

Advies over het ontwerpbesluit randvoorwaarden/erosie

Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005 tot instelling van een bedrijfstoeslagregeling en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en tot toepassing van de randvoorwaarden.

Datum van goedkeuring	20 februari 2014
Volgnummer	2014 008
Coördinator + e-mailadres	Anke Geeraerts, anke.geeraerts@minaraad.be
Co-auteur + e-mailadres	Jan Verheeke, jan.verheeke@minaraad.be

Inhoud

Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving.....	4
Dossierbeschrijving	5
Aanbevelingen	8
Algemene conclusie	12

Krachtlijnen

Volgens de Minaraad is een doelgericht, efficiënt en duurzaam erosiebeleid van cruciaal belang om de maatschappelijke, landbouwkundige en milieukundige impact van erosie te verminderen. Hoewel het ontwerpbesluit randvoorwaarden/erosie wordt gepresenteerd als een volgende stap in het effectiever maken van het huidig beleid door de verplichte maatregelen in de randvoorwaarden te wijzigen en uit te breiden, is de Minaraad van mening dat het ontwerpbesluit niet voldoende daadkracht heeft om het erosieprobleem aan te pakken.

De Minaraad is voor een brongerichte aanpak en vraagt dat de landbouwsector – conform het vervuiler betaalt principe - zijn deel van de verantwoordelijkheid neemt in de bestrijding van erosie. Dit zou door het beleid kunnen geïmplementeerd worden door de verplichte maatregelen in de randvoorwaarden uit te breiden naar alle erosiegevoelige percelen. De maatregelen moeten dan wel in verhouding staan tot de mate van erosie, én samen een werkbaar en praktisch lastenboek vormen rekening houdend met de realiteit van de bedrijfsvoering.

Deze transitie in de landbouw zou moeten ondersteund worden door het Vlaams landbouwinvesteringsfonds door maximaal in te zetten op investeringssteun voor aangepaste machines, opleiding, advies en sensibilisatie. Zo draagt niet alleen de individuele landbouwer, maar ook de sector en maatschappij bij in de bestrijding van erosie.

De Raad vraagt dat deze maatregelen gekaderd worden in een globaal plan voor de aanpak van erosie, dat zou uitgewerkt moeten zijn tegen 2015 in afstemming met MAPV en de bekkenbeheerplannen. Hierbij kan ook aandacht gaan naar de bescherming van bodemkwaliteit in geval van pacht of huur.

Tot slot wenst de Raad op te merken dat de maatregelen in dit ontwerpbesluit reeds openbaar werden gemaakt. Hoewel de Raad een snelle communicatie naar de betrokken verkiest, had zij graag op een vroeger moment in het proces betrokken willen worden zodat ze nog een substantiële bijdragen had kunnen leveren. De Raad stelt zich ook vragen bij het publiceren van regelgeving die op dat moment nog niet definitief was goedgekeurd.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	17 december 2013
Naam adviesvrager + functie	Kris Peeters, minister-president en Vlaams minister van Landbouw, kris.peeters@vlaanderen.be
Rechtsgrond van de adviesvraag	Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid, artikel 11.2.1., §1, 6°: "uit eigen beweging of op verzoek advies uit te brengen over ontwerpen van besluit van de Vlaamse regering met betrekking tot het milieubeleid
Adviestermijn	30 dagen
Samenwerking	Geen samenwerking
Overlegcommissie	Werkcommissie Open Ruimte
Vergaderingen: soort + datum	WCOR 29/01/2014; WCOR 6/2/2014

Op 17 december 2013 werd aan de Minaraad advies gevraagd over het ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005 tot instelling van een bedrijfstoelageregeling en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en tot toepassing van de randvoorwaarden (verder "*ontwerpbesluit randvoorwaarden/erosie*"). De adviestertermijn bedroeg 30 dagen. Er werd uitstel gevraagd tot de raadszitting van 20 februari 2014.

