

Voorontwerpbesluit directe steun

Voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan de landbouwers in het kader van het GLB.

Datum van goedkeuring	19 juni 2014
Volgnummer	2014 023
Coördinator + e-mailadres	Anke Geeraerts, anke.geeraerts@minaraad.be
Co-auteur + e-mailadres	N.N, N.N

Inhoud

Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving	5
Inleiding	6
1 De vergroening van het GLB	6
2 Juridisch kader	8
3 Beoordelingskader	9
Probleemstelling.....	12
1 Gebrek aan specifieke monitoring van biodiversiteit in landbouwgebied.....	12
2 Landbouw zet natuur en milieu nog steeds onder druk.....	13
3 Het huidige bereik van de groene maatregelen in functie van de doelen is te beperkt	14
4 De groene maatregelen zijn niet voldoende ecologische effectief	16
Aanbevelingen	17
1 Strategische aanbeveling over de doelstelling van het besluit.....	17
1.1 Doelstelling van het besluit volgens de Minaraad.....	17
1.1.1 Naar een integrale invulling van het begrip "ecologische effectiviteit"	17
1.1.2 "Integrale" ecologische effectiviteit	17
1.1.3 Integrale "ecologische effectiviteit"	19
1.2 Beoordeling van het besluit op basis van de vereiste effecten	20
1.2.1 Zal er een voldoende bereik zijn om effecten te realiseren	20
1.2.2 Zal er een hogere kwaliteit in natuurwaarden gerealiseerd worden?.....	22
1.2.3 Is de inpassing van de maatregelen haalbaar voor de landbouwer?	23
2 Inhoudelijke aanbevelingen.....	25
2.1 De randvoorwaarden als stevige basis voor de groene architectuur	25
2.1.1 Pas de regelgeving over erosiebestrijding aan volgens het Minaraadadvies (arts. 61-62).....	25
2.1.2 Verduidelijk de definitie van kleine landschapselementen conform de Europese regelgeving (Art. 63, §1)	25
2.1.3 Implementeer de randvoorwaarden op Vlaams niveau conform Vlaamse en Europese wetgeving (art. 36, §3).....	26
2.1.4 Stem de code goede landbouwpraktijk af op de overige groene pijler 1-2 maatregelen	27
2.2 Bepaal extra voorwaarden in kader van de uitvoering van EAG's zodat een effectieve ecologische meerwaarde wordt bereikt	27
2.2.1 Veranker extra beheercriteria in art. 39.....	27
2.2.2 Koppel een gebiedsvisie en plandoelen aan de collectieven.....	29
2.2.3 Case-study: de patrijs	30
2.3 Bescherm de blijvend graslanden afdoende (art. 38).....	30
2.3.1 Ecologisch kwetsbaar permanent grasland (art. 38, §2).....	30
2.3.2 Blijvend grasland (art. 38, §3)	31
3 Aanbevelingen over de processen.....	32
3.1 Meet het startpunt en evalueer de vooruitgang aan de hand van een indicatorenset op basis van bovenstaande criteria.....	32
3.2 Leg meer criteria vast via voorliggend besluit en betrek de minister van leefmilieu en het middenveld bij uitwerking van de ministeriële delegaties	34
Bijlagen	35

Krachtlijnen

Het Voorontwerpbesluit directe steun geeft uitvoering aan het Europese gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB), dat in 2013 een grondige hervorming doormaakte. Een belangrijke prioriteit van de hervorming van het GLB is om de landbouw beter af te stemmen op milieu, klimaat en biodiversiteit, om zo de grote uitdagingen zoals klimaatverandering, biodiversiteitsverlies op het platteland, voedselproductie, bodemverarming, enz... tegen te gaan. Immers, ook in Vlaanderen lijken het huidige beleid en de gedane inspanningen nog niet voldoende resultaten af te leveren.

In de nieuwe Europese regelgeving is een bepaalde bandbreedte voorzien om het Europees kader zo optimaal mogelijk af te stemmen op de lokale omstandigheden, gezien de zeer grote diversiteit tussen de aangesloten lidstaten. Met het Voorontwerpbesluit directe steun vult de Vlaamse Regering deze bandbreedte in en zet ze hiermee in belangrijke mate de richting uit voor de verduurzaming en vergroening van de Vlaamse landbouw de komende zes jaar.

De Minaraad pleit in voorliggend advies, ondersteund door wetenschappelijke studies en Europese beleidsdocumenten, voor een integrale invulling van deze bandbreedte door integrale ecologische effectiviteit als doel te stellen. De maatregelen die op microniveau (bedrijfsniveau) worden uitgevoerd, moeten effectief bijdragen aan de milieu-, klimaat- en biodiversiteitsdoelen. Deze integrale ecologische effectiviteit kan volgens de Minaraad bereikt worden door maatregelen te voorzien die niet alleen optimaal inpasbaar zijn in de bedrijfspraktijk, maar bovendien resulteren in een groter bereik en een hogere kwaliteit van natuurwaarden op het platteland.

De Minaraad is van mening dat het huidige Voorontwerpbesluit kan leiden tot een integraal ecologisch effectief landbouwbeleid mits enkele fundamentele aanpassingen, welke worden samengevat in onderstaande concrete aanbevelingen. Aangezien ook de Europese regelgeving nog niet volledig beslist is, vraagt de Minaraad om deze aanbevelingen en de principes waarop ze rusten, ook te verankeren in de Europese regelgeving waar nog mogelijk.

Wat betreft de randvoorwaarden, vraagt de Minaraad extra aanpassingen als stevige basis voor de groene architectuur in het GLB. Inzake de ecologische aandachtsgebieden, pleit de Minaraad voor extra beheervoorwaarden zodat deze effectief resultaten opleveren en de landbouwers beloond worden voor hun inspanningen. Collectieve implementatie van EAG's hebben volgens de Minaraad enkel kans op slagen als ze gecoördineerd en gefaciliteerd worden door gebiedsregisseurs en worden gekoppeld aan gebiedsvisies. Voor de maatregel "ecologisch kwetsbaar grasland" dienen ook

waardevolle graslanden in gele bestemmingen inclusief de historisch permanente graslanden, buiten SBZ te worden aangeduid; de ecologisch kwetsbare graslanden, moeten worden vastgelegd op een juridisch geldende kaart, opgemaakt door het INBO. De overige blijvende graslanden dienen sterker gecontroleerd te worden, door een verhoogde inzet op handhaving.

Net zoals in het Minaraad-SALV advies over het Voorontwerpbesluit Beheerovereenkomsten, pleit de Minaraad ook voor een structurele monitoring, inclusief nulmeting, van de doelen in pijler 1 (outcome-monitoring).

Tot slot vraagt de Minaraad om ook de Minister van leefmilieu en de natuursector te betrekken bij de verdere uitwerking van het besluit.

Het advies werd goedgekeurd mits onthoudingen van Boerenbond, VOKA en Unizo.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	16 april 2014
Naam adviesvrager + functie	Kris Peeters, Minister-president, Vlaams minister voor Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid
Rechtsgrond van de adviesvraag	Decreet van 5 april 1995 houdende Algemene Bepalingen voor het Milieubeleid, art. 11.2.1.
Adviestermijn	30 werkdagen
Samenwerking	/
Overlegcommissie	Werkcommissie Open Ruimte
Vergaderingen: soort + datum	SALV-Minaraad 29/4; SALV-Minaraad 7/5; WCOR 22/5

De Minaraad ontving op 16 april 2014 de adviesvraag van Minister Kris Peeters, waarna een gezamenlijk adviesproces werd opgestart met de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserijbeleid. Na twee gemeenschappelijke werksittingen, met als hoofdthema het hoofdstuk vergroening, werd vastgesteld dat een gemeenschappelijk gedragen advisering niet mogelijk was. Het ontwerpadvies werd verder binnen de Minaraad behandeld in de Werkcommissie Open Ruimte en werd vastgesteld op 19 juni 2014.

Inleiding

1 De vergroening van het GLB

- [1] Het voorliggend ontwerpbesluit geeft uitvoering aan het Europees gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)¹. Dit nieuwe GLB werd, van bij de aanvang van de discussie hierover, voorgesteld als een groener GLB. De Europese Unie wil met deze vergroening het hoofd bieden aan nieuwe maatschappelijke uitdagingen op vlak van milieu- en klimaat. Hiervoor moet het GLB milieu- en klimaatvriendelijke praktijken stimuleren met als doel de bevordering van "het duurzame beheer van de natuurlijke hulpbronnen, zoals water, lucht, bodem en biodiversiteit, en klimaatactie"².



Figuur 1: Hervorming directe steun GLB. De directe steun zal opgedeeld worden in verschillende schijven waarvan basisbetaling, vergroeningspremie en betaling voor jonge landbouwers verplicht (Bron: Vlaamse implementatie van de GLB2020-hervorming voor het onderdeel directe steun: conceptnota aan de leden van de Vlaamse Regering).

- [2] Het GLB is sinds lange tijd gestructureerd in twee "pijlers": pijler 1 betreft de zogenaamde directe betalingen; pijler 2 betreft steun die indirect en voorwaardelijk plattelandsactoren ten goede komt³. In lijn met de algemene vergroeningsdoelstelling, wordt in pijler 2 vanaf 2014 in totaal 30% van het budget van het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO-fonds) voorbehouden voor de continuering van een set van "groene" maatregelen, waaronder de vroegere agromilieubetalingen (nu: agro-

¹ Mededeling van de Commissie van 18 november 2010 "Het GLB tot 2020: inspelen op de uitdagingen van de toekomst inzake voedsel, natuurlijke hulpbronnen en territoriale evenwichten" (COM(2010) 672 definitief). Onder hulpbronnen wordt verstaan: vernieuwbare hulpbronnen, niet-vernieuwbare hulpbronnen (hout, biomassa, ...), milieu-voorraden (water, lucht, bodem) & biodiversiteit

² Tweede strategische doelstelling GLB; COM(2010) 672 definitief, p. 8

³ Minaraad-SALV adviezen over de ontwerpbesluiten PDPO III (Minaraad referenties: 14-018, 14-019, 14-020, 14-021)

milieu- en klimaatbetalingen of "AMK-betalingen")⁴. Daarnaast wordt vanaf 2015 de architectuur van pijler 1 hervormd: De directe inkomenssteun wordt immers opgedeeld in meerdere schijven met elk zijn eigen regels en voorwaarden (zie figuur 1). Een nieuw instrument in deze architectuur is de **vergroening "sensu stricto"**: een hectarebetaling die zal ingezet worden voor milieu- en klimaatvriendelijke praktijken. 30% van de pijler 1 directe inkomenssteun – wat voor Vlaanderen neerkomt op 507.545.196 euro voor de gehele periode - moet voor deze vergroening gereserveerd worden⁵.

Door deze vergroening moeten landbouwers, die een aanvraag indienen voor directe steun, bovenop de randvoorwaarden, voldoen aan bepaalde vergroeningsvoorwaarden, namelijk blijvend grasland, ecologische aandachtsgebieden en gewasdiversificatie (zie box 1). Voldoen ze niet aan de vergroeningsvereisten dan heeft dat implicaties naar het totaalbedrag directe steun⁶.

Box 1. De drie vergroeningsmaatregelen in het nieuwe GLB

Maatregel 1 – gewasdiversificatie (art.44 EG1307/2013)

- (§1 lid 1) Landbouwers met een akkerbouwareaal tussen 10-30ha moeten hierop minimum twee verschillende gewassen aanhouden (opp. hoofdgewas ≤ 75%);
- (§1 lid 2) Landbouwers met een akkerbouwareaal van meer dan 30ha moeten hierop minimum drie verschillende gewassen aanhouden (opp. hoofdgewas ≤ 75% & som opp. bijgewassen ≤ 95%);
- §2 en 3 beschrijven enkele uitzonderingen;
- §4 beschrijft welke gewassen als afzonderlijk worden beschouwd.

