



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.588/1
van 28 april 2025

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘over de aanpassing van de
begrenzing tot de vergunde of geacteerde aantallen om de
referentiesituatie 2021 te bepalen’

Op 27 maart 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘over de aanpassing van de begrenzing tot de vergunde of geacteerde aantallen om de referentiesituatie 2021 te bepalen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 23 april 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 april 2025.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. De *PAS-referentie 2030* is de maximale ammoniakemissie die na 31 december 2030 in een exploitatie mag plaatsvinden. De PAS-referentie 2030 wordt bepaald aan de hand van de ammoniakemissies in de *referentiesituatie 2021* waarop de reductiedoelstellingen en de vrijstellingen worden toegepast. Deze referentiesituatie wordt *begrensd tot de vergunde of geacteerde aantallen* voor die exploitatie.¹

Wanneer de ammoniakemissies van de *vergunde* dieren of van de dieren waarvan akte is genomen, gespecificeerd *per* diercategorie of stalsysteem, *lager* is dan het totaal van de ammoniakemissies van de dieren wordt de begrenzing daaraan *aangepast*.

Het voorliggende ontwerp bepaalt in essentie dat in een dergelijk geval het totaal van de ammoniakemissies *wordt verdeeld over* de varkens, het pluimvee en het rundvee, gespecificeerd *per* diercategorie of stalsysteem, *op basis van* de verhouding in ammoniakemissies *per* diercategorie of stalsysteem in de referentiesituatie 2021 (artikel 2, lid 2 van het ontwerp).

3. Hierom gevraagd, gaf de gemachtigde de volgende nadere toelichting bij het ontwerp:

“1) Situering

Het Stikstofdecreet heeft niet bepaald hoe de begrenzing tot de vergunde of geacteerde dieren, vermeld in artikel 5, vijfde lid, moet uitgevoerd worden. Daarom werd dit nader geregeld in artikel 11 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 september 2024 over de afwijkende berekeningsmethode van de referentiesituatie 2021, de vrijstelling van reductieverplichtingen en de aanwijzing van verwerkingsverantwoordelijken (hierna genoemd: BVR van 20 september 2024). Deze begrenzing is steeds van toepassing bij het bepalen van de referentie 2021 op de in het decreet bepaalde wijze, maar is ook van toepassing in de afwijkingsgevallen waar dat in het BVR van 20 september 2024 is voorzien. Voor de begrenzing aan het aantal vergunde of geacteerde dieren wordt op basis van artikel 11, eerste lid van het BVR van 20 september 2024, in eerste instantie enkel rekening gehouden met de totaliteit van de dieren in de vergunning of melding voor hetzij varkens, hetzij pluimvee, hetzij rundvee. Er wordt dus als uitgangspunt bij de begrenzing geen rekening gehouden met de per diercategorie of stalsysteem vergunde of geacteerde aantallen. Maar deze toepassing van de begrenzing mag er niet toe leiden dat het totaal van de ammoniakemissies van de dieren zoals begrensd per diersoort hoger zou zijn dan het totaal van de ammoniakemissies van de vergunde of geacteerde dieren gespecificeerd per diercategorie of stalsysteem. In

¹ Art. 5 van het decreet van 26 januari 2024 ‘over de programmatische aanpak stikstof’.

voorliggend MB wordt de wijze bepaald waarop een eventuele correctie aan deze begrenzing moet worden uitgevoerd.

2) Moet er begrensd worden?

Om te beoordelen of er begrensd moet worden, wordt in eerste instantie uitgegaan van artikel 5, vijfde lid van het Stikstofdecreet.

‘Als de gemiddelde veebezetting overeenkomstig de gegevens van de Mestbankaangifte voor het productiejaar 2021, in voorkomend geval verhoogd met de leegstandspercentages die opgenomen zijn in de lijst die als bijlage 1 bij dit decreet is gevoegd, hoger is dan de vergunde of geacteerd aantallen voor de IIOA in kwestie, wordt, om de referentiesituatie 2021 te bepalen, de gemiddelde veebezetting van die IIOA, in voorkomend geval verhoogd met de leegstandspercentages die opgenomen zijn in de lijst die als bijlage 1 bij dit decreet is gevoegd, begrensd tot de vergunde of geacteerd aantallen voor die IIOA.’

In eerste instantie moet gecontroleerd worden of voor een specifieke diercategorie of stalsysteem er meer dieren voorkomen in de gemiddelde veebezetting overeenkomstig de gegevens van de Mestbankaangifte van de referentiesituatie 2021, verhoogd met de leegstandspercentages uit bijlage 1 bij het Stikstofdecreet, dan er voor die diercategorie of dat stalsysteem vergund of geacteerd waren in datzelfde jaar.