Dossierbeschrijving

- [1] Dit ontwerpbesluit handelt voornamelijk over de “verstrenging” van de erosiebestrijdingsmaatregelen voor landbouwers, als randvoorwaarde in het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Van 2014 tot 2018 wordt van landbouwers verwacht dat ze gefaseerd en per teelt bepaalde verplichte maatregelen in hun bedrijfsvoering opnemen. Het areaal van de verplichte maatregelen wordt uitgebreid van de zeer hoog erosiegevoelige naar de hoog gevoelige percelen.
- [2] De Minaraad stelt vast dat er in de huidige Vlaamse wetgeving naast de randvoorwaarden ook andere beleidsmaatregelen inzetten op erosiebestrijding. In de eerste plaats zijn er voor landbouwers (vrijwillige) beheerovereenkomsten erosiebestrijding, bebossing van landbouwgronden en perceelsrandenbeheer in kader van het Vlaams Programmadoocument voor Plattelandsontwikkeling¹. Ook de subsidies voor groenbedekking hebben een voordeel naar erosiebestrijding. Via het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds (VLIF) kunnen landbouwers aanspraak maken op steun voor aangepaste machines (steungroep 3 – 18% steun). Als stimulerende maatregelen gelden verder de subsidies van Vlaams Gewest (en bepaalde provincies) voor gemeenten voor het opstellen van een erosiebestrijdingsplan (GEBP), het uitvoeren van erosiebestrijdingswerken en het aanstellen van een erosiecoördinator². Daarnaast bestaan de verplichtingen omtrent de waterlopen die niet erosiebestrijding als doel hebben, maar er wel een impact op kunnen hebben, en die opgenomen zijn in het Kaderdecreet Integraal Waterbeleid, art. 10.
- [3] Sinds 2007 kost dit beleid de Vlaamse Overheid jaarlijks gemiddeld meer dan 8,5 miljoen euro (zie tabel 1). Dit zijn enkel de uitgaven van de Vlaamse Overheid. In deze kostenberekening zijn bovendien de volgende uitgaven niet opgenomen: kosten voor opleiding en sensibilisering, en de loonkost van de betrokken medewerkers van de Vlaamse Overheid. Om de totale kost van erosiebestrijdingsmaatregelen te berekenen, moeten daar ook de subsidies van de provincies en de cofinanciering van de gemeenten voor de GEBP worden bijgeteld. Van Daele et al. deden dit en kwamen tot

¹ Besluit van 6 juni 2008 betreffende het sluiten van beheerovereenkomsten en het toekennen van vergoedingen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling (B.S., 26 juni 2008).

² Besluit van de Vlaamse Regering van 8 mei 2009 betreffende de erosiebestrijding - Besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2010 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 mei 2009 betreffende de erosiebestrijding (“Erosiebesluit”).

een geschatte jaarlijkse kost tussen de 34-44 miljoen euro per jaar voor de periode 2005-2015³.

- [4] De Minaraad stelt vast dat met dit ontwerpbesluit een verstrenging van het beleid wordt vooropgesteld omdat op terrein niet de gewenste resultaten worden behaald (zie bisnota bij het adviesdossier (punt 2.1)). In Vlaanderen wordt jaarlijks nog steeds ongeveer 2 miljoen ton bodemmateriaal geërodeerd door watererosie (ter vergelijking: het natuurlijk ritme = 1-2 ton/jaar). Ca. 360.000 ton daarvan komt terecht in het oppervlakte water⁴.
- [5] De bisnota stelt dat dit voornamelijk te wijten is aan het stimulerend karakter van het huidige beleid. Bekijken we ter illustratie de impact van de vrijwillige beheerovereenkomsten op bovenstaand bodemverlies, stellen we vast dat de huidige beheerovereenkomsten resulteren in een vermeden bodemverlies van tussen de 6,8-8,1% tussen 2007 en 2009⁵. Hier voegen we de bedenking aan toe dat een groot percentage van de vooruitgang niet duurzaam is, i.c. de resultaten zullen teniet worden gedaan als beheerovereenkomsten erosiebestrijding/perceelsrandenbeheer/bebossing van landbouwgronden eindigen en deze vergoedingen wegvallen. De financiële stimulus is immers de grootste reden waarom landbouwers deze verbintenissen aangaan⁶. Deze beheerovereenkomsten kosten de Vlaamse Overheid jaarlijks gemiddeld meer dan 3,5 miljoen euro sinds 2007 (zie tabel 1).
- [6] Ook de hoeveelheid nutriënten en andere vervuilende stoffen in waterlopen ligt nog te hoog. Het MIRA toonde aan dat ca. 70% van de meetplaatsen voor nitraat en fosfaat in het oppervlaktewater geen tot een grote ongunstige trend vertonen⁷⁻⁸. Bekijken we de nitraatwaarden in onze waterlopen, merken we dat in 2013 in zes van de elf bekkens nog steeds de grenswaarde werd overschreden in meer dan 16% van de meetpunten⁹. De bijdragen van erosie aan het nutriëntengehalte van het oppervlaktewater wordt geïllustreerd door een case-study rond de Dijle: experimentele me-

