifieke scenario's (S-scenario's S1-S2). Vervolgens gaat de passende beoordeling via een quick scan over tot de selectie en nadere bestudering van scenario's G1, G6, G8 en S2, aangevuld met maatwerkscenario's M1, M2, M4 en M8.⁴⁵ De adviesraad mist transparantie in deze keuzes en merkt bovendien op dat van geen enkel scenario de socio-economische impact op de landbouwsector en de brede agrovoedingsketen werd ingeschat.

[19] Nood aan een betrouwbare en standvastige overheid. Land- en tuinbouw opereert binnen lange investeringshorizonten,⁴⁶ wat noodzaakt tot een standvastig en betrouwbaar beleidskader. De adviesraad merkt op dat veel vragen rijzen over de totstandkoming van en de communicatie over de bedrijven op de lijst met piekbelasters (i.e. bedrijven met een impactscore groter dan 50% in 2015 die volgens de PAS-nota tegen 2025 dienen te stoppen met veehouderij) en over de invoering van nulbemesting in alle groene bestemmingen in SBZ-H-gebieden vanaf 1 januari 2028. De vaststelling dat de overheid op eerdere afspraken terugkomt, scherpt eveneens de onduidelijkheid/onzekerheid aan over het traject na 2030.

[20] Nood aan een integrale overheidsaanpak. Om te komen tot "een toekomstgericht, werkbaar en rechtszeker kader [...] voor vergunning- en toestemmingverlening, rekening houdend met ecologische, sociale en economische randvoorwaarden",⁴⁷ is een coherente aanpak binnen de Vlaamse overheid vereist. Hiertoe dient een adequate wisselwerking tussen de verschillende beleidsdomeinen het uitgangspunt te vormen. De geformuleerde kanttekeningen inzake het gebrek aan

⁴⁴ *Programmatische Aanpak Stikstof. Milieueffectenrapportage en passende beoordeling*, vol. 2 Passende beoordeling, p. 5; in verwijzing naar VITO, *Doorrekening scenario's i.h.k.v. PAS*, 2021, p. 4 e.v.

⁴⁵ *Programmatische Aanpak Stikstof. Milieueffectenrapportage en passende beoordeling*, vol. 2 Passende beoordeling, p. 5-19.

⁴⁶ Lees onder meer: SALV, *Kennisnota. Verdienmodellen in de land- en tuinbouw*, Brussel, 2020, https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_20200529_WCVDM_KennisnotaVerdienmodellen_def.pdf

⁴⁷ Vlaamse overheid, *Programmatische aanpak stikstof*, 19 april 2022, <https://www.omgeving.vlaanderen.be/openbaar-onderzoek-pas> (vermeld in de adviestekst als PAS-nota).

rechtszekerheid met toekomstperspectief voor de land- en tuinbouwsector en de brede agrovoedingsketen zijn illustratief voor een te sterk verkokerde aanpak van een zeer complex milieukundig, sociaal en economisch probleem.

[21] Voorzie een infoloket waar de betrokken actoren terecht kunnen voor concrete vragen.

Een gedragen en meer participatief vervolgtraject

[22] Zet het vervolgtraject meer participatief op. De opportuniteit van de managementplannen⁴⁸ is in het verleden onbenut geweest, terwijl dit in de toekomst terug zou kunnen opgenomen worden. De SALV uit bedenkingen bij de totstandkoming van de huidige PAS-nota en vraagt om het verdere traject richting 2050 gebiedsgericht op te zetten en meer in te zetten op lokale participatie. Volgens de SALV hadden concrete (meetbare) noden van diverse SBZ-H-gebieden in kaart gebracht moeten geweest zijn, zodat instandhoudingsdoelstellingen ruimtelijk gealloceerd kunnen worden. Dit zou tot een participatief traject met landbouwers en overige betrokken actoren en tot een meer gebiedsgerichte en zelfs bedrijfsgerichte aanpak hebben moeten leiden. Dit zal meer kansen bieden tot een rechtvaardigere en meer gedragen uitrol van het programma.

Specifieke opmerkingen per programmadeel

Emissiereductie

[23] Betrek de ledenorganisaties van de SALV bij de aanpak in de maatwerkgebieden. De SALV verwacht dat zijn ledenorganisaties op geregelde tijdstippen en op gestructureerde wijze geïnformeerd en bevroegd worden over de verdere stappen die binnen de maatwerkgebieden voorgesteld worden.

[24] Betrek de SALV bij de opmaak van het ontwikkelingsplan voor het Turnhouts Vennengebied als klankbord om strategische keuzes af te toetsen. In het bijzonder wat het Turnhouts Vennengebied betreft, wil de adviesraad als klankbord fungeren met het oog op samenwerking tussen de verschillende schaalniveaus (lokaal versus Vlaams).