Als dat niet het geval is, is geen begrenzing nodig.

Als dat wel het geval is, wordt, in tweede instantie, artikel 11 van het BVR van 20 september 2024 toegepast. Dit houdt in dat eveneens geen begrenzing nodig is als – ondanks een overtal in een bepaalde diercategorie – het totaal aantal dieren per diersoort (varkens, pluimvee, rundvee), lager of gelijk is aan het vergund/geacteerd aantal dieren per diersoort. Voorwaarde hierbij is dat het totaal van de ammoniakemissies van de vergunde dieren of van de dieren waarvan akte genomen is, gespecificeerd per diercategorie of stalsysteem, hoger is dan of gelijk is aan het totaal van de ammoniakemissies van de dieren overeenkomstig de gegevens van de Mestbankaangifte.

Als niet aan deze voorwaarde voldaan is of als het totaal aantal dieren per diersoort hoger is dan het vergund/geacteerd aantal dieren per diersoort, moet worden begrensd overeenkomstig het MB.

Voorbeeld:

Referentiesituatie 2021, *in casu* o.b.v. Mestbankaangifte 2021

Aantal	diercategorie	stalsysteem	Leegstandspercentage	emissiefactor	emissie
800	biggen	V-1.3	10	0,2	176
700	guste en dragende zeugen	Overige huisvestingssystemen	10	4,2	3234
					3410
25	zoogkoeien	Overige huisvestingssystemen	0	4,1	102,5
					102,5
totaal					3512,5

Vergunde situatie in 2021

aantal	diercategorie	stalsysteem	emissiefactor	emissie
1000	biggen	V-1.3	0,2	200
600	guste en dragende zeugen	Overige huisvestingssystemen	4,2	2520
				2720
25	zoogkoeien	Overige huisvestingssystemen	4,1	102,5
				102,5
totaal				2822,5

Er zijn meer guste en dragende zeugen aangegeven dan vergund. Bijgevolg moet artikel 11 van het BVR van 20 september 2024 toegepast worden. Het totaal aantal varkens is lager dan vergund. Dit betekent dat er niet moet begrensd worden als voldaan is aan bovenvermelde voorwaarde. Daartoe moet nagegaan worden of het totaal van de ammoniakemissies van de vergunde dieren of van de dieren waarvan akte genomen is, gespecificeerd per diercategorie of stalsysteem, hoger is dan of gelijk is aan het totaal van de ammoniakemissies van de dieren overeenkomstig de gegevens van de Mestbankaangifte.

Het totaal van de ammoniakemissies van de dieren overeenkomstig de gemiddelde veebezetting op basis van de Mestbankaangifte 2021 bedraagt in dit voorbeeld, 3512,5 kg NH₃/jaar, terwijl het totaal van de ammoniakemissies van de in 2021 vergunde/geacteerde dieren slechts 2822,5 kg NH₃/jaar bedroeg. Er moet dus begrensd worden overeenkomstig het MB.

3) De begrenzing wordt aangepast aan de verhoudingen uit de Mestbankaangifte van de referentiesituatie 2021

Het ministerieel besluit dat bij de Raad van State voor advies voorligt, regelt hoe deze begrenzing concreet moet gebeuren.

Artikel 1 is een overname van artikel 11, tweede lid van het BVR van 20 september 2024, gelet op de complexe regeling lijkt het aangewezen die bepaling te herhalen in het MB.

Artikel 2, tweede lid van het MB begrenzing stelt:

‘Het totaal van de ammoniakemissies van de varkens, het pluimvee en het rundvee, gespecificeerd per diercategorie of stalsysteem, zoals vergund of geacteerd in het jaar dat overeenstemt met de referentiesituatie 2021 voor de IIOA in kwestie, wordt verdeeld over de varkens, het pluimvee en het rundvee, gespecificeerd per diercategorie of stalsysteem, op basis van de verhouding in ammoniakemissies per diercategorie of stalsysteem in de referentiesituatie 2021.’

Dit wil zeggen dat de totaal vergunde ammoniakemissies worden verdeeld volgens de verhouding per “diercategorie of stalsysteem” in de referentiesituatie 2021. Dit gebeurt per diercategorie en stalsysteem, zodat na de begrenzing de, met de betreffende diercategorie of stalsysteem overeenkomende, ammoniakemissiereducties kunnen worden toegepast:

- Voor rundvee: diercategorieën per deelsector, nl. melkvee, vleesvee en mestkalveren.
- Voor varkens en pluimvee: per stalsysteem, nl. AEA-stalsystemen versus niet-AEA-stalsystemen.

