

---

## Advies

# Actualisering VEKP – deel sector ‘landbouw’

### Visienota aan de Vlaamse Regering – Actualisering Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030

---

Datum van goedkeuring      15/05/2023

---

Volgnummer                      2023 | 36

---

Coördinator + e-mailadres      Kathleen Quick, [kathleen.quick@minaraad.be](mailto:kathleen.quick@minaraad.be)

---

Co-auteur + e-mailadres        Wim Van Gils, [wim.van.gils@minaraad.be](mailto:wim.van.gils@minaraad.be)

---

## Inhoudstafel

Inhoudstafel .....	2
Krachtlijnen .....	3
Procesbeschrijving.....	4
Advies .....	5
1.1    Situering.....	5
1.2    Situatieschets en probleemstelling .....	5
1.3    Beoordeling huidige “ <i>With additional measures</i> ” (‘WAM’) .....	7
1.4    Suggesties “ <i>With Impactful Measures</i> ” .....	10
Bibliografie .....	17

## Krachtlijnen

In dit advies behandelt de Minaraad het onderdeel "LANDBOUW" van het ontwerp Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030 (VEKP). De sectorale doelstelling voor de landbouwsector beoogt een reductie van 29% in CO<sub>2</sub>-equivalenten tegen 2030 in vergelijking met het referentiejaar 2005. Het plan verwacht het meeste resultaat door de aanpak van energetische emissies, maar de Raad benadrukt dat de emissies uit niet-energetische processen de grootste uitdaging vormen.

Hoewel het plan de doelstellingen aan de juiste vraagstukken verbindt, is de onderbouwing van de prognoses onvoldoende. Daarom verzoekt de Minaraad om de impact-inschatting van het plan te verduidelijken en te verbeteren, vooral in het kader van de invulling van de methaan-pledge. Bovendien is er behoefte aan de ontwikkeling van een indicatorenstelsel als basis voor de evaluatie van het beleid.

De concrete maatregelen ontbreken soms of zijn niet altijd adequaat uitgewerkt. Het beleid met betrekking tot de niet-energetische emissies kampt met aanzienlijke onduidelijkheden. De Minaraad pleit voor de implementatie van garanties om ervoor te zorgen dat de gestelde doelstellingen daadwerkelijk worden bereikt in alle plannen en initiatieven. Dit impliceert een grondige beoordeling van de effecten van het Mestactieprogramma (MAP), het Programma Aanpak Stikstof (PAS), het convenant over enterische emissies en de uitvoering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB).

Indien de vastgestelde klimaatdoelen niet worden bereikt binnen een van deze vier clusters en evenmin via andere initiatieven of ontwikkelingen, moeten grotere inspanningen worden geleverd in een of meerdere van de andere clusters, of in nieuwe beleidskaders. Specifiek met betrekking tot de aanpassing van het GLB, verlangt de Raad helderheid omtrent de bijsturing van het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds (VLIF) en een beoordeling van de klimaateffecten van de bijsturingsvoorstellen.

Aangezien de meest impactvolle maatregelen in de landbouwsector systemische ingrepen vereisen, dringt de Raad aan op een nauwere afstemming met het voedselbeleid via een integrale ketenbenadering. Bovendien moeten verdienmodellen voor "natte" landbouw verder worden ontwikkeld, en dient er voldoende aandacht te zijn voor klimaatoverwegingen bij toekomstige planningsprocessen in het landbouwbeleid.

## Procesbeschrijving

---

Datum adviesvraag	<b>21 juni 2023</b>
Naam adviesvrager + functie	<b>Zuhal Demir, Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme</b>
Rechtsgrond van de adviesvraag	<b>DABM, artikel 11.2.1., §1, “1° uit eigen beweging of op verzoek advies uit te brengen over de hoofdlijnen van het milieubeleid [...]; 2° bij te dragen tot het vormen van een beleidsvisie over het milieubeleid [...];”.</b>
Adviestermijn	<b>Tot 29 september</b>
Overlegcommissie	<b>WG Biodiversiteit en Ecosystemen</b>
Vergaderingen: soort + datum	<b>14 september 2023, 22 september 2023, 11 oktober 2023</b>

---

Het adviesvraagdossier bestaat uit: (1) de bisnota aan de Vlaamse Regering (8 pagina's), (2) het ontwerp Energie- en Klimaatplan 2021-2030 (228 pagina's) en (3) de beslissingsfiche van de Vlaamse Regering (1 pagina).

Doordat de maatregelen die dit document aanhaalt in hoofdzaak maatregelen zijn die aan het beleid toegevoegd werden tussen 2019 (vaststelling vorige versie van het VEKP) en heden, zijn de adviezen van de afgelopen vier jaar in principe nog van toepassing.

Verder was het voor advies voorgelegde dossier zo divers dat de Mineraad heeft besloten met afzonderlijke adviezen in te gaan op deelaspecten van de zaak. In dit advies gaat in op het onderdeel landbouw.

## Advies

### 1.1 Situering

- [1] Dit advies behandelt het ontwerp van de actualisatie van het Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030 (VEKP), zoals voorlopig vastgesteld door de Vlaamse Regering op 12 mei 2023. Het voorliggende advies gaat in op het onderdeel “decarbonisatie landbouw”, in aanvulling op reeds eerder door de Mineraad vastgestelde adviezen. Voor een aantal aspecten wordt verwezen naar het advies van de SALV over het VEKP<sup>1</sup>.