Bronmaatregelen

[25] Stel minstens aanpak op bedrijfsniveau voorop in plaats van op stalniveau, zodat bedrijven meer flexibiliteit krijgen om tot oplossingen te komen voor de eigen bedrijfssituatie. De generieke maatregel varkens/pluimvee schrijft een emissiereductie voor van 60% op dieren in niet-ammoniakemissiearme stallen tegen 2030. Een aanpak op sector- en bedrijfsni-

⁴⁸ Natura 2000, *Het managementplan*, <https://natura2000.vlaanderen.be/het-managementplan>, website geraadpleegd op 2 juni 2022. "Het managementplan is het centrale instrument waarmee de voortgang van de implementatie van de natuurdoelen van een speciale beschermingszone wordt bijgehouden en aangestuurd."

veau in plaats van op stalniveau biedt voor de betrokken bedrijven meer flexibiliteit in het kader van de eigen bedrijfsstrategie (i.e. meer mogelijkheden voor de inzet van verschillende maatregelen naargelang de specifieke economische bedrijfsachtergrond). Naast een aanpak op bedrijfsniveau is het noodzakelijk dat de emissiereductie gerealiseerd door de stoppers in vermindering wordt gebracht bij de blijvers, zodat zij ontwikkelingsruimte krijgen (cf. supra).

[26] Voorzie een uitgebreide stoppersregeling voor de varkenshouderij met perspectief voor de blijvers. Bovenop de emissiereductie legt de PAS-nota een reductie op dierenaantal op. Het perspectief voor de blijvers wordt echter vergeten. In het kader van de crisis binnen de varkenshouderij hadden de landbouworganisaties Boerenbond en ABS gevraagd om een stoppersregeling uit te werken, die ten goede komt aan de toekomstige generieke taakstelling van de varkenshouderij in het stikstofdossier. Voor de blijvers en specifiek de jonge boeren is het cruciaal dat dit akkoord geheel wordt gehonoreerd, zodat hun reductiedoelstellingen dalen en er voor hen perspectief is. De Vlaamse regering heeft een vrijwillige stopzetting in de PAS nota ingeschreven, waarbij in 2022 een oproep zal worden gelanceerd voor alle varkensbedrijven met een impactscore hoger dan 0,5%.⁴⁹ De adviesraad vermoedt dat de grenswaarde van 0.5% impactscore eerder arbitrair gekozen is, want binnen het beoordelingskader ligt de voortoetsdrempel voor landbouwbedrijven vandaag op 0,025%. Voor de raad is het belangrijk dat de opkoopregeling opengesteld wordt voor bedrijven met de grootste milieupact, en dus dat de bedrijven met de grootste impactscores eerst aan bod komen, zonder daarbij limitatief te zijn, tenzij het budget beperkend is.

[27] Schep duidelijkheid over de doelstellingen voor de rundveesector. Voor rundvee wordt een sectordoelelstelling/deelsectordoelelstelling ingeschreven om 15%/20% te reduceren tussen 2015 en 2030. Begin 2026 moet de sector halfweg zijn. Zo niet moeten de bedrijven in de desbetreffende deelsector de resterende reductie realiseren door het dierenaantal op deelsectorniveau te verminderen via aankoop van actieve NERs in een gesloten NER-markt.⁵⁰ Er is hiervan een vrijstelling voorzien voor bedrijven die maatregelen genomen hebben van 15/20%.⁵¹ De raad merkt op dat door de extra evaluatie in 2026 er een extra doelelstelling voor deze sectoren wordt ingeschreven, die zeer kort dag is (zeker voor melkvee). Elk bedrijf die nog niet aan 15/20% reductie zit tegen 2026 zal immers mogelijk impact ondervinden wanneer in 2026 de sector niet halverwege de sectordoelelstelling staat. Hierdoor kunnen stoppers na 2026 niet mee in rekening worden genomen voor de sectordoelelstelling tegen 2026. Op bedrijfsniveau heerst er heel wat onduidelijkheid hoe de Vlaamse regering nu de maatregelen zal evalueren. Is een maatregel nemen voldoende of tegen welk referentiejaar moet wat gereduceerd worden? De raad meent derhalve dat zulke tussentijdse evaluatie zich moet enten op de doelelstelling naar 2030 (en dus mogelijke stoppers in rekening neemt) en moet evalueren waar de deelsector staat. Dit vereist wel

⁴⁹ Vlaamse overheid, *Programmatische aanpak stikstof*, 19 april 2022, <https://www.omgeving.vlaanderen.be/openbaar-onderzoek-pas> (vermeld in de adviestekst als PAS-nota), p. 51.