Maatregel 2 – blijvend grasland (art.45 EG1307/2013)

- Blijvend grasland omvat grasland en weiland dat voor 5 jaar of langer niet opgenomen is in de teeltrotatie en waar grassen of andere kruidachtige voedergewassen zich spontaan ontwikkelen of ingezaaid zijn.
- De maatregel bestaat uit 2 nieuwe elementen: (1) een bescherming van ecologisch kwetsbare graslanden. Landbouwers mogen deze graslanden niet omzetten of ploegen. Lidstaten moeten deze graslanden (vb. graslanden onder instandhoudingsdoelstellingen) aanduiden (§1), en (2) de generieke regeling voor het behoud van blijvend grasland gebaseerd op de huidige regeling onder de randvoorwaarden. Dit betekent dat lidstaten ervoor moeten zorgen dat de verhouding van het areaal gras-

⁴ Plattelandsverordening EG1305/2013 art. 17 (niet-productieve investeringen voor agromilieu- en klimaatdoelstellingen, de zogenaamde agromilieu- en klimaatbetalingen (verder: "AMK-betalingen"), arts. 21-26 (maatregelen ten voordele van bossen), art. 28 (agromilieu- en klimaatsteun), art. 29 (biologische landbouw), art. 30 (betalingen in het kader van de Natura2000-richtlijn en de kader-richtlijn water en arts. 31-32 (gebieden met natuurlijke of andere specifieke beperkingen).

⁵ Mededeling aan de leden van de Vlaamse Regering over de Vlaamse invulling van de pijler 1 directe steun, goedgekeurd op 20 december 2013 door de Vlaamse Regering, verder "conceptnota directe steun" (figuur 4).

⁶ Uitvoeringsbesluit C(2014)/1459 arts. 23 e.v.

land tot het totale landbouwareaal met niet meer dan 5% daalt ten opzicht van de referentie (§2). Lidstaten moeten deze referentie in 2015 vaststellen.

- (§2 lid 5) Lidstaten kunnen ervoor kiezen om deze verplichting op bedrijfsniveau te implementeren.
- (§3) Als het niveau daalt, dan moet er op bedrijfsniveau gecompenseerd worden.

Maatregel 3 – ecologisch aandachtsgebied (EAG) (art.46 EG1307/2013)

- (§1 lid 1) Vanaf 1 januari 2015 dient 5% van het areaal akkerland dat zodanig is aangegeven in de verzamelaanvraag, en inclusief het areaal voor de kleine landschapselementen en bufferstroken aangegeven als EAG, ecologisch aandachtsgebied te zijn.
- Uitzondering: totaal areaal akkerland ≤ 15ha en biologische landbouwbedrijven
- (§1 lid 2) Dit percentage kan vanaf 2018 stijgen naar 7%, na evaluatie van de EC tegen 31 maart 2017, en op basis van een nieuw wetgevend voorstel.
- (§2) De lidstaten moeten tegen 1 augustus 2014 kiezen welke types vegetatie in aanmerking komen voor EAG (§8). Er wordt een keuzelijst gegeven: braakliggend land, terrassen, KLE's, bufferstroken, boslandbouwsystemen, bosranden, korte omloophout, bebossing van landbouwgronden, vanggewassen of groenbedekkers en stikstoffixerende gewassen. Opgelet: KLE's en buffestroken mogen gelegen zijn op het land grenzend aan de subsidiabele hectares (lid 2)!
- (§3) Lidstaten kunnen ervoor kiezen om wegings- en/of conversiefactoren te gebruiken (de wegingsfactoren zijn vastgelegd in uitvoeringsbesluit C(2014) 1476).
- §4 stelt enkele uitzonderingen vast op vlak van % bedekking van areaal met oa. grassen
- (§5) Lidstaten kunnen beslissen om tot 2,5% van de EAG's te implementeren op regionaal niveau.
- (§6) Lidstaten kunnen beslissen om EAG's te realiseren via collectieve implementatie.

2 Juridisch kader

- [3] Het GLB werd juridisch vastgelegd in **vier basisverordeningen** en bijhorende uitvoeringsbesluiten⁷. Het ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering dat voor advies voorgelegd wordt aan de Minaraad, geeft meer specifiek uitvoering aan de Verordening directe steun EG1307/2013 en bijhorend uitvoeringsbesluit C(2014)/1476⁸. Momenteel zijn de uitvoeringsbesluiten echter nog niet vastgesteld en is er nog marge voor beperkte aanpassingen op Europees niveau.

De vier verordeningen en uitvoeringsbesluiten samen geven sturing aan het Europees landbouwbeleid de volgende zes jaar. Specifiek wat de vergroening betreft, legt dit **juridisch kader** de basismodaliteiten vast voor financiering van de vergroening (o.a. EG1307/2013 arts.9, 10, 11 en 47 en

⁷ De vier verordeningen waarop het GLB gebaseerd is zijn: (1) Plattelandsverordening (EG1305/2013), (2) Horizontale verordening (EG1306/2013), (3) Verordening directe steun (EG1307/2013) en (4) Verordening over de marktaangelegenheden (EG1308/2013). Zie http://ec.europa.eu/agriculture/index_en.htm voor meer informatie.

⁸ Telkens naar dit uitvoeringsbesluit verwezen wordt, geldt de versie van 11/3/2014

EG1306/2013 art.30 en 63) en beschrijft het de inhoud en toepassingsregels van de vergroeningsmaatregelen (EG1307/2013 arts. 45-46-47 en uitvoeringsbesluiten).

- [4] Europa geeft de lidstaten echter ook **bewegingsruimte** om in de praktische uitvoering lokale accenten leggen. Zo kan een lidstaat opteren voor het gebruik van equivalente praktijken zoals certificering (art. 45, §2), kiezen welke types EAG in aanmerking komen voor de vergroening (EG1307/2013 art. 46, §2), zelf beslissen om voor de bescherming van blijvende graslanden een preventief (Individueel Referentie Areaal of IRA-systeem) al dan curatief systeem in te stellen (art. 45, §2), kiezen of het de wegingsfactoren voor EAG's gebruikt of niet (art. 46, §3) en kiezen voor een systeem van regionale of collectieve EAG's of niet (art. 46, §5-6) en daarbij de regio's en bijkomende verplichtingen aanduiden in functie van de regionale EAG's (uitvoeringsbesluit C(2014)/1476 art. 46, §1-3). Een lidstaat moet ook zelf de ecologisch kwetsbare graslanden aanduiden in kader van artikel 45, §1. Tot slot kan een lidstaat bijkomende (beheer)voorwaarden bepalen voor het beheren van de EAG's uit art. 46, §2.

3 Beoordelingskader

- [5] De Europese "flexibiliteit" of "**bandbreedte**" dient ervoor om het Europees kader zo optimaal mogelijk af te stemmen op de lokale omstandigheden, gezien de zeer grote diversiteit in maatschappelijke, economische en milieukundige omstandigheden tussen de aangesloten lidstaten⁹.
- [6] Vlaanderen is een sterk verstedelijkte regio waarin de open ruimte schaars is geworden. Het aantal landbouwbedrijven daalt voortdurend¹⁰. Tegelijkertijd is de gemiddelde oppervlakte cultuurgrond per bedrijf in tien jaar tijd met 46% toegenomen tot 24,5 ha¹¹. Er treedt dus een sterke schaalvergroting op in de landbouw. Bedrijven specialiseren zich ook steeds meer¹². Zo nemen voedergewassen met 55% het grootste aandeel van de landbouwoppervlakte voor hun rekening, waaruit het belang van de veeteelt blijkt¹³.

⁹ Bovendien kunnen de uitvoeringsmodaliteiten verschillen tussen de gewesten (zie o.a. art. 112b in de Horizontale verordening EG3106/2013)

¹⁰ Tabel 2 in Platteau, J., Van Gijsegheem, D., Van Bogaert, T. & E. Maertens (reds.) (2012). Landbouwrapport 2012. Departement voor Landbouw en Visserij, Brussel.

¹¹ Vuylsteke A., Bergen D. & E. Demuyne (2014). Schaalgrootte en schaalvergroting in de Vlaamse land- en tuinbouw, Departement Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel.

¹² Figuur 3 in Platteau, J., Van Gijsegheem, D., Van Bogaert, T. & E. Maertens (reds.) (2012). Landbouwrapport 2012. Departement voor Landbouw en Visserij, Brussel.

¹³ P. 73-75 in Platteau, J., Van Gijsegheem, D., Van Bogaert, T. & E. Maertens (reds.) (2012). Landbouwrapport 2012. Departement voor Landbouw en Visserij, Brussel.

De specialisatie in de Vlaamse landbouw leidt vaak tot een uniformering van het landschap (i.t.t. diversifiëring).

- [7] Specialisatie en intensivering van de landbouw zetten in Vlaanderen het milieu en bijgevolg ook de bestaande natuurwaarden sterk onder druk¹⁴: Kleine landschapselementen zoals hagen, houtkanten, poelen en ruigten verdwijnen, herbiciden doen de zaadbank van onkruiden – en daardoor het voedsel voor vogels – verminderen, drainage van landbouwgrond resulteert in lagere aantallen bodemleven¹⁵.

Vooral veel akkervogelsoorten komen in de problemen, voornamelijk de kleinschalige akkervogels, zoals Geelgors, Patrijs, Grasmus en Steenuil¹⁶. Dit is te merken aan de akkervogelindex die een sterke daling kent tussen 1990 en 2010. Het Landbouwrapport 2012 (LARA 2012) koppelt deze achteruitgang direct aan de intensivering en schaalvergroting van de landbouw¹⁷.

Specifiek, door het verdwijnen van kleine landschapselementen, verdwijnen de hoekstenen van de belangrijke verbindingen tussen habitats en leefgebieden van vele soorten, welke van belang zijn voor genetische uitwisseling, mobiliteit, als habitat voor kleinere soorten en als bufferfunctie¹⁸.

Met het voorliggend ontwerpbesluit stelt de Vlaamse Regering een concrete **invulling** voor van deze bandbreedte, gebaseerd op de principes uit de conceptnota directe steun. Hiermee zet de Vlaamse Regering in belangrijke mate de richting uit voor het Vlaamse landbouwbeleid in de komende zes jaar. De uitvoering van de hervorming van het GLB zou volgens de Minaraad dan ook een **scharniermoment** kunnen zijn voor vergroening van de het landbouwbeleid en de verduurzaming van de landbouw in Vlaanderen.

¹⁴ Zie: <http://www.dewereldmorgen.be/artikels/2013/04/12/schaalgrootte-in-de-landbouw-grootschalig-versus-kleinschalig>, voor een voorbeeld van duurzame invulling van grootschaligheid.

¹⁵ Dochy, O. & M. Hens (2005) Van de stakkers van de akkers naar de helden van de velden. Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2005 (IN.R.2005.1.). Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Brussel.

¹⁶ Dochy, O. & M. Hens (2005) Van de stakkers van de akkers naar de helden van de velden. Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2005 (IN.R.2005.1.). Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Brussel.

¹⁷ p. 140 in Platteau, J., Van Gijsegem, D., Van Bogaert, T. & E. Maertens (reds.) (2012). Landbouwrapport 2012. Departement voor Landbouw en Visserij, Brussel.

¹⁸ Adriaens T., Peymen J. en Decler K. (2007). Natuurverbingsgebieden in Vlaanderen: achtergronden, afbakening en mogelijke inrichting. Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2007(INBO.R.2007.14). Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Brussel

[8] De Minaraad benadert in dit advies het ontwerpbesluit conform de **missie en visie van de Minaraad**¹⁹, waarbij verwezen wordt naar de doelstellingen en beginselen die gedefinieerd zijn in art. 1.2.1 van het D.A.B.M. De Europese Commissie stelde in de mededeling over het GLB²⁰ dat *“de landbouwpraktijken het milieu onder druk zetten met bodemuitputting, water tekorten en –verontreiniging met het verlies van habitats en biodiversiteit tot gevolg”*. De Verordening directe steun stelt verder²¹ dat de hervorming van het GLB op vlak van vergroening moet bijdragen aan het *“realiseren van de milieu- en klimaatbeleidsdoelen”*.

In dit opzicht is de fundamentele vraag of de Vlaamse Regering met dit besluit de Vlaamse landbouw beter afstemt op de Vlaamse en Europese beleidsdoelen voor klimaat, biodiversiteit en milieu rekening houdend met de Vlaamse context (zie hoofdstuk “probleemstelling”).

¹⁹ Decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel « Strategische adviesraad » en tot wijziging van diverse andere decreten, art. 11.2.1.