### 1.2 Situatieschets en probleemstelling

- [2] **Beschrijving van het deel landbouw.** In het VEKP is de sectorale **doelstelling** voor de sector landbouw vastgesteld op een reductie van 29% ten opzichte van 2005 (5,1 Mton CO<sub>2</sub>-eq in 2030)<sup>2</sup>. Volgens de **prognose** uit het plan, zullen de maatregelen uit het WAM-scenario volledig invulling geven aan de vooropgestelde sectorale doelstellingen (Figuur 2-38 en Tabel 2-9). Het plan bevat beleidslijnen en **maatregelen** inzake:

- Dierlijke productie, met daaronder enterische emissies, emissies uit mestopslag en mestmanagement en beheer van de veestapel in het kader van nutriëntemissies;
- Plantaardige productie, met daaronder bodememissies, sluiten van kringlopen en valoriseren van reststromen en energie-efficiëntie in de glastuinbouw;
- De visserijsector;
- Horizontale maatregelen, met daaronder het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, het VLIF, samenwerking in de keten, een aanpak inzake onderzoek, innovatie en kennisdoorstroming en monitoring en borging en onderzoek naar aangepaste emissiefactoren.

- [3] **Broeikasgassen uit niet-energetische processen zijn voor landbouw de grootste uitdaging.** De totale emissies van de Vlaamse landbouwsector stegen in de periode 2005-2021 met 8%. Na een lichte daling in de periode 2005-2008 volgde een stagnering in de periode 2009-2014 en een lichte toename de laatste jaren. Die toename vanaf 2015 is voornamelijk te verklaren door een stijging van de energetische emissies in de glastuinbouw en van methaanemissies in de rundveehouderij<sup>3</sup>.

Voor de landbouwsector zijn de belangrijkste broeikasgassen, in afnemende omvang, CH<sub>4</sub> (methaan), CO<sub>2</sub> (koolstofdioxide) en N<sub>2</sub>O (distikstofmonoxide/lachgas). De ‘energetische emissies’ (29%) zijn hierbij beduidend minder omvangrijk dan de ‘niet-energetische’ (69%); deze zijn eigen aan, en afkomstig van, biologische processen: van verteringsprocessen (vooral rundveeteelt) en van mestopslag en -aanwending (vooral varkensteelt) en bodememissies;

---

<sup>1</sup> SALV (2023)

<sup>2</sup> Voor een meer uitgebreide beschrijving, zie SALV(2023)

<sup>3</sup> VLAAMSE REGERING (2023), p. 85

De evolutie van deze niet-energetische emissies hangt af van volgende factoren:

- De (aard en omvang van de) veestapel – die heeft impact zowel op broeikasgassen uit verteringsprocessen als op deze uit mestverwerking, mestopslag en mestgebruik.
- Wat verteringsprocessen aangaat: het is een uitdaging om deze per dier te reduceren; de toegepaste technieken zijn hierbij beslissend;
- Bij mestverwerking, -opslag en -gebruik zijn de factoren: de nutriëntensamenstelling, de aanwendungsmethode en de bodemtoestand evenals de wijze van mestopslag.

[4] **Methaan-pledge versterkt de nood aan inzetten op niet-energetische emissies.** In november 2021 heeft België de *Global Methane Pledge* onderschreven: het engagement om methaanemissies met minstens 30% te reduceren, in vergelijking met 2020.<sup>4</sup> Alle maatregelen in het Vlaams Energie- en Klimaatplan met als doel de methaanuitstoot te verminderen, maken deel uit van de Belgische invulling hiervan.<sup>5</sup> Op basis van de methaanprognoses in het WAM-scenario wordt op Vlaams niveau een totale reductie verwacht met 32% in 2030 ten opzichte van 2020. Voor landbouw stelt het plan voor dezelfde periode een reductie met 29% in het vooruitzicht<sup>6</sup>.

Deze *pledge*, en het gegeven dat de niet-energetische emissies het grootste aandeel uitmaken in de totale landbouwemissies en hiervan ook de belangrijkste aandrijver waren voor de stijging, maken dat deze problematiek heel wat aandacht verdient bij het landbouwklimaatbeleid. De maatregelen die moeten bijdragen tot het terugdringen van methaan- en andere niet-energetische emissies, betreffen de in vorige paragraaf aangehaalde factoren: omvang en aard van de veestapel, verteringsprocessen en mestopslag en -beheer. Het deugdelijk concipiëren en uitrollen van deze maatregelen is dan ook cruciaal.

[5] **Ook inzake voedselbeleid zijn er verbeterpunten met betrekking tot klimaat.** De actualisatie van het VEKP bevat ook een deel over maatregelen inzake voedselbeleid en dit onder de transversale beleidslijnen voor alle ESR-sectoren<sup>7</sup>. Recent groeit immers het besef dat ook voedselbeleid, waaronder voedselverlies en voedselverspilling een impact hebben op het klimaat.<sup>8</sup>

Inzake voedselbeleid stelt de actualisatie van het VEKP dat Vlaanderen zich engageert om te komen tot een coherent voedselbeleid.<sup>9</sup> Om dit te realiseren werd op 29 november 2022 de Vlaamse voedselstrategie, bestaande uit vier pijlers, gelanceerd. Vooral de pijler “voedselsysteem binnen ecologische grenzen” bevat een klimaatfocus. De strategie bevat evenwel geen meetbare doelstellingen.

---

<sup>4</sup> VLAAMSE REGERING (2023),, p. 10. Zie ook VLAAMSE REGERING, Visienota 5 november 2021.

<sup>5</sup> VLAAMSE REGERING (2023), p. 10.

<sup>6</sup> VLAAMSE REGERING (2023), p. 29 en p. 30, zie figuur 2-5

<sup>7</sup> VLAAMSE REGERING (2023), p. 132 en volgende

<sup>8</sup> IPCC (2019).

<sup>9</sup> VLAAMSE REGERING (2023), p. 132.

### 1.3 Beoordeling huidige “With additional measures “ (‘WAM’)

- [6] **De lijst van de aan de orde gestelde kwesties is relevant in de context van klimaatbeleid.** De met dit VEKP (herbevestigde of toegevoegde) maatregelen betreffen (\*) enterische (= verterings-)emissies, (\*) emissies bij mestopslag en mestmanagement, (\*) de veestapel, (\*) de bodememissies, (\*) de nevenstromen en (\*) de energie-efficiëntie in de glastuinbouw. Horizontaal wordt er onder meer verwezen naar het potentieel van de uitvoering van het GLB, inclusief van de investeringssteun, naar samenwerking “in de keten” en naar Onderzoek en Ontwikkeling. Tot slot wordt gewezen op het belang van monitoring.