⁵⁰ Vlaamse overheid, *Programmatische aanpak stikstof*, 19 april 2022, <https://www.omgeving.vlaanderen.be/openbaar-onderzoek-pas> (vermeld in de adviestekst als PAS-nota), p. 48.

⁵¹ Ibidem.

een snelle en transparante actualisatie van de emissiecijfers en een correcte, proportionele vertaling van de taakstelling op bedrijfsniveau. Volgens de SALV zal het succes van deze doelstellingen samenhangen met de mate waarin een brede keuzewaaier aan maatregelen, in het bijzonder eenvoudige, managementgerichte, en makkelijk toepasbare maatregelen, op de PAS-lijst kunnen worden opgenomen, wat op zijn beurt afhankelijk is van de verdere stappen die het beleid moet zetten (cf. [29]). Na de evaluatie eist de adviesraad dat bedrijven ook de optie moeten blijven hebben om PAS-maatregelen op te nemen om te voldoen aan de doelstelling richting 2030 en niet enkel NERs opgekocht zullen worden. Indien er actieve NERs worden opgekocht, eist de raad dat dit marktconform gebeurt.

[28] Benader de mestkalversector op dezelfde wijze als melkvee en vleesvee. Zet in op de sectordoelstelling voor de mestkalversector. De instelling van een bedrijfsdoelstelling van 20% maakt van een sectordoelstelling een bedrijfsdoelstelling, aangezien de stoppers tot 2030 niet in rekening worden gebracht. De tussentijdse evaluatie in 2026, die opgenomen is in de PAS-nota, dient verder gelijkaardig opgezet te worden als voor melkvee- en vleesvee zoals gevraagd in paragraaf [26]. De SALV merkt bovendien op dat er geen apart raadpleegbare emissiecijfers voor de mestkalversector publiek beschikbaar zijn.

[29] Wees bewust van de ongewenste neveneffecten op bedrijfsniveau. Dit houdt onder andere verband met het niet in rekening brengen van bedrijfsevoluties sinds 2015. Bedrijven hebben sindsdien bepaalde bedrijfskeuzes gemaakt, bv. stopzetting, omschakeling naar biologische landbouw of uitbouw van een hoevewinkel met een daling van de omvang van de veestapel,... Een discriminatie ten aanzien van biologische productie kan bijvoorbeeld voortvloeien uit het volgende: een varkens- of pluimveebedrijf dat naar aanleiding van de voorlopige PAS omschakelde naar biologische productie om op die manier zijn impactscore te verkleinen (maar hoger bleef dan 1%) en vandaag benadeeld wordt (aangezien het naast de gerealiseerde reductie nu nog een bijkomende reductie van 60% moet realiseren) ten opzichte van een bedrijf in een gelijkaardige situatie die zou gekozen hebben voor een gangbare AEA-staltechniek, zelfs indien de impactscore daarmee hoger uitkwam dan bij een omschakeling naar biologische productie. Over het algemeen zullen de hoogoplopende kosten om de stallen te renoveren of nieuw te bouwen ertoe leiden dat voornamelijk de grotere en kapitaalkrachtige bedrijven of groeperingen die stap maken en dat dit voornamelijk voor kleinere bedrijven niet rendabel is. Het gevolg is dat heel wat familiale bedrijven zullen genoodzaakt zijn om tegen 2030 de handdoek in de ring te gooien.

[30] Zorg snel voor de decretale erkenning van het wetenschappelijk comité luchtemissies veeteelt en voer een stimulerend beleid rond innovatie (in de betekenis van de invoering van iets nieuws)⁵² binnen de sector. Er is urgent nood aan de decretale erkenning van het wetenschappelijk comité luchtemissies veeteelt dat maatregelen kan beoordelen, niet alleen technische (bv. beloftevolle innovaties in brongerichte reductie, nutriëntenrecuperatie,⁵³...) maar

⁵² Van Dale: innovatie: 1. Invoering van iets nieuws, 2. Nieuwigheid, 3. Technische, industriële vernieuwing.

