
Advies

Over de Ontwerpstrategie Vlaams GLB 2021-2027

Advies over de Ontwerpstrategie Vlaams Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2021-2027

Datum van goedkeuring	17/07/2019
Volgnummer	2019 11
Co-auteurs + e-mailadres	Kathleen Quick, kathleen.quick@minaraad.be Jan Verheeke, jan.verheeke@minaraad.be

Inhoudstafel

Inhoudstafel.....	2
Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving	5
Adviestekst-.....	6
1 Situering.....	6
1.1 Voorbereiding van de volgende periode van het Europees GLB	6
1.2 De verplichting tot opmaak van een strategisch GLB-plan.....	9
1.3 Totstandkoming van de voorgelegde Ontwerpstrategie Vlaams GLB	10
1.4 Karakterisering van deze “Ontwerpstrategie Vlaams GLB”.....	14
2 Vanuit het oogpunt van de nood aan een “behoeftebeoordeling”	17
2.1 Het referentiekader van een “behoeftebeoordeling”	17
2.2 Elementen van een SWOT-analyse – algemeen.....	17
2.3 Elementen van een SWOT-analyse – klimaat, milieu en natuur.....	19
2.4 Vanuit het oogpunt van de identificatie van de behoeften	25
2.5 Het aspect van de in rekening te brengen milieuplannen.....	30
3 Vanuit het oogpunt van de nood aan een “interventiestrategie”	31
3.1 Toetsing aan het referentiekader van een “interventiestrategie”	31
3.2 Elementen van een “ <i>groene architectuur</i> ” inzake milieu en klimaat.....	38
3.3 Visievorming inzake bosbouw of bebossing ontbreekt vooralsnog	43
Bibliografie.....	45
BIJLAGE: overzicht van milieurelevante plannen en programma’s.....	46

Krachtlijnen

In dit advies over de “Ontwerpstrategie Vlaams Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2021-2027” wordt in de eerste plaats een situering geboden en wordt er ingegaan op de totstandkoming en de karakterisering van de voor advies voorgelegde documenten. Vervolgens worden de voor advies voorgelegde documenten besproken vanuit het oogpunt van de opmaak van een behoefteanalyse en vanuit het oogpunt van de opmaak van een interventiestrategie – zijnde twee componenten die door het Europese voorstel van Verordening vereist worden om te kunnen spreken van een volwaardige “nationale strategie”.

Bij de situering is de Minaraad het over eens dat een landbouwstrategie uit moet gaan van de basisbepalingen in dit verband in het Europees Verdrag. Er kan mogelijks vertraging zitten op het Europese proces van totstandkoming van de landbouwverordeningen voor de komende periode: de aanbeveling is hier om op elke eventualiteit voorbereid te zijn (snelle zowel als vertraagde totstandkoming) en in elk geval voor voldoende inspraak en betrokkenheid te zorgen. De Minaraad komt tot een gezamenlijke duiding van de vereisten waaraan een nationaal strategisch GLB-plan zou moeten voldoen en komt ook tot een gezamenlijke beschrijving van het tot dusverre gevoerde consultatieproces in dit verband. Er blijft echter verdeeldheid inzake de appreciatie van de tot dusverre gevoerde inspraakprocessen, inzake de legitimiteit van de aldus bekomen resultaten, inzake de wijze waarop deze voor advies voorgelegde documenten moeten worden gekarakteriseerd, en inzake de mate waarin deze documenten daadwerkelijk tegen het licht van het voorstel van Verordening kunnen worden gehouden.

Wat de inhoudelijke commentaar betreft, werd dit advies opgemaakt vanuit het perspectief van de taakstelling van de Minaraad. Daarom wordt er in dit advies gefocust op de klimaat-, milieu- en natuuraspecten van het landbouwbeleid, zonder evenwel afbreuk te willen doen aan de diverse andere belangrijke kernpunten van dit beleid. Het opzet van dit advies is dus om de punten van eensgezindheid, maar ook deze van verdeeldheid helder weer te geven.

Betreffende de door het voorstel van Verordening gevraagde SWOT-analyse is men het erover oneens of en in welke mate er in deze fase al daadwerkelijk kan gesproken worden van een Vlaamse SWOT-analyse. Wél wordt er een overeenstemming op hoofdlijnen bereikt over inhoudelijke elementen die meegenomen moeten worden bij de uitwerking van een SWOT-analyse inzake de klimaat-, milieu- en natuuraspecten van de Vlaamse landbouw.

Wat de door het voorstel van Verordening gevraagde identificatie van behoeften betreft, blijft er grondige onenigheid tussen de raadspartners bij het vraagstuk hoe de verhouding tussen de diverse componenten van duurzame ontwikkeling in deze hoort te worden opgevat. Er wordt wel een overeenstemming in hoofdlijnen bereikt bij opmerkingen betreffende het in rekening brengen van de geldende Vlaamse milieuplannen in de behoefteanalyse. In dit verband wordt er ook een uitvoerige tabel aan het advies toegevoegd.

Wat de door het voorstel van Verordening gevraagde interventiestrategie betreft, worden er in raadsverband uiteenlopende posities ingenomen – met name over de wijze waarop moet worden omgegaan met indicatoren en mijlpalen, over de aan te houden interventielogica, wat de financieringstoewijzing aangaat, betreffende de definitie van “echte landbouwer”, en wat betreft kernpunten van de te ontwerpen interventiestrategie en inzake de “groene architectuur”.

Tot slot wordt er kort ingegaan op de mogelijke plaats van bosbouw in de op te maken interventiestrategie, met enige onderling verschillende nuances inzake investeringssteun.

Bij dit advies is er een algemene onthouding van de vzw OECO, die immers deelgenomen heeft aan de adviesverlening over hetzelfde onderwerp in de schoot van de SALV.

Voka en UNIZO wensen zich eveneens te onthouden bij dit advies, met uitzondering van het vraagstuk hoe de verhouding tussen de diverse componenten van duurzame ontwikkeling in deze hoort te worden opgevat, waarbij twee duurzaamheidsmodellen tegenover elkaar worden geplaatst (zie hierna, vork 6, p. 27-30).

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	Vrijdag 3 mei 2019
Naam adviesvrager + functie	Patricia Declercq, secretaris-generaal Dpt. Landbouw en Visserij
Rechtsgrond van de adviesvraag	Bestuursdecreet, art. III.94, §1, 2° en 3°.
Adviestermijn	Tot 30 juni 2019
Samenwerking	//
Overlegcommissie	Werkcommissie Open Ruimte
Vergaderingen: soort + datum	29 mei, 6 juni, 11 juni en 20 juni Vaststelling op raadsniveau per schriftelijke procedure

De rechtsgrond van dit adviesproject berust bij het Bestuursdecreet, art. III.94, §1, 2° (*"bijdragen tot het vormen van een beleidsvisie"*) en 3° (*"uit eigen beweging of op verzoek advies uitbrengen over de hoofdlijnen van het beleid"*). Wat voor advies werd voorgelegd, was een 15-tal pagina's tellend document, met als titel *"Ontwerp Strategie Vlaams GLB 2021-2027"*. Hieraan was een 73 pagina's tellend document toegevoegd, met als titel *"Onderbouwing krachtlijnen GLB 2020"*. Op vrijdag 3 mei heeft een delegatie van het Departement Landbouw en Visserij t.b.v. de plenaire SALV een presentatie gegeven over de Ontwerp Strategie GLB 2021-2027 (hierna: *"Ontwerp Strategienota Vlaams GLB"*). Een delegatie van de Minaraad mocht deze presentatie bijwonen.

De Minaraad heeft, aldus artikel 11.2.1. van het Decreet van 5 april 1995 houdende Algemene Bepalingen voor het Milieubeleid, de taak te adviseren *"vanuit het oogpunt van de doelstellingen en beginselen, geformuleerd in artikel 1.2.1 van dit decreet"*.

De doelstellingen en beginselen van art. 1.2.1. DABM (verkort citaat)

Doelstellingen: *"Ten behoeve van de huidige en toekomstige generaties [...] 1° het beheer van het milieu door de duurzame aanwending van de grondstoffen en de natuur; 2° de bescherming, tegen verontreiniging en onttrekking, van mens en milieu, en in het bijzonder van de ecosystemen die van belang zijn voor de werking van de biosfeer en die betrekking hebben op de voedselvoorziening, de gezondheid [...]; 3° het natuurbehoud en de bevordering van de biologische en landschappelijke diversiteit, [...]"*

Beginselen: *"Het [milieubeleid] berust onder meer op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, het standstill-beginsel en het beginsel dat de vervuiler betaalt. De [...] doelstellingen en beginselen moeten in het bepalen en uitvoeren van het beleid [...] op andere gebieden worden geïntegreerd. Bij de uitvoering van het beleid wordt rekening gehouden met de sociaaleconomische aspecten, de internationale dimensie en de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens."*

Vanwege deze taakstelling van de Minaraad wordt dit advies gefocust op de klimaat-, milieu- en natuuraspecten van het landbouwbeleid, zonder evenwel afbreuk te willen doen aan de diverse andere belangrijke kernpunten van dit beleid. Het opzet hierbij is om de punten van eensgezindheid, maar ook deze van verdeeldheid (*"vorken"*), helder weer te geven.

1 Situering

1.1 Voorbereiding van de volgende periode van het Europees GLB

- [1] **Algemene situering van de Ontwerpstrategie Vlaams GLB.** De Ontwerpstrategie Vlaams GLB wordt opgemaakt met het oog op uitvoering van het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, zoals die in het Vlaamse Gewest zal worden vormgegeven voor de beleidscyclus van 2021 tot 2027. Op 1 juni 2018 heeft de Europese Commissie met name drie voorstellen van Verordening uitgebracht gericht op deze nieuwe periode¹. Deze drie verordeningen zouden in principe op 1 januari 2021 in werking moeten treden, maar er gaan stemmen op voor uitstel (er zou o.a. gewerkt worden aan een “*back-up plan*” om ervoor te zorgen dat de huidige regeling kan blijven bestaan tot de nieuwe in werking treedt²). Het voorstel van verordening inzake de Strategische GLB-plannen (hierna: “*het voorstel van Verordening*”) vormt hiervan het kernstuk en meteen ook het kader voor de nu voor advies voorgelegde Ontwerpstrategie Vlaams GLB.

Het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid – dat in het volgende decennium vorm zal krijgen op grond van die bewuste voorstellen van verordening – is op zijn beurt gegrondvest op de desbetreffende bepalingen in het Verdrag van 25 maart 1957 betreffende de Werking van de Europese Unie, zoals geconsolideerd (het zgn. VWEU).

Citaten uit het VWEU

Artikel 39.:

“Het gemeenschappelijk landbouwbeleid heeft ten doel:

a) de productiviteit van de landbouw te doen toenemen door de technische vooruitgang te bevorderen en door zowel de rationele ontwikkeling van de landbouwproductie als een optimaal gebruik van de productiefactoren, met name de arbeidskrachten, te verzekeren;

b) aldus de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, met name door de verhoging van het hoofdelijk inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn;

c) de markten te stabiliseren;

d) de voorziening veilig te stellen;

e) redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren.

2. Bij het tot stand brengen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en van de daarvoor te treffen bijzondere voorzieningen zal rekening gehouden worden met:

a) de bijzondere aard van het landbouwbedrijf, welke voortvloeit uit de maatschappelijke structuur van de landbouw en uit de structurele en natuurlijke ongelijkheid tussen de verschillende land-bouwgebieden;

b) de noodzaak de dienstige aanpassingen geleidelijk te doen verlopen;

c) het feit, dat de landbouwsector in de lidstaten nauw verweven is met de gehele economie.”

- [2] **Beschrijving van het voorstel van Verordening.** Met dit voorstel van Verordening – een document van 154 pagina’s, met een dispositief uit 142 artikelen – wil de Europese Commissie een fusie bekomen tussen het systeem van directe steun (de zgn. Pijler 1) en dat van plattelandsontwikkeling (de zgn. Pijler 2)³. Componenten die voor de Minaraad relevant zijn, zijn:

¹ Voor de volledige titels van de drie voorstellen van Verordening, zie bibliografie.

² <https://www.politico.eu/pro/hogan-readies-backup-plan-for-cap-delay/>

³ Ook de instrumenten “*randvoorwaarden*” en “*sectorspecifieke maatregelen*” – die momenteel hun basis vinden in de Verordening betreffende de Gemeenschappelijke Marktordening – worden nu in dit voorstel van Verordening ingevoegd.

- De verplichting voor de Lidstaten om een strategisch GLB-plan op te maken, dat aan bepaalde voorwaarden voldoet, vooraleer steun te kunnen verlenen⁴;
- Het gegeven dat de Lidstaten zélf, binnen bepaalde klijntlijnen, moeten bepalen wat aangemerkt kan worden als “echte landbouwer”, “landbouwactiviteit”, enz.⁵;
- Het introduceren van negen “specifieke doelstellingen”, waarvan er enkele prominent belangrijk zijn voor het omgevingsbeleid in de ruime zin⁶;

Elementen uit artikel 6, lid 1, van het voorstel van Verordening die voor de Minaraad belangrijk zijn:

De specifieke doelstellingen d), e) en f) van artikel 6, lid 1 van het voorstel van Verordening, zijn, bijzonder betekenisvol vanuit het oogpunt van de opdracht van de Minaraad. Op diverse plaatsen in het voorstel van Verordening wordt er gerefereerd naar de deze drie. Ze luiden als volgt:

“(d) bijdragen tot matiging van en aanpassing aan klimaatverandering en tot duurzame energie;

(e) bevorderen van duurzame ontwikkeling en efficiënt beheer van natuurlijke hulpbronnen zoals water, bodem en lucht;

(f) bijdragen tot de bescherming van de biodiversiteit, versterken van ecosysteemdiensten en in stand houden van habitats en landschappen.”

Naast deze drie doelstellingen moet er in dit advies ook, vanwege de opdracht van de Minaraad, rekening gehouden worden met de eerste specifieke doelstelling.

“(a) bieden van steun met het oog op een leefbaar landbouwinkomen en veerkracht in de hele Unie om de voedselzekerheid te vergroten;”

In dezelfde lijn zijn ook de specifieke doelstellingen voor het plattelandsbeleid relevant voor de Minaraad:

“(h) bevorderen van de werkgelegenheid, groei, sociale inclusie en lokale ontwikkeling in plattelandsgebieden, met inbegrip van bio-economie en duurzame bosbouw;

(i) beter inspelen door de EU-landbouw op de maatschappelijke verwachtingen inzake voedsel en gezondheid, onder meer wat betreft veilig, voedszaam en duurzaam voedsel, voedselverspilling en dierenwelzijn.”