Volgens de Minaraad kan deze lijst van kwesties als adequaat aangemerkt worden – althans voor wat men kan verwachten van een lijst in een klimaatbeleidsplan. De Raad meent evenwel dat de maatregelen niet altijd even adequaat zijn uitgewerkt of ontbreken (zie [13]). De Raad ondersteunt de stelling dat “een integrale ketenbenadering aangewezen is om het emissiereductiepotentieel op vlak van de voedselconsumptie en -voorziening optimaal te benutten.”<sup>10</sup> en verwijst terzake naar het advies van de SALV<sup>11</sup>.

- [7] **Verduidelijk de relatie tussen de doelen voor enterische versus niet-enterische emissies.** De Raad vindt het opvallend dat uit de structuur en inhoud van de tekst blijkt dat een nadruk ligt op de maatregelen inzake beheer van de veestapel, verteringsemisies en mestopslag, terwijl de grootste reducties (zowel in Mton-CO<sub>2</sub>-eq als in percentage) worden vooropgesteld door een aanpak van de energetische reducties. Het zwaartepunt van de maatregelen ligt bij de niet-energetische emissies, terwijl het zwaartepunt van de beoogde effecten bij de energetische emissies ligt.

De reducties die men met de maatregelen in het vooruitzicht stelt zijn als volgt:<sup>12</sup>

	INV 2005	INV 2021	WAM 2025	WAM 2030	2030 vs 2005
Ureum-en kalkgebruik	0,1	0,1	0,1	0,1	0%
Mestopslag	1,5	1,6	1,5	1,1	-27%
Bodem	1,3	1,2	1,1	1	-23%
Verteringsprocessen	2,2	2,5	2,2	1,9	-14%
Energetische	2,1	2,5	1,5	1	-52%
<b>Totaal LANDBOUW</b>	<b>7,3</b>	<b>7,8</b>	<b>6,4</b>	<b>5,1</b>	<b>-30%</b>

Tabel 1: ESR traject voor de landbouwsector (in Mton Co<sub>2</sub>-eq)<sup>13</sup>.

Het is duidelijk dat de doelstellingen voor de reductie van de energetische emissies, moeilijk te realiseren zijn<sup>14</sup>. Het VEKP stelt dat, *indien de beoogde reductie van*

<sup>10</sup> VLAAMSE REGERING (2023), p. 89.

<sup>11</sup> SALV (2023), §10

<sup>12</sup> VLAAMSE REGERING (2023), p. 101.

<sup>13</sup> Cijfers overgenomen uit VLAAMSE REGERING (2023), Figuur 2-38

<sup>14</sup> SALV (2023), [4].

*energetische emissies niet mogelijk blijkt, de vooropgestelde totale emissiereductie voor de sector landbouw dient gehaald te worden bij de niet – energetische emissies*<sup>15</sup>. De Raad vraagt om te verduidelijken wanneer de inschatting zal worden gemaakt en hoe men eventuele bijkomende reducties in de niet-energetische emissies zou kunnen realiseren.

[8] **Grote onzekerheden in het beleid voor niet-energetische emissies.** In het reliëf van de maatregelen voor niet-energetische emissies, steken er vier onderdelen bovenuit. Van deze maatregelen(clusters) zou het effect doorslaggevend moeten zijn<sup>16</sup>, terwijl tegelijk uit het VEKP zelf ook blijkt dat er bijzonder grote onzekerheden bestaan over de ontwikkeling van deze clusters. In chronologische orde gaat het om:

- De **convenant enterische methaanemissies**, die in **maart 2019** ondertekend werd, en waarvan de evaluatie in 2024 gestart wordt<sup>17</sup>; zie [18] en [19];
- De in **maart 2023** door de Vlaamse Regering goedgekeurde **Vlaamse Strategie GLB**, waarvan verschillende maatregelen worden vermeld<sup>18</sup>, waarvan het effect in grote mate afhangt van de daadwerkelijke participatie van de landbouwers aan instrumenten; zie [22];
- Het in **dezelfde periode** bereikte **stikstofakkoord**, dat er onder meer toe zou leiden *“dat de veestapel niet meer zal groeien”*, waar waarvan de bijstellingen pas *“in voege zullen gaan wanneer de beleidsbeslissingen omgezet zijn in de regelgeving”*<sup>19</sup> en waarover evenwel sindsdien grote discussie is ontstaan; zie [20];
- Het **Mest-Actie-Plan (MAP) n°7**, waarvan de contouren **nog niet bekend** zijn *“waardoor nog geen doorrekening naar de broeikasgassen kan gemaakt worden”*<sup>20</sup>; zie [21].

Naast bovenvermelde onderdelen zullen ook voedselbeleid en beleid inzake bodememissies moeten bijdragen aan het behalen van de doelstellingen. Volgens de Minaraad verschaft elk van deze beleidslijnen een mogelijk platform voor daadwerkelijke *‘additional measures’*.

[9] **Verduidelijk over het beleid inzake bodememissies.** Volgens het plan zullen de *bodememissies met ca. 0,3 Mton CO<sub>2</sub>-eq (of 24%) gereduceerd worden in 2030 ten opzichte van 2005. Deze reductie zal o.a. gerealiseerd worden via het nieuwe mestactieplan MAP 7 (0,05 Mton CO<sub>2</sub>-eq) en “uitvoering van de maatregelen in het GLB strategisch plan die zullen leiden tot een verminderde stikstofbemesting (minus 0,02 Mton CO<sub>2</sub>-eq in 2030 in vergelijking met 2019).*<sup>21</sup>

---

<sup>15</sup> VLAAMSE REGERING (2023), p. 100

<sup>16</sup> VLAAMSE REGERING (2023), p. 90-91 en 94-95.