²⁰ Mededeling van de Commissie van 18 november 2010 “Het GLB tot 2020: inspelen op de uitdagingen van de toekomst inzake voedsel, natuurlijke hulpbronnen en territoriale evenwichten” (COM(2010) 672 definitief).

²¹ Punt 36

Probleemstelling

Op basis van de beschikbare gegevens²² vermoedt de Minaraad dat de **relatie tussen de Vlaamse landbouw(praktijk) en de Vlaamse natuur en milieu, en het klimaat voor verbetering vatbaar** is. Hoewel er immers hiaten zitten in het **monitoringsnetwerk** voor het landbouwbeleid en geen nulmeting beschikbaar is, stelt de Minaraad op basis van algemene tendensen vast dat de **milieudruk** van de landbouw en de **impact van de landbouw op biodiversiteit** nog steeds relatief hoog ligt. Daarnaast is het **bereik** van de groene maatregelen binnen de landbouwpraktijk op vlak van actoren en bijgevolg ook natuurwaarden te beperkt. Tot slot houden de huidige maatregelen te weinig rekening met de **ruimtelijk structuur** van het platteland.

1 Gebrek aan specifieke monitoring van biodiversiteit in landbouwgebied

[9] In Vlaanderen is de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) de hoofdverantwoordelijke voor het opvolgen van milieu-indicatoren; voor bepaalde projecten in samenwerking met VITO. De broeikasgasemissies worden gemeten door de immissiemeetnetten. Ook is een meetnet aanwezig voor waterkwaliteit in kader van de Nitraatrichtlijn (MAP-meetnet). Specifiek voor erosie wordt jaarlijks een erosiebeleidsindicator opgesteld, wordt de gewaserosiegevoeligheidsindex jaarlijks berekend op basis van de verzamelaanvraag en kan men gebruik maken van het sedimentmeetnet voor onbevaarbare Vlaamse waterlopen.

De monitoring van biodiversiteit in landbouwgebied in Vlaanderen spitst zich toe op vogels en bejaagbare soorten (Algemeen broedvogelmeetnet, bijzonder broedvogelmeetnet, watervogelmeetnet, afschotgegevens bejaagbare soorten). Daarnaast bestaat er een recent vogelmeetnet van 14 landbouwgebieden. Tot slot wordt er ook nog veel projectgewijs gemonitord²³. Buiten monitoring van broedvogels en Europeesrechtelijk beschermde soorten, is er geen structurele monitoring van plattelandsoorten in voege.

²² De specifieke bronnen voor deze gegevens worden in de verdere tekst vermeld.

²³ Van Gossum, P. (red.) (2012), Aanbevelingen voor natuurbeleid in landbouwgebied. Mededelingen van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, INBO.M.2012.3, Brussel.

- [10] Het Natuurbeleidsrapport 2012 komt tot dezelfde vaststelling voor wat betreft PDPO: Voor een aantal belangrijke parameters zijn geen gegevens beschikbaar. Daarnaast wordt in hetzelfde rapport vastgesteld dat het meetnet niet goed is afgestemd op de maatregelen waardoor men de effectiviteit van de maatregelen niet kan meten (er is geen nulmeting)²⁴.

2 Landbouw zet natuur en milieu nog steeds onder druk

- [11] Op basis van monitoring in kader van het Pact2020 en het Minaplan 4, is het wel mogelijk bepaalde tendensen af te leiden.
- [12] Landbouwactiviteiten leiden tot een bepaalde milieudruk door uitstoot van verzurende en vermestende stoffen (o.a. ammoniak, stikstof en fosfaten), gebruik van bestrijdingsmiddelen, uitstoot van andere stoffen naar lucht en water (o.a. broeikasgassen, fijn stof), gebruik van schaarse ruimte en gebruik van water en energie. Vlaanderen streeft er naar om de milieudruk van een landbouwbedrijf te ontkoppelen van de productie (Via Pact – D8 – zie bijlage 1) en om de milieudruk zelf te verlagen (Minaplan 4 - zie bijlage 1).

Hoewel de landbouw de voorbije jaren op dit vlak een vooruitgang boekte, zijn de doelstellingen nog niet gehaald. Zo blijft de druk op waterkwaliteit groot door de vermestingsproblematiek en wordt er nog te veel stikstof in de lucht gebracht. Hoewel er voor broeikasgassen een neerwaartse evolutie was voor 2008, blijken sindsdien de emissies opnieuw te stijgen.

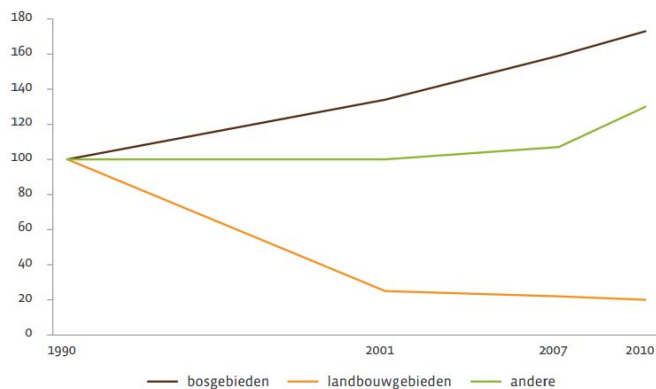
- [13] De manier van bedrijfsvoering van een landbouwer bepaalt ook in sterke mate de impact op de biodiversiteit in en rond het bedrijf²⁵. De voor landbouw relevante indices zijn de vlinderindex en de akkervogelindex ("*farmland bird-index*"). De vlinderindex daalde in 2011²⁶. Relevanter is echter de akkervogelindex welke toont dat, in tegenstelling tot het aantal bosvogels en generalisten, het aantal broedvogels in landbouwgebied nog steeds sterk achteruitgaat²⁷ (zie figuur 2). De doelen gesteld in het Minaplan 4 zijn nog niet gehaald.

²⁴ Van Gossum, P. (red.) (2012), Aanbevelingen voor natuurbeleid in landbouwgebied. Mededelingen van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, INBO.M.2012.3, Brussel

²⁵ Peymen, J., Hens, M., Gobin, A., Uljee, I., Van Esch, L., Engelen, G., Overloop, S., Maes, F., GAvilan, J., Carels, K. & D. Van Gijsegem (2009). Landgebruik. In: Dumortier, M., De Bruyn, L., Hens, M., Payemen, J., Scheiders, A., Van Daele, T. & W. Van Reeth (red.) (2009) Natuurverkenning 2030. Natuurrapport Vlaanderen, NARA 2009. Brussel.

²⁶ Minaplan 4: <http://www.lne.be/themas/beleid/mina4/leeswijze/Opvolging/biodiversiteit>

²⁷ Platteau, J., Van Gijsegem, D., Van Bogaert, T. & E. Maertens (reds.) (2012). Landbouwrapport 2012. Departement voor Landbouw en Visserij, Brussel.



Figuur 2: Trend van de aantallen broedvogels van bosgebieden, van landbouwgebieden en van diverse leefgebieden in Vlaanderen, index: 1990 = 100%, 1990-2010 (Bron: INBO via LARA2012).

3 Het huidig bereik van de groene maatregelen in functie van de doelen is te beperkt

- [14] De Minaraad stelt vast dat er enkel voor **broedvogels** een index bestaat die specifiek de biodiversiteit in landbouwgebied opvolgt, waardoor met relatief grote zekerheid de trend kan bepaald worden en uitspraken kunnen worden gedaan over oorzaken van vooruit- of achteruitgang. Het Landbouwrapport 2012 stelt op basis van deze index vast dat de maatregelen in PDPOI en II die gericht zijn op bescherming van deze vogels, tot op heden op een te kleine schaal te worden toegepast²⁸.
- [15] De **beheerovereenkomsten** met generieke inzet voor natuur en landschap, en de beheerovereenkomsten met soort- en leefgebiedenbenadering, omvatten momenteel 7.400ha (ca. 1% van het totale landbouwareaal)²⁹. Een studie van IFAB, ZALF, HFR & BfN (2012) in kader van de hervorming van het Europees landbouwbeleid toonde aan dat 10% van het akkerbouwareaal (uitgezonderd het areaal blijvend grasland) onder groene maatregelen zou moeten zijn om een significant positief effect te hebben op de populaties van soorten die gebonden zijn aan agro-ecosystemen³⁰.

²⁸ p. 104 in Platteau, J., Van Gijsegheem, D., Van Bogaert, T. & E. Maertens (reds.) (2012). Landbouwrapport 2012. Departement voor Landbouw en Visserij, Brussel.

²⁹ Hier doet Vlaanderen het zelfs beter dan Duitsland, waar slechts 0,5% onder groene, set-aside maatregelen gevat is (Bron: Jahn, T. & H. Hötter (2013). Protection of biodiversity of free living birds and mammals in respect of the effects of pesticides. Studie in opdracht van de Federale Milieumaatschappij van Duitsland, Dessau-Roßlau, Duitsland.)

³⁰ IFAB, ZALF, HFR & BfN (2012). Common Agricultural Policy from 2014 - Perspectives for more Biodiversity and Environmental Benefits of Farming? Policy recommendations from the project "Reform of the Common Agricultural Policy (CAP) 2013 and achievement of the biodiversity and environmen-

De Minaraad stelt vast dat in Vlaanderen deze norm, een kleine 40.000ha³¹, momenteel niet gehaald wordt met behulp van de pijler 2 beheerovereenkomsten.

- [16] Ongeveer een kwart van het landbouwareaal is **blijvend grasland**. In Vlaanderen geldt momenteel onder de randvoorwaarden de verplichting tot het behouden van een Individueel Referentieareaal. Deze verplichting geldt voor alle landbouwers. Daarnaast is ca. 15% van het blijvend grasland gelegen in geel-groene bestemmingen en daardoor gevat door het Vegetatiebesluit (meer bepaald een verbod op wijzigen van vegetatie)³².

Bekijken we specifiek de ecologisch waardevolle graslanden, heeft momenteel 6.988 ha (19%) ecologisch waardevol blijvend grasland geen enkele bescherming op juridisch vlak. Deze 19% wordt ook niet als natuurgebied beheerd. Op dit moment zijn de randvoorwaarden de enige bescherming door het preventief-systeem van Individueel Referentie Areaal (IRA). 27.914 ha (77%) ecologisch waardevol blijvend grasland is gelegen in een gebied dat door het natuurdecreet wordt beschermd. Deze graslanden genieten een relatieve bescherming onder het vegetatiewijzigingsbesluit³³.

- [17] De Minaraad **concludeert** dat het bereik op vlak van actoren én bijgevolg ook natuurwaarden van de groene maatregelen in het landbouwbeleid momenteel zeer beperkt is. Volgens de Minaraad is dit beperkt bereik een doorslaggevende factor in het niet bereiken van de collectieve natuur-, milieu-, en klimaatdoelen tot op heden. Dit beperkt bereik omvat enerzijds het beperkt aantal landbouwers dat "groene" maatregelen uitvoert, en anderzijds (hieruit volgend) de "natuurwaarden" die tot doel worden gesteld.

Tot deze conclusie kwam ook de Europese Commissie bij het schrijven van de EU Biodiversiteitsstrategie 2020, welke ook door de Raad en het Europees Parlement worden onderschreven. Deze strategie stelt immers expliciet tot doel (zie doel 3A): "*Zorgen dat er tegen 2020 een zo groot mogelijke oppervlakte cultuurgrond met grasland, akkerbouw en meerjarige teelten onder biodiversiteitsgerelateerde maatregelen in het kader van het*

tal goals". Mannheim, URL:

http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/landwirtschaft/CAPEnvironment-study-results-nov2012en_Fin.pdf, accessed: 18.02.2013.

³¹ Geschat als 10% van het totale akkerbouwareaal zijnde ca. 385.000ha

³² Danckaert, S., Carels, K. & D. Van Gijsegem (2008). Juridisch-wetenschappelijke toestand van blijvend grasland in Vlaanderen in het kader van de randvoorwaardenregeling. Departement Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel.

³³ Danckaert, S., Carels, K. & D. Van Gijsegem (2008). Juridisch-wetenschappelijke toestand van blijvend grasland in Vlaanderen in het kader van de randvoorwaardenregeling. Departement Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel.