- Het introduceren van een stelsel “van gemeenschappelijke indicatoren op het gebied van output, resultaten en impact” om de doelrealisatie op te volgen⁷;
- De “conditionaliteitsregeling”: goede landbouwpraktijken en wettelijke milieuverplichtingen waaraan de landbouwer moet voldoen⁸;
- De Titel III, met een lijst van “interventietypes” of types steunmaatregelen die de Lidstaat moet of mag inzetten t.b.v. landbouwers en plattelandseconomie⁹.
- De zgn. “groene architectuur”, i.e. het samenspel¹⁰ van conditionaliteit en de diverse interventietypes die op milieu gericht kunnen zijn (eco-regelingen, beheersverbintenissen, vergoeding gebiedsspecifieke nadelen en investeringen).

[3] **Tijdspad van de totstandkoming van de drie voorstellen van Verordening.** Onder het Roemeens voorzitterschap (1 januari tot en met 30 juni 2019) zijn de discussies over het toekomstige Gemeenschappelijk Landbouwbeleid vooral op het technische niveau

⁴ Voorstel van Verordening, titel V, art. 91 tot en met 109.

⁵ Voorstel van Verordening, art. 4.

⁶ Voorstel van Verordening, art. 6.

⁷ Voorstel van Verordening, art. 7 en bijlage I bij het voorstel van Verordening.

⁸ Voorstel van Verordening, art. 11 en 12.

⁹ Voorstel van Verordening, art. 14 tot en met art. 78.

¹⁰ Zie voorstel van Verordening, art. 99, (c), met onder meer: “Voor de milieu- en klimaatinterventies toont de koppeling met de conditionaliteits-vereisten aan dat de praktijken elkaar niet overlappen”.

gebleven, in afwachting van de Europese verkiezingen, de wedersamenstelling van de Europese Commissie en algemene beslissingen inzake het Meerjarig Financieel Kader. In verband met die situatie zijn er concrete indicaties dat de vaststelling van de drie landbouwverordeningen vertraging zal oplopen¹¹. Het is in de gegeven situatie waarschijnlijk dat de tijdslimiet, waarbij er tegen 1 januari 2020 een nationaal plan moet worden ingediend, zal worden verschoven. Bovendien is het niet onmogelijk dat er in het najaar nog structurele wijzigingen aan de tekstvoorstellen worden doorgevoerd.

Gelet op het feit dat de opmaak van een strategisch plan dat de interventies van zowel pijler 1 als pijler 2 zou behelzen een nieuw gegeven is, evenals vanuit de gedachte van het belang van rechtszekerheid voor de betrokken landbouwers, is het goed dat er nu reeds op Vlaams niveau gewerkt wordt aan een ontwerpstrategie. De bekomen contouren zullen echter, ingeval van het ontbreken van definitieve verordeningsteksten, nog niet bij de Europese Commissie kunnen worden ingediend. Een extra discussie en bijstelling kan nodig zijn aan de hand van de uiteindelijke verordeningsteksten.

[4] **Neem de mogelijkheid van een kort zowel als van een lang tijdspad in rekening.** De Minaraad adviseert dat het Vlaamse proces tot strategiebepaling opgewassen moet zijn tegen beide situaties:

- voor het geval zou blijken dat de initiële planning gehandhaafd blijft – wat maakt dat er tegen het einde van het jaar opgeleverd zou moeten worden – kan en moet er in de komende maanden verder gewerkt worden aan de voorbereiding van voorstellen inzake concrete interventies, maar dit met medeneming van de in dit advies gemaakte aanbevelingen met betrekking tot de behoeftebeoordeling en strategiebepaling.
- tegelijk moet van het inmiddels vrijwel zekere uitstel van de Europese besluitvorming in Brussel gebruik gemaakt worden om de invulling van de behoeftebeoordeling en strategiebepaling – zoals nu aangeleverd met deze Ontwerpstrategienota – bij te stellen en te vervolledigen op basis van de in voorliggend advies gemaakte aanbevelingen, rekening houdende met de eventuele standpunten die uitgedrukt zijn in “vorken”. Ook vraagt de Minaraad om, proactief, in het Vlaamse participatieproces een extra discussie en bijstelling te voorzien, wanneer dat op basis van eventueel bijgestelde verordeningsteksten nodig zou blijken¹².

In beide hypothesen moet alleszins gezorgd worden voor voldoende betrokkenheid van de te betrekken stakeholders.

Volgens de Raad is er alleszins nog tijd om de verder in dit advies ontwikkelde punten op passende wijze aan te pakken, waarbij afdoende aandacht wordt besteed aan de met dit advies gegeven opmerkingen inzake de reeds uitgevoerde onderdelen van het

¹¹ Voor het procedure-pad, zie bv. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=COM:2018:392:FIN>; de discussie over de landbouwvoorstellen hangt in belangrijke mate af van de uitkomst van het BREXIT-proces en van het proces inzake het meerjarig financieel kader; op de recentste Landbouwrapport werd er geen akkoord bereikt en werd er beslist de werkzaamheden verder te zetten nadat de krijtlijnen van de deal over het meerjarenbudget duidelijk zouden zijn; over het *Multi-Annual Framework* zullen er wellicht procesbeslissingen genomen worden op de Europese Raad, die samenkomt op 20 en 21 juni. Zie ook <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190401PR34530/fairer-simpler-more-flexible-eu-farm-policy-meps-vote-on-post-2020-reform>.

¹² Vergelijkbaars in SCHOUTEN (2019) in de Tweede Kamer.

proces, vooraleer er verder wordt gewerkt aan het formuleren van concrete interventies.

1.2 De verplichting tot opmaak van een strategisch GLB-plan

- [5] **Duiding van de rol van een strategisch GLB-plan.** Zoals gezegd, Titel V van het voorstel van Verordening legt de grondslag voor het strategisch GLB-plan. In artikel 91 – het aanvangsartikel van de Titel – wordt verduidelijkt waar het op staat: een Lidstaat moet dergelijk plan opmaken opdat ze *überhaupt* steun zou kunnen verlenen uit het landbouwgarantiefonds (ELGF, pijler 1) en het fonds voor plattelandontwikkeling (ELFPO, pijler 2).

Artikel 91 – Strategische GLB-plannen

“De lidstaten stellen overeenkomstig deze verordening strategische GLB-plannen op om de uit het ELGF en het ELFPO gefinancierde steun van de Unie te implementeren en de specifieke doelstellingen die zijn vastgelegd in artikel 6 te verwezenlijken.

Op basis van de SWOT-analyse als bedoeld in artikel 103, lid 2, en een beoordeling van de behoeften als bedoeld in artikel 96, bepaalt de lidstaat in de strategische GLB-plannen een interventiestrategie als bedoeld in artikel 97, waarbij de streefcijfers en mijlpalen worden bepaald teneinde de specifieke doelstellingen die zijn vastgelegd in artikel 6 te verwezenlijken. De streefcijfers worden bepaald aan de hand van een gemeenschappelijke reeks resultaatindicatoren, als vastgelegd in bijlage I.

Om deze streefcijfers te halen, stellen de lidstaten interventies vast op basis van de interventietypes in titel III.

Elk strategisch GLB-plan beslaat de periode van 1 januari 2021 tot en met 31 december 2027.”

Met artikel 91 wordt dus een verband bewerkstelligd tussen (1) de specifieke doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (zie hiervoor) en (2) de wijze van inzet de interventies. Deze moeten met name niet alleen beantwoorden aan (3) bepaalde interventietypes (zie hiervoor) maar ook (4) aan een concrete interventiestrategie, als deel van het strategisch plan waarmee de Lidstaat de doelen van de verordening zal verwezenlijken, rekening houdend met de eigen situatie.

- [6] **Vereisten inzake de nationale strategische GLB-plannen.** In Titel V is opgenomen waarmee rekening moet worden gehouden bij de opmaak van een GLB-strategie:
- Artikel 92 bepaalt dat het plan zo moet zijn dat de bijdrage ervan tot de milieudoelen van artikel 6, lid 1, onder d), e) en f), groter zal zijn dan deze die in de periode 2014 tot en met 2020 is bekomen voor gelijkaardige doelstellingen;
 - Artikel 93 bepaalt dat per lidstaat één plan voor het volledige grondgebied moet worden opgemaakt;
 - Artikel 94 legt enige proces- en procedurevereisten vast voor de totstandkoming van het strategisch GLB-plan.

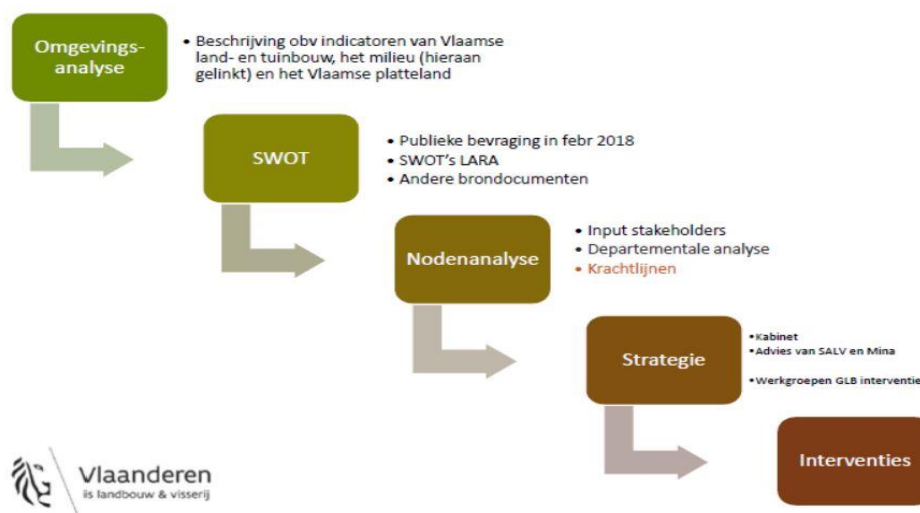
Artikel 95 (overzichtsartikel) en volgende gaan in op de inhoud, met onder meer:

- In artikel 96 wordt uiteengezet hoe de behoeftebeoordeling er hoort uit te zien, te beginnen met de samenvatting van een SWOT-analyse;
- In artikel 97 wordt uiteengezet wat in de eigenlijke interventiestrategie moet worden opgenomen;
- Artikel 98 legt gemeenschappelijke elementen vast, zoals bv. de te formuleren definities en een beschrijving van het systeem van de conditionaliteit, enz.

- Artikel 99 geeft aan hoe de onderscheiden interventies moeten worden beschreven in de interventiestrategie.
- Artikel 103 legt voorwaarden op inzake de toe te voegen bijlagen, zoals met name een bepaalde SWOT-analyse en een verslag over de gevoerde consultatie.

1.3 Totstandkoming van de voorgelegde Ontwerpstrategie Vlaams GLB

- [7] **Vorbereiding van de voorliggende Ontwerpstrategie Vlaams GLB.** In de op 3 mei gegeven toelichting werd met een schema aangegeven welke stappen er gezet zijn bij de opmaak van de voorliggende strategie, en welke er nog zullen gezet worden:



Figuur 1: Vorbereiding van het Strategisch GLB-plan in Vlaanderen

Bij dit schema werden volgende toelichtingen verstrekt:

- (bij het eerste blokje) een eerste versie van een omgevingsanalyse (en SWOT) zou reeds in 2017 zijn opgemaakt. Vervolgens heeft er op 21 november 2017 een brainstormsessie plaatsgegrepen met representanten van de overheidsorganisaties die instaan voor de uitvoering van PDPO III, met drie clusters: landbouw, milieu en platteland.
- (bij het tweede blokje): op 15 en 22 februari 2018 werden er dan, voor de behoeftebeoordeling en in samenwerking met het Vlaams Ruraal Netwerk, publieke inspraakmomenten georganiseerd, weerom omheen dezelfde drie clusters. Hierbij werd de SWOT verder aangevuld en werd er toegewerkt naar de formulering van meer concrete behoeften/noden. De op die basis bekomen behoeftebeoordeling werd, zo vervolgde de toelichting, concreet uitgewerkt op basis van meerdere bronelementen: (1) de SWOT's, zoals ze uiteindelijk gestalte hadden gekregen in het kader van het LARA (= tweejaarlijks landbouwrapport), (2) het rapport van de hiervoor vermelde inspraakmomenten en bevragingen en (3) diverse studies, visiedocumenten van stakeholders, enz.
- (bij het derde blokje): op 10 oktober 2018 werd de aldus verkregen voorontwerp behoeftebeoordeling voorgelegd aan een klankbordgroep die bestond uit 1^{ste} lijnstakeholders, samen met representanten van het Departement Omgeving en van het ILVO. De deelnemers aan die klankbordgroep konden nadien hun terugkoppeling overmaken. Op basis van de uit deze inbreng geogoste

elementen werd er een zgn. Krachtlijnennota gedestilleerd, na een “trechteroefening” door het Departement Landbouw en Visserij. Het gaat, aldus de toelichting, om de krachtlijnen die voortvloeien uit nodenanalyse. Deze krachtlijnen werden op 5 februari 2019 voorgelegd aan de klankbordgroep en vormen nu de kern van het voor advies voorgelegde document.

- (bij het vierde blokje): er wordt aan de “strategie” gewerkt, en hier is de adviesvraag aan SALV en Minaraad aan de orde. Over de “werkgroepen GLB interventies”, die de concrete interventies zouden ontwerpen en dimensioneren, is er nog niet veel bekend.

De Minaraad neemt akte van deze beschrijving, maar wenst op te merken dat van voorgaande procesgang niet alle verslagen en documenten op een eenvoudige en overzichtelijke wijze ter beschikking werden/worden gesteld van de betrokken stakeholders. De Minaraad neemt er ook akte van dat deze beschrijving niet volledig was en er sinds de adviesvraag nieuwe proces-initiatieven hebben plaats gevonden.

De voor advies voorgelegde documenten situeren zich in het derde en het vierde blokje (resp. “krachtlijnen” en “strategie”), en het voorliggende adviesproces is verbonden aan het vierde blokje.

[8] **Vereisten inzake inspraak en consultatie.** Het voorstel van Verordening Strategisch Plannen legt aan de Lidstaten op om bij de opmaak van de strategie de relevante partners in een partnerschap te betrekken¹³. Daartoe moeten “*de strategische GLB-plannen [ontworpen worden] op basis van transparante procedures, in overeenstemming met hun institutionele en wettelijke kader*”¹⁴

Wat dat betreft zijn er in Vlaamse context enkele kernpunten aan te duiden:

- “*Als de Vlaamse Regering de inspraak van burgers wil verzekeren bij de voorbereiding, uitvoering of evaluatie van haar beleid, informeert ze daarover minstens via het consultatieportaal op de centrale website van de Vlaamse overheid.*”¹⁵ Dat consultatieportaal blijkt echter nog niet ingesteld te zijn.
- Op 17 mei heeft de Vlaamse Regering de omzendbrief VR 2019/11 betreffende beleids- en regelgevingsprocessen vastgesteld. Hierin staan uitgebreide aanwijzingen over het voeren van inspraakprocessen, en staat er diverse typeprocessen aangegeven, bv. voor de behandeling van groenboeken¹⁶.
- Het ligt bovendien in de lijn der verwachtingen, maar het is niet verplicht, dat er aan strategische adviesraden advies gevraagd wordt over conceptnota’s, groenboeken en strategische plannen¹⁷.