⁵³ SALV, *Stageverslag. Nutriëntenrecuperatie*, Beray Cayli, Brussel, 2022, <https://www.salv.be/salv/publicatie/nutriëntenrecuperatie-mest>.

ook niet-technische en gemakkelijk implementeerbare maatregelen (bv. managementpraktijken, voedermaatregelen).⁵⁴ Een snelle validering is van belang om zo snel mogelijk met de maatregelen in de praktijk aan de slag te kunnen. Als een bepaalde maatregel wordt gevalideerd, is het van belang dat aan deze maatregel investeringszekerheid verbonden is (zowel voor de ontwikkelaars van deze maatregelen, als voor de landbouwers die deze maatregelen toepassen en erin investeren). Een adequate wetenschappelijke onderbouwing van technische en niet-technische maatregelen is sowieso vandaag en in de toekomst van groot belang met het oog op rechtszekerheid. De adviesraad vraagt om voldoende middelen voor wetenschappelijk onderzoek uit te trekken, en dit niet enkel voor de onderbouwing van technische, maar prioritair ook van eenvoudige, managementgerichte, en makkelijk toepasbare maatregelen. De adviesraad vraagt dat de overheid actief inzet op een correct en werkbaar borgingssysteem voor alle soorten maatregelen. De SALV vindt het tot slot belangrijk dat dit wetenschappelijk comité op transparante wijze beoordeelt of een maatregel al dan niet wordt gevalideerd. Hierdoor moet het duidelijk zijn welke eventuele aanpassingen of bijstellingen van de maatregel kunnen gedaan worden.

[31] Zorg voor een keuzemenu aan implementeerbare en haalbare maatregelen voor bedrijven binnen alle veehouderijcategorieën en met mogelijkheden voor alle productiemethodes. Het kan immers niet de bedoeling zijn dat landbouwbedrijven slechts de keuze hebben tussen enerzijds de uitvoering van één bepaalde maatregel of anderzijds de verkleining of stopzetting van de bedrijfsactiviteit. Om de implementeerbaarheid en managementmatige, technische en economische haalbaarheid van de maatregelen voor alle veehouderijcategorieën en met mogelijkheden voor alle productiemethodes (inclusief biologische productie volgens het biolastenboek) te garanderen, stelt de adviesraad een gelijkaardige erkenningsprocedure voor als deze voor de Beste Beschikbare Technieken (BBT). Binnen de BBT-erkenningsprocedure worden deze zaken immers in rekening gebracht.⁵⁵

[32] Schep duidelijkheid in de mogelijkheden voor de zogenaamde ‘donkeroranje bedrijven’. Bedrijven met een impactscore hoger dan 20% (donkeroranje bedrijven)⁵⁶ zouden de afwijking kunnen maken tussen het nemen van maatregelen op de PAS-lijst om emissies te reduceren en het instappen in de aangeboden stoppersregeling. Donkeroranje bedrijven krijgen immers toegang tot hetzelfde flankerend beleid als de bedrijven met een impactscore groter dan 50% (i.e. de zogenaamde piekbelasters of rode bedrijven die verplicht zouden moeten sluiten tegen 2025). Het probleem doet zich voor dat deze stoppersregeling zich beperkt tot een oproep in 2023,⁵⁷ terwijl er vooralsnog geen duidelijkheid is omtrent (de goedkeuring van) eventueel nieuwe maatregelen op de PAS-lijst. Deze was van onzekerheid over mogelijk toepasbare maar nog niet er-

⁵⁴ Zoals reeds voorzien in Vlareme, artikel 2.17.1 (<https://navigator.emis.vito.be/mijn-navigator?wold=83403>).

⁵⁵ Departement Omgeving, *Beste Beschikbare Technieken*, https://omgeving.vlaanderen.be/beste-beschikbare-technieken-bbt#paddle_components_text_block_70c6e59e-0163-4951-b940-bd6e86966c7e, website geraadpleegd op 2 juni 2022.

⁵⁶ Vlaamse overheid, *Programmatische aanpak stikstof*, 19 april 2022, <https://www.omgeving.vlaanderen.be/openbaar-onderzoek-pas> (vermeld in de adviestekst als PAS-nota).

⁵⁷ Ibidem, p. 50.

kende maatregelen (cf. supra) zorgt momenteel voor rechtsonzekerheid en besluiteloosheid bij de betrokken bedrijven. De raad vraagt daarom om de periode om in te stappen in deze stoppersregeling te verlengen, weliswaar met adequate tijdslimiet (bv. tot 2026). Niettemin zijn *incen-tives* wenselijk om landbouwers, die geneigd zijn om te stoppen, zo snel mogelijk aan te moedigen om in de stoppersregeling te stappen.

[33] Herbekijk het NER-systeem in een bredere discussie met de sector. De SALV stelt vast dat een discussie ten gronde over de hervorming van het NER-systeem niet is gevoerd. Het huidige voorgestelde NER-systeem is niet rijp voor uitrol in de praktijk. Het wordt bovendien enkel in het licht van de PAS-problematiek uitgewerkt, terwijl de samenhang met andere beleidskaders ook best in rekening wordt gebracht. Een goed bediscussieerde hervorming zou er onder andere voor moeten zorgen dat er geen ongewenste kostenafwenteling gebeurt op startende, kleinere en jonge landbouwers (cf. [34]). De voorgestelde omvorming van het NER-systeem wordt als bijkomend, sturend mechanisme opgebouwd, naast het beoordelingskader en de voorgestelde maatregelen.