³ Vandaele en Lammens (Watering van Sint-Truiden). Kostprijsberekening erosiebestrijding in Vlaanderen.

⁴ MIRA achtergronddocument 2010 Bodem

⁵ Midterm evaluatie PDPOII

⁶ Maertens E. (2011) Agromilieumaatregelen: Hoe denken landbouwers erover? Departement Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel.

⁷ MIRA indicatorrapport 2012

⁸ Het doel van het MAP4 voor wat betreft N is om er tegen 2014 voor te zorgen dat slechts 16% van de meetpunten een grenswaarde van 50 mg NO₃-/l overschrijdt (ter informatie: in 2010 overschreed 30% van de meetpunten deze grenswaarde). De gemiddelden in 2012 waren ca. 15.2mg/l voor nitraat en ca. 0.4mg/l voor fosfaat.

⁹ Mid Term Review MAP4

tingen toonden aan dat ongeveer 50 % van de totale fosfor-input in de Dijle stroomopwaarts van Leuven te wijten is aan erosie. Fosfor fixeert immers sterk op het sediment dat door erosie in de waterlopen terecht komt, net als metalen en residu's van landbouwchemicaliën¹⁰.

Tabel 1: Jaarlijkse gemiddelde uitgave van de Vlaamse Overheid aan erosiebestrijdingsmaatregelen¹¹.

Maatregel	Gemiddelde jaarlijkse kostprijs voor de Vlaamse Overheid
BO erosiebestrijding	906 604€
BO perceelsrandenbeheer	2 460 303€
BO bebossing van landbouwgronden	209 452€
AM groenbedekking	1 672 874€
VLIF-steun machines directe inzaai	66 051€
VLIF-steun erosieploeg	239 243€
Opmaak GEBP	450 000€
Uitvoer werken GEBP	1 400 000€
Aanstellen erosiecoördinator	1 250 000€
Totaal	8 654 528 €

- [7] De omvang en kostprijs van de maatschappelijke, landbouwkundig en milieukundige schade door erosie in Vlaanderen is minstens een vijfvoud van de kosten van het beleid. Kostenschattingen lopen wel sterk uiteen. Kostschattingen van slibruiming lopen uiteen van meer dan 50 miljoen¹² tot ca. 486 miljoen¹³ euro per jaar, ook omwille van de grote achterstand op dit vlak. Om de waterzuivering aan te pakken, investeert Vlaanderen in 2014 bovendien 139 500 627 euro in waterzuiveringsinfrastructuur¹⁴. De kosten van het biodiversiteitsverlies (bodembiodiversiteit, waterbiodiversiteit) zijn moeilijker te kwantificeren.

¹⁰ MIRA achtergronddocument 2010 bodem.

¹¹ Deze kostprijzen zijn gebaseerd op de uitgaven van de Vlaamse Overheid sinds ingang van de maatregel tot 2012. Berekening op basis van gegevens uit volgende publicaties: VLIF jaarrapportage 2007-2012, PDPO jaarverslagen 2007-2012 en Departement LNE dienst land- en bodembescherming, pers. comm.