GLB valt, om te zorgen voor biodiversiteitsbehoud en voor een meetbare verbetering in de staat van instandhouding van soorten en habitats die afhangen of invloed ondervinden van de landbouw en in de levering van ecosystemendiensten ten opzichte van de EU-referentiesituatie van 2010, en aldus bij te dragen aan duurzamer beheer."

4 De groene maatregelen zijn niet voldoende ecologische effectief

- [18] Naast het beperkte bereik, stelt de Minaraad ook vast de bepaalde groene maatregelen in het landbouwbeleid niet voldoende kwalitatief zijn. Vooral het aspect van ruimtelijke structuur en landschapsconnectiviteit komt volgens de Minaraad te weinig aan bod.

Aanbevelingen

1 Strategische aanbeveling over de doelstelling van het besluit

1.1 Doelstelling van het besluit volgens de Minaraad

1.1.1 *Naar een integere invulling van het begrip "ecologische effectiviteit"*

- [19] De nota van de Vlaamse Regering stelt op p. 3 punt 1.3.3 "Vlaanderen zal de ecologische effectiviteit laten doorwegen bij de bepaling van de manier waarop vergroeningsmaatregelen kunnen ingezet worden." De Minaraad stelt vast dat dit principe vooralsnog niet in het besluit verankerd werd.

De Minaraad staat achter dit principe van **ecologische effectiviteit** en pleit ervoor om dit principe als **doel** en **toetssteen** te gebruiken bij het invullen van de gegeven Europese flexibiliteit in kader van de uitvoeringsbepalingen van de pijler 1 vergroening in voorliggend besluit.

De Minaraad interpreteert dit principe als zijnde een "**integrale**" **ecologische effectiviteit op macro- én micro niveau**. **De maatregelen moeten voldoen aan drie voorwaarden: resulteren in een surplus qua bereik, leiden tot een hogere kwaliteit en inpasbaar zijn in de bedrijfsvoering.**

- [20] Met deze doelstelling pleit de Minaraad fundamenteel voor een integere invulling van de idee achter het hervormde, *groener* GLB. In onderstaande paragrafen formuleert de Minaraad dan ook aanbevelingen aan de Vlaamse Regering om, binnen het bestaande Europese kader, via het voorliggend ontwerpbesluit het principe van integrale ecologische effectiviteit nog beter te verankeren in de Vlaamse wetgeving. Dit zal er volgens de Minaraad voor zorgen dat er de volgende zes jaar daadwerkelijk een vergroening plaatsvindt. Goede resultaten zullen immers de echte beloning zijn voor de inzet van de betrokken landbouwers.

1.1.2 *"Integrale" ecologische effectiviteit*

- [21] Op **macroniveau** moet het voorgestelde beleid volgens de Minaraad leiden tot het realiseren van de **Europese en Vlaamse biodiversiteits-, milieu- en klimaatdoelen** (zie bijlage 1). Hierbij mag volgens de Minaraad het nastreven van één doelstelling geen negatief effect hebben op een an-

dere doelstelling. Van belang op **microniveau** is of de landbouwer zelf op terrein effectief de hem gestelde doelen, rekening houdend met de terreinsituatie, behaalt en of dat het behalen van deze microdoelstellingen **op bedrijfsniveau leidt tot een verbeterde natuur- en milieusituatie**. Op microniveau is een zekere flexibiliteit denkbaar, op voorwaarde dat het behalen van de macrodoelstellingen in beeld blijft.

[22] De na te streven doelen voor de randvoorwaarden, vergroening en de pijler 2 maatregelen moeten volgens de Minaraad **differentiëren qua ambitie en bereik**, zoals ook voorzien in het GLB (zie figuur 3 voor een schematische weergave van deze groene architectuur en bijlage 2 voor een specificatie van de regelgeving onder randvoorwaarden, vergroeningsverplichtingen en pijler 2-maatregelen).

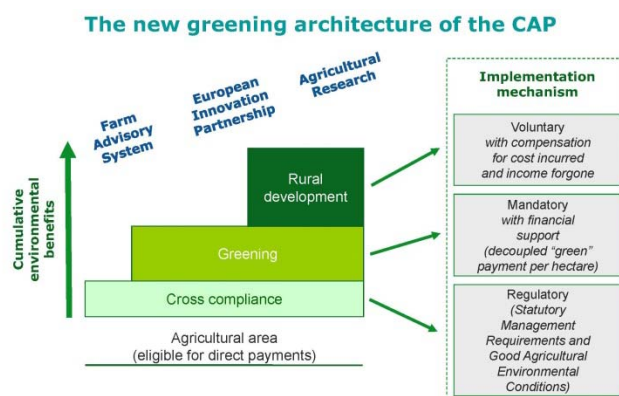
- 1 De doelen voor de **randvoorwaarden** in pijler 1 zijn minimum beheervereisten onder EU wetgeving ("*standard minimum requirements*" of SMR op vlak van milieu, klimaat, biodiversiteit, planten- en dierenwelzijn) en de minimumvereisten voor een goede landbouw- en milieueconditie van de landbouwgrond bevatten ("*good environmental and agricultural conditions*" of GAEC). Deze doelen zijn enkel effectief als toegepast over het totale landbouwareaal. Deze maatregelen leiden tot relatief lage natuur- en milieuwinst, maar zijn de absolute minimumvoorwaarden om vooruitgang te boeken. De randvoorwaarden zijn verplicht en dekken het geheel van subsidiabele hectares³⁴.
- 2 De **vergroeningsverplichtingen** in pijler 1 gaan verder dan wat verplicht is door bestaande wetgeving³⁵. Vergroening is voor de Minaraad dan ook hét instrument om op het platteland een algemene basiskwaliteit te realiseren zoals ecologische infrastructuur voor generalistin. Vergroening is enkel effectief bij een groot bereik.
- 3 Tot slot zijn de **pijler 2 "groene" maatregelen**, meer specifiek de **beheerovereenkomsten**, ambitieuze maatregelen die een hoge natuur- en milieuwinst nastreven³⁶. Via deze pijler 2 maatregelen moeten volgens de Minaraad, complementair aan pijler 1, binnen een bepaald gebied zoveel mogelijk actoren een hoge natuurkwaliteit nastreven. De Minaraad en SALV gaven in advies 13|059 over de maatregelenfiches van PDPO III [69] reeds aan welke plandoelen gekoppeld zouden moeten worden aan welke type beheerovereenkom-

³⁴ Horizontale verordening EG1306/2013, art. 93

³⁵ Verordening directe steun EG1307/2013, arts. 45-46-47

³⁶ Plattelandsverordening EG1305/2013, arts. 1 en 2, en art. 28, §3

sten³⁷. Deze maatregelen zijn vrijwillig. Er wordt vergoed voor inkomstenderving, extra kosten en (in bepaalde gevallen) transactiekosten.



Figuur 3: Groenere architectuur van het GLB (uit: Sulima, K. (2014). Rural development 2014-2020: agri-environmental-climate measure, double funding rules, non-productive investments. Toelichting voor de Advisory Group on rural development.)

1.1.3 Integrale “ecologische effectiviteit”

[23] Om via vergroening een extra natuur- en milieuwinst te realiseren voor bovenstaande doelen, is het volgens de Minaraad, conform de EU Biodiversiteitsstrategie 2020 doel 3A, noodzakelijk dat het ontwerpbesluit resulteert in een **hoger effectief bereik** binnen het geheel van de landbouwactiviteit. Dit wil zeggen dat er nood is aan een surplus aan bijkomende bereikte actoren, die bijkomende natuur- en milieuwaarden creëren (bovenop “consolidatie” en “validatie” van de bestaande natuur- en milieuwaarden). Deze extra gerealiseerde natuurwaarden moeten bovendien voldoende **kwalitatief** zijn zodat ze effectief bijdragen aan de realisatie van de doelen. Om effectief te zijn moeten de voorliggende vergroening tot slot ook effectief **inpasbaar** zijn in de bedrijfsvoering van de landbouwer (“ecologisch effectief” is niet hetzelfde als “landbouwkundig inefficiënt of onhaalbaar”)(zie box 2).

Box 2. Inpasbaarheid in de bedrijfsvoering

Met “inpasbaar in de bedrijfsvoering” wordt bijvoorbeeld de afzetmogelijkheden van een gewas bedoeld, de kostenefficiëntie naar gebruik van machines toe, de verwerkingsmogelijkheden en het bouwplan. Zo zijn ter illustratie meerjarige eiwithoudende gewassen

³⁷ In dit advies stelden de Raden dat er beheerovereenkomsten zijn met een generieke inzet voor natuur en landschap, beheerovereenkomsten met soort- en leefgebiedenbenadering, en beheerovereenkomsten met milieueffecten, waaronder de beheerovereenkomst erosie als specifiek en uitzonderlijk geval.

zowel voor de landbouwer voordelig (onkruiddruk, werklust, bodemvruchtbaarheid), als voor de natuur en milieu (broedplaatsen Veldleeuwerik, insecten, bodemleven, ...).

De Minaraad verwijst hier naar enkele succesvolle praktijkvoorbeelden in Vlaanderen en Nederland. Bij het Vlaamse SOLABIO-project werd ingezet op vergroeningsmaatregelen met een economisch surplus. Zo werd binnen de hefboom boerENnatuur gewerkt rond het thema functionele agro-biodiversiteit: "In enkele lopende projecten (Oost- en West Vlaanderen) wordt er een beeld geschept van de impact van bloemrijke akkerranden gecombineerd met gras-kruidentuinen op de plaagbestrijding in het gewas door het tellen van bladluizen op meerdere afstanden van de rand in het gewas, en het vangen en determineren van de nuttige insecten³⁸."

Ook het vergroeningsproject van de Nederlandse stichting Grauwe kiekendief kan ter illustratie van inpasbaarheid in de bedrijfsvoering³⁹. In dit pilootproject koppelt men agrarische productie aan leefgebieden voor vogels (Veldleeuwerik, Grauwe kiekendief, Velduil, ...) door de aanleg van vogelakkers: bouwland met afwisselend stroken met meerjarige eiwitgewassen en stroken met een graskruidentuinentuinen. De stroken met eiwitgewassen (vb. luzerne en klaver) worden gemaaid rekening houdend met de broedtijd van de vogels. Veldleeuweriken zijn bijvoorbeeld na 5 weken uitgevlogen zodat redelijk snel een nieuwe snede kan worden genomen. De stroken met kruiden en granen trekken veldmuizen en insecten aan en blijven gedurende het hele seizoen staan. In dit laatste project koppelt men succesvol inpasbaarheid bedrijfsvoering aan gebiedsvisie en derde spelers (zie ook hoofdstuk 2.2.2 van voorliggend advies).

1.2 Beoordeling van het besluit op basis van de vereiste voorwaarden

- [24] De Minaraad beoordeelt het voorliggend ontwerp op basis van bovenstaande voorwaarden voor integrale ecologische effectiviteit: een hoger bereik in actoren die extra natuurwaarden realiseren, een hogere kwaliteit in natuurwaarden en inpasbaarheid in de bedrijfspraktijk.

1.2.1 Zal er een voldoende bereik zijn om effecten te realiseren

- [25] Zoals in de probleemstelling reeds aangegeven zijn alle **blijvende graslanden** in principe gevat onder de randvoorwaardenregeling, waarbij aan elke landbouwer een referentie-areaal wordt opgelegd. Deze bescherming van blijvende graslanden wordt onder de hervorming van het GLB "verhuisd" naar de vergroeningsverplichtingen. Onder deze vergroeningsverplichtingen moet een lidstaat erover waken dat het referentieareaal op regionaal niveau niet meer dan 5% daalt, anders moeten er herstelmaatregelen worden opgelegd aan individuele landbouwers (zie box 1).

³⁸ <http://www.vlm.be/algemeen/Projecten/detail/Pages/default.aspx?itemId=218&webId=56d32dc9-29d8-46c9-8224-467b784d49d8>

³⁹ <https://www.youtube.com/watch?v=NQ7cdf6wXwA>

In de Conceptnota directe steun gaf de Vlaamse Regering aan dat ze het systeem van Individueel Referentieareaal wenste te behouden. Inhoudelijk verandert er dus niets aan de regelgeving. Wel merkt de Minaraad op dat de vergroeningsverplichtingen niet het volledig subsidiabel areaal dekken, aangezien niet alle landbouwers aan de verplichtingen moeten voldoen, i.t.t. tot de verplichtingen uit de randvoorwaarden. Hier zou dus mogelijk een daling in bereik zijn.