¹³ Voorstel van Verordening, art. 94.3. Er wordt enerzijds gevraagd dat de Lidstaat zou instaan voor de organisatie van “*een partnerschap met de bevoegde regionale en lokale autoriteiten*”, en anderzijds wordt aangegeven dat bij dit partnerschap niet alleen de “*relevante overheidsinstanties*”, maar ook “*economische en sociale partners*” horen betrokken te worden, evenals “*de desbetreffende instanties die het maatschappelijk middenveld vertegenwoordigen*”.

¹⁴ Voorstel van Verordening, art. 94.1.

¹⁵ Bestuursdecreet, art. II.8.

¹⁶ <https://www.vlaanderen.be/nbwa-news-message-document/document/0901355780278111>.

¹⁷ Zie Bestuursdecreet, art. III.94., §1. “*Een strategische adviesraad heeft de volgende opdrachten: [...] 2° bijdragen tot het vormen van een beleidsvisie; 3° uit eigen beweging of op verzoek advies uitbrengen over de hoofdlijnen van het beleid; [...] 8° uit eigen beweging of op verzoek advies uitbrengen over conceptnota’s, groen- en witboeken.*”. De term “*strategische plannen*” komt in deze lijst niet voor, maar de drie vermelde opdrachten kunnen beschouwd worden als hiernaar verwijzende.

[9] **Aandachtspunten inzake de inspraakprocessen.** De Minaraad is positief over het feit dat het Departement Landbouw en Visserij (met de inspraakmomenten die reeds zijn doorgegaan en met de gestelde adviesvraag) de lijn heeft willen volgen die opgelegd wordt door de Commissievoorstellen. Ook het feit dat de Minaraad door het Departement Landbouw en Visserij in deze fase van het proces expliciet om advies wordt gevraagd is positief.

Uit de tot dusverre verrichte stappen en georganiseerde inspraakmomenten, leidt de Minaraad evenwel af dat er diverse punten van verbetering mogelijk en wenselijk zijn:

- Het ware beter geweest indien er aan het begin van het proces een degelijke procesnota had voorgelegen, die duidelijkheid had geschapen inzake de te voeren consultatie- dan wel participatieprocessen, en die op zich het voorwerp had uitgemaakt van bespreking en aanvaarding door de consulteren doelgroepen en de te betrekken participanten¹⁸.
- Meer duidelijkheid en afweging had nuttig geweest inzake de selectie van de insprekers in de tot nu georganiseerde inspraak-momenten (raadsorganisatie Landelijk Vlaanderen is bv. tot dusverre nog niet in beeld gekomen).
- Het zou behulpzaam zijn als er bij de onderscheiden processtappen degelijke verslaggeving en synthesedocumenten uitgebracht waren geweest, en indien er een overwegingsdocument voor zou liggen, waarmee duidelijk wordt gemaakt hoe en in hoeverre de door de insprekers aangebrachte elementen verwerkt zijn geworden en hoe hieruit de “*prioritaire noden [werden] gefilterd*” (i.e. de zgn. “*trechteroefening*”).

Met betrekking tot de vereiste van “*transparante procedures*” vraagt de Minaraad ook om alle stappen in het hierboven getoonde schema duidelijker te expliciteren en dit zowel voor de reeds afgewikkelde processen als de toekomstige. De Raad denkt hierbij onder andere aan de samenstelling van de verschillende werkgroepen (zodat kan worden nagegaan of voldaan wordt aan de vereisten van artikel 94, lid 2 en 3), het op vraag ter beschikking stellen van de opgemaakte documenten, enz.. Tot slot wenst de Minaraad ook om advies te worden gevraagd over volgende documenten, opgemaakt in het kader van deze (ontwerp)verordening.

VORK 1 – over de tot dusverre gevoerde inspraakprocessen

NATUURPUNT

Natuurpunt en BBL stellen met de Minaraad vast dat het Departement Landbouw en Visserij inspanningen heeft geleverd om de leidraad uit de verordening te volgen, maar dat in de implementatie van bovenvermelde leidraad de principes van transparantie en verantwoording enerzijds en de ambitie om tot breed gedragen output te komen onvoldoende zijn behartigd. Natuurpunt en BBL kunnen op basis van voorliggende procesdocumentatie niet beoordelen of hun input voor de nodenanalyse en behoeftenanalyse volwaardig in overweging is genomen en op welke gegronde basis deze eventueel niet weerhouden is.

¹⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/05/08/kamerbrief-over-het-glb-nationaal-strategisch-plan-2021-2027>

Gezien de behoefte bestaat om in zowat alle onderdelen van het GLB ofwel impliciet ofwel expliciet milieu- en klimaatdoelen te alloceren, vinden Natuurpunt en BBL het uitermate belangrijk dat bij zowel bij het nader omschrijven van de specifieke milieu- en klimaatbehoefte in landbouwcontext als bij het uitwerken van concrete interventies, een hoge graad van betrokkenheid wordt gezocht met het Departement Omgeving en dat daarover een transparante neerslag wordt gegeven t.a.v. de stakeholders.

BOERENBOND EN LANDELIJK VLAANDEREN

Boerenbond en Landelijk Vlaanderen stellen met de Minaraad vast dat de wijze waarop het Departement Landbouw en Visserij in voorbereiding van het nieuwe GLB de inspraakprocessen heeft georganiseerd wel degelijk een stap vooruit is in vergelijking met het verleden. Doorheen het volledige proces worden stakeholders voortdurend betrokken en geïnformeerd, zoals dat nu het geval is met deze extra tussenstap en bijhorende adviesvraag. Boerenbond en Landelijk Vlaanderen rekenen er op dat het proces van voortdurende betrokkenheid van de stakeholders wordt verder gezet.

Boerenbond en Landelijk Vlaanderen onderschrijven de noodzaak van een degelijke en transparante verslaggeving. Boerenbond en Landelijk Vlaanderen merken wel op dat de wijze van implementatie van het GLB in Vlaanderen in wezen politieke afwegingen vergt die pas later in het proces worden gemaakt. De beleidsverantwoordelijken moeten op basis van de voorbereidende documenten en de informatie vergaard tijdens de inspraakmomenten in staat zijn om de noodzakelijke afwegingen te maken en ze te onderbouwen.

Boerenbond en Landelijk Vlaanderen beschikken niet over de nodige informatie om uitspraken te doen over het ambtelijk traject. Het spreekt echter voor zich dat betrokkenheid van andere Departementen en Agentschappen aangewezen is voor de domeinen van het GLB waar dit relevant is.

[10] **Volwaardige inspraakprocessen leiden tot meer legitimiteit.** Het effect van de tot dusverre gevoerde processen is dat de raadspartners de indruk hebben dat hun bijdrage nog niet afdoende doorgekomen is en/of niet terdege werd afgewogen. Voor een deel van de raadspartners is de legitimiteit van de tot nog toe bekomen resultaten dan ook nog te zwak. Nu is het fenomeen van niet echt bevredigende inspraakprocessen iets wat zich voordoet bij diverse departementen en agentschappen van de Vlaamse overheid.

Omdat het Vlaamse landbouwbeleid evenwel zo'n belangrijke zaak is, adviseert de Minaraad om bij de volgende processtappen, en binnen het geboden tijds kader [zie § 3] het ingezette inspraakproces zodanig verder te zetten dat het vertrouwen in het proces merkbaar kan worden verbeterd, en hierbij ook rekening te houden met de hierboven vermelde opmerkingen bij de vorige processtappen. Dit betekent dat de gevraagde verduidelijkingen over voorgaande processtappen aangeleverd worden. Dit betekent ook dat nodige inspanningen zullen worden geleverd om in de nabije toekomst op een transparante en voorspelbare wijze de relevante partners te betrekken en hun inbreng te integreren in de strategie bepaling of, indien bepaalde inbreng niet wordt weerhouden, te voorzien in een motivering. Op die manier kan ook de legitimiteit van de eruit voortvloeiende resultaten worden geborgd.

VORK 2 – legitimiteit.

NATUURPUNT EN BBL

Het effect van de tot dusverre gevoerde processen, zowel degene beschreven in de hoorzitting van 3 mei als degene die aanvullend bekend zijn bij de stakeholders, is dat Natuurpunt en BBL de indruk hebben dat hun bijdragen niet terdege werden of zullen worden afgewogen, omdat tot nog toe nooit verantwoording werd afgelegd voor het niet weerhouden van input. Daarmee ontstaat de indruk dat betreffend proces in essentie als een consultatief in plaats van als een participatief proces is opgevat.

Natuurpunt en BBL vinden de sinds de adviesvraag ondernomen processtappen (met name het interactieve stakeholderoverleg en de publieke consultatie m.b.t. de interventies) waardevolle initiatieven, maar ook daar ontbreekt vooralsnog de noodzakelijke procesinformatie en verantwoordingskader op basis waarvan geoordeeld kan worden dat deze initiatieven de loutere consultatie zullen overstijgen en dat ze tot een volwaardig participatief bekomen output zullen leiden.

Voor Natuurpunt en BBL is de legitimiteit van de tot nog toe bekomen resultaten dan ook nog te zwak.

BOERENBOND EN LANDELIJK VLAANDEREN

Uit al het voorgaande blijkt volgens Boerenbond en Landelijk Vlaanderen dat de stakeholders wel degelijk voortdurend betrokken worden in het proces dat de opmaak van het strategisch plan GLB in Vlaanderen moet voorbereiden. Daartoe werd een klankbordgroep opgezet, werden inspraakmomenten georganiseerd door het Vlaams Ruraal Netwerk en het Departement Landbouw en Visserij, en werden SALV en Minaraad vroeg in het proces om inspraak gevraagd. Daarenboven verwijzen Boerenbond en Landelijk Vlaanderen ook nog naar de stuurgroep en de leesgroepen die plaats vonden in het voorjaar 2018 voor de opmaak van het LARA (SWOT).

Boerenbond en Landelijk Vlaanderen onderschrijven de vaststelling dat volwaardige inspraakprocessen leiden tot meer legitimiteit. Boerenbond en Landelijk Vlaanderen zijn het echter niet eens met de vaststelling dat het huidige inspraakproces zø gebrekkig zou zijn waardoor is dat de legitimiteit ervan in algemene zin in vraag gesteld kan worden.

1.4 Karakterisering van deze “Ontwerpstrategie Vlaams GLB”

- [11] **Meer duidelijkheid is nodig over het karakter van de voorgelegde tekst.** Vanuit het oogpunt van bestuurlijk beleid lijkt men wat voorligt als een “*sui generis*”-document te kunnen beschouwen, met vooral het karakter van een groenboek¹⁹. Indien het evenwel de bedoeling was om een groenboek voor te leggen, dan was het beter geweest het voor advies voorgelegde document ook daadwerkelijk als “groenboek” te bestempelen.

¹⁹ De definitie van een groenboek luidt: “een reflectie- en consultatiedocument over een maatschappelijk belangrijk beleidsvraagstuk. In tegenstelling tot een conceptnota heeft een groenboek betrekking op een omvangrijk thema, bijvoorbeeld een volledig beleidsveld. Het beleidsvraagstuk heeft meestal een lange-termijndoelstelling. Een groenboek bevat een analyse van een bepaald probleem of de evaluatie van een bepaald beleid en mogelijke beleidsopties die daar een antwoord op kunnen bieden. Een groenboek bevat meestal geen volledig uitgewerkte beleidsvoorstellen of standpunten en houdt geen engagementen in, in het bijzonder geen financiële of budgettaire engagementen. Met een Groenboek kunt u op officiële en transparante wijze een consultatie organiseren door reflecties, reacties en meningen van alle mogelijke geïnteresseerde partijen te verzamelen.” Zie Vlaamse Regering (2019), p. 22-23.

De voor advies voorgelegde Ontwerpstrategie kan echter ook gekarakteriseerd worden in het licht van de vereisten uit het voorstel van Verordening. Daartoe zijn volgende elementen relevant:

- De voor advies voorgelegde tekst, een 15-tal pagina's, wordt "*Ontwerp Strategie Vlaams GLB 2021-2027*" genoemd. Er wordt dus gesuggereerd dat de door het voorstel van Verordening gevraagde strategie bepaling voorligt.
- Uit de op 3 mei verleende toelichting valt evenwel af te leiden dat wat voorligt in hoofdzaak niet de op te maken strategie zou betreffen, maar de door te voeren beoordeling van behoeften (of, in het document: de "*nodenanalyse*").
- In de concrete tekstdelen die bij de afzonderlijke zeven krachtlijnen kunnen daadwerkelijk uitspraken onderkend worden die zouden beantwoorden ofwel aan een behoeftebeoordeling²⁰, ofwel aan een interventiestrategie²¹.
- In de bij de adviesvraag toegevoegde Onderbouwende nota worden er per krachtlijn telkens een aantal noden concreet beschreven, wat verband houdt met de vereiste behoefte-beoordeling.
- Tijdens de op 3 mei verleende toelichting werd gesteld dat men nog niet toegekomen was aan de "*beschrijving van de in de strategie gespecificeerde rechtstreekse betalingen en sectorale en plattelandsontwikkelingsinterventies*"²² of aan de erna volgende componenten, wat betekent dat alles wat in een strategisch plan hieraan voorafgaat wél zou behandeld zijn, i.e. vooral de strategie bepaling.

Samen genomen is het voor de Minaraad onduidelijk hoe de voor advies voorgelegde Ontwerpstrategie Vlaams GLB definitief moet gekarakteriseerd worden..

Vork 3 – karakterisering van het voor advies voorgelegde document

NATUURPUNT EN BBL

Natuurpunt en BBL concluderen dat de voor advies voorgelegde Ontwerpstrategie Vlaams GLB vooral opgevat moet worden als een versie van de door het voorstel van Verordening gevraagde "behoeftebeoordeling", en, in tweede orde, als een aanzet tot interventiestrategie. Natuurpunt en BBL wensen dan ook het voorliggende te bespreken vanuit deze twee oogpunten. Met name vanuit het ene gezichtspunt – wat is de waarde van het document als behoeftebeoordeling? – en vanuit het andere gezichtspunt – wat is de waarde van het document als aanzet tot interventiestrategie?

BOERENBOND EN LANDELIJK VLAANDEREN

Boerenbond en Landelijk Vlaanderen gaan er van uit dat met wat nu voorligt een "sui generis" invulling gegeven wordt aan de bepalingen van het voorstel van Verordening. Wat voor advies voorgelegd wordt mag dus niet sensu stricto getoetst worden aan de vereisten die verbonden zijn aan het strategisch plan zoals opgenomen in het voorstel van Verordening. De adviesgedeelten die hierna geformuleerd worden vanuit het gezichtspunt van het voorstel van Verordening, zijn dan ook op te vatten als proactieve

²⁰ Voorstel van Verordening, art. 95.1. (a), verder uitgewerkt in art. 96.

