



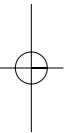
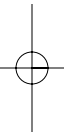
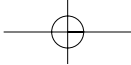
MILIEU - EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

Advies

van 13 september 2000

**over het Voorontwerp van decreet
tot regeling van de vrijwillige volledige en
definitieve stopzetting van de productie
van alle dierlijke mest**

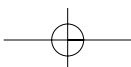
2000 | 26



D/2000/7080/A26

Overname wordt verwelkomd, mits bronvermelding

© 2000 Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen
Kliniekstraat 25, 4de verdieping
1070 Brussel
tel. 02-558 01 30
fax 02-558 01 31



A. Inleiding

Op 2 augustus 2000 ontving de MiNa-Raad van de Vlaamse Minister van Leefmilieu en Landbouw een adviesvraag over het Voorontwerp van decreet tot regeling van de vrijwillige volledige en definitieve stopzetting van de productie van alle dierlijke mest, afkomstig van één of meerdere diersoorten. Het advies werd gevraagd tegen 15 september 2000.

De MiNa-Raad behandelde dit Voorontwerp van decreet tijdens zijn zitting van 13 september 2000. Voorliggend advies ter zake werd op deze zitting vastgesteld. Daarbij nam de Boerenbond een reeks afwijkende standpunten in.

B. Beleidsconcept

[1] **Noodzaak van een sociaal verantwoord volumebeleid.** Het voorliggende Voorontwerp van decreet en het bijhorend uitvoeringsbesluit beogen in essentie een vrijwillige en definitieve afbouw van een deel van de Vlaamse varkenshouderij. Daarmee creëert de Vlaamse regering een eerste instrument voor het voeren van een reducerend volumebeleid ten aanzien van de Vlaamse intensieve veehouderij. In zijn advies van 12 november 1998 stelde de MiNa-Raad – weliswaar met een apart standpunt van de Boerenbond en een onthouding van VEV, UNIZO (toen nog NCMV), ACV en ABVV - vast dat technische maatregelen zoals efficiënte veevoeding, oordeelkundige bemesting en mestverwerking ontoereikend zijn om het nutriëntenoverschot van de landbouwsector af te bouwen en dat daarom aanvullend volumebeleid onvermijdelijk zou zijn¹.

Ingrijpen in het productievolume van een sector is echter een verregaande en ingrijpende maatregel en bijgevolg niet evident. De Raad stelde daarom uitdrukkelijk dat een derge-

1) MINA-RAAD, *Advies van 12 november 1998 over het Voorontwerp van decreet tot wijziging van het Decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen en tot wijziging van het Decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning*; Afl. 1998/21, Hoofdstuk 2.3.4. De toetsing in dit advies van de voorgestelde regeling aan het voorgenomen mestbeleid staat los van

het oordeel van de MiNa-Raad over MAP 2, waarin het vigerende mestbeleid verankerd is. Wat de algemene evaluatie van MAP 2 betreft, verwijst de Raad naar het vermelde advies van 12 november 1998. De Boerenbond heeft zich niet aangesloten bij het advies van 12 november 1998 en formuleerde in de bijlage ervan een apart standpunt. Het is bijgevolg duidelijk dat het bij verdere verwijzingen naar

dit advies gaat om standpunten waar de Boerenbond het niet meedeens is. VEV, UNIZO (toen nog NCMV), ACV en ABVV hebben zich bij voornoemd advies onthouden omdat zij op dat ogenblik zich geen inhoudelijke beoordeling wensten te formuleren. Ook deze onthoudingen blijven geldig bij verdere verwijzingen naar het advies van 12 november 1998.

lijk volumebeleid op een sociaal verantwoorde manier moet gebeuren. Een sociaal verantwoorde afbouw wordt vaak als een “warme sanering” bestempeld. Deze is uiteraard te verkiezen boven een koude sanering als gevolg van ernstige rendabiliteitsproblemen o.m. (maar niet uitsluitend) door strengere, in internationaal verband opgelegde milieueisen. In die zin ondersteunt de MiNa-Raad in principe dit initiatief van de Vlaamse regering. Dit biedt immers perspectieven voor een effectieve en brongerichte aanpak van het Vlaamse mestprobleem en biedt tegelijk mogelijkheden om de noodzakelijke afbouw van de intensieve veehouderij op een sociaal verantwoorde manier te laten plaatsvinden. De Raad stelt wel vast dat deze regeling een belangrijke precedentwaarde vertoont ten aanzien van andere milieuproblemen en/of economische sectoren. Hij vraagt daarom een goede afweging van de voorgestelde maatregelen, o.m. op basis van de hierna geformuleerde voorwaarden.

De Raad formuleert in de volgende paragrafen inderdaad een reeks voorwaarden die bij de uitwerking en toepassing van het instrument z.i. noodzakelijkerwijze moeten vervuld zijn, als men het doel niet wil voorbij schieten. Enkele van deze voorwaarden zijn vrij fundamenteel van aard.