Voorbeeld

Referentiesituatie 2021

Aantal	diercategorie	stalsysteem	Leegstands- percentage	emissiefactor	emissie	Verhouding
150	biggen	V-1.3	10	0,2	33	1,62
800	biggen	Hok opp. Max. 0,35 m2	10	0,6	528	25,90
250	guste en dragende zeugen	Overige huisvestingssystemen	10	4,2	1155	56,66
25	zoogkoeien	Overige huisvestingssystemen	0	4,1	102,5	5,03
50	Vrouwelijk jongvee tot 2 jaar	Overige huisvestingssystemen	0	4,4	220	10,79
totaal					2038,5	

Vergunde situatie in 2021

aantal	diercategorie	stalsysteem	emissiefactor	emissie	Na toep. Verhouding
100	biggen	V-1.3	0,2	20	26,45
750	biggen	Hok opp. Max. 0,35 m2	0,6	450	422,82
200	guste en dragende zeugen	Overige huisvestingssystemen	4,2	840	924,97
25	zoogkoeien	Overige huisvestingssystemen	4,1	102,5	82,11
50	Vrouwelijk jongvee tot 2 jaar	Overige huisvestingssystemen	4,4	220	176,15
totaal				1632,5	

In dit voorbeeld wordt de totale vergunde ammoniakemissie van de veehouderij, nl. 1632,5 kg NH₃/jaar verdeeld volgens het aandeel van iedere diercategorie, gespecificeerd per stalsysteem, in de referentiesituatie 2021:

Zie de berekening voor biggen in het V-1.3 stalsysteem

- Aandeel in referentiesituatie 2021 = $33/2038,5 = 1,62\%$
- Verdeling in begrenzing tot vergunning = $1,62\% * 1632,5 = 26,45 \text{ kg NH}_3/\text{jaar}$.

4) Ratio van de aanpassing overeenkomstig het MB

De begrenzing wordt “aangepast” aan bovenstaande verhoudingen uit de Mestbankaangifte 2021, opdat de ammoniakemissiereducties van de generieke bronmaatregelen consistent kunnen worden toegepast.

Bij het bepalen van de ammoniakemissiereducties heeft de G8-modellering rekening gehouden met de ammoniakemissies volgens de Mestbankaangiftes 2021 van alle varkens-, pluimvee- en rundveehouderijen in Vlaanderen. Voor rundvee werden de nodige globale ammoniakemissiereducties bepaald per deelsector (art. 9, §1, tweede lid Stikstofdecreet). Voor varkens en pluimvee werden de nodige globale ammoniakemissiereducties bepaald in functie van de vraag of de dieren gehouden werden in ammoniakemissiearme stalsystemen (AEA) of niet-ammoniakemissiearme stalsystemen (niet-AEA) (art. 6, §1, eerste lid Stikstofdecreet).

Daarom wordt ook hier de verhouding uit de referentiesituatie 2021, d.i. in principe de Mestbankaangifte 2021, bewaard en op de totaal vergunde emissies toegepast. Zo kan gewaarborgd worden dat de G8-modellering consistent wordt uitgevoerd.”

RECHTSGROND

4. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 11, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 september 2024 ‘over de afwijkende berekeningsmethode van de referentiesituatie 2021, de vrijstelling van reductieverplichtingen en de aanwijzing van verwerkingsverantwoordelijken’.

Deze bepaling vindt op zijn beurt rechtsgrond in artikel 5, negende lid, van het decreet van 26 januari 2024 ‘over de programmatische aanpak stikstof’.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De rubriek “Rechtsgrond” van de aanhef dient te worden aangevuld met een verwijzing naar het decreet vermeld in opmerking 4.²

De rubriek “Juridisch kader” in de aanhef dient bijgevolg te worden geschrapt.³

6. De verwijzing in de rubriek “Vormvereisten” van de aanhef naar de adviezen dient te worden aangevuld met de data waarop ze werden gegeven.

² Zie Omzendbrief betreffende de wetgevingstechniek, VR 2019/4, aanwijzing 69.

³ Zie Omzendbrief betreffende de wetgevingstechniek, VR 2019/4, aanwijzing 85.

7. Het is aangewezen om een rubriek “Motivering” in de aanhef op te nemen teneinde er de in opmerking 3 opgenomen toelichting van de gemachtigde te vermelden als uitleg bij het te nemen besluit.⁴

Artikel 2

8. In artikel 2, tweede lid, dienen de woorden “op basis van de verhouding” te worden vervangen door “op basis van hun verhouding”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC

⁴ Zie Omzendbrief betreffende de wetgevingstechniek, VR 2019/4, aanwijzing 84.