[26] Een nieuwe maatregel is het verbod op scheuren van graslanden gelegen in speciale beschermingszones, de **ecologisch kwetsbare graslanden**. Lidstaten moeten deze aanwijzen en kunnen ook waardevolle graslanden buiten SBZ aanwijzen voor deze maatregel. Volgens de huidige voorstellen van de Vlaamse Regering, welke enkel de graslanden binnen speciale beschermingszone aanwijst als ecologisch kwetsbaar grasland, zou 18% van het blijvend grasland gevat zijn onder dit verbod⁴⁰.

[27] Wat betreft de **ecologische aandachtsgebieden**, stelt de Verordening directe steun in art. 47 dat vanaf 1 januari 2015 5% van het areaal akkerland dat zodanig is aangegeven in de verzamelaanvraag, en inclusief het areaal voor de kleine landschapselementen en bufferstroken aangegeven als EAG, ecologisch aandachtsgebied dient te zijn.

Dit betekent dat in Vlaanderen in totaal 18.856ha ecologisch aandachtsgebied zou moeten worden aangelegd door in totaal 10.196 landbouwers. Volgens een verkennende studie⁴¹ van het departement landbouw en visserij, afdeling monitoring en studie (AM&S) van de Vlaamse Overheid, zou er ongeveer tussen de 24.654-122.655ha van het Vlaamse landbouwareaal in aanmerking komen voor ecologisch aandachtsgebied. Ongeveer 25.000ha is reeds aanwezig, zoals afgeleid uit de eenmalige perceelsregistratie. Ongeveer 98.000ha is potentieel EAG: geografische kaartlagen tonen hier dat deze gebieden ofwel reeds aanwezig zijn of zouden kunnen aangelegd worden.

De Minaraad stelt vast dat de vereiste 18.856ha reeds aanwezig zijn in het Vlaamse landbouwareaal. Voor deze 18.856ha kunnen evenwel nog extra

⁴⁰ Danckaert, S., Carels, K. & D. Van Gijsegem (2008). Juridisch-wetenschappelijke toestand van blijvend grasland in Vlaanderen in het kader van de randvoorwaardenregeling. Departement Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel.

⁴¹ Studie toegelicht op de Werkcommissie Open Ruimte van de Minaraad op 5 juni 2014. Deze studie is gebaseerd op de aangifte bij ALV van 2013. De hier gegeven getallen zijn slechts een voorzichtige indicatie van de reële te verwachten situatie, aangezien: (1) er is aangenomen dat de landbouwers al aan alle modaliteiten zullen moeten voldoen, (2) sommige gebruikte datalagen onzeker of verouderd zijn en (3) onduidelijk is hoe bepaalde Europese bepalingen geïnterpreteerd moeten worden (vb. aspect van kleine landschapselementen). De Minaraad kon de studie zelf niet inzien en baseert zich bijgevolg voor haar uitspraken in het voorliggend advies op de mondelinge toelichting.

beheervoorwaarden worden opgelegd. De mate van "validatie" zou echter ook regionaal verschillend kunnen zijn.

[28] Bovendien merkt de Raad op dat via het instrument van **collectieven**, landbouwers die nog niet voldoen aan de 5%, door uitwisseling van maximum 2,5% met nabijgelegen landbouwpercelen, wel de vergroeningsverplichting kunnen behalen (met uitzondering voor groenbedekkers en stikstofbinders). Hier bestaat evenwel een streng Europees kader voor, wat mogelijks demotiverend zal werken naar een instap in dit collectief systeem.

[29] Tot slot zal ook het concept van **dubbele financiering** en de daarop volgende korting een mogelijks effect hebben op het bereik. De Minaraad denkt hierbij aan de situatie voor de kleine landbouwbedrijven. In 2010 hadden ca. 52% van de landbouwbedrijven een oppervlakte kleiner dan 15ha. Deze landbouwers moeten niet voldoen aan de verplichtingen voor ecologisch aandachtsgebied en ontvangen hun vergroeningspremie de facto.

Ca. 36% van het totaal aantal landbouwers dat een contract afsloot voor beheerovereenkomsten, zijn landbouwers die tot deze categorie behoren. Deze landbouwers zullen dus gekort worden op hun AMK-premie. Hier bestaat het risico dat het bereik van de ambitieuzere pijler 2-maatregelen zal dalen, waardoor ook het totaal bereik zal dalen. De mate waarin dit zal gebeuren is voor de Minaraad niet duidelijk, aangezien aan de regelgeving op dit vlak momenteel zowel op Europees als Vlaams niveau nog gesleuteld wordt.

[30] Gebaseerd op bovenstaande, uit de Minaraad **ter conclusie** sterke vermoedens dat onder de huidige wetgevende voorstellen vermoedelijk geen tot beperkte surplus in bereik zal gerealiseerd worden.

1.2.2 *Zal er een hogere kwaliteit in natuurwaarden gerealiseerd worden?*

[31] Indien er een lager percentage dan 7% EAG wordt gerealiseerd stelt IFAB, ZALF, HFR & BfN (2012) dat er **voldoende kwalitatieve beheereisen** gesteld moeten worden, om een significante impact te hebben⁴². De vol-

⁴² IFAB, ZALF, HFR & BfN (2012). Common Agricultural Policy from 2014 - Perspectives for more Biodiversity and Environmental Benefits of Farming? Policy recommendations from the project "Reform of the Common Agricultural Policy (CAP) 2013 and achievement of the biodiversity and environmental goals". Mannheim, URL: http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/landwirtschaft/CAPEnvironment-study-results-nov2012en_Fin.pdf, accessed: 18.02.2013.

gende vraag stelt zich: Zullen de realisaties op terrein onderworpen zijn aan voldoende beheereisen om een kwalitatieve surplus in natuurwaarden te bewerkstellingen onder de voorwaarden zoals opgenomen in de Verordeningen, uitvoeringsbesluiten en voorliggend ontwerpbesluit?

- [32] De ecologische aandachtsgebieden zijn onderhevig aan de **randvoorwaarden**. De Verordening directe steun legt in art. 46, §2, **bijkomend de voorwaarde** op dat bij kort omloophout geen kunstmest of gewasbeschermingsmiddelen mogen gebruikt worden. Het uitvoeringsbesluit C(2014) 1476 legt meerdere extra beheervoorwaarden op voor de EAG's, maar geeft ook enige flexibiliteit aan de lidstaat. Een overzicht is terug te vinden in bijlage 2.
- [33] In art. 39, §2, van het voorliggend ontwerpbesluit bepaalt de Vlaamse Regering dat **alle voorgestelde gebieden** uitgezonderd (b) terrassen, in aanmerking komen als ecologisch aandachtsgebieden. Dit impliceert dat de Vlaamse Regering ook het principe van **wegingsfactoren** zoals bepaald in art. 46, §3, zal gebruiken. In lid 2 van art. 39, §2, wordt een **delegatie** naar de minister voorzien voor het bepalen van beheervoorwaarden.
- [34] Dicks, L.V. et al. (2014)⁴³ toonden aan dat stikstoffixerende gewassen, vanggewassen, kort omloophout en groenbedekkers een **beperkte meerwaarde** hebben voor de **biodiversiteit**, hoewel deze wel een bijdrage kunnen leveren voor water- en bodemkwaliteit. Deze beperkte meerwaarde zou kunnen verhoogd worden door bijkomende beheervoorwaarden, zoals ook gesteld wordt in aanbeveling 3 van Pe'er et al. 2014⁴⁴.
- [35] De Minaraad **concludeert** dat noch de EU noch de Vlaamse Regering kwalitatieve passende beheermaatregelen oplegt voor de ecologische aandachtsgebieden en maakt zich zorgen over de "kwaliteit" van de bestaande en nog aan te leggen EAG's in functie van biodiversiteit.

1.2.3 *Is de inpassing van de maatregelen haalbaar voor de landbouwer?*

- [36] De vergroeningsverplichtingen voor **blijvend grasland** lijken sterk op de invulling van de randvoorwaarde voor blijvend grasland zoals deze vandaag

⁴³ Dicks, L.V. et al. (2014). Conserv. Lett. 7 (119)

⁴⁴ Pe'er, G., Dickx, L.V., Visconti, P., Arlettaz, A., Baldi, A., Benton, T.G., Collins, S., Dieterich, M., Gregory, R.D., Hartig, F., Henle, K., Hobson, P.R., Kleijn, D., Neumann, R.K., Robijns, T., Schmidt, J., Shwartz, A., Sutherland, W.J., Turbé, A., Wulf, F. & A.V. Scott (2014). Eu agricultural reform fails on biodiversity. Science 344 (6188).

in Vlaanderen wordt toegepast⁴⁵. In dit opzicht zal deze maatregel weinig nieuwe methoden of wijziging van bedrijfspraktijk met zich meebrengen.

[37] Het introduceren van **gewasdiversificatie** zal mogelijks meer impact hebben op de bedrijfsvoering. Danckaert et al. (2012) stelt dat: "*De specialisatie in de land- en tuinbouw heeft de gewasdiversiteit op bedrijfsniveau bemoeilijkt. Het is immers economisch efficiënter om een beperkt aantal gewassen te verbouwen. Zo vereist het verbouwen van verschillende gewassen een uitgebreid machinepark, meer verschillende gewasbeschermingsmiddelen, een uitgebreide kennis, etc.*" Om beter inpasbaar te zijn in de bedrijfspraktijk stellen zij o.a. voor om het maximum aantal teelten niet hoger dan 3,8 te leggen (hetgeen momenteel de gemiddelde diversiteit is) en om kleinere bedrijven vrij te stellen. De Minaraad stelt vast dat sinds de publicatie van deze studie, de Europese regelgeving is gefinaliseerd en dat er rekening werd gehouden met deze bepalingen (zie box 1). Gezien de gemiddelde diversiteit 3,8 bedraagt, wordt verwacht dat deze maatregel weinig effect zal hebben op de huidige bedrijfsvoering.

[38] **Ecologische aandachtsgebieden** vragen een grotere inspanning van de landbouwer. Deze maatregel zal ook een opportuiniteitskost met zich meebrengen (waarvoor de landbouwer vergoed wordt). Onderzoek toonde echter aan dat deze ecologische aandachtsgebieden vaak aangelegd zullen worden op minder productieve of moeilijker bewerkbare gronden, waardoor het uiteindelijk nog goed inpasbaar zal zijn in de bedrijfsvoering⁴⁶. Dit laatste zal wel minder positief zijn voor de biodiversiteit.

Daarnaast stelde de Minaraad vast dat reeds een grote oppervlakte van deze EAG's aanwezig is en dat er hiervoor geen extra grond uit productie moet worden genomen. Wel zullen extra beheervoorwaarden moeten worden opgevolgd, maar momenteel gelden enkel de Europese regels hieromtrent, welke zeer beperkt zijn (zie bijlage 2).

[39] De Minaraad **besluit** dat de huidige voorstellen voldoende inpasbaar zijn in de bedrijfsvoering.

De Minaraad besluit op basis van bovenstaande beoordeling dat niet voldaan is aan de voorwaarden om te komen tot een integrale eco-

⁴⁵ Danckaert S., Deuninck J., Van Gijseghe D. & Oeyen A. (2012) Vergroening van directe steun. Ex-ante evaluatie van de wetgevende voorstellen van de Europese Commissie vanuit Vlaamse context, Departement Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel.

⁴⁶ Danckaert S., Deuninck J., Van Gijseghe D. & Oeyen A. (2012) Vergroening van directe steun. Ex-ante evaluatie van de wetgevende voorstellen van de Europese Commissie vanuit Vlaamse context, Departement Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel.

gische effectieve regelgeving en doet in het voorliggend advies tien aanbevelingen om te komen tot een effectief beleid.

2 Inhoudelijke aanbevelingen

2.1 De randvoorwaarden als stevige basis voor de groene architectuur

2.1.1 *Pas de regelgeving over erosiebestrijding aan volgens het Minaraadadvies (arts. 61-62)*

[40] De randvoorwaarden werden recent gewijzigd door de Vlaamse Regering via het 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. Deze wijzigingen zijn terug te vinden in arts. 61-62 van het voorliggend ontwerpbesluit.