STANDPUNT BOERENBOND bij par. 1

In de huidige context ondersteunt de Boerenbond dit initiatief. Op Vlaams niveau is de hoeveelheid nutriënten uit dierlijke mest die ingevolge de beslissing over het MAP 2-bis volgens het mestdecreet op cultuurgrond mag geplaatst worden veel kleiner geworden dan de hoeveelheid die op vergunde veehouderijen wordt geproduceerd; andere toepassingsmogelijkheden ontbreken bovendien nagenoeg volledig, zijn niet operationeel of economisch vooralsnog niet verantwoord. In dergelijke situatie dringt een warme sanering zich op teneinde zonder concurrentievervalsing de gestelde ingrijpende socio-economische gevolgen van het mestdecreet op te vangen. De voorziene budgettaire ruimte is echter volstrekt ontoereikend om adequaat het als doel gestelde evenwicht tussen nutriëntenaanbod en mogelijkheid tot nutriëntenbenutting zoals bepaald ingevolge MAP 2 te bereiken.

- [2] **Een doordachte combinatie van beleidsinstrumenten.** De MiNa-Raad kan de voorgestelde regeling enkel ondersteunen als ze kadert in een bredere mix van volumemaatregelen en andere beleidsinstrumenten (*policy mix*). Vanuit een instrumenteel oogpunt bekeken, meent de Raad immers dat het Voorontwerp van decreet te geïsoleerd staat van het overige mestbeleid en zijn instrumentarium. Ook in het mestbeleid is uiteraard een goed afgewogen combinatie van beleidsinstrumenten nodig waarin juridische, economische en sociale instrumenten een evenwichtige plaats innemen. In functie van de inbedding van de stopzettingsvergoeding in een breder instrumentengamma moeten volgens de Raad ook nog andere instrumenten voor het mestbeleid ontwikkeld worden. De Raad wijst hierbij op een breed gamma van sociale en communicatieve instrumenten (zie para-

6 | MiNa-Raad, zitting 13 september 2000

graaf 9) en op verder te onderzoeken mogelijkheden inzake economische instrumenten zoals regulerende overschotheffingen of verhandelbare mestproductierechten. Laatstgenoemde elementen zijn zogenaamde *push*-instrumenten die - naast de in het voorontwerpdecreet uitgewerkte *pull*-maatregel - de verantwoordelijkheid voor de afbouw (deels) bij de sector zelf leggen. Zulke instrumenten hebben als bijkomend voordeel dat de (in de tijd dalende) opbrengst ervan kan worden aangewend als extra financieringsbron voor de (eveneens in de tijd beperkte) stopzettingsvergoedingen. Op deze manier zou de sector mee de financiële verantwoordelijkheid voor deze vergoedingen dragen.

In het kader van een goed afgewogen combinatie van beleidsinstrumenten en een bredere mix van volumemaatregelen, vraagt de Raad zich af of het niet verkiesbaar is het stopzettingsdecreet in het mestdecreet te integreren. Het is de Raad niet duidelijk waarom de Vlaamse regering hier voor een aparte decretale regeling kiest. Integratie in het mestdecreet² zou in eerste instantie de legistische kwaliteit en de samenhang van de mestwetgeving bevorderen. Verder zou dit ook de installatie van een stopzettingsfonds mogelijk maken dat gevoed wordt met de in het mestdecreet (te) voorziene heffingen en administratieve geldboetes. Ten slotte zorgt de integratie in het mestdecreet voor een administratieve vereenvoudiging: slechts één instantie dient mestbankgegevens te beheren en voor de uitvoering van economische instrumenten in te staan.

STANDPUNT BOERENBOND bij par. 2

De Boerenbond stelt dat het mestdecreet reeds streng genoeg is en geen bijkomende overschotheffing behoeft en verder dat de verhandelbaarheid van mestproductierechten een asociale en bedrijfsvernietigende maatregel zou zijn, die enkel tot gevolg zou hebben dat de financiële draagkracht van familiale landbouwbedrijven en de draagkracht om milieumaatregelen te nemen, zou aangetast worden. De Boerenbond stelt dat in de voorgestelde regeling de sector reeds een belangrijke bijdrage moet leveren. Naar analogie van de onteigeningsregeling waarop de voorgestelde regeling geïnspireerd is, worden de inkomensdervingen slechts voor vier jaar vergoed, exclusief de investeringskosten. Een bijdrage voor een stopzettingsvergoeding is in zulke situatie volstrekt uit den boze. De Boerenbond is daarom gekant tegen de oprichting van een stopzettingsfonds zoals dit advies suggereert.