<sup>17</sup> VLAAMSE REGERING (2023), p 90

<sup>18</sup> VLAAMSE REGERING (2023), p 94, 95, 98

<sup>19</sup> VLAAMSE REGERING (2023), p 91

<sup>20</sup> VLAAMSE REGERING (2023), p 91

<sup>21</sup> VLAAMSE REGERING (2023), p. 99



Het plan stelt verder dat *een meer concrete prognoseberekening van de bodememissies zal worden uitgewerkt in de definitieve actualisatie van dit energie- en klimaatplan*.<sup>22</sup> De Minaraad merkt op dat met de genoemde maatregelen slechts een kwart van de reductiedoelstelling ingevuld is; voor de overige 0,23 Mton CO<sub>2</sub>-eq. worden momenteel geen concrete maatregelen naar voor geschoven. Bijkomend moet worden opgemerkt dat er vooralsnog nog geen MAP 7 is en dat het niet duidelijk is welke maatregelen in het GLB-plan worden beoogd, in hoeverre hier door landbouwers op wordt ingetekend en wat hiervan de effectieve impact op terrein is.

Het is onduidelijk hoe de hierboven vermelde meer concrete prognoseberekening de “gap” kan invullen, zonder doorrekening van bijkomende maatregelen. De Raad meent dat de vooropgestelde reductie van 0,3 Mton CO<sub>2</sub>-eq. zeker gehaald moet worden en vraagt om meer garanties in dit geactualiseerd VEKP op te nemen, evenals te zorgen voor de doorvertaling van die acties in het desbetreffende beleid.

[10] **Garandeer een onderbouwde invulling van de methaanpledge.** Het plan stelt dat er voor de landbouw geen bijkomende maatregelen nodig zijn om de doelen van de *Global Methane Pledge* te behalen<sup>23</sup>. Vanuit de landbouwsector dragen onder andere het verminderen van enterische emissies; het verminderen van emissies bij mestopslag en -management en het beheer van de veestapel bij aan de doelstelling uit de methaanpledge. De actualisatie van het VEKP verwijst naar maatregelen die in MAP 7 en de Programmatische aanpak stikstof zouden worden genomen en die nog erg onzeker zijn. Bovendien stelt de Raad vast dat de scenario's voor deze maatregelen de emissies vergelijkt tussen 2005 en 2030, en geen specifieke cijfers bevat voor de periode die de methaanpledge beoogt (2020-2030)<sup>24</sup>. De Raad vraagt dus om specifiek te onderbouwen met welke maatregelen men welke reducties beoogt in functie van de methaanpledge, en om bijkomende garanties in te bouwen voor het behalen van de beoogde emissiereducties (zie [17]).

[11] **Wees consequenter in het gebruik van cijfermateriaal.** De Minaraad stelt vast dat er doorheen dit onderdeel verschillende beoordelingsmanieren worden gebruikt. Zo worden soms effectieve emissies in Kton eq. vergeleken ten opzichte van 2005, soms ten opzichte van 2019, ... maar ook percentages worden gebruikt.

De Minaraad meent dat dit een goede inschatting van de beoogde resultaten bemoeilijkt en vraagt om op een meer consequente manier om te gaan met cijfermateriaal en dit in lijn met hetgeen de Europese regelgeving vraagt.

[12] **Bouw ook voor landbouw een indicatorenstelsel uit als basis voor beleidsevaluatie.** Het algemeen deel van de actualisatie van het VEKP lijst, net zoals voor andere sectoren, indicatoren op, al dan niet met streefcijfers voor 2030. Voor landbouw vermeldt het plan drie indicatoren, waarvan 2 van de 3 gericht op de problematiek van energetische

---

<sup>22</sup> VLAAMSE REGERING (2023), p. 99.

<sup>23</sup> VLAAMSE REGERING (2023), p. 29.

<sup>24</sup> VLAAMSE REGERING (2023), p. 89

emissies, en waarvan evenwel maar één met een streefcijfer voor 2030. Voor wat niet-energetische emissies aangaat is er slechts sprake van één indicator: “*het aandeel dieren dat gevat wordt door emissiereducerende technieken ten opzichte van het totaal aantal dieren*” – evenwel zonder streefcijfer.<sup>25</sup> De Raad vraagt, in lijn met haar aanbeveling voor alle sectoren<sup>26</sup>, om ook voor landbouw het indicatorenstelsel verder uit te bouwen als basis voor beleidsevaluatie.

[13] **Verbeter de inschatting van de impact van de maatregelen.** Het plan bevat een prognose die stelt dat met de WAM maatregelen, de doelstellingen haalbaar zijn. De Minaraad stelt echter vast dat:

- Nog niet voor alle onderdelen doorrekeningen kunnen worden gemaakt;
- Niet voor alle vermelde cijfers een onderbouwing/referentie voorhanden is;
- Er in grote mate wordt gebouwd op aannames over lopende beleidsprocessen met een nog onzekere uitkomst;
- Het plan bevat nog niet voor alle beleidslijnen maatregelen (zie ook verder).

Aldus is het voor de Raad op dit moment onduidelijk of met wat voorligt de beoogde doelstellingen gehaald kunnen worden. De Raad vraagt dan ook om, voorafgaand aan de finale goedkeuring van het plan, de effect-inschatting aanzienlijk te verbeteren en om garanties in te bouwen naar het doelbereik van toekomstige plannen en initiatieven (zie [17]).

#### 1.4 Suggesties “*With Impactful Measures*”

[14] **Ook bij landbouw zijn ‘*impactful measures*’ deze die systemisch ingrijpen.** De Minaraad meent dat er drie niveaus zijn waarop systemisch kan worden ingegrepen met *impactful measures*:

- Macro: op het niveau van het gehele voedselsysteem;
- Bestuurskundig: door in te grijpen op aspecten van lopende beleidsprocessen (MAP, PAS), door reeds vastgestelde plannen/gemaakte afspraken bij te sturen (GLB-plan, convenant enterische emissies);
- Micro: op niveau van het bedrijf, door het voorzien in aangepaste verdienmodellen.