²¹ Voorstel van Verordening, art. 95.1. (b) en (c), verder uitgewerkt in art. 97 en 98.

²² Voorstel van Verordening, art. 95.1. (d), verder uitgewerkt in art. 99.

aanbevelingen m.b.t. wat er moet opgenomen worden in het op te maken strategisch plan.

- [12] **Neem het voorstel van Verordening duidelijker als uitgangspunt.** De Minaraad noteert dat met voorliggende Ontwerpstrategie Vlaams GLB een aanzet tot invulling gegeven wordt aan bepalingen van het voorstel van Verordening. Deze bepalingen zijn relatief gedetailleerd en veeleisend. Het is volgens de Minaraad dan ook belangrijk deze bepalingen zo goed als mogelijk te implementeren bij de opmaak van de Vlaamse Ontwerpstrategie – zowel naar de letter als naar de geest van de tekst van het voorstel van Verordening.

De Minaraad adviseert bovendien ook om, rekening houdende met de opmerkingen bij de afgelopen processen, bij volgende versies van de ontwerp-strategie en in de volgende stappen duidelijker aan te geven welke componenten van de op te maken nationale GLB-strategie – i.e. zoals gedefinieerd in het overzicht van artikel 95 van het voorstel van Verordening – nu specifiek voor inspraak aangereikt worden.

VORK 4 - Verordening duidelijker als uitgangspunt nemen

BOERENBOND EN LANDELIJK VLAANDEREN

Boerenbond en Landelijk Vlaanderen stellen vast dat de ontwerpverordening duidelijke bepalingen bevat over de onderdelen en de onderlinge samenhang van het uiteindelijke globale GLB-strategisch plan dat Vlaanderen moet opmaken. Het document dat ter advies voor ligt kan vanuit zijn sui generis karakter evenwel niet getoetst worden aan deze bepalingen van de ontwerpverordening, aangezien het slechts één van de bouwstenen van het uiteindelijke globale GLB-strategisch plan betreft dat bij finale politieke afweging in samenhang zal moeten worden gebracht met de voorgaande SWOT-analyse, behoeftebeoordeling en navolgende interventiestrategie. Het voorliggende document met een sui generis-karakter is een extra tussenstap in het consultatieproces om tot een gedragen strategisch plan te komen. Het proces zoals tot nu toe gevolgd en de aangekondigde vervolgstappen zijn conform de bepalingen van de ontwerp Verordening. Het uiteindelijke strategisch plan GLB moet een weloverwogen neerslag en vertaling worden van het dynamische leerproces dat doorlopen wordt, en rechtvaardigt in het kader van goed bestuur een finale stroomlijning van de verschillende bouwstenen om de coherentie te verzekeren, gedragenheid te onderbouwen en uiteindelijke keuzes te verantwoorden op basis van het doorlopen proces.

Hoofdstuk 2 en 3 van dit advies reiken op basis van de bepalingen in de ontwerpverordening bijkomende aanbevelingen aan vanuit de Minaraad die meegenomen kunnen worden in de vervolgstappen en bij de stroomlijning van de verschillende onderdelen van het uiteindelijke globale GLB-strategisch plan en hun onderlinge samenhang.

NATUURPUNT EN BBL

Natuurpunt en BBL benadrukken het belang om het voorstel van Verordening a priori als uitgangspunt te nemen in alle stappen die leiden tot het uiteindelijke Strategisch Plan, omdat met name in deze stappen de kernbehoeften en de interventies worden bepaald en omdat er in de eerste procesfasen ook nog de tijd voorhanden is om divergenties in een volwaardig participatief proces ofwel helder uit te schrijven ofwel

uit te klaren en daarbij breed gedragen oplossingsrichtingen te formuleren. Om die reden is het implementeren van de voorschriften uit het voorstel van Verordening ook relevant voor het politieke proces dat een ontwerpstrategie nog zal ondergaan. De kennis van convergenties en divergenties bij de stakeholders m.b.t. kernbehoeften faciliteren immers de politieke besluitvorming.

Het a posteriori (i.e. aan het einde van het voorbereidingsproces van de Vlaamse strategie) stroomlijnen van diverse elementen en documenten uit het voorbereidingsproces conform de vereisten van het voorstel van Verordening, is voor Natuurpunt en BBL geen blijk van goed bestuur, gezien de impact van de vandaag aan de orde zijnde documenten op het uiteindelijke resultaat.

2 Vanuit het oogpunt van de nood aan een “behoeftebeoordeling”

2.1 Het referentiekader van een “behoeftebeoordeling”

[13] **Referentiekader.** Om te kunnen spreken van een behoeftebeoordeling, zoals gedefinieerd in artikel 96 van het voorstel van Verordening, moeten volgende vragen positief beantwoord worden: (1) Vangt de behoeftebeoordeling aan met een samenvatting van de vereiste SWOT-analyse²³? (2) Ligt er een identificatie voor van de behoeften voor elke in artikel 6 bedoelde specifieke doelstelling, op basis van de uit de SWOT-analyse verkregen elementen²⁴? (3) Ligt er een behoeftebeoordeling voor inzake risicobeheer, i.v.m. het doel steun te bieden met het oog op een levensvatbaar landbouwincome en veerkracht²⁵? (4) Wordt er een prioritering en rangschikking van de behoeften vooropgesteld, met een solide motivering van de gemaakte keuzes²⁶? (5) Wordt er bij de behoeftebeoordeling rekening gehouden met de nationale milieu- en klimaatplannen, opgemaakt vanwege Europese milieuriichtlijnen en -verordeningen²⁷?

De eerste twee vragen, inzake de SWOT, worden hierna aangepakt onder [2.2.] en [2.3.]. de derde en de vierde vraag worden behandeld onder [2.4.]. Het vraagstuk of er voldoende is rekening gehouden met nationale milieu- en klimaatplannen, wordt besproken onder [2.5.].

Met het voor advies voorgelegde document voor ogen, wenst de Minaraad wat deze aspecten betreft een aantal aanbevelingen te formuleren t.a.v. het Departement Landbouw en Visserij.

2.2 Elementen van een SWOT-analyse – algemeen

[14] **Het belang van de SWOT-analyse.** De op te maken SWOT-analyse is een belangrijk onderdeel van de strategische oefening die de Lidstaat hoort te ondernemen. Deze SWOT-analyse (1) moet voor elke specifieke doelstelling van artikel 6 van het voorstel van Verordening een appreciatie van de situatie geven, en dit “*op basis van*

²³ Voorstel van Verordening, art. 96, eerste alinea, (a).

²⁴ Voorstel van Verordening, art. 96, eerste alinea, (b).

²⁵ Voorstel van Verordening, art. 96, eerste alinea, (c).

²⁶ Voorstel van Verordening, art. 96, eerste alinea, (d).

²⁷ Voorstel van Verordening, art. 96, tweede alinea.

gemeenschappelijke contextindicatoren en andere kwantitatieve en kwalitatieve actuele informatie uit studies, evaluatieverslagen, sectorale analyses en lessen uit eerdere ervaringen"; hierbij moet er, (2) voor wat de milieudoelen aangaat, verwezen worden naar de *"nationale plannen die voortvloeien uit de in bijlage XI bedoelde wetgevingsinstrumenten"*, i.e. de klimaat-, milieu- en natuurplannen in uitvoering van Europese milieurichtlijnen²⁸. Eenmaal opgemaakt, hoort de SWOT-analyse (3) als bijlage toegevoegd te worden bij de strategienota²⁹; (4) hoort ze samengevat te worden in de behoeftebeoordeling³⁰; en (5) moet ze, samen met de behoeftebeoordeling, de basis vormen van de op te maken interventiestrategie³¹

- [15] **Leg een duidelijke SWOT-analyse of samenvatting hiervan voor.** De Minaraad wijst op het belang van een echte, systematische SWOT.
- [16] **Het LARA 2018 kan op zich niet als de vereiste SWOT worden opgevat.** In de op 3 mei geboden uiteenzetting en in de *Ontwerp Strategienota* (p. 3) werd er gesteld dat er bij de opmaak van het onderbouwend document is voortgebouwd op diverse SWOT's, waaronder die van het Landbouwrapport (LARA) 2018. Het is zo dat het LARA 2018 op zich niet minder dan negen SWOT-analyses bevat³². Hoewel er niet als zodanig naar verwezen wordt in het voor advies voorgelegde document, zou de eerste SWOT van LARA 2018 – i.e. de algemene – opgevat kunnen worden de SWOT van de Vlaamse landbouw.

Toch is de Minaraad van oordeel dat die analyse van het LARA niet voldoet in het licht van de vereisten van artikel 103.2. van de ontwerpverordening. Onder meer wordt er in het LARA 2018 slechts zeer terloops verwezen naar *"nationale plannen die voortvloeien uit de in bijlage XI bedoelde wetgevingsinstrumenten"*³³, en wanneer er naar die plannen verwezen wordt, wordt, gebeurt dat niet in functie van de SWOT die vereist wordt op grond van het voorstel van Verordening. Dit is ook logisch, aangezien het LARA niet met deze intentie werd opgemaakt.

Vork 5 – betreffende de vereiste SWOT-analyse

NATUURPUNT EN BBL

Natuurpunt en BBL stellen vast dat er geen duidelijke SWOT-analyse, of samenvatting hiervan, vervat is in de Vlaamse Ontwerp GLB-Strategienota of het eraan toegevoegde onderbouwend document. Het is inderdaad zo dat er in de Ontwerpstrategienota diverse SWOT-overwegingen verwerkt lijken te zijn (in verspreide orde) en dat het Onderbouwend document in belangrijke mate wordt gewijd aan tekstdelen met SWOT-karakter. Men zou daarom eventueel kunnen stellen dat het onderbouwend document

²⁸ Voorstel van Verordening, art. 103.2., 2^{de} en 4^{de} alinea.

²⁹ Voorstel van Verordening, art. 95.2., (b).

³⁰ Voorstel van Verordening, art. 96, (a).

³¹ Voorstel van Verordening, art. 91, 2^{de} alinea.

³² ... met name één betreffende land- en tuinbouw in het algemeen (p. 130), één voor de akkerbouw (p. 210), één voor de groententeelt (p. 252), één voor de fruitteelt (p. 283), één voor de sierteelt (p. 312), één voor de vleesvee-sector (p. 343), één voor de melkvee-sector (p. 376), één voor de varkenssector (p. 409), en één voor de pluimvee-sector (p. 435). Over de totstandkoming van de verschillende sectorale SWOT's in het kader van LARA 2018 wordt gesteld dat begin 2018 vijf workshops werden georganiseerd om een SWOT-analyse te maken van de verschillende sectoren.

³³ Met name zijn er in LARA 2018 korte verwijzingen naar de "Vlaamse Mestactieplannen" (p. 89; ook p. 256, 287 en 348 en 367 en 433), het Luchtbeleidsplan (p. 94), de Programmatische Aanpak Stikstof (p. 94, 178 en 343), het Vlaamse klimaatbeleidsplan 2021-2030 (p. 163) en het Actieplan voor de bio-economie (p. 181).

de bewuste SWOT-analyse uitmaakt, en dat de “strategienota” daarvan de samenvatting vormt, maar er wordt niet duidelijk gezegd dat dit nu de bedoeling is – en het blijkt niet echt uit de aard van de teksten zelf. Het zou ook kunnen dat de resultaten van de in 2017 gevoerde stakeholderbevraging opgevat moeten worden als de SWOT, maar de resultaten hiervan maken geen deel uit van het dossier, en er ligt ook geen daaruit afgeleide SWOT-samenvatting voor.

BOERENBOND EN LANDELIJK VLAANDEREN

Boerenbond en Landelijk Vlaanderen stellen vast dat er wel degelijke “ontwerpbouwstenen” voorliggen voor het strategisch plan van het GLB. De SWOT-analyse, de behoefteanalyse en de krachtlijnennota (de ontwerp strategie die voor advies voorligt) zullen, samen met de interventiestrategie, in globa beoordeeld moeten worden in het strategisch plan GLB. Bij de integratie zal rekening gehouden moeten worden met de aanbevelingen punt 2.3.

2.3 Elementen van een SWOT-analyse – klimaat, milieu en natuur

[17] **Vereisten inzake de SWOT wat betreft de klimaat-, milieu- en natuurelementen.** Uit het voorstel van Verordening kunnen een aantal vereisten afgeleid worden inzake de vereiste klimaat-, milieu- en/of natuurelementen in de op te maken SWOT:

- Zoals al aangehaald, moet de SWOT-analyse, wat betreft de in artikel 6, lid 1, onder (d), (e) en (f), vastgestelde specifieke doelstellingen, verwijzen naar nationale plannen die voortvloeien uit de in bijlage XI bedoelde milieurichtlijnen en -verordeningen.
- In het licht van het vereiste van artikel 92 van het voorstel van Verordening, met name dat er een milieuverbetering beoogd moet worden in vergelijking met vorige periode, zouden de beleidsmakers in principe al in SWOT moeten nagaan in welke mate de interventies in planperiode 2014-2020 al of niet hebben bijdragen tot het behalen van de doelen – i.e. ze moeten een strategie opstellen op basis van “*kwantitatieve en kwalitatieve actuele informatie zoals studies, eerdere evaluatieverslagen, sectorale analyse, en lessen die uit eerdere ervaringen zijn getrokken*”.

In de hierna volgende paragrafen worden er voor de onderscheiden klimaat-, milieu- en natuurthema’s indicaties gegeven van wat er door de Ontwerpstrategie wordt geboden en wat er vereist zou zijn. Telkens wordt bondig geschetst (1) wat de Ontwerpstrategie en het Onderbouwend document voor het betrokken thema bevatten, (2) naar welke rapporten en beleidsplannen er hierbij verwezen wordt en welke bijkomende verwijzingen nuttig geweest zouden zijn in functie van een SWOT, en (3) wat een mogelijke conclusie is.

[18] **Wat de klimaatproblematiek aangaat.** In de Ontwerpstrategie wordt de uitdaging voor de landbouwsector als volgt in beeld gebracht: “*Het ontwerp Vlaams Klimaatbeleidsplan 2021-2030 legt voor de landbouwsector het doel vast om in 2030 een broeikasgasreductie te realiseren van 26 % ten opzichte van 2005. Het geeft ook het beleidskader mee aan voor concrete mitigatiemaatregelen voor de landbouwsector. Daarenboven bepaalt het ontwerp van het Vlaams adaptatieplan 2021-2030 dat we onze landbouw moeten wapenen om de gevolgen van de klimaatverandering op te vangen.*” Er wordt gewezen op diverse kansen, met name deze die gelegen zijn aan “*een*

brongerichte aanpak, *“productiviteit doen stijgen”*, *“energie-efficiëntie verbeteren”*, *“kringlopen verbeteren”*, *“de mogelijkheden van C-opslag”* en de diverse mogelijkheden om te komen tot aanpassing aan klimaatverandering³⁴.