- [3] **Meekoppeling van doelstellingen?** Een tweede belangrijke voorwaarde die de Raad wil benadrukken is dat het voorgestelde instrument in de mate van het mogelijke verschillende doelstellingen moet nastreven die voor de intensieve veehouderij relevant zijn. Op economisch vlak gaat het om een sector met ernstige moeilijkheden waardoor zich een belangrijke reconversiebeweging opdringt. De Raad pleit ervoor om deze reconversie te kaderen

2) Waarvoor in Hoofdstuk IX aanknopingspunten te vinden zijn.

in de algemene strategie inzake diversificatie van de landbouwsector en verbreding van het plattelandsbeleid. Om de gevolgen van deze reconversie te kunnen dragen, zijn vervolgens binnen de sector sociale begeleidingsmaatregelen onvermijdelijk. Ten slotte moet de maatregel ook bijdragen aan milieukundige en ruimtelijke doelstellingen. In dit geval betekent dat vooral het terugdringen van het mestoverschot, het beheersen van het verzuringsprobleem, het zuinig gebruik en waar mogelijk hergebruik van ruimtevoorraden en het nastreven van (o.m. esthetische) ruimtelijke kwaliteit.

Uit het Voorontwerp van decreet en de bijhorende memorie kan worden afgeleid dat de stopzettingsregeling zich vooral op milieudoelstellingen zou richten. De Raad is het echter met de minister eens dat dit instrument zowel een sociaal-economisch als een milieukarakter heeft³. Hoewel één beleidsinstrument theoretisch nooit tegelijk meerdere doelstellingen optimaal kan realiseren en het niet wenselijk is om één maatregel te overladen met teveel selectiviteit, zal een bepaald instrument in de praktijk vaak wel aan verschillende maatschappelijke doelstellingen tegelijk bijdragen. Het principe van inclusief beleid (of actieve integratie) gaat ervan uit dat in dergelijke gevallen juist de gecombineerde doelbereiking optimaal moet zijn. Een in die zin goed begrepen invulling van een stopzettingsvergoeding is voor de Raad een uitgelezen voorbeeld van geïntegreerd beleid dat kadert binnen het concept duurzame ontwikkeling. Dit impliceert echter ook dat bij de toepassing van dit instrument niet alleen afstemming tussen het landbouw- en milieubeleid noodzakelijk is maar ook tussen deze beleidsvelden en het ruimtelijk en landschapsbeleid.

STANDPUNT BOERENBOND bij par. 3

Eén instrument moet worden gekoppeld aan één doelstelling! Volgens de Boerenbond is een veelvoud aan differentiatiemogelijkheden zoals voorzien in het Voorontwerp van decreet, niet aangewezen. Om de nutriëntenproductie in Vlaanderen effectief en efficiënt te reduceren, is een eenvoudige, algemene regeling zonder differentiatie noodzakelijk met een regeling die één instrument nl. de afbouw van de productie van dierlijke mest koppelt aan één doel (nl. het op Vlaams niveau terugdringen van het mestoverschot zoals gedefinieerd door het mestdecreet). Bovendien zijn het mestdecreet, noch het stopzettingsdecreet instrumenten in het kader van het natuurbeleid, het landschapsbeleid, de ruimtelijke ordening of een anti-verzuringsbeleid. Voor deze beleidsdomeinen zijn aangepaste en adequate instrumenten voorhanden.

- [4] **Effectiviteit.** Een derde voorwaarde voor het inzetten van het instrument is aansturing ervan in functie van effectiviteit. Gegeven de (voorlopig?) schaarse middelen (zie ook paragraaf 6) is daarom selectiviteit aangewezen. De inzet van het instrument is maatschappelijk optimaal als men de beoogde doelstellingen, gegeven het beschikbare budget,

3) Zie de bespreking van deze beleidsintentie in het Vlaams

Parlement op woensdag 5 april 2000.

maximaal bereikt. Deze selectiviteit moet zich daarom in essentie richten op de kosten-effectiviteit waarmee deze doelstellingen kunnen gerealiseerd worden.

Op sociaal-economisch vlak richt de gewenste selectiviteit zich volgens de Raad in eerste instantie op de rendabiliteit van bedrijven. Aangezien men mag aannemen dat de minder rendabele veehouderijbedrijven automatisch meer zullen geneigd zijn om een stopzetting te overwegen en op de vergoedingsregeling in te tekenen, lijkt een extra differentiatie op basis van dit criterium niet strikt noodzakelijk. Toch moet deze mogelijkheid worden opgehouden. Op basis van de ervaringen met de eerste inschrijvingsronde kan toepassing daarvan eventueel in een later stadium overwogen worden.