[41] De Minaraad vraagt om de randvoorwaarden erosiebestrijding aan te passen conform het Minaraad advies (2014|008). Het Minaraad advies (2014|008) over het ontwerpbesluit randvoorwaarden/erosie - dat onderschreven werd door alle leden, met uitzondering van Boerenbond - oordeelt dat hoewel het ontwerpbesluit randvoorwaarden/erosie een aanscherping is van de randvoorwaarden erosie, door de verplichte maatregelen in de randvoorwaarden te wijzigen en uit te breiden, niet voldoende daadkracht heeft om het erosieprobleem aan te pakken. De Minaraad pleit 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.

2.1.2 *Verduidelijk de definitie van kleine landschapselementen conform de Europese regelgeving (Art. 63, §1)*

[42] De Horizontale verordening EG1306/2013, art. 93, bijlage 2, geeft een opsomming van de types kleine landschapselementen die dienen beschermd te worden onder de randvoorwaarden: Instandhouding van landschapsele-

menten, inclusief, in voorkomend geval, heggen, vijvers, greppels, bomenrijen, bomengroepen of geïsoleerde bomen, akkerranden en terrassen en inclusief het verbod op het snoeien van heggen en van bomen in de vogelbroedperiode en, als een optie, maatregelen om invasieve plantensoorten te voorkomen. Het ontwerpbesluit maakt geen melding van de types kleine landschapselementen die behouden dienen te worden.

- [43] De Minaraad vraagt om in het ontwerpbesluit art. 63 een lijst op te nemen met te beschermen KLE's conform bovenstaande Europese bijlage én duidelijke beheercriteria. Immers uit de brochure "Toelichting bij de verzamelaanvraag 2014" blijkt dat de Vlaamse overheid een zeer nauwe definitie van kleine landschapselementen hanteert, waardoor heel wat kleine landschapselementen geen bescherming genieten onder het systeem van de randvoorwaarden. Gezien het grote belang van deze landschapselementen als leef- en verbingsgebied voor planten en dieren en in het licht van de Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand en Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna is dit een belangrijke lacune in de wetgeving, en art. 14 van het Natuurdecreet.

2.1.3 Implementeer de randvoorwaarden op Vlaams niveau conform Europese en Vlaamse wetgeving (art. 36, §3)

- [44] Onder de Europese bepalingen voor randvoorwaarden is de bestrijding van invasieve soorten mogelijk (GAEC 7, Horizontale verordening EG1306/2013). Vlaanderen vult deze optie in door de bestrijding van akkerdistels te verplichten op subsidiabel landbouwareaal. Deze bestrijding van akkerdistel was reeds verplicht onder de vroegere Vlaamse randvoorwaardenregeling⁴⁷ en zal nu worden behouden (zie art. 36, §3, van het voorliggend Voorontwerpbesluit directe steun).
- [45] De Horizontale verordening geeft geen definitie voor invasieve soort. De Minaraad stelt vast dat op basis van de definitie van invasieve soorten in het Soortenbesluit⁴⁸, een akkerdistel geen invasieve soort is. De akkerdistel voldoet ook niet aan de definitie van invasieve soort in de Europese veror-

⁴⁷ 25 JUNI 2012. - Ministerieel besluit tot vaststelling van nadere regels ter voorkoming van verstruiking van grasland met ongewenste vegetatie, ter uitvoering van artikel 11, 4°, eerste lid, 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

⁴⁸ een uitheemse soort die zich massaal verspreidt of kan verspreiden in zijn nieuwe omgeving en zodoende een bedreiging kan vormen, hetzij voor het vermogen van het natuurlijk milieu om in menselijke behoeften te voorzien, hetzij voor de inheemse biodiversiteit

dening invasieve soorten⁴⁹. In principe kan er dus volgens de Minaraad geen verplichting tot bestrijding van de akkerdistel op basis van de randvoorwaarden in de Vlaamse wetgeving worden opgenomen.

2.1.4 Stem de code goede landbouwpraktijk af op de overige groene pijler 1-2 maatregelen

- [46] De Minaraad stelt vast dat de wetgeving in de randvoorwaarden soms tegenstrijdig is aan de overige "groene maatregelen" en vraagt om deze tegenstrijdigheden weg te werken.

2.2 Bepaal extra voorwaarden in kader van de uitvoering van EAG's zodat een effectieve ecologische meerwaarde wordt bereikt

2.2.1 Veranker extra beheercriteria in art. 39

- [47] De Minaraad volgt de studie van IFAB, ZALF, HFR & BfN (2012) en pleit voor extra beheervoorwaarden voor ecologische aandachtsgebieden om te komen tot een effectieve, kwalitatieve, vergroening.
- [48] Om de kortingen beperkt te houden, dient bij het opleggen van extra beheercriteria rekening te houden met de groene architectuur van het GLB, met andere woorden, de beheercriteria moeten leiden tot een basiskwaliteit. Concreet, moeten volgens de Minaraad deze bijkomende voorwaarden onder meer het principe van ecologische vallen⁵⁰ vermijden en zo ecologische effectiviteit verzekeren van de vergroeningsverplichtingen verzekeren.
- [49] Concreet vraagt de Minaraad aan de Vlaamse Regering om in het ontwerpbesluit volgende beheercriteria te verankeren en ook om op Europees niveau zo veel mogelijke extra beheercriteria in de uitvoeringsbesluiten te laten opnemen:

⁴⁹ VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende preventie en beheer van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten (COM(2013)-620), art. 3, 2°: "uitheemse soorten waarvan op basis van een risicobeoordeling is vastgesteld dat de introductie ervan een bedreiging wordt voor de biodiversiteit en ecosysteemdiensten en die tevens negatieve gevolgen voor de menselijke gezondheid of de economie kunnen hebben."

⁵⁰ Ecologisch val is de situatie, gecreëerd door beheermaatregelen, waarbij soorten door hun ecologische voorkeur in een habitat terechtkomen die onvermijdelijk tot grotere sterftetekans leidt (zie: Van Dyck H. 2009. Are animals fooled in modern landscapes? The ecological trap as a new and important concept for conservation. *Natuur.focus* 8(1): 28-31.)

- Een verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen binnen de ecologische aandachtsgebieden wegens negatief effect op ecologische meerwaarde⁵¹;
- Een verbod op bemesting binnen de ecologische aandachtsgebieden specifiek voor de totale breedte van de bufferstroken naast waterlopen;
- Een verbod op het gebruik van eenjarige groenbemesters en stikstoffixerende gewassen als ecologisch aandachtsgebied. Eenjarige eiwitgewassen blijken immers geen bijdrage te leveren aan de vergroening.

Indien deze gewassen toch in aanmerkingen zullen komen als ecologische aandachtsgebied, vraagt de Minaraad een absolute verplichting naar het gebruik van mengsels van groenbemesters. Uit de studie van den Belder et al. (2014) blijkt dat alleenolievlas, boekweit en de meerjarige eiwitgewassen luzerne, esparcette, rode klaver en rolklaver enige bijdrage kunnen leveren aan de vergroening, hoewel deze beperkt is in vergelijking met de oorspronkelijk door de EU beoogde vergroening in ecologische aandachtsgebieden.

Of er met de teelt van olievlas, boekweit en de meerjarige eiwitgewassen daadwerkelijk een bijdrage gerealiseerd wordt voor biodiversiteit, milieu en klimaat hangt ook nog af van de beheersmaatregelen (bijvoorbeeld tijdstip van maaien i.v.m. bloei)⁵²;

- Een aangepast maai-beheer door het opleggen van maai-criteria in functie van het vermijden van het ecologische val principe, zie ook [74] van het gemeenschappelijk Minaraad-SALV advies PDPO III⁵³ (vb. een gefaseerd maai-beheer, het uitnemen van sneden in meerjarige eiwitgewassen)
- Een verplichting voor een breedte van meer dan 6 meter voor bufferstroken;

⁵¹ Tuck et al. 2014

⁵² Den Belder, E., Korevaar, H., Geerts, R. & B. Schaap (2014). Evaluatie van gewassen als mogelijke equivalente maatregel voor ecologische aandachtsgebieden in het nieuwe GLB. Plant Research International, Wageningen UR, Wageningen, Nederland.

⁵³ Minaraad-SALV advies (2013|059) van 5 december 2013 over de maatregelenrichtes van PDPOIII: "Rand- en beheer voorwaarden van natuurgerichte beheerovereenkomsten moeten steeds tot een positieve balans leiden inzake natuurwaarden. De raden stellen vast dat binnen het huidige pakket het principe van de 'ecologische val' voor diverse submaatregelen kan leiden tot belangrijke verliezen inzake biodiversiteit. De Raden vragen daarom om bij de uitwerking van alle natuurgerichte maatregelen (of combinaties van maatregelen binnen eenzelfde beheergebied) vooraf een toetsing te maken aan het ecologische-val-principe."

- Aandacht voor landschapsstructuur en connectiviteit (zie ook punt 2.2.2).

2.2.2 Koppel een gebiedsvisie en plandoelen aan de collectieven

- [50] Art. 46, van de Verordening directe steun EG3107/2013 maakt respectievelijk de regionale (§5) en collectieve (§6) implementatie van EAG's mogelijk. Het uitvoeringsbesluit C(2014)/1476 bij de Verordening directe steun stelt de regels voor deze twee systemen van implementatie en geeft aan de lidstaten de keuze voor het al dan niet gebruik van deze implementatiemechanismen en bijkomende verplichtingen. Het voorliggend ontwerpbesluit geeft enkel uitvoering aan art. 46 §6, de zogenaamde collectieve implementatie van EAG's.
- [51] De Minaraad staat achter het principe van collectieve implementatie van EAG's en vraagt om dit instrument zo vorm te geven dat het de kansen die het biedt, optimaal benut. Collectieven zijn volgens de Minaraad het ideale instrumenten om via het inzetten op van natuurlijke structuur en connectiviteit de slaagkansen gevoelig beïnvloeden, zoals, bijvoorbeeld, voor weidevogels, hamster en kleinschalige akkervogels. Hiervoor dienen deze collectieven gekoppeld te worden aan regionale plandoelen. Hiervoor dient de Vlaamse Regering wel de regionale implementatie uit art. 46, §6, uit de verordening directe steun te activeren.
- [52] De Minaraad voelt zich in deze visie gesteund door de beleidsaanbevelingen van het Instituut voor Natuur en bos in haar natuurrapport beleidsevaluatie 2012 en het uitvoeringsbesluit C(2014)/1476 bij de Verordening directe steun art. 46, §5, en art. 47, §2.
- [53] De Minaraad maakt zich daarnaast zorgen over de praktische haalbaarheid van dit concept gezien de strenge Europese voorwaarden gekoppeld aan de collectieven (vb. naar sancties).
- [54] Om de implementatie van EAG's door collectieven effectief te maken, dient er volgens de Minaraad voldoende **begeleiding** te zijn voor de betrokken landbouwers. Deze begeleiding moet niet alleen focussen op de administratieve obstakels, maar ook de koppeling aan de gebiedsvisies en plandoelen verzekeren. Voor deze begeleiding ziet de Minaraad in eerste instantie een rol voor de Regionale Landschappen als gebiedsregisseurs, en in tweede instantie voor de Bosgroepen, natuurverenigingen, en wildbeheereenheden. Deze partners dienen een gedegen voorlichting te krijgen over de hervorming van het landbouwbeleid en de beschikbare maatregelen, verplichtingen en instrumenten; dit via de geëigende kanalen (provincie-ANB-...). Deze betrokkenheid van derde spelers is volgens de Minaraad een doorslaggevende factor in het slagen van deze collectieven.

2.2.3 Case-study: de patrijs

- [55] Pijler I vergroeningsmaatregelen moeten een bijdrage leveren aan de algemene natuurkwaliteit zodat het potentieel voor ambitieuzere maatregelen aanwezig is. Ter illustratie verwijzen de Raden naar de Patrijs en andere sterk bedreigde akkervogels zoals Veldleeuwerik. Ter bescherming van deze akkervogels kan een landbouwer in pijler 2 beheerovereenkomst akkervogels afsluiten. Deze beheerovereenkomst omvat de aanleg van kruidenrijke grasstroken, aangepast maaibeheer en aanbieden van winterhabitat- en voedsel, zoals ook aanbevolen door (Advies INBO INBO.A.2013.22).