De delen hieronder bevatten voor elk van deze niveaus aanbevelingen.

[15] **Versterk de wederzijdse afstemming tussen voedselbeleid en klimaatbeleid.** De actualisatie van het VEKP bevat onder het deel voedselbeleid drie maatregelenclusters, met name de Vlaamse eiwitstrategie en twee clusters over voedselverlies. De Raad vraagt om voor deze maatregelenclusters een onderbouwde inschatting te maken van de bijdrage die ze zullen leveren aan de klimaatdoelstellingen.

---

<sup>25</sup> VLAAMSE REGERING (2023-b), pp. 22.

<sup>26</sup> MINARAAD, advies 23-032, [9].

De Raad meent dat een actief voedselbeleid noodzakelijk is, en een belangrijke bijdrage kan leveren aan de klimaatdoelstellingen. De **Vlaamse Voedselstrategie** is op dit moment nog onvoldoende concreet om de effecten ervan in rekening te kunnen brengen. De Minaraad vraagt daarom om de relevante elementen uit te werken, zodat de te verwachten positieve bijdrage van de strategie duidelijk wordt.

Voor de Vlaamse **eiwitstrategie** is een oefening om de doelstellingen verder te concretiseren ver gevorderd. De Raad vraagt om ook daar te zorgen voor concrete doelstellingen in functie van klimaat, zodat een doorrekening mogelijk is in deze actualisatie van het VEKP. In tweede orde vraagt de Raad om, op basis van deze doelstellingen, te voorzien in een tussentijdse evaluatie. Indien uit deze evaluatie zou blijken dat de doelstellingen niet worden gehaald, dient nagegaan te worden of de reikwijdte van het plan breder moet, en hoe de doorwerking ervan verbeterd kan worden.

Verder vraagt de Minaraad om ook de ontwikkelingen inzake de Europese strategie op te volgen. Een rapport is in voorbereiding over het volledige spectrum van de productie van diervoeders en levensmiddelen, waarbij de drijfveren, hefboomen en beleidstrajecten op systemische wijze worden geïdentificeerd.<sup>2728</sup>

Tenslotte vraagt de Raad om te voorzien in hogere budgetten voor onderzoek naar alternatieve proteïnen en naar mogelijkheden voor agro-ecologische en biologische landbouw en om blijvend aandacht te hebben voor de coherentie tussen de communicatie door VLAM en de aanbevelingen uit de Vlaamse voedseldriehoek.

[16] **Zet sterker in op preventie van voedselverlies** De voorliggende actualisatie vermeldt het sluiten van kringlopen en het valoriseren van nevenstromen als beleidslijn. Extra beleidsmaatregelen worden evenwel niet duidelijk naar voor geschoven. De uitdagingen inzake valorisatie van reststromen zijn nochtans groot. Het Actieplan Voedselverlies en biomassa(rest)stromen 2021-2025<sup>29</sup> bevat kwantitatieve doelstellingen; uit de voedselverlies monitor<sup>30</sup> blijkt dat de nevenstromen wel sterk afnemen (-16%), maar dat de daling van het voedselverlies beperkt is (-2%). 73% van de reststromen in de landbouwsector zijn eetbaar, en tussen 2005 en 2020 is er stijging van 16% van dat voedselverlies. België bengelt samen met Cyprus op de onderste plaatsen in Europa inzake voedselverlies per capita. De Raad meent daarom dat extra begeleiding voor landbouwers nodig is en dringt erop aan het GLB te evalueren met het oog op het vermijden van voedselverlies.

Gelet op de stelling dat “een integrale ketenbenadering aangewezen is om het emissiereductiepotentieel op vlak van de voedselconsumptie en -voorziening optimaal te benutten”, meent de Minaraad dat ook stimulerende en verplichtende maatregelen voor

---

<sup>27</sup> [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2023/2015\(INI\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2023/2015(INI)&l=en)

<sup>28</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2023-000044-ASW\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2023-000044-ASW_EN.html)

<sup>29</sup> [https://ovam.vlaanderen.be/beleid-actieplan-duurzaam-beheer-van-biomassa-rest-stromen-2015-2020?p\\_l\\_back\\_url=%2Fzoeken%3Fq%3Dactieplan%2Bvoedselverlies](https://ovam.vlaanderen.be/beleid-actieplan-duurzaam-beheer-van-biomassa-rest-stromen-2015-2020?p_l_back_url=%2Fzoeken%3Fq%3Dactieplan%2Bvoedselverlies)

<sup>30</sup> [https://www.voedselverlies.be/voedselverlies-in-vlaanderen/monitoring-vlaamse-cijfers#cijfers\\_2020](https://www.voedselverlies.be/voedselverlies-in-vlaanderen/monitoring-vlaamse-cijfers#cijfers_2020)

andere ketenschakels dringend nodig zijn, in het bijzonder voor de voedingsindustrie en de *retail*.

Bovendien wordt te weinig ingezet op preventie in Vlaanderen, dit wordt mogelijk gemaakt door de doelstelling uit het actieplan, die preventie en valorisatie op hetzelfde niveau zet. De Raad meent dan ook dat het gebruik van voedsel voor humane consumptie en preventie van voedselverlies op de eerste plaats moeten komen en vraagt om dit in de actualisatie van het VEKP op te nemen. De Raad verwijst hiervoor ook naar de aanbevelingen van het Rekenhof,<sup>31</sup> Tenslotte vraagt de Raad dat er voldoende middelen vrijgemaakt worden om alle acties in het Actieplan Voedselverlies te kunnen realiseren.