Een sociaal-economisch criterium dat op dit ogenblik wel relevanter is, betreft de mestafzetkosten van veehouderijbedrijven. Aangezien deze kosten zwaar drukken op de rendabiliteit van bedrijven en vooral groot zijn bij grondloze bedrijven en bij mesttypes met een minderwaardige kwaliteit, lijkt het aangewezen om in eerste instantie prioriteit te geven aan bedrijven die min of meer beide kenmerken vertonen. Op basis van deze overweging onderschrijft de Raad de intentie om in een eerste fase het instrument in de varkenshouderij toe te passen. De Raad vraagt wel om te onderzoeken of een specifieke regeling voor gemengde veeteeltbedrijven mogelijk is⁴.

Het Voorontwerp van decreet voorziet in principe mogelijkheden voor selectiviteit. Volgens artikel 3 kan het toepassingsgebied worden beperkt tot een bepaalde diersoort⁵ of een bepaald gebied; op grond van artikel 8 kan het bedrag variëren naargelang diersoort, gebied en/of tijdstip en op basis van artikel 9 kan de Vlaamse regering regels vaststellen om aanvragen te rangschikken. De Raad vraagt de Vlaamse regering om te onderzoeken hoe de nodige selectiviteit kan worden gerealiseerd maar daarbij voor ogen te houden dat een te grote selectiviteit de effectiviteit en de efficiëntie van het instrument kan verzwakken. De Raad vraagt om decretaal te bepalen welke criteria de Vlaamse regering ter zake wil hanteren, op basis daarvan een concrete regeling in uitvoeringsbesluiten uit te werken en deze samen met het decreet aan het Vlaams Parlement voor te leggen.

Een bijzondere vorm van selectiviteit betreft deze m.b.t. de milieukundige doelstellingen. De nood aan selectiviteit ter zake is volgens de Raad beduidend groter. De effectiviteit van het instrument bij het afbouwen van het nutriëntenoverschot zal volgens de Raad immers toenemen als er prioriteit wordt gegeven aan gebieden met een hoge mestdruk (bv. zwarte en donkergrijze gemeenten met een fosfaatproductie van meer dan 100 kg/ha) of aan gebieden met een bijzondere kwetsbaarheid⁶.

4) Dit geldt in het bijzonder voor de combinatie varkenshouderij en rundveehouderij.

5) Wat via het uitvoeringsbesluit – dat de regeling voorlopig enkel toepast op varkens – de facto wordt

voorgesteld.

6) Bij wijze van voorbeeld verwijst de Raad hierbij naar een aantal relevante acties uit het MINA-plan 2 zoals Actie 21 (opmaak van een ammoniakreductieplan, met o.m. het vastleggen van

criteria voor de afbakening van voor verzuring gevoelige gebieden) en Actie 22 (opstellen van een strategie voor dergelijke gebieden met o.m. de opmaak van signaalkaarten); Milieujaarprogramma 2000, p. 93-95.

STANDPUNT BOERENBOND bij par. 4

Uiteraard dient een regeling effectief te zijn. Het beperken van het toepassingsgebied van de regeling tot één bepaalde diersoort (bv. varkens, cf. het ontwerpbesluit) of regio beperkt echter de flexibiliteit en de keuzevrijheid voor de veehouders, waardoor wellicht interessante mogelijkheden voor de afbouw van de nutriëntenproductie in Vlaanderen niet zouden kunnen worden benut. Met name is dan bijvoorbeeld een afweging tussen het stopzetten van de mestproductie afkomstig van varkens en het stopzetten van de mestproductie afkomstig van rundvee of kippen niet mogelijk, terwijl het bedrijfseconomisch misschien interessanter zou kunnen zijn om dit laatste te doen en de reductie van de nutriëntenproductie toch hetzelfde zou kunnen zijn. In dit voorbeeld zou door een beperking van de stopzettingsregeling tot de varkenssector een alternatieve, maatschappelijk meer wenselijke afbouw van de nutriëntenproductie in Vlaanderen niet mogelijk zijn. Het creëert bovendien bijkomende problemen voor gemengde bedrijven. Het beperken van de regeling tot de varkenshouderij zoals in het uitvoeringsbesluit gesteld is daarom af te wijzen.

Om dezelfde reden is een differentiatie in het bedrag van de vergoeding naar gelang de diersoort of het gebied af te wijzen. De grootste milieu-efficiëntie en meest eenvoudige regeling wordt immers bereikt door een uniform bedrag per eenheid nutriënt(en) voor alle diersoorten en regio's. Het gebiedsgerichte mestbeleid wordt namelijk reeds via andere instrumenten (bv. strengere normen) in de kostenstructuur van de betrokken bedrijven vertaald en dus in de afweging om al dan niet de productie stop te zetten meegenomen, en ook de bijdrage van een bepaalde diersoort tot de mestproblematiek in Vlaanderen is bekend.