Bepaalde EAG's, namelijk bufferstroken (d), KLE's (c) en braakliggend land (a), groenbemesters (j), kunnen in dit specifiek geval aanvullend de noodzakelijke basiskwaliteit voorzien, indien de beheermaatregelen worden afgestemd op de pijler 2-maatregelen. Dit betekent dat er bijkomende beheer voorwaarden moeten worden verplicht zoals gefaseerd maaibeheer, maaiverbod van begin mei tot eind augustus, geen gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en de bufferstroken voldoende breed maken, een beheer voorzien op braakliggende grond, en groenbemesters mengen met granen (Van Gossum 2012), teneinde bijvoorbeeld ecologische val te vermijden en de complementariteit met pijler 2-maatregelen te verzekeren (of althans niet te hypothekeren). Indien deze maatregelen ten minste 5 jaar op dezelfde plaats worden toegepast, kan dit de noodzakelijk basiskwaliteit voor het voortbestaan van deze akkervogels garanderen.

2.3 Bescherm de blijvend graslanden afdoende (art. 38)

2.3.1 Ecologisch kwetsbaar permanent grasland (art. 38, §2)

- [56] De Verordening directe steun zegt in art. 45, §1, dat lidstaten "ecologisch kwetsbare" graslanden moeten aanwijzen. Dit zijn voornamelijk de graslanden in de speciale beschermingszones onder de Habitat- en Vogelrichtlijn. Daarnaast kan een lidstaat nog andere graslanden aanduiden, vb. blijvend grasland op koolstofrijke bodems (art. 45, §2). In art. 41 van het uitvoeringsbesluit C(2014)/1476 wordt bepaald aan welke kenmerken deze graslanden moeten voldoen. Deze graslanden mogen door de landbouwer niet gescheurd of geploegd worden (art. 45, §3). Indien zulke graslanden toch omgezet of geploegd worden, dan moet een lidstaat de landbouwer verplichten dit gebied terug om te zetten naar grasland (herstelplicht; uitvoeringsbesluit C(2014)/1476 art. 42).
- [57] De regelgeving omtrent ecologisch kwetsbare graslanden is een nieuw element in zowel Europese als Vlaamse regelgeving en moet dus van nul af aan geïmplementeerd worden. Vlaanderen heeft momenteel enkel de intentie om graslanden binnen speciale beschermingszones aan te duiden als

ecologisch kwetsbaar grasland. Daarnaast vermeldt de Conceptnota directe steun dat Vlaanderen na 2015 jaarlijks de mogelijkheid heeft om bijkomende milieugevoelige graslanden (onder instandhoudingsdoelstellingen) aan te duiden. Het ontwerpbesluit verankert deze bepalingen in art. 38, §2.

- [58] Uit de biologische waarderingskaart blijkt dat 36.150 ha (24%) van het blijvend grasland een aanduiding biologisch waardevol tot zeer waardevol krijgt. Ongeveer 19.779 ha (13%) van het blijvend grasland is gelegen in een Europees beschermingsgebied. 16.371 ha ligt buiten Natura 2000-gebied, maar is leefgebied voor beschermde soorten. 62% van de ecologisch waardevolle graslanden liggen in een gele bestemming.
- [59] De Minaraad vraagt om, in het kader van art. 38, §2, van het voorliggend ontwerpbesluit, niet enkel de graslanden binnen speciale beschermingszones aan te duiden als ecologisch kwetsbaar, maar alle ecologisch (zeer) waardevolle graslanden, inclusief historisch permanente graslanden, in gele bestemmingen. Al deze waardevolle graslanden, **zowel binnen als buiten Natura 2000-gebied**, dienen beschermd te worden door een verbod op ploegen en scheuren van deze graslanden. Voor de tussentijd vraagt de Minaraad een moratorium.
- [60] Het INBO dient, volgens de Minaraad, een **kaart** op te maken waarop deze graslanden aangeduid zijn. Specifiek voor de ecologisch kwetsbare graslanden in Natura 2000-gebied vraagt de Minaraad dat bij de opmaak van deze kaart rekening gehouden wordt met de percelen ecologisch waardevol blijvend grasland bij aanmelding van de vogelrichtlijngebieden (1988) en habitatrichtlijngebieden (2002). De aanduiding van deze ecologisch waardevolle graslanden binnen speciale beschermingszone zou volgens de Minaraad moeten gebeuren in samenspraak met de Vlaamse Overleggroep Natura 2000 of binnen het kader van het overleg op SBZ niveau.
- [61] De Minaraad wenst er daarboven op te wijzen dat landbouwers die ecologisch kwetsbaar grasland scheuren of ploegen conform de Europese verordening het grasland opnieuw in zijn oorspronkelijke toestand dienen te brengen en te voldoen aan bijkomende beheereisen om de opgelopen schade te compenseren.

2.3.2 Blijvend grasland (art. 38, §3)

- [62] De Verordening directe steun (art. 45, §2-3) legt ook regels op voor de bescherming van blijvend grasland in het algemeen. Dit areaal mag op regionaal niveau niet meer dan 5% afnemen t.o.v. een referentieareaal dat in 2015 moet worden vastgesteld door de lidstaten. Indien de afname groter is, moet er gecompenseerd worden. De regels voor compensatie staan in het uitvoeringsbesluit C(2014)/1476.

- [63] Deze bepalingen staan verankerd in het Voorontwerpbesluit directe steun art. 38, §3. In de Conceptnota directe steun gaf de Vlaamse Regering bovendien aan dat ze zouden blijven opteren voor een bescherming op bedrijfsniveau, hetgeen als optie in de Europese regeling staat. Deze bepalingen zorgen voor een verstrenging van de bescherming van de blijvende graslanden, aangezien vroeger een ratiodaling van 10% werd toegestaan.
- [64] De Minaraad stelt vast dat het areaal blijvend grasland t.o.v. het totaal landbouwareaal in de periode 2003 tot 2010 een ratiodaling kende van 5,37%⁵⁴ ondanks het bestaan van een systeem van Individueel Referentie Areaal (IRA). De Minaraad leidt hieruit af dat er een permanente druk is op het behoud van permanente graslanden, ondanks huidig geldende de behoudsplicht op bedrijfsniveau. Bovendien zou onder de huidige regelgeving de daling van het areaal blijvend grasland een veroordeling opleveren, aangezien de huidige ratiodaling meer dan 5% is. De Minaraad pleit daarom voor het vasthouden aan het individueel referentieareaal gekoppeld aan een striktere handhaving.
- [65] De Minaraad geeft aan dat de betrokken partners open staan voor verder overleg over deze problematiek teneinde een werkende, effectieve regeling te bekomen. De Minaraad merkt trouwens ook op dat volgens art. 45 van de Pachtwet bij het einde van de pacht de gronden in hun oorspronkelijke toestand moeten teruggegeven worden.

3 Aanbevelingen over de processen

3.1 Meet het startpunt en evalueer de vooruitgang aan de hand van een indicatorenset op basis van bovenstaande criteria

- [66] Artikel 110 van de Horizontale verordening EG1306/2013 legt de rechtsgrond en de verplichting voor monitoring en evaluatie van maatregelen van het GLB onder meer op vlak van "*duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en klimaatactie, met de nadruk op broeikasgasemissies, biodiversiteit, bodem en water*". In de probleemstelling werd reeds aangetoond dat er meerdere hiaten zitten in het monitoringsnetwerk en dat er momenteel geen nulmeting is.
- [67] De Minaraad vindt monitoring een fundamentele voorwaarde om de effectiviteit van het beleid te garanderen. Selectieve doelen vastleggen en de realisatie ervan opvolgen is noodzakelijk om lange termijndoelstellingen te

⁵⁴ Danckaert, S., Carels, K. & D. Van Gijsegheem (2008). Juridisch-wetenschappelijke toestand van blijvend grasland in Vlaanderen in het kader van de randvoorwaardenregeling. Departement Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie, Brussel.

bereiken en bijsturing van het beleid in functie van die doelen mogelijk te maken. Toch ontbreekt dit punt in de wetsvoorstellen of beleidsplannen die tot op heden beschikbaar zijn.

- [68] De Minaraad beveelt aan om de hiaten in het monitoringsnetwerk in te vullen en de monitoring af te stemmen op de maatregelen van pijler 1 (en pijler 2) zodanig dat er een nulmeting kan worden verricht én de vooruitgang of effectiviteit van de maatregelen daadwerkelijk kan worden opgevolgd en in functie hiervan bijsturingen te doen indien blijkt dat de resultaten niet behaald worden.
- [69] De Minaraad verwijst hierbij naar het gemeenschappelijk Minaraad-SALV advies (13|059) over de maatregelenfiches voor PDPOIII [80], waarin analoog gevraagd wordt om de monitoring van beheerovereenkomsten beter en uitgebreider te maken om de effectiviteit op te volgen⁵⁵.
- [70] Concreet, dient het monitoringsnetwerk volgens de Minaraad die indicatoren op te volgen die bijdragen aan een integrale ecologische effectiviteit. De Minaraad stelt voor om een indicatorenset uit te werken op basis van enerzijds de collectieve Europese en Vlaamse doelen voor milieu en klimaat en biodiversiteit (zie hoofdstuk 1.2 van voorliggend advies), en anderzijds de drie vereiste effecten op Vlaams niveau (surplus qua bereik, kwaliteit en inpasbaarheid). Deze indicatorenset zou ondanks het Vlaams sturend kader een flexibiliteit op bedrijfsniveau kunnen garanderen. De Minaraad vraagt om in het ontwerpbesluit een artikel toe te voegen over het monitoringsaspect⁵⁶.

⁵⁵ "Er dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de individuele contractvoorwaarden en de realisaties en effecten in een gebied. Landbouwers die een contract voor vijf jaar afsluiten moeten vergoed worden gedurende die vijf jaar voor gederfde inkomsten en geleverde inspanningen wanneer de uitvoering van het contract correct gebeurt. Indien blijkt dat het resultaat op gebiedsniveau niet gehaald wordt, is het aan de overheid om de nodige bijsturingen te doen, met respect voor de reeds afgesloten contracten en met communicatie naar de begunstigen."

⁵⁶ Twee studies kunnen illustratief vermeld worden. De ex-ante evaluatie vergroening 2012 hanteerde ook een indicatorenset bij de schatting van de bijdrage van de drie vergroeningsmaatregelen aan de Vlaamse milieu- en klimaatdoelstellingen. Zij gebruikten 17 indicatoren met betrekking tot duurzaam grondstoffen en energiebeheer, bodem (structuurkwaliteit en bodemerosie), water (watergebruik, toxische stoffen, vermestende stoffen, waterhuishouding), lucht (broeikasgassen, verzurende stoffen, fijn stof), fauna en flora (soortendiversiteit, habitats, genetische diversiteit), landschap (structuur) en klimaat (koolstofopslag, adaptatie en mitigatie).

den Belder et al. (2014) onderzochten de mogelijkheden van bepaalde gewassen als equivalentie voor EAG's en schatten hierbij de effecten van deze gewassen in op basis van volgende aspecten: teeltaspecten (areaal, productie, saldo), milieu en klimaat (gebruik van nutriënten, brandstof- en energieverbruik, uitstoot broeikasgassen, bruto-energie vastlegging in gewas als grondstof voor bio-energie, gebruik van gewasbeschermingsmiddelen), biodiversiteit (effecten van gewassen op insecten, plantensoorten, vogels, kleine zoogdieren en functionele agrobiodiversiteit, gevolgen voor landschap en cultuurhistorische waarde), inpasbaarheid in de bedrijfsvoering en afzetmogelijkheden van geogst gewas (variatie in bouwplan (rotatie), verwerkingsmogelijkheden met eigen machines,

[71] Specifiek, wat betreft de inventarisatie van de KLE's, vraagt de Minaraad om alle KLE's op te nemen in de nulmeting en niet enkel diegene die opgenomen zijn in de eenmalige perceelsregistratie.