[34] Wanneer het NER-systeem wordt omgevormd, wenst de SALV verder betrokken te worden en benadrukt de raad alvast volgende aandachtspunten. De hervorming van het NER-systeem binnen de PAS-nota bestaat immers uit de stopzetting van de mogelijkheid om bijkomende NER te verkrijgen mits mestverwerking, uit de afroming van slapende NER en het verminderen van de uitzonderingen op 25% afroming bij overdracht.⁵⁸ Dit zal een effect hebben op de prijs van de NERs door een afname van het aanbod. Aangezien dit nadelige prijseffecten zal ressorteren op startende (en zeker jonge) landbouwers en kleinere landbouwbedrijven meent de adviesraad dat voldoende flankerend beleid moet voorzien worden om dergelijke onevenwichten recht te trekken. De adviesraad wijst op het bestaan van slapende NERs als gevolg van overmacht en op de rol van slapende NERs als bufferfunctie. Er moeten voorzieningen bestaan voor tijdelijke productiedalingen. Tot slot benadrukt de SALV dat de vergoeding voor landbouwers die NERs dienen in te leveren, marktconform moet zijn.

[35] De raad merkt op dat in het advies van het expertenpanel een systeem van emissierechten wordt uitgewerkt. De raad vraagt zich af waarom dit voorstel niet werd onderzocht of meegenomen in het ontwerp-PAS.

[36] Heroverweeg de invoering van nulbemesting in alle groene bestemmingen in SBZ-H en VEN en zet er minstens een participatief, gebiedsgericht traject voor op (cf. [22]). De maatregel die nulbemesting wil doorvoeren in alle groene bestemmingen in SBZ-H en VEN (met uitzondering van huiskavels)⁵⁹ druist in tegen de eerder vastgelegde bepaling dat een ontheffing van de nulbemesting op intensieve graslanden en akkers in natuurgebieden éénmalig familiaal overdraagbaar is (aan afstammelingen of aangenomen kinderen als natuurlijk persoon of aan

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Ibidem, p. 103.

een rechtspersoon wanneer deze personen als beherend vennoot optreden).⁶⁰ De PAS-nota ver-ruimt bovendien het gebied waar nulbemesting van toepassing zou worden naar alle groene bestemmingen (vb. gemengd openruimtegebied), inclusief het aandeel dat vooralsnog in aan-merking kan komen voor ontheffing. De adviesraad wijst op ingrijpende gevolgen voor de be-trokken bedrijven, die hun bedrijfsvoering hadden ingericht volgens het normenkader omtrent ontheffingsmogelijkheden op nulbemesting en de overdrachtsregels binnen het Mestdecreet (die vastliggen sinds 1 januari 2007). Daarnaast plaatst de SALV vraagtekens bij de wenselijkheid van deze maatregel, aangezien de oppervlakte onder ontheffing op nulbemesting sowieso reeds af-neemt volgens het voorziene uitdooftraject.⁶¹

[37] Het is positief dat een correctiemechanisme wordt voorzien voor biologische en kleinschalige bedrijven en voor diercategorieën en productiesystemen waarvoor nog geen erkende maatregelen voorhanden zijn of die niet vervat zijn in de generieke reductie-maatregelen. De raad stelt momenteel ook een discriminatie vast binnen het correctieme-chaanisme voor biologische bedrijven (met begrenzing tot 1%) ten opzichte van het correc-tiemechanisme voor deze laatste diercategorieën en productiesystemen (cf. [31] over de beschikbaarheid en haalbaarheid van PAS-maatregelen). Daarnaast mag de perceptie niet gecre-erd worden dat meer familiale bedrijven door de correctiemechanismen zouden vrijgesteld worden en dat enkel industriële veehouderijsystemen door het PAS-beleid impact zouden onder-vinden.