- [5] **Afstemming met gerelateerd beleid.** Uit voorgaande paragrafen blijkt duidelijk dat het geïntegreerde karakter van de stopzettingsvergoeding en de meekoppeling met doelstellingen uit andere beleidsdomeinen, een degelijke interne en externe afstemming vereist. Dit is een vierde fundamentele voorwaarde. Wat de bevoegdheden van de minister zelf betreft, benadrukt de Raad vooral dat dit instrument moet kaderen binnen het geambieerde integraal plattelandsbeleid. Het Programma Plattelandsontwikkeling Vlaanderen bevat een verwante maatregel⁷ maar het Voorontwerp van decreet maakt niet duidelijk wat de relatie tussen beide is.

Verder moet dit instrument ook worden afgestemd op andere opkoopregelingen die reeds zijn opgenomen in het Mestdecreet en het Natuurdecreet. Deze regelingen moeten in de eerste plaats coherent en complementair zijn en zo mogelijk elkaar versterken. Dit geldt eveneens voor de (nieuwe) VLIF-regeling die in de (grondgebonden) varkenshouderij

7) Maatregel 9: steun voor reconversie van de varkenshouderij.

nog steun voor een (beperkt) aantal investeringen toelaat. Een opkoopregeling instellen en tegelijk nog investeren in de varkenssector is echter remmen en gas geven tegelijk. In elk geval mogen geen investeringen meer mogelijk zijn die een productietoename of –verschuiving voor gevolg hebben.

Ten slotte moet de inzet van dit instrument extern worden afgestemd op het ruimtelijk- en landschapsbeleid. Deze afstemming is vooral aan de orde bij het vraagstuk van het hergebruik van de vrijgekomen bedrijfsgebouwen of gronden (zie paragraaf 11).

STANDPUNT BOERENBOND bij par. 5

De Boerenbond stelt dat investeringen nog moeten mogelijk zijn voor zover zij conform zijn aan de doelstellingen en bepalingen van het mestdecreet.

Het landschapsbeleid is in deze problematiek niet aan de orde. Door de stopzetting worden de gebouwen zonevreemde gebouwen. Er zal niet veel animo zijn voor de stopzettingsregeling indien na 5 jaar leegstandheffing moet betaald worden.

C. Implementatie

[6] **Budgettering.** Op dit ogenblik voorziet de Vlaamse regering voor deze regeling 700 miljoen BEF voor de eerste toepassingschijf. Men kan zich afvragen wat dit bedrag betekent in het licht van het bestaande mestoverschot en in het licht van het voorgenomen mestbeleid. Wat het eerste betreft verwijst de Raad naar zijn advies van 12 november 1998 waar hij een kwantitatieve inschatting maakte van de voorgestelde afbouwsporen⁸. In het genoemde advies raamde de Raad het totale mestoverschot op 36 miljoen kg fosfaat. De Vlaamse overheid wou dit overschot wegwerken via drie sporen met name export na verwerking (geschat op maximum 13 miljoen kg), optimaal gebruik van dierlijke mest en efficiënte veevoeding (beide samen eveneens goed voor ongeveer 13 miljoen kg). De Raad leidde hieruit af dat de overheid voor een overschot van 10 miljoen kg fosfaat geen technische oplossing had en concludeerde dat voor deze overschotfractie aanvullend volumebeleid nodig was⁹.

8) MINA-RAAD, *Advies van 12 november 1998 over het Voorontwerp van decreet tot wijziging van het Decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen en tot wijziging van het Decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning*; Afl. 1998/21, §§ 21, 22 en 27.

9) Het is bovendien erg aannemelijk dat dit een onderschatting is. De nutriëntenproductie in deze balans gaat uit van het productie-

volume anno 1992, met name 75 miljoen kg fosfaat. Op een hoorzitting in het Vlaams Parlement d.d. 24 februari 1999 stelde kabinet-smedewerker H. Vandendriessche dat de productie van 75 miljoen kg fosfaat werd berekend op basis van de oude uitscheidingsnormen. Het hanteren van de nieuwe uitscheidingsnormen (zoals opgenomen in MAP 2) leidt tot een productie van 85 miljoen kg fosfaat. Tegelijk mag men ervan uit gaan dat het plaats-

baar nutriëntenvolume op korte termijn kleiner zal worden dan in deze berekening aangenomen. Recent besliste de Vlaamse regering immers dat ze tegen eind december 2001 een belangrijke vooruitgang zou boeken in de aanduiding van kwetsbare zones en in de formulering en de realisatie van de bindende regelgeving overeenkomstig annex III van de Europese Nitraatrichtlijn (Vlaamse regering - 8 september 2000).

Met de voorliggende stopzettingsvergoeding wil de Vlaamse regering een instrument voor dit aanvullend volumebeleid creëren. De Raad ziet hierin een erkenning van het signaal dat hij met zijn advies van 12 november 1998 heeft gegeven. Hij stelt echter vast dat dit voorlopig het enige instrument is dat voor het volumebeleid zal worden ingezet (zie paragraaf 2).