In het Onderbouwend document wordt gewezen op de extra nood aan ruimte die ontstaat door de mitigatie- en adaptatieuitdagingen voor landbouw³⁵. Ook in het Onderbouwend document wordt een relatief uitgebreide, SWOT-achtige, inschatting gegeven van de uitdagingen van het klimaatbeleid in relatie tot landbouw³⁶. In verband met klimaatbeleid worden er bovendien afzonderlijke besprekingen gegeven van de kwestie van dierlijke versus plantaardige eiwitten, de kwestie van de reductie van het energiegebruik in de landbouw, en het vraagstuk van adaptatie³⁷.

In de nodenanalyse wordt onder meer verwezen naar Vlaamse Overheid (2018), Vooruitgangrapport 2016-2017. Vlaams klimaatbeleidsplan 2013-2020. Luik mitigatie, naar Vlaamse Overheid (2018), Vlaams klimaatbeleidsplan 2021-2030, en naar diverse VMM- en andere rapporten, bv. Brouwers, J., et al., (2015) MIRA Klimaatrapport, en Maertens E., et al. (2016) Klimaatmitigatie in landbouw (departement Landbouw en Visserij). Het concrete gebruik dat gemaakt is van de rapporten (i.e. de relatie tussen tekst en bibliografie) is niet altijd even duidelijk.

Het geheel lijkt voor de Minaraad een correcte benadering, aangezien er in de Ontwerpstrategie verwezen wordt naar een nationale reductiedoelstelling (-26%) op basis van een nationaal plan in uitvoering van Europese reglementering, en ook omdat er besproken wordt hoe deze doelstelling zou kunnen worden behaald en wat hier de kansen zijn. Er wordt evenwel weinig direct, doelbewust, geëxpliciteerd en afgewogen wat nu, in verband met deze reductiedoelstelling, voor de landbouwsector de sterktes, zwaktes, kansen of bedreigingen zijn. Er wordt bijvoorbeeld vooralsnog niet echt verwezen naar de belangrijke potentiële bijdrage van landbouw aan adaptatie, die gegenereerd zou kunnen worden door een integrale landschapsaanpak (groenblauwe netwerken)³⁸, waarbij vanzelfsprekend ook de kwestie aan de orde zal zijn van de verenigbaarheid van interventies (en de resultaten hiervan) met de landbouwbestemming waarin deze ingrepen plaatsgrijpen. Een bijkomende uitdaging zal er ook in bestaan om aandacht te hebben voor de mogelijke impact die veranderingen in het landbouwsysteem kunnen hebben op de emissies van broeikasgassen in andere landen (via export-/import-relaties).

- [19] **Wat de problematiek van luchtkwaliteit aangaat.** In de Ontwerpstrategie staat niks betekenisvols in relatie tot luchtkwaliteitsbeleid als zodanig. In het Onderbouwend document wordt wel, bij het stuk over bodem en nutriënten, ook een tekstdeel uitgeschreven over verzuring via luchtverontreiniging³⁹.

In het Onderbouwend document wordt er, in verband met dat bewuste tekstdeel, in de bibliografie gerefereerd naar een vijftal VMM-rapporten inzake de

³⁴ Vlaamse ontwerp GLB-strategie, p. 9.

³⁵ Onderbouwend document, p. 34.

³⁶ Onderbouwend document, p. 42 e.v.

³⁷ Onderbouwend document, p. 46 e.v.

³⁸ Zie hiervoor o.a.

<https://www.ilvo.vlaanderen.be/expertisecentrumlandbouwenklimaat/NL/Onderzoek/Landschap/tabid/11074/Default.aspx>

³⁹ Onderbouwend document, p. 53 e.v.

luchtkwaliteitsproblematiek van de landbouw. Er is ook een zeer korte verwijzing naar het Luchtbeleidsplan⁴⁰, maar er wordt geen systematisch inzicht geboden in het feit dat dit Luchtbeleidsplan voortvloeit uit bepaalde Europese regelgeving of dat het bepaalde doelstellingen bevat met relevantie voor de landbouw. Er wordt geen SWOT voorgelegd inzake de haalbaarheid, voor de landbouw, van de gestelde luchtkwaliteitsdoelen, of er wordt niet verwezen naar een eventueel equivalent SWOT in het luchtbeleidsplanning zelf; ook de in die bewuste plannen gemaakte doorrekeningen zouden duidelijker mee kunnen worden genomen in het voorliggende proces⁴¹.

Aangezien investeringen in maatregelen voor betere luchtkwaliteit het voorwerp geweest zijn van VLIF-steun in de aflopende planperiode (gericht op een algemeen ammoniakreductiebeleid, maar onder meer ook i.v.m. de programmatische aanpak stikstofdepositie⁴²), beveelt de Minaraad aan om ook de beoordeling te doen m.b.t. de aankomende planperiode, i.e. om van luchtkwaliteitsbeleid een afzonderlijk item in de SWOT-analyse te maken (i.e. niet als onderdeel van bodembeleid op te vatten) en om uitvoeriger in te gaan op de problematiek bij de daarop te steunen behoeftebeoordeling.

[20] **Wat de problematiek van bodemkwaliteit en bodemerosie aangaat.** In de Ontwerpstrategie wordt de bodemproblematiek vooral gepresenteerd als een opportuniteit: *“Een duurzaam bodembeheer leidt tot een gezonde bodem. Ook in het kader van klimaatadaptatie is een gezonde bodem uiterst belangrijk. Bij extreme weersomstandigheden kan een gezonde bodem een werkelijk verschil betekenen om teeltschade te voorkomen. Zowel de biologische, chemische als fysische eigenschappen van de bodem dragen bij tot de globale kwaliteit van de bodem.”* Wat de bodemproblematiek aangaat, wordt er verder gewezen op de kwesties (zwaktes? kansen?) van het C-gehalte, erosie en verdichting⁴³. In het Onderbouwend document wordt bovendien ook uitgebreid ingegaan op de nutriënten-problematiek, evenwel nog met het MAP5 (2015-2018) als ijkpunt⁴⁴. Eveneens wordt er uitgebreid ingegaan, in het Onderbouwend document, op de kwestie van het C-gehalte van de bodem en op de erosieproblematiek, evenwel zonder dat daar een duidelijke omschrijving van een beleidsbehoefte uit afgeleid wordt⁴⁵.

Wat de erosieproblematiek betreft, wordt er in de voor advies voorgelegde documenten vooralsnog geen behoefte geuit.. Wat dit betreft herinnert de Minaraad aan zijn vraag om te komen, na de inwerkingtreding van het nieuwe beleid in 2016⁴⁶, tot een afdoende, goed doorgesproken en geïntegreerde ex-post evaluatie van het erosiebeleid, zodat verbetervoorstellen geformuleerd worden voor het gehele pakket aan erosie maatregelen⁴⁷.

Er wordt, in verband met de relatief uitvoerige tekstdelen over bodem in het Onderbouwend document, onder meer verwezen naar rapporten zoals VMM (2013),

⁴⁰ Onderbouwend document, p. 55. Voor een duiding, zie tabel in bijlage bij dit advies.

⁴¹ VLAAMSE REGERING (2018).

⁴² VLAAMSE REGERING (2016)

⁴³ Vlaamse ontwerp GLB-strategie, p. 10.

⁴⁴ Onderbouwend document, p. 48 e.v.

⁴⁵ Onderbouwend document, resp. p. 56 e.v. en p. 58 e.v.

⁴⁶ VLAAMSE REGERING (2017).

⁴⁷ MINARAAD, SERV, SALV (2019), §64.

Milieurapport, VMM (2017) Nutriënten in oppervlaktewater in landbouwgebied, resultaten MAP-meetnet 2016-2017, VLM (2018), Mestrapport 2017 en Departement Landbouw en Visserij (2018), Randvoorwaarden-erosiebestrijding. Er wordt ook verwezen naar een onbepaald document van het Planbureau voor Omgeving, dat in de bibliografie lijkt te ontbreken.

Zoals uit de tabel bij dit advies blijkt, is er geen Europese regelgeving die zich exhaustief met bodembeleid inlaat – voor nutriënten is dat wél het geval, maar die regelgeving situeert zich bij het waterbeleid (zie hierna). Logischerwijze ligt er ook geen Vlaams of nationaal plan voor dat bodemdoelstellingen bevat en hoeft de SWOT inzake landbouwbodems dus niet op dezelfde wijze georiënteerd te worden als bij de andere milieuproblematieken.

Niettemin is er de LULUCF-verordening, die een *no-debit-rule* introduceert. Hiervan is geen spoor terug te vinden in de Ontwerpstrategie of in het Onderbouwend document, laat staan een sterkte-zwakte analyse in dat verband. Wat deze problematiek betreft verwijst de Minaraad naar eerder verleende advieswerk: “*De raden ondersteunen de doelstelling om de no-debit-rule binnen Vlaanderen te realiseren.*”⁴⁸. In dat licht is het nuttig te analyseren wat de sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen zijn in dat verband voor de Vlaamse landbouwsector en bosbouwsector.

[21] **Wat de problematiek van waterkwaliteit en waterkwantiteit aangaat.** Door water aan te brengen als een kritische succesfactor voor alle landbouwactiviteiten (“*Water is een onmisbare productiefactor in de land- en tuinbouwsector.*”), wordt de waterproblematiek impliciet in eerste instantie als een bedreiging geponeerd: die kritische factor kan immers falen. Verder worden terloops, bij de opsomming van mogelijks in te zetten instrumenten, volgende problemen vermeld: “*het risico op nutriëntenuitspoeling*”, “*de afstroom van water*”, alsook puntvervuiling en diffusie vervuiling. Er wordt gewezen op de kansen i.v.m. “*de aanleg van bufferstroken of oeverzones, waterconservering en creatie van win-win-situaties voor de landbouwers*” alsook wat betreft het “*rationeel omgaan met water*”⁴⁹. In het Onderbouwend document wordt de problematiek van waterkwaliteit en waterkwantiteit vanuit vergelijkbare oogpunten beschreven⁵⁰.

Er wordt bij dit alles onder meer verwezen naar de rapporten LENDERS, S. et al. (2010), Milieudruk in de landbouw op basis van gegevens van het Landbouwmonitoringsnetwerk 2005-2008, VMM (2018d), Waterbeschikbaarheid, en Departement Landbouw en Visserij (2018), Watergebruik en –beschikbaarheid in de landbouw en agrovoeding. Ook hier ontbreekt een systematische sterkte/zwakte inschatting. Men zou ervan uit kunnen gaan dat de SWOT gevat is in de recent geadviseerde VMM-nota met waterbeleidskwesties⁵¹, maar die verwijzing ontbreekt. Meer in detail lijkt het aangewezen te verwijzen naar de doelstellingen van de lopende en de toekomstige stroomgebiedbeheerplannen (in uitvoering van de Kaderrichtlijn Water), of van het MAP5 en het onlangs vastgestelde MAP6 (in uitvoering van de Nitraatrichtlijn) (zie tabel in bijlage bij dit advies).

⁴⁸ SERV/SALV/MINARAAD (2018), pp. 48-50.

⁴⁹ Vlaamse ontwerp GLB-strategie, p. 10-11.

⁵⁰ Onderbouwend document, p. 60 e.v.

⁵¹ COORDINATIECOMMISSIE INTEGRAAL WATERBELEID (2018).

De Minaraad adviseert om te streven naar een onderling versterkende relatie tussen de uitvoering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water, niet alleen vanwege de uitgesproken inhoudelijke verbanden, maar ook omdat beide implementatiepaden Europeesrechtelijk volgens gelijktijdige cycli verlopen. Een goede afstemming vangt, aldus het voorstel van Verordening, aan met het systematisch en doelbewust beschrijven van sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen van de Vlaamse landbouw in het licht van de doelstellingen die voortvloeien uit de Europese waterregelgeving. Een dergelijke beschrijving ontbreekt vooralsnog in de Ontwerpstrategie of het Onderbouwend document.

- [22] **Wat de problematiek van pesticiden aangaat.** In de Ontwerpstrategie wordt er slechts kort melding gemaakt van “*emissies van gewasbeschermingsmiddelen door zowel puntvervuiling als diffuse verontreiniging*”⁵². In het Onderbouwend document wordt er onder meer op gewezen dat de “*Seq-index, in 2011 gelijkgesteld aan 100, stijgt over de periode 2011-2016 nadat die in het begin van de eeuw een spectaculaire daling kende door het uit de handel nemen van de meest toxische producten*”⁵³.

Bij dit alles is er in de tekst van het Onderbouwend document een onduidelijke verwijzing naar een rapport van het Departement Landbouw en Visserij. Er zijn geen referenties naar rapporten die ingaan op de gevolgen van de inzet van diverse gewasbeschermingsmiddelen op de biodiversiteit of de waterkwaliteit. Er is geen verwijzing naar het in uitvoering van Europese regelgeving opgemaakte Vlaams Actieplan Duurzaam Pesticidengebruik 2018-2022 (zie tabel in bijlage bij dit advies). Het is niet duidelijk welke sterktes, zwaktes, kansen of bedreigingen in rekening zullen worden gebracht bij de inschatting van de behoeften inzake pesticidengebruik.

Bij dit alles adviseert de Minaraad om de pesticidenproblematiek, op het niveau van behoeftebeoordeling, niet alleen op te vatten als een probleem van residu's in de omgeving – op zich belangrijk – maar ook als een beleidsmatige uitdaging en kans voor de landbouw, waarbij , verder bouwend op de maatregelen die al genomen worden, aspecten zoals toenemende resistentie, bodembiodiversiteit en het potentieel van natuurlijke bestrijders en bestuivers in beeld wordt gebracht.

- [23] **Wat de biodiversiteitsproblematiek aangaat.** De problematiek van aan landbouw gebonden biodiversiteit wordt in de Ontwerpstrategie vooral gepresenteerd als een verhaal van sterkten en opportuniteiten: “*Door hun kennis over lokale terreinomstandigheden en ervaring met beheerwerken zijn [landbouwers] een zeer waardevolle partner in de zorg voor biodiversiteit en landschap. Daarenboven is het landbouwlandschap ook de thuis van heel wat dieren en planten, de zogenoemde agrobiodiversiteit⁵⁴. [...] Daarnaast kunnen landbouwers bijkomende diverse (niet-productieve) activiteiten in hun bedrijfsvoering opnemen die een meerwaarde betekenen voor de biodiversiteit en het landschap.*” ... er is in de gepresenteerde Ontwerpstrategie dus in het geheel geen sprake van enige zwakte of bedreiging (i.e. van landbouw naar biodiversiteit toe of omgekeerd)⁵⁵. Deze merkwaardige lijn wordt in

⁵² Ontwerp Vlaamse GLB-strategie, p. 10.

⁵³ Onderbouwend document, p. 63 e.v.