Beoordelingskaders vergunningen

[38] Onderzoek grondig en neem ernstig in overweging alle mogelijkheden die blijvende en startende landbouwers perspectief bieden, zonder de algehele zekerheid op het beha-len van de doelstelling onderuit te halen. Het voorgestelde beoordelingskader biedt onvol-doende bedrijfsperspectief voor blijvende en toekomstige land- en tuinbouwers. Een beoorde-lingkader moet duidelijkheid en zekerheid bieden aan land- en tuinbouwers. De adviesraad be-schouwt het voorgestelde kader als zeer rigide, zeker voor jonge en toekomstige landbouwers. Een beoordelingskader moet voldoende vergunningsruimte creëren voor de landbouwer zodat er perspectief is voor startende en blijvende boeren. Zij hebben immers nood aan een duidelijk en standvastig kader (dus niet constant variërend). Tegelijkertijd krijgt ook de overheid zekerheid door het toepassen van de bronmaatregelen, zodat er een algemene emissiereductie komt. In-dien het voldoende geborgd kan worden, kan volgens de adviesraad van een hogere drempel

⁶⁰ Mestdecreet, artikel 41bis, <https://navigator.emis.vito.be/mijn-navigator?wold=7082>; Zie ook: VLM, *Kwetsbaar gebied natuur door gewestplannen*, Brussel, 2022, https://www.vlm.be/nl/SiteCollectionDocuments/Publicaties/mestbank/Rubriek%20kwetsbare%20gebieden/Toelichting%202_gewestplannen.pdf, p. 4-10.

⁶¹ Vlaams Parlement, schriftelijke vraag nr. 1017, van Mieke Schauvliege aan Zuhail Demir, *Nulbemesting – ontheffing*, 21 mei 2021, <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1721676> en bijlage bij Vlaams Parlement, schriftelijke vraag nr. 1017, van Mieke Schauvliege aan Zuhail Demir, *Tabel 1. Overzicht van het areaal landbouwgrond binnen de “groene” be-stemmingen voor het startjaar 2000, 2005, 2010, 2015, 2019 en 2020 én het aandeel dat onder de ontheffing viel*, 21 mei 2021, <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1720678>.

gestart worden. Te allen tijde moet vermeden worden dat drempelwaardes terug naar beneden worden bijgesteld.

[39] Beoordeel landbouw en industrie op gelijke voet. De SALV meent dat eenzelfde beoordelingskader voor landbouw als voor industrie moet gelden. Een impactscore van 1% is immers vergelijkbaar, ongeacht over welke sector het gaat. Het depositiegedrag van NH₃ en NO_x is immers in de impactscore verrekend.

Natuurherstel: stikstofsanering

[40] Schep duidelijkheid over de reikwijdte van natuurherstelmaatregelen en de impact op landbouw. Saneringsmaatregelen in het kader van het herstelbeleid in de PAS-nota moeten de effecten van de overmatige stikstofdepositie in het verleden mildereren of wegwerken. Het stikstofsaneringsplan met ecologische herstelmaatregelen voor Europese natuur bestaat uit een algemene herstelstrategie en een uitvoeringsagenda op basis van een gebiedsanalyse van elke speciale beschermingszone die de nodige sanerings- en herstelmaatregelen in kaart brengt.⁶² Natuurherstel, onder meer via maatregelen die ingrijpen op de waterhuishouding,⁶³ kan een enorm effect teweegbrengen op landbouw dat vooralsnog niet in kaart is gebracht, maar waar het plan wel reeds goedkeuring om vraagt. Dit stikstofsaneringsplan, waar hydrologische herstelmaatregelen een belangrijk deel van uitmaken, zal immers niet enkel binnen SBZ-H-gebieden uitwerking kennen, maar ook in omliggend agrarisch gebied impact uitoefenen.⁶⁴ De grote onduidelijkheid over de reikwijdte van dit natuurherstel en de impact op landbouwgebied en -bedrijven vergroot bijkomend het gebrek aan rechtszekerheid met toekomstperspectief voor land- en tuinbouwers. **De SALV verwacht om over het plan van aanpak inzake stikstofsanering bevraagd te worden.**

Flankerend beleid

[41] Bied zo snel mogelijk duidelijkheid omtrent de uitbetalingen in het kader van de stopzettingsregelingen. De SALV meent dat uitgegaan wordt van de vergunde toestand om vergoedingen te bepalen. De adviesraad vraagt om gelijke uitbetalingsbedragen in het kader van de stopzettingsregeling voor piekbelasters en donkeroranje bedrijven en wijst op mogelijk fiscale hinderpalen in dat verband. De SALV meent dat dezelfde fiscale behandeling zoals bij onteigening moet worden toegepast.

[42] Bouw een PAS-transformatiefonds uit zonder dat dit de reguliere VLIF-werking onder druk zet. Een afzonderlijk PAS-transformatiefonds moet het mogelijk maken dat de werking

⁶² Vlaamse overheid, *Programmatiese aanpak stikstof*, 19 april 2022, <https://www.omgeving.vlaanderen.be/openbaar-onderzoek-pas> (vermeld in de adviestekst als PAS-nota), p. 3.

⁶³ Ibidem, p. 81.