[17] **Bouw garanties in voor het doelbereik via navolgende plannen en initiatieven.** De Minaraad onderschrijft de doelstellingen uit het VEKP en meent dat dat er bijkomende garanties nodig zijn om te verzekeren dat deze gehaald moeten worden. De Raad meent dat de interactie tussen vier beleidsclusters hierin een rol speelt. Het gaat hierbij om:

- Het convenant enterische emissies;
- MAP 7;
- De programmatische aanpak stikstof;
- Het Vlaams strategisch GLB-plan.

Waarbij veel van de voorgestelde maatregelen in deze vier clusters niet los van elkaar kunnen worden gezien.

Indien de vooropgestelde klimaatdoelstellingen in één van deze vier clusters niet gehaald worden, en ook niet via andere plannen of evoluties bereikt worden, meent de Raad dat dit moet opgevangen worden door grotere inspanningen in één of meerdere van de andere clusters, of in nieuwe beleidskaders.

[18] **Onderbouw en verduidelijk de aannames rond de Convenant Enterische Emissies .** Het Convenant is een overeenkomst tussen de Vlaamse overheid en de brede rundveeketen, dat invulling moet geven aan de doelstelling om de enterische emissies te verminderen tot een niveau van 1,9 Mton CO<sub>2</sub>-eq in 20230.

De Minaraad wijst vooreerst op de problemen in de cijfermatige onderbouwing en prognoses die te maken hebben met het Convenant Enterische Emissies. Zo valt op dat de inschatting van de reductie zelf is gewijzigd: de doelstelling voor het convenant uit het oorspronkelijke VEKP 2021-2030 werd ingeschat op een reductie met 0,44 Mton CO<sub>2</sub>-eq. (of 19%) tussen 2005 en 2030, om zo te komen tot een uitstootplafond van 1,9 Mton CO<sub>2</sub>-eq). De voorliggende actualisatie vermeld eenzelfde plafond, maar koppelt dit aan een reductie van 0,3 Mton CO<sub>2</sub>-eq., of 14%<sup>32</sup>. De onderbouwing hiervoor is onduidelijk.

Verder lijkt er een tegenstrijdigheid tussen de stelling in het VEKP dat het convenant *“dient te worden bijgestuurd om rekening te houden met de aangescherpte*

---

<sup>31</sup> REKENHOF (2021).

<sup>32</sup> p 98

*reductiedoelstelling voor de sector landbouw in dit VEKP. Ook in het kader van de ondertekening van de Global Methane Pledge is een actualisatie van het convenant aangewezen” en de prognose die stelt dat de maatregelen uit het WAM-scenario volledig invulling geven aan de vooropgestelde sectorale doelstellingen (inclusief de doelen van de methaan pledge).<sup>33</sup> De Raad vraagt naast onderbouwing, dus ook om duidelijkheid.*

[19] **Verduidelijk de evaluatie en bijsturing van het Convenant.** In het Convenant is een evaluatie voorzien die zal starten in 2024. In het Convenant is afgesproken dat, *“indien de realisatie van de bottom-up sectormaatregelen tussentijds (in 2025) niet op schema zit richting 2030, de Vlaamse overheid zelf normerende beleidsmaatregelen zal uitvaardigen om de naleving van haar Europese verplichtingen te verzekeren.”* Volgens de gepubliceerde jaarverslagen bij het Convenant, is er alvast nog geen sprake van een netto daling: de emissies van de totale rundveestapel namen tussen 2007 en 2021 toe met +8,5%. Daarbij valt vooral op dat de emissies van melkkoeien sterk toenamen (met meer dan 40% in de periode 2007–2020).

De Raad onderstreept daarom het belang van het starten van de evaluatie in 2024, om tijdig te kunnen bijsturen. De Raad vraagt om daarbij gebruik te maken van de meest recente cijfers en inzichten. Ook vraagt de Raad om meer specifiek te zijn over welke bijsturing nodig is, en welke “normerende beleidsmaatregelen” de Vlaamse overheid zou uitvaardigen indien dit nodig blijkt uit de evaluatie. Tenslotte verwijst de Raad naar de noodzaak om garanties in te bouwen voor het bereiken van de klimaatdoelstellingen (zie [17]).

### **Standpunt Boerenbond**

***Grijp het momentum van de evaluatie aan om het convenant te laten uitgaan van een integrale benadering met de koolstofvoetafdruk op bedrijfsniveau als basis.***

*De focus in het Convenant Enterische emissies ligt op de reductie van de emissie van methaan uit verteringsprocessen bij runderen. Op een rundveebedrijf zijn er echter, naast enterische emissies, ook nog verschillende andere emissieposten. Uit de resultaten van Klimrek blijkt dat het aanpakken van de enterische emissies een belangrijk deel is van de uitdaging op heel wat bedrijven, maar dat het niet voor élk bedrijf de actie is die de grootste klimaatwinst oplevert. Om de broeikasgasemissies uit de rundveehouderij zo efficiënt en effectief mogelijk te reduceren, is het is bijgevolg aangewezen niet enkel de focus te leggen op reductie van de enterische emissies, maar breder te kijken naar een reductie van de volledige koolstofvoetafdruk van bedrijven. Het evaluatiemoment brengt een ideaal momentum om de focus van het convenant te verbreden naar een meer integrale benadering die de ganse broeikasgasvoetafdruk beslaat.*

### **Standpunt Natuurpunt en Bond Beter Leefmilieu**

*Bond Beter Leefmilieu en Natuurpunt wijzen op de historiek van de stijgende enterische emissies die bevestigt dat de problematiek niet langer thuishoort in een vrijwillig*

---

<sup>33</sup> VLAAMSE REGERING (2023), (Figuur 2-38 en Tabel 2-9)