Dat extra financiering van de voorgestelde regeling wellicht nodig is mag blijken uit volgende berekening. Aangezien geen extra instrumenten voor volumebeleid worden ingezet, zou men ervan uit kunnen gaan dat de Vlaamse regering voor deze regeling een budget uittrekt dat correspondeert met de 10 miljoen kg fosfaatoverschot waarvoor geen technische oplossing voorhanden is. Op basis van de Nederlandse regeling¹⁰ zou dat neerkomen op een bedrag van in totaal 5,7 miljard BEF. Vergeleken met de vergoeding die de Vlaamse regering voorstelt per vleesvarken en gegeven de forfaitaire uitscheidingscoëfficiënt daarvoor, zou zelfs in totaal 7,3 miljard BEF vereist zijn. Op basis van deze cijfers kan men besluiten dat de voor 2000 beschikbare 700 miljoen BEF inderdaad slechts een eerste budgettaire schijf kan zijn en dat de volgende jaren nog belangrijke bijkomende inspanningen noodzakelijk zijn, waarvan volgens de Raad een deel ook door een directe bijdrage van de sector moet worden gerealiseerd.

De Raad maakt hierbij evenwel volgende belangrijke kanttekening, met name dat elke substantiële verhoging van het budget voor deze regeling het voorwerp moet zijn van een brede en grondige afweging van de kosteneffectiviteit daarvan over de hele breedte van het milieubeleid (in vergelijking met deze van eventuele andere opties) en van een inschatting van de socio-economische gevolgen.

STANDPUNT BOERENBOND bij par. 6

De omrekening van de Nederlandse regeling naar het Vlaamse niveau komt voor Boerenbond overeen met een bedrag van 15 miljard BEF, inclusief sloop en herinvestering.

- [7] **Fasering.** Uit voorgaande paragraaf wordt duidelijk dat de inzet van het voorgestelde instrument gefaseerd zal moeten worden ingezet. De Raad suggereert een totaal budget te voorzien in de grootteorde van de inschatting berekend volgens de Nederlandse vergoeding per kg fosfaat. Dit totaal budget moet vervolgens gespreid worden over de periode van enkele jaren, bv. t.e.m. 2003 omdat dan de eindbestedingsnormen in voege

10) Volgens het zogenaamde Pact van Brakkenstein is voor bedrijfsbeëindiging t.e.m. het jaar 2002 in totaal 670 miljoen gulden (12,26 miljard BEF) beschikbaar voor de aankoop van in totaal 21,5 miljoen

kg fosfaatoverschot (570 BEF/kg). Voor de vergoeding van de sloop is daar bovenop in totaal 950 miljoen gulden (17,4 miljard BEF) nodig die echter kan worden opgebracht door de realisatie van maximaal

6500 extra woningen (Bestuurlijke afsprakenkader LNV, VROM, provincies Gelderland, Overijssel, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg en de VNG; p. 10).

trede en het tweede vierjaarlijkse actieprogramma afloopt waarbinnen volgens de Nitraatrichtlijn de scherpste bemestingsnormen van kracht moeten zijn. Het is volgens de Raad in het belang van de sector dat op dat ogenblik de beoogde sanering gerealiseerd is, om zo meer drastische maatregelen te vermijden. De vergoeding afstemmen op de Nederlandse regeling is te verantwoorden omdat dit de concurrentieverhouding niet verstoort.

Zoals het Voorontwerp van decreet voorziet, is het aangewezen dat de stopzettingsvergoedingen per inschrijvingsronde dalen (minus 10% per ronde) om speculatie tegen te gaan. Stelselmatige vermindering van de premie per dierplaats zal stimuleren om sneller van de regeling gebruik te maken. Dit impliceert dat bij de fasering van de budgettaire inspanning over de volgende jaren de grootste inspanningen in de eerste ronde moeten worden gelegd. De tussentijdse evaluatie van de Nederlandse regeling lijken dit te staven. In de eerste inschrijvingsronde hebben immers reeds 3.500 van de 6.000 bedrijven waarop de regeling gericht is, zich aangemeld¹¹. Dit leidt ertoe dat voor het jaar 2001 in Vlaanderen ruwweg een bedrag van rond de twee miljard BEF als tweede schijf voor deze saneringsoperatie zou moeten beschikbaar zijn.

Een aangewezen jaarbudget in de grootteorde van twee miljard BEF kan ook als volgt worden onderbouwd. Met de nu voorgestelde tarieven kan slechts de afbouw van de huidige varkensstapel met een goede 2% worden vergoed¹². Vergeleken met de autonome, niet ondersteunde afbouw van de varkensstapel (4,8% in 1999) betekent dit dat met een beperkt budget de autonome afbouw weinig of niet zal worden versneld en dat zeker de milieueffectiviteit van de regeling gering zal zijn. Daarvoor moet een jaarlijks budget worden voorzien dat beduidend hoger ligt dan het niveau dat correspondeert met de jaarlijkse autonome afbouw. Een bedrag in de grootteorde van 2 miljard BEF correspondeert met een afbouw van 5,76% van de varkensstapel.