⁶⁴ Ibidem, p. 90-91.

met selectiecriteria binnen het VLIF er niet toe leidt dat investeringen die in het kader van andere beleidsdoelstellingen gebeuren onvoldoende gehonoreerd zouden kunnen worden.

Monitoring en borging

[43] Reken de land- en tuinbouwsector af op zijn inspanningen op het vlak van emissie-reductie, maar snoei niet verder op de emissies van de sector als blijkt dat de totale deposities onvoldoende dalen als gevolg van de emissies van andere actoren die niet meege-nomen werden in de modelleringen.

Bibliografie

Advies startopdrachten PAS-panel, 28 juni 2021.

Beleidsnota Landbouw en Visserij, 2019-2024,

<https://www.vlaanderen.be/publicaties/beleidsnota-2019-2024-landbouw-en-visserij>.

Departement Landbouw en Visserij, *Aantal landbouwbedrijven*,

<https://landbouwcijfers.vlaanderen.be/landbouw/totale-landbouw/aantal-landbouwbedrijven>,
website geraadpleegd op 18 mei 2022.

Departement Landbouw en Visserij, *Landbouwrapport 2020*, Brussel, 2021,

<https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/41555>.

Departement Landbouw en Visserij, *Productiewaarde van de land- en tuinbouw*,

<https://landbouwcijfers.vlaanderen.be/landbouw/totale-landbouw/productiewaarde-van-de-land-en-tuinbouw>, website geraadpleegd op 18 mei 2022.

Departement Landbouw en Visserij, *Vlaamse agrohandel*,

<https://landbouwcijfers.vlaanderen.be/landbouw/totale-landbouw/vlaamse-agrohandel>, website
geraadpleegd op 18 mei 2022.

Departement Omgeving, *Beste Beschikbare Technieken*, [https://omgeving.vlaanderen.be/beste-](https://omgeving.vlaanderen.be/beste-beschikbare-technieken-bbt#paddle_components_text_block_70c6e59e-0163-4951-b940-bd6e86966c7e)

[beschikbare-technieken-bbt#paddle_components_text_block_70c6e59e-0163-4951-b940-](https://omgeving.vlaanderen.be/beste-beschikbare-technieken-bbt#paddle_components_text_block_70c6e59e-0163-4951-b940-bd6e86966c7e)
[bd6e86966c7e](https://omgeving.vlaanderen.be/beste-beschikbare-technieken-bbt#paddle_components_text_block_70c6e59e-0163-4951-b940-bd6e86966c7e), website geraadpleegd op 2 juni 2022.

Europese Commissie, *Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de vooruitgang bij de uitvoering van Richtlijn (EU) 2016/2284 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen - Bijlagen*, Brussel, 2020, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7199e9c2-b7bf-11ea-811c-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_2&format=PDF.

ILVO, *Systeemanalyse PAS en landbouw. Studie in opdracht van het Departement Omgeving*, 2021.

INBO, *Achtergrond Natuurrapport 2020*,

[https://www.vlaanderen.be/inbo/backgroundindicatoren/biodiversiteit-van-europees-belang-](https://www.vlaanderen.be/inbo/backgroundindicatoren/biodiversiteit-van-europees-belang-regionale-drukfactoren-voor-de-habitats-van-europees-belang)
[regionale-drukfactoren-voor-de-habitats-van-europees-belang](https://www.vlaanderen.be/inbo/backgroundindicatoren/biodiversiteit-van-europees-belang-regionale-drukfactoren-voor-de-habitats-van-europees-belang), website geraadpleegd op 8 juni
2022.

Natura 2000, *Het managementplan*, <https://natura2000.vlaanderen.be/het-managementplan>,

website geraadpleegd op 2 juni 2022.

Natura2000 Vlaanderen, *Zoekzones*, <https://natura2000.vlaanderen.be/zoekzones>, website ge-

raadpleegd op 18 mei 2022.

Programmatische Aanpak Stikstof. Milieueffectenrapportage en passende beoordeling, vol. 1 strategisch milieueffectenrapport.

Programmatische Aanpak Stikstof. Milieueffectenrapportage en passende beoordeling, vol. 2 Passende beoordeling.

SALV, *Advies. BVR Markt- en prijstransparantie. Eén van de paden naar een betere werking van land- en tuinbouwmarkten*, Brussel, 2020,
https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_20201218_ADV_Markt_en_Prijstransparantie.pdf.

SALV, *Advies. De korte keten. Vormen, kansen en uitdagingen*, Brussel, 2020,
https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_20200714_ADV_KorteKeten.pdf.

SALV, *Advies. EU-Mercosur handelsakkoord*, Brussel, 2021,
<https://www.salv.be/salv/publicatie/advies-eu-mercosur-handelsakkoord>.