*convenant van de sector. De organisaties menen dat de klimaatproblematiek in die mate ernstig en urgent is dat verplichte maatregelen per direct moeten doorgevoerd worden. Ze wijzen hiervoor op de inzichten van de Werkgroep Biologische landbouw van het CEE (jaarplan 2021) zelf: “De WG kan zich niet vinden in de aanpak per dier volgens de systematiek van de broeikasgasinventaris en de beperkte scope op methaanreductie waarbij abstractie wordt gemaakt van andere klimaat- en milieuïmpacten.” . BBL en Natuurpunt sluiten zich hierbij aan en wijzen er nogmaals op dat een aanpak per dier voor deze problematiek niet werkt. Ze wijzen erop dat ook de klimaatproblematiek van de landbouwsector bijgevolg noopt tot een daling van de veestapel, en vragen om deze daling aan te pakken via een uitkoopregeling en een begeleiding van landbouwers richting meer grondgebonden veeteelt. Deze transitie naar meer grondgebonden veeteelt dient centraal te staan in de verschillende landbouwdossiers waaronder GLB-SP, MAP, PAS en erosiebeleid.*

- [20] **Schat de effecten van PAS helder in en bouw garanties in.** De actualisatie van het VEKP rekent op de emissiereductie van een aantal maatregelen die zijn voorgesteld in de voorbereidingen van een definitief stikstofdecreet, en die impact zouden hebben op onder andere bemesting en de omvang van de veestapel.<sup>34</sup> Het S-MER dat bij de ontwerp-PAS concludeert dat *het PAS-programma zal leiden tot een (beperkte) reductie in broeikasgasemissies, en wordt een meer betekenisvolle PAS-gerelateerde reductie van broeikasgasemissies enkel verwacht als de PAS-maatregelen zich vertalen in een vermindering van de veestapel.*<sup>35</sup>

De Minaraad noteert hierbij dat er nog geen definitief decretaal kader is inzake stikstof en dat er op dit moment dus nog onzekerheid is op te tekenen inzake de effectieve bijdrage van de PAS aan de klimaatdoelstellingen. De Raad vraagt om zo snel mogelijk duidelijkheid te scheppen en verwijst naar de noodzaak om garanties in te bouwen voor het bereiken van de klimaatdoelstellingen (zie [17]).

- [21] **Schat de effecten van MAP 7 helder in en bouw garanties in.** Het VEKP stelt dat gezien er nog geen MAP 7 is er dus nog *“geen doorrekening naar de broeikasgasemissies kan gemaakt worden”*<sup>36</sup>. De Raad stelt vast dat MAP 7 op 1 januari 2024 in werking zou moeten treden, maar dat hiervoor nog aftoetsing met de Europese Commissie dient te gebeuren. De Raad noteert eveneens dat de Europese Commissie recent een met redenen omkleed advies aan België overmaakte<sup>37</sup>.

De Raad vraagt om zo snel mogelijk een MAP 7 vast te stellen en de doorrekening naar de bijdrage ervan aan de broeikasgasemissies zo snel mogelijk door te voeren. De Raad verwijst in dit kader ook naar het in opmaak zijnde erosiebesluit, dat mogelijk ook een bijdrage zal leveren. Ook hier vraagt de Raad om zo snel mogelijk duidelijkheid te

---

<sup>34</sup> Voetnoot invoegen

<sup>35</sup> Strategisch mer pas, p. 276.

<sup>36</sup> VLAAMSE REGERING (2023), p. 91.

<sup>37</sup> INFR (2022)2051

scheppen en verwijst ze naar de noodzaak om garanties in te bouwen voor het bereiken van de klimaatdoelstellingen (zie [17]).

[22] **Stel de Vlaamse GLB-strategie bij.** De Europese Commissie vraagt de Lidstaten om “*hun strategische GLB-plannen opnieuw te beoordelen en, waar nodig, aan te passen zodra de ambitieuzere doelstellingen van de LULUCF-verordening en de gewijzigde verordening inzake de verdeling van de inspanningen in werking treden*”.<sup>38</sup> Deze aanwijzing vloeit voort uit Europese verordening over de strategische GLB-plannen: een strategisch GLB-plan moet worden herbekeken naar aanleiding van de bijstelling van (onder meer) de LULUCF-verordening en de non-ETS-verordening.<sup>39</sup>

**Bouw garanties voor het doelbereik in.** De Minaraad noteert dat “*bijdragen tot matiging van een aanpassing aan de klimaatverandering en tot duurzame energie*” een van de specifieke doelen van het Europees landbouwbeleid is. Daarbij hangt veel af van de concrete implementatie van het plan.

**Wees duidelijker en transparant over de bijsturing van het VLIF.** Het VLIF of de investeringssteun zou in die context maximaal de milieu- en klimaateffecten van de bedrijven positief moeten beïnvloeden. Het VEKP stelt dat “het VLIF grondig hervormd [wordt] tot een toekomstgericht ondernemersfonds”. Het voorliggende VEKP geeft echter geen inzicht in hoe de hervorming concreet invulling zal krijgen. Het is dan ook nog onduidelijk hoe de aanpassing de doelstelling zal bereiken. De Raad vraagt om te beginnen transparantie over het beoordelingskader en gebruikte methodologie om de klimaatimpact te kwantificeren en te ranken.

**Toets de bijsturingen aan de klimaatdoelen.** Het GLB wordt op regelmatige basis geëvalueerd en bijgesteld. Conform het uitgangspunt uiteengezet in [17], dient daarbij gegarandeerd te worden dat de bijstellingen er niet toe leiden dat de bijdrage van het GLB aan het behalen van de klimaatdoelen zou verminderen. De Raad vraagt daarom om de voorstellen te toetsen aan de klimaatdoelen; indien door de bijstellingen de bijdrage toch zou dalen, dienen er garanties te zijn voor bijsturingen aan de andere clusters of nieuwe beleidskaders.

### **Standpunt Bond Beter Leefmilieu en Natuurpunt**

*Bond Beter Leefmilieu en Natuurpunt wijzen erop dat het eerste jaar van het GLB (2023) toont dat de beoogde doelen voor een reeks ecoregelingen en GLMC's die bijdragen tot de realisatie van de klimaatambities van de landbouwsector, niet gehaald worden (onder meer: de GLMC behoud van blijvend grasland, GLMC bescherming van wetlands en*

---

<sup>38</sup> EUROPESE COMMISSIE (2022), p. 42.