⁵⁴ Hierbij dient te worden opgemerkt dat de term “*agrobiodiversiteit*” voor verwarring kan zorgen, vermits die term in principe slaat op de diversiteit van landbouwdieren en -gewassen, terwijl men het in deze tekstpassage over een iets bredere categorie lijkt te hebben. Beter is gebruik te maken van “*aan landbouw gebonden biodiversiteit*”.

⁵⁵ Ontwerp Vlaamse GLB-strategie, p. 11.

het Onderbouwend document verder gezet: de passage over biodiversiteit is er nog laconieker dan deze in de Ontwerpstrategie⁵⁶.

In de korte tekst van het Onderbouwend document wordt er niet direct verwezen naar enig onderzoeksrapport, terwijl die nochtans wel beschikbaar zijn⁵⁷. In de bibliografie zijn er dan toch enige verwijzingen terug te vinden: bv. Van Gossum P., et al. (2014) Hoofdstuk 11 - Ecosysteemdienst voedselproductie, in Stevens, M. et al. (eds.) (2014), Natuurrapport - Toestand en trend van ecosystemen en ecosysteemdiensten in Vlaanderen; er is ook een verwijzing naar de uit 2009 daterende Natuurverkenning 2030, maar dan in verband met de perspectieven inzake landgebruik. Elke verwijzing naar de Vlaamse plannen inzake de uitvoering van de Habitatrichtlijn of de Vogelrichtlijn ontbreekt (zie tabel in bijlage bij dit advies), laat staan dat er een sterkte/zwakte-analyse of analyse van kansen en bedreigingen voorligt in verband met de daaruit voortvloeiende natuurdoelen. Er wordt evenmin aandacht besteed aan de wisselwerking tussen het landbouwbeleid en het natuurbeleid inzake de aan landbouw gebonden biodiversiteit, en de daaraan verbonden sterktes, zwaktes, bedreigingen en kansen.

De feitelijke relevantie van de te leggen relatie tussen landbouwbeleid en biodiversiteitsbeleid blijkt hieruit dat, van de 44 habitats die in Vlaanderen worden opgevolgd in uitvoering van de Habitatrichtlijn, er voor 20% effecten zijn van intensivering, schaalvergroting en specialisatie in de landbouw, en er voor 16% problemen zijn door omzetting van grasland naar akker of ander landgebruik. Bovendien houden 5 van de 6 recent opgemaakte soortenbeschermingsplannen voor vogelsoorten verband met landbouwactiviteiten; evenzo houden 9 van de 10 soortenbeschermingsplannen voor andere dan vogelsoorten een verband met landbouw⁵⁸.

De Minaraad adviseert dan ook om een uitvoeriger SWOT op te maken van het landbouwbeleid wat betreft aan landbouw verbonden biodiversiteit, en daarin ook die aspecten van het natuurbeleid en het waterbeleid te betrekken die kunnen leiden tot een versterking of een verzwakking van de effectiviteit van het beleid voor aan landbouw verbonden biodiversiteit.

[24] **Algemene appreciatie van de SWOT-analyse.** De Minaraad stelt vast dat uit het voorgelegde dossier valt af te leiden dat er nog werk is om de SWOT-analyse op gebied van milieu, natuur en klimaat uit te werken en/of de beschikbare SWOT-elementen te vervolledigen. Het is dus moeilijk om de voorgelegde ontwerpstrategienota, voor zover die kan worden opgevat als de behoeftebeoordeling, vanuit dat oogpunt te appreciëren.

In de voorgelegde documentatie – zowel de Onderbouwende nota als de Ontwerpstrategie met daarin de kaderschets van 1.1. naast de omschrijving van de krachtlijnen 5 en 6 – ontbreekt een systematische inschatting van de zwaktes, sterktes, opportuniteiten en bedreigingen van landbouw in relatie tot de diverse klimaat-, milieu- en natuurproblematieken, evenals (uitzonderingen daargelaten) systematische

⁵⁶ Onderbouwend document, de regels omstreeks de paginawissel tussen p. 67 en p. 68.

⁵⁷ Zoals bijvoorbeeld de natuurindicatoren van het INBO, zie o.a. <https://www.inbo.be/nl/natuurindicator/algemene-broedvogelindex>.

⁵⁸ Voor de habitats, zie PAELINCKX et al. (2019); voor de soortenbeschermingsplannen, zie <https://www.natuurenbos.be/SBP>.

verwijzingen naar de nationale plannen in uitvoering van de Europese wetgeving inzake milieu en klimaat.

Niet alleen vanwege het feit dat dit vereist wordt in het voorstel van Verordening, maar ook omwille van de opportuniteit om met een nationaal plan op de specifieke noden en kansen in Vlaamse context te kunnen inspelen, vindt de Minaraad het nodig dat de relevante Vlaamse klimaat-, milieu- en natuurbeleidskaders mee worden opgenomen, met name wanneer die inzake die bewuste milieudrukken in verband met landbouw doelstellingen hebben geformuleerd en/of indien ze verwijzen naar instrumenten die verankerd zijn in het GLB.

2.4 Vanuit het oogpunt van de identificatie van de behoeften

[25] **Zeven krachtlijnen dekken negen specifieke doelstellingen.** Centraal in de voorgelegde Ontwerpstrategie Vlaams GLB staan zeven krachtlijnen. Vanuit het oogpunt van “behoeftebeoordeling” zouden deze krachtlijnen opgevat kunnen worden als het benoemen en synthetiseren van afzonderlijke behoeften.

Ook vormen deze krachtlijnen een doorvertaling, naar het Vlaamse niveau, van de negen specifieke doelstellingen van artikel 6, lid 1, van het voorstel van Verordening. Meer specifiek wordt in de Ontwerpstrategie bij elke krachtlijn aangegeven tot welke specifieke doelstelling uit de ontwerpverordening deze beoogt bij te dragen.

Vanwege hun prioriterend karakter, is het nuttig de zeven krachtlijnen kort weer te geven. Dit gebeurt in navolgende tabel, waarbij telkens ook het verband gelegd wordt met de drie specifieke doelstellingen uit artikel 6, lid 1, van het voorstel van Verordening, die voor de Minaraad relevant zijn, met name d), e) en f):

Kruistabel, waarbij de verbanden weergegeven worden tussen enerzijds de “krachtlijnen” uit de <i>Ontwerp Strategienota</i> , en anderzijds de drie direct voor de Minaraad relevante specifieke doelen uit art. 6 van het Voorstel van Verordening. De code is “ja” (= er is een verband) of “neen” (= er is geen verband). <i>Het gaat om de verbanden zoals ze aangemerkt staan in de Vlaamse Ontwerp GLB-Strategienota – deze verbanden worden er met name gelegd in de titelkadertjes waarmee de onderscheiden krachtlijnen telkens worden ingeleid</i>	Specifieke doelstellingen uit art. 6, lid 1, die de Minaraad direct aangaan		
	<i>d) bijdragen tot matiging van en aanpassing aan klimaatverandering tot duurzame energie</i>	<i>e) bevorderen van duurzame ontwikkeling en efficiënt beheer van natuurlijke hulpbronnen zoals water, bodem en lucht</i>	<i>f) bijdragen tot de bescherming van biodiversiteit, versterken van ecosysteemdiensten en in stand houden van habitats en landschappen</i>
(1) Innovatie en kennisdeling versnellen als hefboom voor competitiviteit en het anticiperen op maatschappelijke en ecologische uitdagingen	ja	Ja	ja
(2) Ondernemerschap en vakmanschap stimuleren voor een dynamische, weerbaardere en duurzame land- en tuinbouwsector (enz.).	neen	Ja	neen
(3) Verduurzamen van het inkomen van de land- en tuinbouwer (enz.).	Neen	Neen	neen
(4) Aandeel aan instromers in de land- en tuinbouwsector verhogen	Neen	Neen	neen
(5) Een klimaatslimme duurzame land- en tuinbouw intensiveren	Ja	Neen	neen
(6) Aandacht en zorg voor natuurlijke hulpbronnen, biodiversiteit en landschappen	Neen	Ja	ja

(7) De open ruimte en het lokaal economische en maatschappelijk weefsel in de echte plattelandsgebieden versterken	Ja	Ja	ja
--	----	----	----

De Minaraad stelt vast dat de drie specifieke klimaat-, omgevings- en natuurdoelstellingen uit artikel 6 van het voorstel van Verordening (althans in principe gedekt) zijn door vijf van de zeven behoeften/krachtlijnen.

[26] **Twee krachtlijnen direct gewijd aan de thematiek van veerkracht enz.** De Minaraad noteert dat het er bij de tweede krachtlijn van de Ontwerpstrategie – "Ondernemerschap en vakmanschap stimuleren voor een dynamische, weerbaardere en duurzame land- en tuinbouwsector in samenhang met haar natuurlijke omgeving en de maatschappelijke context" – om gaat om *"veerkrachtige en toekomstgerichte landbouwverdienmodellen te ontwikkelen in samenhang met de natuurlijke omgeving, de maatschappelijke context en de kansen en uitdagingen van de markt"*⁵⁹. Bij de derde krachtlijn – de behoefte het landbouwincome te verduurzamen – wordt gewezen op het gegeven dat *"het inkomen in de landbouwsector [...] volatiel [is] [...], [dat] een land- of tuinbouwbedrijf [...] vaak kapitaals- en arbeidsintensief [is] [...]. De productiekosten voor onder meer arbeid, grond, de steeds strengere milieu- en gezondheidsnormen [...] zijn hoger dan in andere regio's in de wereld en worden door de markt onvoldoende vergoed."*^{60- 61}

[27] **Het vraagstuk van de prioriteitsbepaling, inclusief solide motivering.** Door de negen specifieke doelstellingen van de ontwerpverordening door te vertalen in de zeven vermelde krachtlijnen – die telkens kunnen worden opgevat als synthese van behoeften – brengt het Departement Landbouw en Visserij in zekere zin *"een prioritering en rangschikking van de behoeften"*⁶² tot uitdrukking. Door het naar voor schuiven, ten slotte, van de drie thema's *"innovatie – samenwerking – focus op de echte landbouwer"* als *"cruciale rode draden in het verhaal"*⁶³, wordt er bijkomend reliëf aangebracht.

Artikel 39 VWEU			
Algemene doelstellingen	<ul style="list-style-type: none"> - Bevorderen van slimme, veerkrachtige en gediversifieerde landbouwsector, voedselzekerheid garanderen; - Intensiveren milieuzorg en klimaatactie, bijdragen aan verwezenlijking milieu- en klimaatdoelstellingen - Versterken van het sociaaleconomische weefsel van de plattelandsgebieden 		
Kracht-lijne	Economisch <ul style="list-style-type: none"> - Ondernemerschap en vakmanschap - Verduurzamen inkomen 	Milieu en klimaat <ul style="list-style-type: none"> - Hulpbronnen en biodiversiteit - Klimaat 	Sociaal <ul style="list-style-type: none"> - Instroom en generatiewissel - Echte plattelandsgebieden
Noden-analyse	Weerbaarheid marktrisico's (p. 3); Probleemgevoeligheid en stressfactoren (p. 5);	Verminderen van broeikasgasemissies (p. 43); Dierlijke/plantaardige eiwitten (p. 46);	Leeftijd en opvolging (p. 40); Open ruimte (p. 69); Economisch en maatschappelijk weefsel (p. 69);

⁵⁹ Ontwerp Strategienota, p. 6.

⁶⁰ Ontwerp Strategienota, p. 7.

⁶¹ In het onderbouwend document is een deel gewijd aan *"weerbaarheid marktrisico's"* (p. 3) en *"weerbaarheid weersrisico's"* (p. 24). Bij de vermelding van de bronnen wordt een studie van het ILVO uit 2013 vermeld, getiteld: *"Risico-perceptie, attitude ten opzichte van risico en risicomangement in de Vlaamse landbouw."*

⁶² Voorstel van Verordening, art. 96, (d).

⁶³ Ontwerp Strategienota, p. 4.

	Versterken marktpositie (p. 8); Markt- en prijs-transparantie (p. 14); Weerbaarheid weersrisico's (p. 24); Diversificatie van activiteiten (p. 26); Digitalisering, incl. precisie-landbouw (p. 28); Levenslang leren (p. 28); Specialisatie (p. 31) Toegang tot grond (p. 33); Toegang tot kapitaal (p. 37); Toegang tot arbeid (p. 38); Onzekerheid over inkomen (p. 40); Relatie inkomen en markt (P.M.) (p. 40).	Reductie energiegebruik (p. 47); Klimaatadaptatie (p. 48); Bodemmanagement: - vermesting/verzuring (p.49); - koolstofgehalte (p. 57); - bodemerosie (p. 59); Duurzaam waterbeheer: - kwaliteit/kwantiteit (p. 61); - gewasbescherming (p. 64); Eco-efficiëntie (p. 67); Multifunctionele landbouw / biodiversiteit (p. 68);	Armoede (p. 69); Bereikbaarheid (p. 70)
Rode draden	<ul style="list-style-type: none"> - Samenwerking - Samenwerking horizontaal (p. 17); Samenwerken/verminderen voedselverliezen (p. 22); Samenwerking verticaal (p. 19); Samenwerking voor circulaire stromen (p. 19) - Innovatie (KL1) - Innovatie (p.1) - Focus op de echte landbouwer 		

De drie samen – krachtlijnen, concrete noden en rode draden – werpen een licht op de prioriteiten die de stellers van de Ontwerpstrategie ontwaren. In de ontwerpstrategienota wordt volgende samenvatting geboden: *“De Vlaamse overheid streeft naar de ontwikkeling en een rechtszekere toekomst voor alle vormen van duurzame land- en tuinbouw, waarbij ecologische, economische en sociale elementen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Hiervoor zal ze in het Vlaamse landbouwbeleid effectieve en efficiënte maatregelen uitwerken binnen een stimulerend en doelgericht kader dat rekening houdt met de landbouw- en bedrijfsrealiteit, de natuurlijke omgeving en de maatschappelijke context.”*⁶⁴.

VORK 6 – inzake de identificatie van de behoeften

NATUURPUNT EN BBL

Door de identificatie van de behoeften te enten op het Triple P duurzaamheidsmodel in plaats van het ei-model, ontbreekt het in voorliggende Ontwerpstrategie aan de kernbehoefte om middels een adequaat plan op een boer-inclusieve manier de transitie te kunnen maken naar een landbouwsysteem dat voedselvoorziening kan verzekeren binnen de grenzen van onze natuurlijke omgeving en dat weerbaar is tegen actuele ecologische uitdagingen en tegen onafwendbare transformatieve trends. Nochtans werd de noodzaak voor een dergelijke transitie reeds afdoende aangetoond⁶⁵. Binnen het Triple P-duurzaamheidsmodel krijgt gedoogd overschrijden van milieugrenzen de perceptie van deugdelijk evenwichtsdenken in relatie tot economische en sociale parameters. Op lange termijn maakt deze logica echter een economisch en sociaal leefbaar landbouwmodel onmogelijk. De milieugrens is dus de absolute grens die als basis moet worden meegenomen, in de eerste plaats voor de leefbaarheid van de landbouw zelf. Daarnaast kan uit voorgestelde “rode draden” en voornaamste

⁶⁴ Ontwerp Strategienota, p. 4.