SALV, *Advies. Oneerlijke handelspraktijken aanpakken voor een betere werking van de markten van primaire producenten in de land- en tuinbouw, visserij en aquacultuur*, Brussel, 2021,
https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_20210517_ADV_OneerlijkeHandelspraktijken.pdf.

SALV, *Kennisnota. Verdienmodellen in de land- en tuinbouw*, Brussel, 2020,
https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_20200529_WCVDM_KennisnotaVerdienmodellen_def.pdf.

SALV, *Advies. MAP7, deel 1*,
https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_20220401_ADV_MAP7_deel1.pdf, Brussel, 2022.

SALV, *Stageverslag. Nutriëntenrecuperatie*, Beray Cayli, Brussel, 2022,
<https://www.salv.be/salv/publicatie/nutriëntenrecuperatie-mest>.

SALV-Minaraad, *Advies. Strategisch GLB-plan 2023-2027*, Brussel, 2022,
https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV-MINA_20220318_ADV_StrategischGLBPlan.pdf.

SALV, *Verslag. Toekomstdialog oneerlijke handelspraktijken (i.s.m. BVLE)*, Brussel, 2021,
https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_20211215_VERSLAG_TD1_UTP_pdg.pdf.

Statistiek Vlaanderen, *Agrovoedingsketen*, <https://www.vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen/landbouw-en-visserij/agrovoedingsketen>, website geraadpleegd op 18 mei 2022.

VITO, *Doorrekening scenario's i.h.k.v. PAS*, 2021.

VITO, *Onderzoek naar de koppeling van de luchtkwaliteitsmodellen VLOPS en IFDM in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)*, Mol, 2015.

VITO, *Vergelijking kosten en effecten van verschillende stikstofemissie-beperkende scenario's voor de Programmatische Aanpak Stikstof op hoofdlijnen*, 2021.

VLM, *Kwetsbaar gebied natuur door gewestplannen*, Brussel, 2022, https://www.vlm.be/nl/SiteCollectionDocuments/Publicaties/mestbank/Rubriek%20kwetsbare%20gebieden/Toelichting%20_gewestplannen.pdf.

Vlaamse overheid, *Programmatische aanpak stikstof*, 19 april 2022, <https://www.omgeving.vlaanderen.be/openbaar-onderzoek-pas> (vermeld in de adviestekst als PAS-nota).

Vlaams Parlement, schriftelijke vraag nr. 1017, van Mieke Schauvliege aan Zuhail Demir, *Nulbestemming – ontheffing*, 21 mei 2021, <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1721676>.

Vlaams Parlement, schriftelijke vraag nr. 1017, van Mieke Schauvliege aan Zuhail Demir, *Tabel 1. Overzicht van het areaal landbouwgrond binnen de “groene” bestemmingen voor het startjaar 2000, 2005, 2010, 2015, 2019 en 2020 én het aandeel dat onder de ontheffing viel*, 21 mei 2021, <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1720678>.

Vlaamse Regering, *Conceptnota PAS*, VR 2022 2302 MED.0068/2, 23 februari 2022, <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/621628046BB7B593CFC17EF2>.

VILT, *Boeren op een Kruispunt krijgt extra subsidie om verwachte PAS-stress te tackelen*, 12 mei 2022, https://vilt.be/nl/nieuws/boeren-op-een-kruispunt-krijgt-extra-subsidie-om-verwachte-pas-stress-te-tackelen?utm_medium=email&utm_campaign=Nieuwsbrief%20Vilt%20-%2013-05-2022&utm_content=Nieuwsbrief%20Vilt%20-%2013-05-2022+CID_b739b32301aad34756138011849f124d&utm_source=nieuwsbrieven%20Vilt&utm_term=Lees%20meer.

VILT, *Brede coalitie roept op om zonevreemd gebruik van agrarisch gebied te stoppen*, 18 november 2021, https://vilt.be/nl/nieuws/brede-coalitie-roept-op-om-zonevreemd-gebruik-van-agrarisch-gebied-te-stoppen?utm_medium=email&utm_campaign=Nieuwsbrief%20Vilt%20-%2019-11-2021&utm_content=Nieuwsbrief%20Vilt%20-%2019-11-2021+CID_38dafcff54246942c41c5a487c846e15&utm_source=nieuwsbrieven%20Vilt&utm_term=Lees%20meer.

VMM, *Milieudata*, <https://www.vmm.be/data/milieudata>.

Lijst met figuren en tabellen

Figuren

Figuur 1. Evolutie dieraantallen en ammoniakemissies per sector (SALV-secretariaat, op basis van VMM, Dept. LV)..... **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**