¹² Vosselen (2012). Wat vinden de waterbeheerders van het erosiebeleid? Presentatie op de studiedag 10 jaar erosiebeleid.

¹³ Infrastructuur Masterplan voor de Vlaamse waterwegen – Horizon 2014, Waterwegen en Zeekanaal nv.

¹⁴ VMM (2012). Investeringsprogramma voor de optimalisatie van de bovengemeentelijke zuiveringsinfrastructuur in het vlaamse gewest. Goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 19 oktober 2012.

Aanbevelingen

- [8] Gezien de relatief grote maatschappelijke, landbouwkundige en milieukundige impact is een doelgericht, efficiënt en duurzaam erosiebeleid van cruciaal belang volgens de Raad. Het ontwerpbesluit randvoorwaarden/erosie wordt gepresenteerd als een volgende stap in het effectiever maken van het huidig voornamelijk stimulerend beleid. De Minaraad is ook van mening dat het huidig erosiebeleid, dat voornamelijk bestaat uit stimulerende maatregelen, niet voldoet, maar vindt het voorliggend ontwerpbesluit niet voldoende om het erosieprobleem aan te pakken.
- [9] Om erosie effectief te kunnen bestrijding, moet gekeken worden naar de erosiebron. De mens heeft in Vlaanderen vooral via het bodemgebruik een grote invloed op het bodemerosieproces. Onder bos of weiland treedt er nagenoeg geen bodemerosie op, maar op akkerland kunnen de bodemverliezen dus aanzienlijk zijn. De landbouw heeft een aandeel van bijna 100 procent in de sedimentaanvoer ten gevolge van deze watererosie¹⁵. Als we weten dat watererosie voor 60 procent bijdraagt in totale sedimentaanvoer naar rivieren in Vlaanderen¹⁶, weten we meteen dat de landbouw voor minstens 60 procent bijdraagt aan de totale sedimentaanvoer naar rivieren. Daarnaast zou de landbouw verantwoordelijk zijn voor het grootste aandeel van de totale stikstof- en fosforvrucht die in het oppervlaktewater terechtkomt (respectievelijk 61% en 44%)¹⁷. De landbouw komt op de tweede plaats voor wat betreft verontreiniging door organische stoffen¹⁸. Een studie van Arcadis in opdracht van VMM (2006)¹⁹ bevestigde dat landbouwgerelateerde processen voor een niet verwaarloosbare bijdrage van verontreiniging van organische stoffen in de waterlopen zorgen: erosie was hierbij verantwoordelijk voor 23 000 ton/jaar CZV-vrachten en 750 ton/jaar BZV-vrachten²⁰. Op deze ingeschatte vrachten bestaat een aanzienlijke onzekerheid, maar als signaalfunctie kunnen deze zeker dienen. Niettemin worden de kosten momenteel voornamelijk verhaald op bedrijven, huishoudens, de maatschappij en een klein deel van de landbouwsector.

¹⁵ MIRA achtergronddocument 2010 bodem

¹⁶ MIRA achtergronddocument 2010 kwaliteit oppervlaktewater

¹⁷ MIRA achtergronddocument 2010 kwaliteit oppervlaktewater

¹⁸ MIRA achtergronddocument 2010 kwaliteit oppervlaktewater

¹⁹ Tomme, De Sutter & Degezelle (2006). Verbeterde kwantificering van directe en indirecte verontreiniging van oppervlaktewater met BZV en CZV vanuit de landbouw en natuurlijke bronnen. Een studie in opdracht van VMM. Voor de vermelde cijfers, zie resp. p. 12 en p. 15.

²⁰ Het biochemisch (BZV) en chemisch zuurstofverbruik (CZV) is een maat voor de verontreiniging van waterlopen door organische stoffen.