⁶⁵ Verwijzingen in te voeren, onder meer MINARAAD (2017).

motiveringsgrond (“schaarse middelen”) afgeleid worden dat in deze ontwerpstrategie het economische aspect van duurzame ontwikkeling vooropstaat.

Natuurpunt en BBL vinden dat duurzaamheid in de Ontwerpstrategie verankerd worden op een wijze die conform is aan het zgn. ei-model of donut-model. Dat betekent dat elke krachtlijn en elke daaruit afgeleide interventie expliciet moet aansturen op een landbouw binnen de milieugrenzen (buitenste schil van ei-model), ook al richten sommige instrumenten zich in eerste instantie op het socio-economische aspect van de landbouw. Net daarom is het cruciaal dat er binnen de behoeften/krachtlijnen een duidelijk verband gelegd wordt met de specifieke doelstellingen uit art. 6, lid 1, uit het voorstel van Verordening.

De actuele allocatie van milieu- en klimaatbehoeften aan de respectievelijke krachtlijnen vertoont vele lacunes, waardoor Natuurpunt en BBL oordelen dat het transitiepotentieel van een toekomstig Strategisch Plan in conceptfase reeds in belangrijke mate geneutraliseerd wordt. Zo zouden bv. krachtlijnen 2 en 3 de potentie kunnen onderstrepen van natuur-inclusieve en klimaatadaptieve vormen van ondernemerschap voor zowel duurzame inkomensvorming als een veerkrachtiger en weerbaarder productielandschap (door het leveren van ecosysteemdiensten via bijvoorbeeld verhoogde inzet van ecoschema’s). Of blijft de behoefte – en het momentum – in krachtlijn 4 onbesproken om via gerichte instrumenten rond instromers en overnames het transitieproces naar integraal duurzame bedrijfsmodellen te versnellen en –waar nodig – exnovatie te faciliteren. Tenslotte ontbreekt in krachtlijn 5 – specifiek voor klimaatadaptatie – de behoefte tot klimaatslimme extensivering van landbouw, waar nu expliciet voor een intensiveringsverhaal wordt gekozen.

De nu aangebrachte elementen van behoefteanalyse zijn, vanuit het oogpunt van transitie, fundamenteel gebrekkig, en bovendien ook onvoldoende gemotiveerd en uitgewerkt. Daarmee voldoet het Ontwerpstrategie vooralsnog niet aan het voorstel van verordening, waarin immers wordt bepaald dat er “een solide motivering [moet voorliggen] van de gemaakte keuzes en indien relevant, de reden waarom bepaalde geïdentificeerde behoeften niet of slechts deels worden aangepakt in het strategisch GLB-plan.”

Ook de samenvattende tekst biedt geen duidelijkheid. Een kernuitdaging om Vlaamse landbouwpraktijken consequent binnen de grenzen van zowel sociale als ecologische omgeving te gidsen is grotendeels onuitgesproken en blijft, voor zover aanwezig, hangen in het “bijdragen aan” en het “aandacht en zorg aan” binnen krachtlijnen 5 en 6. De onderlinge samenhang met andere krachtlijnen is daarmee zoek.

BOERENBOND EN LANDELIJK VLAANDEREN

Waar anderen focussen op een snelle transitie van de land- en tuinbouw, en het GLB volledig in functie willen stellen van deze transitie, benadrukken Boerenbond en Landelijk Vlaanderen het belang van innovatie en een haalbare, geleidelijke, maar continue transformatie met de juiste focus richting verdere verduurzaming die betaalbaar is voor producent en consument. Enkel op die manier kan in voldoende mate rekening gehouden worden met de sociale, economische en ecologische dimensies van duurzaamheid. Enkel zo kan effectief en efficiënt naar de duurzaamheidsdoelstellingen worden toegewerkt.

Boerenbond en Landelijk Vlaanderen wensen te benadrukken dat de Vlaamse landbouw geplaatst moet worden in het perspectief van een Europese en mondiale context. Een deel van de GLB-middelen vervullen op vandaag een belangrijke driedelige doelstelling: buffer tegen volatiliteit, compensatie voor de hogere Europese normen en een vergoeding voor publieke dienstverlening vanuit landbouw. Zolang de markt deze driedelige doelstelling niet correct kan vergoeden is de bufferwerking van aanvullende inkomensondersteuning volgens Boerenbond en Landelijk Vlaanderen noodzakelijk. Een eerlijk en aantrekkelijk inkomen geldt als een noodzakelijk element om veerkrachtige landbouwverdienmodellen uit te bouwen in de richting van een toekomstgericht en duurzaam landbouw- en voedselsysteem. Dat gegeven alleen al noodzaakt een GLB dat op meer inzet dan op een ecologische transitie.

Boerenbond en Landelijk Vlaanderen stellen vast dat er met deze Ontwerpstrategie voor gekozen wordt om te komen tot een gelijk gewicht voor de drie pijlers in het concept duurzame ontwikkeling (het zgn. drie-pijler-model). Op die manier tracht het Departement Landbouw & Visserij, gegeven de contexten en maatschappelijke verwachtingen waarbinnen de Vlaamse land- en tuinbouw moet functioneren, een beleid te ontwikkelen dat bijdraagt aan een verdere verduurzaming van de sector in al zijn componenten.

Prioritering: het GLB moet gelijk inzetten op het economische, het ecologische en het sociale en het evenwicht tussen deze drie nastreven. Het is daarbij belangrijk dat het strategisch plan in de toekomst het juiste evenwicht zoekt tussen de drie algemene GLB-doelstellingen, namelijk de economische levensvatbaarheid, de veerkracht en het inkomen van landbouwbedrijven, betere prestaties op milieu- en klimaatgebied en op een versterking van het sociaaleconomische weefsel van plattelandsgebieden. Zo kunnen we de land- en tuinbouwsector verder verduurzamen. Een duurzaamheidsbeleid kan namelijk slechts effectief werken door een gelijk gewicht toe te kennen aan de drie pijlers. Het triple P model erkent meer dan het ei-model dat er naast grenzen van onze natuurlijke omgeving ook grenzen aan economische haalbaarheid en sociale aanvaardbaarheid zijn waarbij deze samen in overweging moeten worden genomen en in evenwicht worden gebracht. Boerenbond en Landelijke Vlaanderen stellen de vraag of het absoluut stellen van een milieugrens, los van de economische en sociale parameters binnen de mondiale context, niet zal leiden tot een "leakage" die in de eindafrekening voor het milieu negatiever is dan het zoeken naar een evenwicht tussen de drie pijlers op lokaal/Europees niveau.

Daarom achten Boerenbond en Landelijk Vlaanderen het zeer belangrijk de drie geformuleerde rode draden (innovatie, samenwerking en de focus op de echte boer) te behouden in de ontwerpstrategie en mee te nemen in de verdere opmaak van het strategisch plan.

Ten slotte merken Boerenbond en Landelijk Vlaanderen op dat krachtlijn 5 die een klimaatslimme duurzame land- en tuinbouw wil intensiveren eigenlijk duidelijk wil maken dat men intensiever wil inzetten op de klimaatproblematiek, wat zowel mitigatie als adaptatie betreft. Hetzelfde gaat op voor de lezing van krachtlijn 6 die stelt aandacht en zorg te hebben voor natuurlijke hulpbronnen, biodiversiteit en landschappen. De stelling dat hieruit voortvloeit dat deze uitdagingen van ondergeschikte orde zouden zijn, kunnen Boerenbond en Landelijk Vlaanderen niet bijtreden.

VOKA EN UNIZO

Voka en UNIZO scharen zich achter het triple P duurzaamheidsmodel waarbij een evenwicht wordt nagestreefd in de ecologische, economische en sociale belangen, waarbij voortdurend gestreefd wordt naar verbetering van efficiëntie, hogere performantie en duurzame vernieuwingen en waarbij kosten en baten van maatregelen tegenover elkaar worden afgewogen (rekening houdende met principes als haalbaarheid en betaalbaarheid). Om een gelijk speelveld te verzekeren, dienen daarbij onze Vlaamse economische activiteiten geplaatst te worden in het perspectief van een Europese en mondiale context.

2.5 Het aspect van de in rekening te brengen milieuplannen

[28] **Verwijs systematisch en volledig naar milieuplannen.** Bij de opmaak van de behoeftebeoordeling moet er, zoals in het voorstel van Verordening is voorgeschreven, rekening gehouden worden met de nationale milieu- en klimaatplannen, opgemaakt vanwege Europese milieurichtlijnen en -verordeningen (m.n. deze van Bijlage XI van het voorstel van Verordening). In de inleiding van de Ontwerpstrategie wordt er gesteld dat “*het voor zich spreekt*” dat er gezocht zou worden naar *win-win* situaties met andere Vlaamse beleidsplannen, zodat de wederzijdse werking en impact zou worden ondersteund en versterkt⁶⁶.

Maar de verwijzingen, in de Ontwerpstrategie, naar Europese milieureglementering of naar de daarop gestoelde nationale (Vlaamse) plannen zijn onvolledig en onsystematisch. Zo wordt weliswaar onder krachtlijn 5 melding gemaakt van het ontwerp Vlaams klimaatbeleidsplan 2021-2030, maar wordt er onder krachtlijn 6, inzake aandacht en zorg voor natuurlijke hulpbronnen, biodiversiteit en landschappen, enkel expliciet verwezen naar een “*actieplan water*” wat het aspect waterkwantiteit betreft⁶⁷; er zijn geen verwijzingen naar beleidsplannen inzake luchtkwaliteit, biodiversiteit of zo voort. De conclusie is dat er voorsnog niet of nauwelijks rekening wordt gehouden met deze plannen en programma’s.

[29] **Het probleem van beschikbaarheid en doorzichtigheid.** Vanwege het belang dat in het voorstel van Verordening aan deze plannen wordt toegekend⁶⁸, zou er verwacht kunnen worden dat deze plannen, met het oog op het proces dat moet leiden tot de Vlaamse strategie, gebundeld en op een eenvoudige wijze terug te vinden zouden zijn, bv. op een algemene website. Dit lijkt voorsnog niet het geval te zijn.

Volgens de Minaraad is het de taak van het Departement Omgeving om aan het Departement Landbouw de relevante informatie aan te bieden. Het is niet duidelijk of dit gebeurd is of nog te gebeuren staat. Het Departement Omgeving moet alleszins wel structureel in de gelegenheid worden gesteld om die overmaking te doen⁶⁹, zodat het

⁶⁶ Ontwerp Strategienota, p. 4.

⁶⁷ Ontwerpstrategie, p. 10. Vermoedelijk wordt hiermee verwezen naar het droogte- en overstromingsplan in het kader van adaptatie.

⁶⁸ Voorstel van Verordening, art. 96, tweede lid; art. 97.2. (b) en art. 103.2., 4^{de} alinea.

⁶⁹ Voorstel van Verordening, art. 94.2.: “*De instantie die in de lidstaat verantwoordelijk is voor het ontwerp van het strategisch GLB-plan waarborgt dat de bevoegde autoriteiten voor milieu en klimaat naar behoren worden betrokken bij de milieu- en klimaatgerelateerde aspecten van het plan.*”.

Departement Landbouw deze informatie op gepaste wijze in het strategisch GLB-plan kan opnemen.

De Minaraad maakte zelf een *prima facie* lijst op van de tot dusverre opgemaakte (ontwerpen van) dergelijke plannen (zie tabel in bijlage bij dit advies).

[30] **Appreciatie van het in rekening brengen van milieuplannen.** De Minaraad beveelt aan om, in samenwerking met de bevoegde administraties voor klimaat en milieu, een vergelijkbare lijst op te maken als deze van de bijlage van dit advies

- Welke Europese richtlijnen en verordeningen komen aldus in beeld?
- Welke concrete bepalingen in die wetgevende teksten leggen aan de Lidstaten op om langetermijnstreefcijfers vast te stellen?
- In welke concrete Vlaamse plannen worden dergelijke streefcijfers vastgesteld en wat houden die in? Op welke manier wordt er gerapporteerd over het al of niet behalen van die streefcijfers, wat is de kwaliteit van die rapportage en van de erin gehanteerde indicatoren en wat is de inhoud van de op die basis gedetecteerde trends? Dit is ook relevant voor de op het getouw te zetten evaluatiestrategie.
- Wat is de doelafstand tot de resp. streefcijfers, wat is hierin telkens het aandeel van landbouw, en wat is aldus de potentiële bijdrage die de landbouwsector op het terrein zou kunnen aanleveren in de resp. problematieken – tevens rekening houdende met het aandeel en het potentieel dat bestaat bij andere sectoren?

Met een dergelijke analyse in het licht van de “nationale” klimaat-, milieu en natuurplannen, wordt er een (deel van de vereiste) basis gelegd voor diverse mogelijke interventielogica’s en voor de opmaak van een interventiestrategie. Hierbij moet duidelijk zijn dat deze analyse zelf niet de interventielogica uitmaakt, en dat dus de keuze om een bepaald gewicht toe te kennen aan het ene type interventies versus het andere type, een kwestie van een andere orde is (zie hierna).

3 Vanuit het oogpunt van de nood aan een “interventiestrategie”

3.1 Toetsing aan het referentiekader van een “interventiestrategie”

[31] **Referentiekader.** Om daadwerkelijk te kunnen spreken van een interventiestrategie, zoals gedefinieerd in artikel 97 en 98 van het voorstel van Verordening⁷⁰, moeten, voor wat de Minaraad aangaat, volgende vragen positief beantwoord worden: (1) Worden er streefcijfers, indicatoren of mijlpalen geïntroduceerd⁷¹? (2) Wordt er een “adequate interventielogica” ontwikkeld betreffende de te ontwikkelen interventies, op maat van

⁷⁰ Volgorde van de hierna gestelde vragen bepaald door de orde van die bewuste artikelen.