<sup>39</sup> Verordening (EU) 2021/2115, artikel 120 (Herziening van het strategisch GLB-plan). “Ingeval een van de in bijlage XIII vermelde wetgevingshandelingen wordt gewijzigd, beoordeelt elke lidstaat of zijn strategisch GLB-plan dienovereenkomstig moet worden gewijzigd, en dan met name de in artikel 109, lid 2, punt a), v), bedoelde toelichting en de verdere elementen van het in die toelichting bedoelde strategische GLB-plan. De lidstaten stellen de Commissie in geval van een in bijlage XIII vermelde richtlijn binnen zes maanden na de omzettingstermijn van de wijziging, of in geval van een in bijlage XIII vermelde verordening binnen zes maanden na de datum van toepassing van de wijziging, in kennis van het resultaat van hun beoordeling, vergezeld van een toelichting, en zo nodig vergezeld van een verzoek tot wijziging van hun strategisch GLB-plan overeenkomstig artikel 119, lid 2.”



veengebieden, ER verhogen van het organisch koolstofgehalte in de bodem, ER methaanreducerend veevoer<sup>40</sup>, ER bufferstroken).

*De organisaties wijzen erop dat het VEKP rekt op de maatregelen zoals geformuleerd bij aanvang van GLB in 2023, en waarop ook het Plan-MER berekend werd. Ze menen dat bijstellingen van GLB-maatregelen doorgerekend moeten worden in een Plan-MER, en stellen dat wijzigingen aan maatregelen waarop het VEKP rekt, eerst doorgerekend dienen te worden inzake beoogde (milieu- en)klimaatimpact vooraleer ze doorgevoerd kunnen worden. Wijzigingen die tot een daling van de milieu- en klimaatambities kunnen leiden, kunnen slechts goedgekeurd worden, indien ze gepaard gaan met garanties dat de klimaatdoelstellingen via andere GLB-maatregelen of landbouwdossiers zullen behaald worden.*

### **Standpunt Boerenbond**

*Voor Boerenbond is het duidelijk dat de recente voorstellen nog steeds coherent zijn met de doelstellingen van het VEKP. De voorstellen houden een verschuivingen in de outputindicatoren in, maar de resultaatindicatoren blijven behouden. Of anders gezegd: aan de doelstellingen van de maatregelen wordt niet geraakt, de weg ernaartoe wordt enkel realistischer ingeschat aangezien landbouwers de tijd moeten krijgen om innovatieve maatregelen in te bedden op hun bedrijf. De recente wijzigingsvoorstellen doen bijgevolg geen afbreuk aan de bijdrage van het GLB Strategisch Plan aan de klimaatdoelstellingen van het VEKP.*

[23] **Ontwikkel verdienmodellen voor natte landbouw.** Vlaanderen zet nog niet systematisch in op natte landbouwsystemen (paludicultuur). Nochtans leveren dergelijke systemen meerdere bijkomende voordelen zoals koolstofopslag, waterberging en biodiversiteit. Deze gebieden zijn daarnaast in staat om grote volumes water te bergen. De Raad verwijst naar de resultaten van de Interreg-projecten *Carbon Connects* en *Carbon farming* inzake voorbeelden van modellen voor natte landbouw en het aangekondigde actieprogramma 'Klimaatadaptatie Landbouw 2030'<sup>41</sup>. De Raad vraagt om sterker in te zetten op de ontwikkeling van verdienmodellen voor deze vorm van landbouw, ook binnen het GLB.

[24] **Voorzie voldoende aandacht voor klimaat bij planningsprocessen in het landbouwbeleid.** De Raad meent dat uit al het voorgaande kan worden afgeleid dat er op dit moment nog niet voldoende aandacht wordt geschonken aan de klimaateffecten bij de opmaak van plannen en beleidsinitiatieven. De Raad vraagt om bij de voorbereiding van volgende plannen en processen de mogelijke impact ervan op de klimaatdoelstellingen van in het begin in beeld te brengen, zodat die daadwerkelijk bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen.

---

<sup>40</sup> Illustratief is de ER rond methaanreducerend veevoer: doelstelling 80.000 grootvee-eenheden (GVE) per jaar, in 2023 slechts gebruikt voor 7300 (GVE). Het voorstel van bijstelling is een daling van de ambitie voor de volgende jaren; 40.000 GVE in 2024, opbouwend naar 80.000 GVE in 2027. Het VEKP steunt echter sterk op deze ER, die in de plan MER van het GLB berekend werd op basis van 80.000 GVE per jaar voor de gehele looptijd (of een totale reductie van 53,9 kt CO<sub>2</sub>-eq per jaar.)

<sup>41</sup> In het Vlaamse Klimaatadaptatieplan is een "actieprogramma Klimaatadaptatie Landbouw 2030" aangekondigd, waarin onder andere wordt gesteld dat de overheid nieuwe teelten kan stimuleren in gebieden die sterk gevoelig zijn voor droogte/overstromingen, zoals paludicultuur of natuurinclusieve landbouw.



## Bibliografie

- EUROPESE COMMISSIE (2022),
- IPCC (2019), *Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*
- KENTER EN MIECO-EFFECT (2022), Programmatische Aanpak Stikstof. Milieueffectrapportage en passende beoordeling, volume 1
- MINARAAD (2023), Advies 23-032, Actualisering VEKP – ‘context, governance, structuur’ en ‘doelstellingen’
- OVAM i.s.m. DEPT. LANDBOUW EN VISSERIJ (2023), Monitor voedselverlies 2020.
- REKENHOF (2021), Hoe Vlaanderen voedselverspilling en voedselverlies bestrijdt. Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement.
- SALV (2023) – Advies over de ACTUALISATIE VLAAMS ENERGIE- EN KLIMAATBELEIDSPAN 2021-2030
- VLAAMSE REGERING (2023), Ontwerp Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030, VR 2023 1205 DOC.0518/2TER