- [8] **Verdeling van de budgettaire inspanning.** Volgens de Minister is de nu voorziene 700 miljoen een bedrag dat van de milieubegroting naar de landbouwbegroting is overgeheveld. Aangezien de maatregel zowel als milieubeleid (vermindering nutriëntendruk) als landbouwbeleid (sectorale reconversiesteun) kan worden beschouwd, lijkt het legitiem om ook volwaardig geld van de landbouwbegroting hier in te zetten. Op die manier kan in de volgende inschrijvingsronde de noodzakelijke verhoging van het budget o.m. door een verschuiving binnen de landbouwbegroting gerealiseerd worden.

Wat betreft de verdeling van de budgettaire inspanningen tussen de milieu- en landbouwbegroting, pleit de Raad in het algemeen voor een generieke sociaal-economische (reconversie)steun gefinancierd door de landbouwbegroting. Hier kan mogelijk de selectiviteit

11) Milieunieuws voor bedrijven, juni 2000.

12) De varkensstapel anno 1998

bedroeg 7.323.350 varkens. Tegen een vergoeding van 4.740 BEF kan de overheid met een totaal budget

van 700 miljoen BEF slechts 147.680 varkens opkopen (2,017 % van het totaal).

naar grondgebondenheid en diercategorieën (cf. paragraaf 4) tot uiting komen. Voor zover daarbovenop aanspraak wordt gemaakt op extra financiering vanuit de milieubegroting, moet deze duidelijk gericht zijn op gebiedsgerichte milieudoelstellingen die verder gaan dan wat wettelijk verplicht is. De Raad spreekt zich voorlopig niet over de precieze verhouding tussen beide fracties van de vergoedingsregeling maar vraagt om voor een volgende inschrijvingsronde een evenwichtige regeling ter zake uit te werken en toe te passen.

STANDPUNT BOERENBOND bij par. 8

Het gaat hier duidelijk niet om reconversie maar om afbouw. Daarbij dient geen selectiviteit naar grondgebondenheid en diercategorieën te worden in acht genomen. Een stopzettingsregeling dient niet oneigenlijk te worden gebruikt om aan natuurbeleid te doen of om milieuresultaten te bekomen die verder gaan dan het mestdecreet.

[9] **Belang van flankerende sociale instrumenten.** Voor een effectieve toepassing en een stroomlijning van de praktische uitvoering van deze regeling zijn flankerende sociale en communicatieve instrumenten erg belangrijk. Dit onderlijnt het belang van een bereikbaar netwerk voor eenzijdige en meerzijdige communicatie tussen sector (zowel doelgroeporganisaties als individuele bedrijven) en overheid. De Raad ziet hierin drie lijnen:

- In de eerste plaats is een adequate sensibilisering en promotie ten aanzien van de regeling nodig. Daarbij is een meekoppeling mogelijk met de gebiedsgerichte milieudoelstellingen door de promotie-inspanningen te concentreren in gebieden met hoge mestdruk of grote gevoeligheid voor verzuring. Zowel overheidsinstanties als doelgroeporganisaties dragen hier een verantwoordelijkheid.
- In de tweede plaats is degelijke informatievoorziening en praktische begeleiding nodig voor de bedrijven die concreet intekenen op de regeling. Deze bedrijven laten verloren lopen in een administratieve mallempolen is een garantie voor het mislukken van de regeling.
- Ten slotte mogen participerende bedrijven na het verkrijgen van de vergoeding niet aan hun lot worden overgelaten. Met het oog op het vermijden van dreigende leegstandsheffingen, is ook een actieve begeleiding nodig wat betreft het planologisch passende hergebruik van leegstaande bedrijfsgebouwen of de verantwoorde valorisatie van de gronden na een eventuele sloop. In deze begeleiding schuilt de ware reconversie van de intensieve veehouderij. Ze moet bijgevolg omkaderd worden door het integraal plattelandsbeleid dat de Vlaamse regering onder impuls van de Europese plattelandsverordening op touw zal zetten¹³.

13) Zie adviezen van de Raad van ontwikkeling Vlaanderen 2000-9 december 1999 en 9 maart 2000 2006 (Afl. 1998/ 25 en 2000/9). over het Programma Plattelands-

- [10] **Handhaving.** Het Voorontwerp van decreet gaat er terecht van uit dat voor het verkrijgen van een vergoeding een volledige afbouw van de veestapel (van de bewuste diercategorie, voorlopig enkel varkens) noodzakelijk is. Vooral in functie van de handhaving van de regeling is deze vereiste volgens de Raad inderdaad onvermijdelijk. Voor een adequate handhaving is volledige afbouw een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde. Daarvoor moet ook daadwerkelijk worden gecontroleerd of de stopzetting in de praktijk en blijvend gerespecteerd wordt. Een bijkomende slooppremie voor het afbreken van stallen kan deze controle op langere termijn overbodig maken en lijkt vanuit dat standpunt verantwoord.