3.2 Leg meer criteria vast via voorliggend besluit en betrek de minister van leefmilieu en het middenveld bij uitwerking van de ministeriële delegaties

[72] De Minaraad stelt vast dat er vele delegaties naar de minister van landbouw voorzien worden in het ontwerpbesluit: aanwijzen equivalente praktijken en certificeringsmechanismen (art. 36), voorwaarden gewasdiversificatie (art. 37), aanwijzen ecologisch kwetsbare graslanden en bepalen van verplichtingen hieromtrent (art. 38) en voorwaarden EAG's en deelname aan collectieven (art. 39).

[73] De Minaraad heeft hiervoor begrip gezien de situatie op Europees niveau, maar vraagt om minstens de beheervoorwaarden voor EAGs te verankeren via voorliggend besluit art. 39. Daarnaast vraagt de Minaraad dat, voor de delegaties in kader van vergroening, ook de minister voor leefmilieu en het middenveld betrokken wordt. Dit kan niet alleen zorgen voor meer draagvlak en meer ecologische effectiviteit, maar ook voor een betere afstemming tussen de beleidsdomeinen. Zo merkt de Minaraad op dat bijvoorbeeld de terminologie gebruikt in het landbouw- en bosbeleid niet steeds consequent is en verwarring kan veroorzaken bij de betrokkenen.

bruikbaarheid van gewas als groenbemester, veevoer, eiwitbron, biomassa, energieopwekking en grondstof voor de industrie).

Bijlagen

1 Samenvatting van de Vlaamse milieu-, natuur- en klimaatdoelen relevant voor landbouw

1.1 VIA-Pact 2020

- D8: verdere ontkoppeling van economische groei en het geheel van emissies en afvalproducten (Kernindicator: eco-efficiëntie);
- D14.1: Voor water- en luchtkwaliteit, bodembescherming en geluidshinder scoort Vlaanderen in 2020 even goed als Europese economische topregio's (Kernindicator 14.1.2: Effectiviteit van erosiebestrijdingsmaatregelen, in %)
- D14.3: een verdergaande verlaging van de broeikasgasemissies conform de voor Vlaanderen vastgestelde doelstellingen in het kader van de Europese klimaatwetgeving (Kernindicator 14.3.1 en streefwaarde: broeikasgasemissies voor de niet-ETS moeten -15% tegen 2020 in vergelijking met de uitstoot in 2005 en dit volgens een lineair afnemend pad dat begint in 2013.)
- D14.5: De meeste Vlaamse waterlopen hebben een goede ecologische toestand bereikt zodat het effectief mogelijk is dat ten laatste in 2021 voldaan is aan de kwaliteitsvereisten van de Kaderrichtlijn Water (Kernindicator en streefwaarde: Alle oppervlaktewaterlichamen verkeren tegen 2021 in een goede ecologische toestand of hebben een goed ecologisch potentieel.)
- D15.1: Inzake biodiversiteit kan Vlaanderen in 2020 de vergelijking met de Europese economische topregio's aan (Kernindicator: vlinderindex, broedvogelindex)
- D15.2: Hiertoe heeft Vlaanderen in 2020 voldoende habitat ingericht, herbestemd, verbeterd of afgebakend om 70% van de instandhoudingsdoelstellingen van de Europees te beschermen soorten en habitats te realiseren

(Kernindicator 15.2.1 en streefwaarde: 70% van de instandhoudingsdoelstellingen van de Europees te beschermen soorten en habitats gerealiseerd)

1.2 Milieubeleidsplan (Mina-plan 4)

1.2.1 Milieudruk

- Emissie van verontreinigende stoffen in de lucht daalt (gebaseerd op EU Energie- en Klimaatpakket, NEC-richtlijn)
 - Emissie van broeikasgassen daalt (nog geen doel gesteld)
 - Emissie van NH₃ daalt tot max. 45 kton in 2015
- In 2015 zijn de emissies van verontreinigde stoffen naar het water verminderd: de uitstoot van alle 'prioritaire' stoffen is substantieel verminderd. Voor de 'gevaarlijke prioritaire' stoffen wordt gestreefd naar nulozing. De totale druk van pesticiden is gereduceerd (gebaseerd op EU kaderrichtlijn Water en dochterrichtlijn prioritaire Stoffen)
 - Druk door pesticiden daalt (geen doel)
- Tegen 2015 neemt de druk van nutriënten op de bodem af : de afzet van nutriënten (fosfaat) uit dierlijke mest op de landbouwbodem vermindert en het nitraatresidu van de landbouwbodem neemt af.
 - Hoeveelheid fosfaat uit dierlijk mest op landbouwgrond daalt tot max. 40 miljoen kg in 2015
 - Gewogen gemiddelde nitraatresidu op basis van controlemetingen Mestbank daalt tot max. 70kg N/ha in 2015

1.2.2 *Natuur en biodiversiteit*

Vlaanderen werkt ambitieus aan het behoud, het herstel en de versterking van de biologische diversiteit: (1) in 2020 is voldoende habitat ingericht, herbestemd, verbeterd of afgebakend om 70% van de instandhoudingsdoelstellingen van de Europees te beschermen soorten en habitats te realiseren, (2) in 2015 is de toestand van bedreigde en beschermde soortengroepen verbeterd, (3) in 2015 is meer kwaliteitsvolle natuur onder effectief natuurbeheer gerealiseerd.

- De algemene broedvogelindex stijgt 10% ten opzichte van 2007-2008
- De vlinderindex stijgt 10% tegen 2015 ten opzichte van 2004

2 Overzicht mogelijke “overlap” vergroeningsverplichtingen, randvoorwaarden en beheerovereenkomsten

vergroeningsverplichtingen			randvoorwaarden		beheerovereenkomsten	
maatregel	type	bepalingen in uitvoeringsbesluit (art. 45)	naam maatregel	beheereisen (zoals in ontwerpbesluit bepaald)	submaatregelen	beheercriteria
ecologische aandachtsgebied	braakliggend land	geen productie			submaatregel 24: waterkwaliteit	
					Submaatregel 26: verminderde bemesting bouwland	
	kleine landschapselementen	bepaalt welke KLE's in aanmerking kunnen komen: deze uit de randvoorwaarden en deze uit de lijst in art. 45 §4 van het uitvoeringsbesluit	GAEC7/SMR2, SMR3	verbod, vergunningsplicht en voorwaarden wijzigen KLE's naleven geen heggen en bomen snoeien tijdens broedseizoen	submaatregel 19: onderhoud kaphaag	correct technisch beheer; exoten bestrijden
		lidstaten kunnen deze lijst beperken			submaatregel 20: onderhoud (struweel)heg	correct technisch beheer; exoten bestrijden
		lidstaten kunnen solitaire bomen met diam. Kroon<4m toevoegen			submaatregel 22: onderhoud knobomen	correct technisch beheer
		lidstaten kunnen enkele aanpassingen aan de definities uit de lijst van het uitvoeringsbesluit doorvoeren voor wat betreft de akkerranden en de poelen			submaatregel 23: correct omvormingsbeheer houtkanten	correct technisch beheer; exoten bestrijden
	bufferstroken	lidstaat kan min. breedte bepalen, maar niet minder dan 1m;	GAEC1/SMR1/SMR10	geen pesticiden op 1m landinwaarts van waterlopen geen bemesting 5m van waterlopen	submaatregel 8: aanleg erosiestrook	minstens 5 meter breed
					submaatregel 11: aanleg of onderhoud bufferstrook	verbod op gebruik meststoffen tot 5m landinwaarts; verbod op aanbrengen bestrijdingsmiddelen op oeverzones (1m landinwaarts); pas maaien na 15 juni; geen andere activiteit; breedte minstens 5m
					submaatregel 12: aanleg of onderhoud vluchtstrook (grasstrook 15 juni)	breedte min 5m; geen bestrijdingsmiddelen; geen meststoffen of bodemverbeteraars; pas maaien of klepelen vanaf 15 juni; geen andere activiteiten
					submaatregelen 13-16: aanleg (en onderhoud) faunastrook (plus)	minstens 5 meter breed; maaien of klepelen, minstens of 1/3e laten staan gedurende heel jaar of pas maaien en klepelen na 15 juni; geen andere activiteit; geen bestrijdingsmiddelen; geen meststoffen en bodemverbeteraars (faunastrook plus: specifiek maai-beheer)
		geen productie, wel grazen of maaien			submaatregel 17: aanleg en onderhoud bloemenstrook	breedte minstens 5m; inzaaien voor 31 mei met 1 of 2-jarig bloemmengsel; geen activiteit buiten maaien en klepelen; geen bestrijdingsmiddelen; geen meststoffen of bodemverbeteraars
	boslandbouwsystemen					
	bosrand	lidstaat bepaalt of productie kan of niet (grazen en maaien kan wel);			submaatregel 8: aanleg erosiestrook	minstens 5 meter breed
		minimumbreedte wordt bepaald door lidstaat maar is min. 1m en max. 10m			submaatregel 11: aanleg of onderhoud bufferstrook	verbod op gebruik meststoffen tot 5m landinwaarts; verbod op aanbrengen bestrijdingsmiddelen op oeverzones (1m
					submaatregel 12: aanleg of onderhoud vluchtstrook (grasstrook 15 juni)	breedte tussen 6 en 30m; geen bestrijdingsmiddelen; geen meststoffen of bodemverbeteraars; pas maaien of klepelen vanaf 15 juni; geen andere activiteiten

vergroeningsverplichtingen			randvoorwaarden		beheerovereenkomsten	
maatregel	type	bepalingen in uitvoeringsbesluit (art. 45)	naam maatregel	beheerisen (zoals in ontwerpbesluit bepaald)	submaatregelen	beheercriteria
ecologische aandachtgebied	kort omloophout	geen minerale bemesting noch gewasbeschermingsproducten;			submaatregel 24: waterkwaliteit	
		lidstaat bepaalt lijst van soorten die in aanmerking komen uit de lijst in de Verordening op basis van ecologische vereisten; moeten inheemse soorten zijn;			Submaatregel 26: verminderde bemesting bouwland	
		lidstaten kunnen regels bepalen voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (de doelstelling van EAG's en biodiversiteitsdoelen indachtig)				
	bebossing van landbouwgronden	op voorwaarde dat het mengsels zijn of door gras te gebruiken als onderteelt;	GAEC4/SMR1	minimale bodembedekking in bepaalde gevallen (zie bijlage 2)	submaatregel 24: waterkwaliteit	
	groenbedekkers/vanggewassen	lidstaten maken een lijst op om te bepalen welke soorten in aanmerking komen en			Submaatregel 26: verminderde bemesting bouwland	
		lidstaten bepalen de inzaaidatum en eventuele extra voorwaarden met betrekking tot productiemethoden. De inzaaidatum mag niet na 1 oktober liggen. Mogen niet tot de lijst behoren: wintergewassen, equivalente maatregelen			submaatregel 25: fosfaatuitmijning	
	stikstoffixerende gewassen	lidstaten stellen een lijst op van gewassen die volgens de lidstaten bijdragen aan verbetering van de biodiversiteit; deze gewassen moeten aanwezig zijn gedurende het hele groeiseizoen;	GAEC4	minimale bodembedekking in bepaalde gevallen (zie bijlage 2)	submaatregel 24: waterkwaliteit	
		extra voorwaarden mogen gesteld worden voor de gebieden waar deze stikstoffixerende gewassen als EAG tellen;			Submaatregel 26: verminderde bemesting bouwland	
		lidstaten kunnen extra voorwaarden voor productiemethoden opstellen			submaatregel 25: fosfaatuitmijning	
	blijvend grasland	individueel referentieareaal (IRA)				submaatregel 1: ontwikkeling soortenrijk grasland
					submaatregel 2: instandhouding soortenrijk grasland	geen meststoffen, bodemverbeteraars en bestrijdingsmiddelen + aangepast beweidsregime
					submaatregel 3: uitstel maaidatum	geen activiteiten tijdens broedseizoen en uitstel maaidatum
					submaatregel 4: uitstel beweidsdatum	geen activiteiten tijdens broedseizoen en uitstel beweidsdatum
					submaatregel 5: standweide	geen activiteiten tijdens broedseizoen en uitstel beweidsdatum
					submaatregel 6: kuikenweide	geen activiteiten op kruidenrijke graslanden tot 1 juli
					submaatregel 27: verminderde bemesting van grasland	geen bemesting