- [10] Gezien bovenstaande, vindt de Raad het logisch dat - conform het vervuiler betaalt-principe²¹ - ook de landbouwer en landbouwsector hun deel van de verantwoordelijkheid in de bestrijding van erosie opnemen en beveelt aan om erosiebestrijdingsmaatregelen verplicht te maken op alle erosiegevoelige percelen. Zij vraagt om de verplichte maatregelen op vlak van erosiebestrijding in de randvoorwaarde "goede landbouw- en milieuconditie" uit te breiden niet enkel naar de hoog erosiegevoelige percelen, maar naar alle erosiegevoelige percelen. De Minaraad is immers van mening dat de voorgestelde uitbreiding van areaal voor verplichte maatregelen van ca. 40 000ha niet tot een significante vermindering van erosie zal leiden. Door enkel de potentieel (zeer) hoog erosiegevoelige percelen op te nemen, wordt ca. 92% potentieel erosiegevoelig areaal - verantwoordelijk voor tussen de 60-70% (of ca. 1-2 miljoen ton) bodemverlies per jaar (zie tabel 2) - buiten beschouwing gelaten. Door ook deze percelen op te nemen in de randvoorwaarde, zou er een extra vermindering in erosie van ca. 50% geboekt kunnen worden²².
- [11] Wat de specifieke maatregelen betreft, pleit de Raad voor maatregelen die in verhouding staan tot de mate van erosie. Dit betekent dat op plaatsen waar de erosie niet bestaat of verwaarloosbaar is, geen of beperkte maatregelen moeten genomen worden. De Raad vraagt om op basis van dit principe een werkbaar, praktisch maatregelenkader uit te werken dat rekening houdt met de realiteit van de bedrijfsvoering van de landbouwbedrijven (vb. de praktijk van teeltrotatie, etc.). De Raad onthoudt zich echter van een concrete evaluatie van de voorgestelde maatregelen in het ontwerpbesluit wegens de hoge mate van techniciteit. Dat de uitvoering van de verplichte maatregelen, mits duidelijk stappenplan, gespreid zou worden over verschillende jaren omwille van praktische redenen, is volgens de Raad zeker mogelijk.

²¹ Wat betreft de financiering van het waterbeleid, gaf de Minaraad reeds aan voorstander te zijn van dit principe conform de Kaderrichtlijn Water (zie advies 2013|28 over de tweede waterbeleidsnota).

²² Beel A., Govers G. & Notebaert B. (2006) Scenario's voor de reductie van erosie en sedimentaanvoer in Vlaanderen, studie uitgevoerd in opdracht van de Vlaamse Milieumaatschappij, MIRA, MIRA/2006/12, Onderzoeksgroep Fysische en Regionale Geografie, K.U.Leuven, www.milieurapport.be. Deze studie toonde onder meer aan dat het uitbreiden van de verplichte maatregelen enkel naar de hoog erosiegevoelige percelen slechts zou leiden tot een reductie in sedimenttransport van max. 15%. Indien men alle erosiegevoelige percelen in deze randvoorwaarden zou opnemen, zou men een reductie van 65 procent bekomen.

Tabel 2: Indeling landbouwareaal in potentiële erosiegevoeligheidsklassen en gemiddelde bodemverliezen per potentiële erosiegevoeligheidsklasse.²³

Klassen in wit zijn opgenomen in het ontwerpbesluit. Grijsze klassen niet.

Indeling volgens potentiële bodemerosiekaart	Opp. (ha)	% oppervlakte	Bodemverlies in ton/ha/jaar	Totaal gemiddelde hoeveelheid bodemverlies per jaar (ton/jaar)	% bodemverlies
Zeer hoog – paars	9 842	1.4%	30	295 260	10-17%
Hoog – rood	39 427	5.8%	12	473 124	17-26%
Medium – oranje	33 899	5.0%	12	406 788	14-23%
Laag – geel	68 996	10.0%	5	344 980	12-19%
Zeer laag – lichtgroen	223 701	32.7%	0,5-2,5	111 850 – 559 252	6-20%
Verwaarloosbaar – donkergroen	307 884	45.0%	0,5-2,5	153 942 – 769 710	9-27%
TOTAAL	683 749	100.0%		1 785 944 – 2 849 114	100%