Belangrijk met het oog op handhaving is ook dat substitutie tussen diercategorieën wordt vermeden. Het is uiteraard zinloos om stopzetting van de varkensteelt op een bedrijf te vergoeden als het bedrijf achteraf het vrijgekomen deel van de nutriëntenhalte opvult met andere diersoorten. In die zin benadrukt de Raad het belang van de regeling dat de milieuvergunning voor de betreffende stopgezette productie van rechtswege vervalt en dat ook de nutriëntenhalte van rechtswege wordt ingekort. Om te voorkomen dat de vergunning na de opheffing van de nutriëntenhalte – conform het mestdecreet vanaf 2005 – terug wordt ingevuld met andere diersoorten, is het echter ook noodzakelijk de vergunning ambtshalve te verlagen tot het productieniveau dat overeenkomt met de ingekorte nutriëntenhalte. Dat is momenteel niet voorzien.

Om redenen van handhaafbaarheid en haalbaarheid steunt de Raad ten slotte om de vergoeding te koppelen aan het aantal aangegeven dieren zoals kan afgeleid worden uit de nutriëntenhalte of de aangifte van het voorbije jaar in plaats van aan de nutriëntenhalte. Theoretisch zou een rechtstreekse koppeling van de vergoeding aan de nutriëntenproductie wellicht effectiever kunnen zijn omdat dit vooral de bedrijven zou aanspreken die het minst efficiënt met nutriënten omgaan en er bijgevolg relatief meer (per dierplaats) naar het milieu laten verloren gaan.

- [11] **Hergebruik van ruimtevoorraden.** Zoals reeds aangehaald kan het hergebruik van gebouwen en gronden bijdragen tot de functieverbreding van het landelijk gebied, in het kader van het integraal plattelandsbeleid. Afhankelijk van de planologische situatie kunnen op de vrijgekomen ruimte (grond of gebouwen) nieuwe recreatieve, economische of woonfuncties gerealiseerd worden. De Raad ziet daarvoor interessante mogelijkheden. Dit kan tegelijk de ruimtedruk op het buitengebied verminderen en bijdragen aan de socio-economische verbreding van de landbouwsector. De dreiging om na 5 jaar een leegstandspremie te moeten betalen is in die zin wellicht een verantwoorde prikkel, mits de nodige begeleiding bij de beoogde diversificatie en reconversie wordt voorzien (zie paragraaf 9) of dat bij definitieve stopzetting van de activiteiten een slooppremie wordt uitbetaald. Verder dienen zich ook voor natuur of bosuitbreidingen wellicht in een aantal gevallen perspectieven aan. De Raad is in het algemeen van oordeel dat een strategie gericht op hergebruik ook de ruimtelijke en landschappelijke kwaliteit in grote mate ten goede kan komen.

Een belangrijke randvoorwaarde hierbij is dat deze ruimtelijke 'recyclage' geen aanleiding mag geven tot nieuwe zonevreemde situaties. De Raad dringt wat dit betreft aan op meer duidelijkheid ter zake en zo nodig op een wettelijke regeling van dreigende knelpunten, omdat ze een zware hypotheek leggen op het succes van de vrijwillige stopzettingen.

De noodzakelijke koppeling aan de planologische context is volgens de Raad een extra stimulans voor het versneld opmaken van gemeentelijke structuurplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen om deze context duidelijk te maken en zo nodig bij te stellen¹⁴.

STANDPUNT BOERENBOND bij par. 11

De stopzettingsregeling dient niet oneigenlijk te worden gebruikt om aan natuurbeleid te doen. Grote problemen doen zich voor in kwetsbare zones water.

Tenslotte werden in het stopzettingsdecreet te korte termijnen ingeschreven en wordt niet gesteld wat er gebeurt wanneer een het beroep tegen een schorsing of opheffing van de milieuvergunning wordt ingewilligd. De stopzetting kan pas gebeuren bij uitkering van de vergoeding en de aanvrager moet alleszins op het einde van de procedure de kans krijgen om de stopzetting al dan niet te aanvaarden.

De vrijgekomen oppervlakte moet worden benut om het nagestreefde evenwicht tussen het nutriëntenaanbod en de mogelijkheden om nutriënten te plaatsen, te bereiken.

¹⁴) Zie ook MINA-RAAD, *Advies van 7 september 2000 over de ruimtelijke uitvoeringsplannen*.