- [12] Onder meer gezien het aandeel van natuurlijke processen in erosie en het feit dat landbouw – zelfs indien alle mogelijke maatregelen genomen worden - gepaard gaat met een verhoogde kans op erosie, is een bepaalde mate van sectorsolidariteit én een bijdrage van de maatschappij in het betalen van de kosten verantwoord. De VLIF-steun zou daarbij zo hervormd moeten worden dat er een transitie kan worden gerealiseerd binnen de landbouw. Hierbij beveelt de Minaraad aan om het maximaal steunpercentage te voorzien voor machines noodzakelijk voor de verplichte maatregelen. Ook opleiding en advisering in kader van erosiebestrijding moet in aanmerking komen financiële steun.
- [13] De uitbreiding van de verplichte maatregelen in de randvoorwaarden moet volgens de Minaraad gekaderd worden in een globaal stappenplan omtrent erosie waarbij een duidelijk doel wordt gesteld en een sluitende manier om

²³ Tabel werd samengesteld op basis van tabel 1 uit de bisnota aan de leden van de Vlaamse Regering (VR 2013 1312 DOC. 1466/1Bis) en gegevens over gemiddelde hoeveelheid bodemverliezen uit Midterm Evaluatie PDPOII (p. 187). Op te merken valt (1) dat al de percelen van de aangiftes bij ALV zijn opgenomen in de berekening. Daar zit ook niet-landbouwgrond tussen, vermits ook niet-landbouwers die een bepaalde oppervlakte beheren aangifte moeten doen (oa in het kader van de mestwetgeving), en (2) Het gaat om de **potentiële** erosiegevoeligheid, berekend voor een gemiddelde gewasrotatie in Vlaanderen. Percelen onder gras zullen dus een veel lagere actuele erosie hebben, maar percelen met bvb boomteelt of maïs zullen een hogere actuele erosie hebben.

erosie terug te dringen; dit in afstemming met het beleid omtrent onder meer pesticiden, mest en water. Hoewel de bisnota bij het adviesdossier ook melding maakt van de “wenselijkheid van een globaal erosiebestrijdingsplan” (punt 2.1) wordt hier verder niet op ingegaan. De Minaraad vraagt dit stappenplan uiterlijk tegen najaar 2014, zodat de maatregelen geïmplementeerd kunnen worden (of minstens afgestemd) met onder meer de tweede generatie bekkenbeheerplannen (2015-2021) en het MAP V (2015-2018), en neemt zich voor om in het najaar van 2014 verder advieswerk te verrichten over dit thema.

- [14] In dit globaal plan, zou volgens de Raad ook aandacht moeten zijn voor de bescherming van de bestaande bodemkwaliteit in geval van huur of pacht. Nu worden eigenaars van landbouwgronden vaak verantwoordelijk gesteld door vervuiling die niet door hen veroorzaakt zou kunnen zijn of zijn er moeilijkheden bij de opmaak van een staat van de goederen na het beëindigen of de overdracht van het gebruik van het betreffende perceel.
- [15] De Minaraad stelde tot slot vast dat ondertussen op de website van het departement Landbouw en Visserij een brochure met deze nieuwe maatregelen is verschenen²⁴. Een snelle communicatie van deze maatregelen was inderdaad omwille van de retroactiviteit van dit ontwerpbesluit aan te raden, zeker gezien het feit dat sommige voorgestelde maatregelen voorjaarsmaatregelen zijn. Gezien het strategisch belang van dit ontwerpbesluit was de Raad echter graag vroeger betrokken geweest in het proces zodat zij nog een substantiële bijdrage had kunnen leveren aan de ontwikkeling van het besluit. De Raad stelt zich ook vragen bij het publiceren van “regelgeving” die nog op dat moment nog niet definitief was goedgekeurd door de Vlaamse Regering.

²⁴ <http://lv.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?id=3467>.

Algemene conclusie

Appreciatie dossiers	NVT
Status advies	onthoudingen
Onthoudingen	Onthouding van de Boerenbond