⁷¹ Voorstel van Verordening, art. 97.1., (a). Aansluitend moet er aan herinnerd worden dat artikel 95.1. (f) van het voorstel van Verordening oplegt dat de nationale strategie ook een beschrijving van het in te stellen *governance*- en coördinatiesysteem zou omvatten. Artikel 101 van het voorstel van Verordening bepaalt (onder (d)) dat dit systeem onder meer een “*een beschrijving van de monitoring- en rapportagestructuur*” moet introduceren. Op grond van artikel 111 van het voorstel van Verordening wordt opgelegd een monitoringcomité op te richten. Titel VII van het voorstel van Verordening (artikel 115 tot en met 129) is gewijd aan monitoring, rapportage en evaluatie, en vangt aan dat er, in verband met de inhoud van het strategische GLB-plan, een “*prestatiekader*” moet worden opgemaakt. Er is onder meer sprake van een “*stimuleringskader voor goede milieu- en klimaatprestaties*” (art. 123 e.v.). Artikel 92 van het voorstel van Verordening bepaalt dat het plan zo moet zijn dat de bijdrage ervan tot de milieudoelen van artikel 6, lid 1, onder d), e) en f), groter zal zijn dan deze die in de periode 2014 tot en met 2020 is bekomen voor gelijkaardige doelstellingen.

het betrokken gebied⁷²? (3) Wordt onderbouwd dat de interventies kunnen bijdragen tot het behalen van de streefcijfers⁷³? (4) Is er een “match” tussen de gestelde streefcijfers en de beschikbare financiële middelen⁷⁴? (5) Ligt er een architectuur voor inzake milieu en klimaat⁷⁵? (6) Draagt deze architectuur bij tot de nationale milieuplannen⁷⁶? (7) Ligt er een invulling voor van de op grond van artikel 4 van het voorstel van Verordening vereiste definities⁷⁷? en (8) is er een gedegen beeld verschaft van het op poten te zetten conditionaliteitssysteem⁷⁸?

[32] **Een aantal elementen ontbreken.** Omdat de voor advies voorgelegde “Ontwerpstrategie Vlaams GLB” veeleer een “*sui generis*” karakter lijkt te hebben (zie [§11]), is het begrijpelijk dat er nog geen systematische set streefcijfers voorligt (vraag (1)), dus ook geen motivering die aantoont dat de streefcijfers kunnen worden behaald met de ontwikkelde interventies (vraag (3)) of met de voorziene financiële middelen (vraag (4)). Evenmin bevat de Ontwerpstrategie de gevraagde definities (vraag (7)), noch een beschrijving van het conditionaliteitssysteem (vraag (8)). De voor advies voorgelegde Ontwerpstrategie kan dan ook nog niet worden beschouwd als een adequate invulling van de interventiestrategie op grond van artikel 97 en/of het bepalen van de gemeenschappelijke elementen op grond van artikel 98. Hierna worden een aantal aanbevelingen geformuleerd m.b.t. hetgeen zou moeten voorliggen.

[33] **Wat betreft de gevraagde streefcijfers, indicatoren en mijlpalen.** Echte streefcijfers, indicatoren of mijlpalen werden, zoals gezegd, als dusdanig niet, of niet consequent, in de ontwerp Strategienota opgenomen. Wel wordt onder krachtlijn 5 verwezen naar het doel dat voor de landbouwsector in het ontwerp Vlaams Klimaatbeleidsplan werd opgenomen, met name het realiseren van een broeikasgasreductie van 26% ten opzichte van 2005 en dit tegen 2030. In de onderbouwende nota wordt sporadisch melding gemaakt van indicatoren⁷⁹, maar niet in de zin van “*specifieke resultaatsindicatoren*”⁸⁰.

VORK 7– indicatoren en mijlpalen

NATUURPUNT EN BBL

Relatieve streef- en impactindicatoren geven geen duidelijk perspectief en hebben als evaluatiekader te weinig zeggingskracht. Het is nodig om een grondig afgewogen evaluatiestrategie uit te werken. Voor klimaat-, milieu- en natuuroitdagingen vormen de kwantitatieve doelen uit de toepasselijke Nationale en Vlaamse plannen daartoe de leidraad: het zijn met name de kritische succesfactoren opdat de buitenste schaal van “het ei” (cfr duurzaamheidsmodel) niet zou breken. Hieruit de nodige impact-

⁷² Voorstel van Verordening, art. 97.1., (b).

⁷³ Voorstel van Verordening, art. 97.1., (c).

⁷⁴ Voorstel van Verordening, art. 97.1., (d).

⁷⁵ Voorstel van Verordening, art. 97.2., (a).

⁷⁶ Voorstel van Verordening, art. 97.2., (b).

⁷⁷ Voorstel van Verordening, art. 98, (a).

⁷⁸ Voorstel van Verordening, art. 98, (b).

⁷⁹ Bv. p. 62: indicator duurzaam watergebruik, p. 67: milieudrukindicatoren.

⁸⁰ Zoals vereist op grond van artikel 97, lid 1, (a), van het voorstel van Verordening.

indicatoren distilleren is complex maar niet minder cruciaal⁸¹, gezien dit de enige indicatoren zijn die direct betrekking hebben op het al of niet halen van de gestelde doelen van het landbouwbeleid en om de op grond van artikel 92 van het voorstel van verordening vereiste vergelijking te maken met vorige planperiode inzake milieuprestaties. Vanuit dit uitgangspunt is het ontoereikend dat men in de voorliggende ontwerpstrategie de verwachte impact – in het bijzonder voor wat betreft milieudoelen – wil definiëren in termen van “relatieve indicatoren” (wat uitgedrukt wordt door het “bijdragen tot”) en dit bovendien nog op onduidelijke schaalniveaus⁸².

In verband met de evaluatiestrategie is het belangrijk te kunnen anticiperen met de uitbouw van kwaliteitsvolle resultaatindicatoren (i.e. invulling geven aan R12 tot en met R29 van bijlage 1 van het voorstel van Verordening). Uit de huidige resultaatindicatoren kan immers niet altijd worden afgeleid of de bijdrage van de landbouw voor het behalen van de milieu-, klimaat- en biodiversiteitsindicatoren uit art. 6.1., van het voorstel van Verordening, afdoende is⁸³. De voortgang inzake milieu-, klimaat- en biodiversiteitsdoelen is soms moeilijk te meten. De uitbouw van indicatoren met afdoende zeggingskracht vereist daarom op onderzoek-strategisch vlak de nodige inspanningen, investeringen en renovatie (zoals bv. het gebruik van remote sensing). Een meer wetenschappelijke onderbouwing is daarnaast nodig inzake de uitgangssituatie (baseline) en over de trendscenario's in Vlaanderen.

Tenslotte vinden de Raadsleden het belangrijk om – naast sociale en economische randvoorwaarden – de milieu-gerelateerde behoeften duidelijker te omschrijven en te kwantificeren welke de aan landbouw gealloceerde doelen moeten zijn. Deze doelindicatoren kunnen met name beschouwd worden als de parameters om de kernbehoefte ‘landbouw binnen milieugrenzen’ nader te omschrijven en om de impactanalyse van interventies aan te toetsen.

BOERENBOND EN LANDELIJK VLAANDEREN

Op basis van de Europese richtlijnen en verordeningen en de Vlaamse plannen die eruit voortvloeien, moet het GLB voor wat het aandeel landbouw betreft, bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen, daarin opgenomen. Voor de klimaat-, milieu- en natuuruitdagingen vormen de kwantitatieve doelen uit de toepasselijke nationale en Vlaamse plannen daartoe dus de leidraad. De interventies opgenomen in het GLB moeten dus resultaats- of doelgericht zijn. Dit mag echter niet leiden tot een resultaatverbintenis in hoofde van de land- of tuinbouwer. De opvolging van de streef- en impactindicatoren moet wel kunnen leiden tot een bijsturing van het gevoerde beleid, indien zou blijken dat de doelen niet gehaald worden.

⁸¹ Zie Rekenkamer (2019) – met betrekking tot de opzet van het prestatiesysteem, heeft de Rekenkamer opmerkingen wat de relevantie en de kwaliteit van de voorgestelde indicatoren betreft

⁸² Zie de VLIF-steun, die volgens vorige regeerakkoord had moeten leiden tot een absolute daling van de milieu-impact. Dit is tot vandaag dode letter gebleven, gezien bij milieu-investeringen niet wordt nagegaan in welke mate zij – op bedrijfsniveau – de absolute milieu-impact verlagen. Het leidt er onder meer toe dat er weinig inzicht bestaat in het absolute milieueffect van die VLIF-steun.

⁸³ Zo telt bijvoorbeeld, vanwege de manier waarop ze nu worden gespecificeerd, elke hectare hetzelfde in de resultaatindicatoren (R.12 tot en met R.29 van bijlage 1 van het voorstel van Verordening). Een differentiatie tussen deze hectaren naar gelang van hun bijdrage aan de doelstellingen zou deze indicatoren doeltreffender moeten maken. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren met behulp van een scoresysteem, zoals de Rio Markers van de OECD, waarbij activiteiten worden beoordeeld en een score (0 tot 100% krijgen voor hun bijdrage aan een doelstelling).

[34] **Wat betreft de gevraagde “adequate interventielogica” betreffende de interventies.** Er kan gesteld worden dat de zeven krachtlijnen van de Ontwerpstrategie [zie [§25]] meteen ook als strategische doelstellingen zouden kunnen worden bestempeld. Niet alleen luidt de titel van het hoofdstuk waarin ze worden uiteengezet “*strategische doelstellingen*”, bovendien wordt ook verklaard dat “*de krachtlijnen [...] ook de basis van deze strategienota [vormen], die aangeeft welke richting het Vlaams GLB-plan 2021-2027 wil uitgaan.*” Er wordt zodoende – met deze krachtlijnen en de teksten die daaronder uitgeschreven worden – feitelijk een zekere interventielogica ontwikkeld. In de inleiding van de Ontwerpstrategie wordt tot slot ook gesteld: “*Een volgende stap is om, op basis van de doelstellingen, de meest adequate interventies te ontwikkelen*”⁸⁴ – dit veronderstelt dat de vorige, reeds genomen, stap de ontwikkeling behelsde van de interventielogica. De beoordelingsvraag is nu of met de zeven krachtlijnen een passende interventielogica wordt vooropgesteld.

VORK 8 - interventielogica

NATUURPUNT EN BBL

Omdat de in deze Ontwerpstrategie voorgestelde krachtlijnen niet samenhangen en er zelfs potentiële tegenstrijdigheden zijn, is er geen integrale dekking van de milieubehoefte gegarandeerd. De interventielogica moet de integraliteit van de milieubehoefte op een samenhangende wijze dekken of moet een deugdelijke motivering omvatten waarom bepaalde vastgestelde behoeften niet of slechts gedeeltelijk worden aangepakt (zoals gesteld in artikel 96, (d) van het voorstel van verordening)..

Vanuit het principe “public money for public services” moet de interventielogica inhouden dat de basisinstrumenten die de verordening aanbiedt op dusdanige manier worden ingezet dat ze een samenhangend geheel aan effectieve, efficiënte en aanvaardbare prikkels geven aan landbouwpraktijken. Die landbouwpraktijken moeten op een geleidelijke manier een antwoord kunnen bieden aan de integrale set aan milieubehoefte (buitenste schil van ei-model). Deze prikkels moeten consequent zijn, wat impliceert dat landbouwpraktijken met negatieve milieu-impact uitgesloten dienen te worden van welke steun ook.

*Interventies moeten dusdanig ontworpen zijn dat niet enkel een selectief deel van milieubehoefte wordt ingevuld, waarbij mogelijk zelfs achterstand gegenereerd wordt op een ander deel van de milieubehoefte*⁸⁵.

BOERENBOND EN LANDELIJK VLAANDEREN

Boerenbond en Landelijk Vlaanderen stellen de vraag of deze lezing van de Verordening wel juist is. De interventiestrategie kan ook opgevat worden als de optelsom van interventies die een antwoord moet bieden op de SWOT en de behoeftebeoordeling. Daarnaast kan, zoals eerder gesteld, het gevoerde beleid aan de hand van de interventies bijdragen aan de gestelde doelen in onderliggende plannen, maar mag de boer of sector niet afgerekend worden op het al dan niet realiseren van de doelen, maar moet het beleid bijgestuurd worden.

⁸⁴ *Ontwerp Strategienota* (p. 4); wanneer men “interventies ontwikkelt” begeeft men zich in de sfeer van art. 99 van het voorstel van Verordening.

⁸⁵ Zie MINARAAD (2017), §31.

Om een bijdrage te kunnen leveren aan de set van doelstellingen, indicatoren, streefcijfers en mijlpalen is het van belang dat een ondersteunend en stimulerend beleid gevoerd wordt, dat het voor de landbouwer mogelijk maakt de interventies in te passen in zijn landbouwverdienmodel. Boerenbond en Landelijk Vlaanderen appreciëren daarom de duidelijke keuze voor een stimulerend kader, waarbij gebruik gemaakt wordt van hefboomen, ondersteuning, kennisdeling en win-win strategieën. Deze benadering biedt de beste garantie op effectief, efficiënt en doelgericht werken.

Boerenbond en Landelijk Vlaanderen zijn vragende partij om op zoek te gaan naar maatregelen die bijdragen aan het realiseren van de integraliteit van de doelstellingen. Daarbij merken Boerenbond en Landelijk Vlaanderen op dat deze doelstellingen ruimer zijn dan de milieubehoefte. Indien met deze "integraliteitsvereiste" te rigide wordt omgegaan, waardoor maatregelen die bijdragen aan één of meer doelstellingen, maar niet aan alle doelstellingen (of er zelfs een negatieve impact op hebben), worden uitgesloten, dan ontstaat het risico dat de doelstellingen in het geheel niet worden gerealiseerd. Zo moeten veeboeren inspelen op steeds hogere maatschappelijke verwachtingen m.b.t. dierenwelzijn, vaak leidt dit tot een hogere uitstoot van emissies.

Voor Boerenbond en Landelijk Vlaanderen moet het landbouwbeleid ook inzetten op het indekken van risico's, het aanpakken van onevenwichten in de keten en het afdekken van onvolmaakte inkomensvorming gelinkt aan te beperkte bereidheid tot betalen in de brede markt voor de facto semi-publieke diensten. Het beleid beperken tot "public money for public services" is voor Boerenbond en Landelijk Vlaanderen te beperkend.

- [35] **Wat betreft de onderbouwing van de relatie tussen streefcijfers en interventies.** In de ontwerp Vlaamse GLB-Strategienota liggen er nog geen concrete voorstellen van interventies voor, en worden er nog geen echte streefcijfers bepaald. A fortiori is er nog geen sprake van de kwestie van onderlinge samenhang en verenigbaarheid.
- [36] **wat betreft de onderbouwing van de relatie tussen streefcijfers en financiële middelen.** Inzake het toewijzen van financiële middelen wordt enkel onder krachtlijn 4 een concrete uitspraak gedaan, met name dat "*gezien het strategisch belang voor Vlaanderen, het budget voor jonge landbouwers verder [zal] gaan dan het verplichte minimumpercentage van 2% van het jaarlijkse budget voor rechtstreekse betalingen.*"

VORK 9 - financieringstoewijzing

NATUURPUNT EN BBL

De financierings-toewijzingen moeten voldoende zijn om de vastgestelde milieu- en klimaatbehoefte te bereiken, waarbij een voldoende percentage van de totale financiering voor elk niveau moet worden uitgetrokken om de landbouwers aan te moedigen om door de verschillende niveaus heen te gaan en daar ook op integrale wijze op de doelstellingen impact te halen. De verleiding om de middelen over de verschillende soorten maatregelen te verdelen voordat de algemene aanpak is uitgewerkt, moet worden vermeden, om in lijn te blijven met artikel 97.1., (d) van het voorstel van verordening⁸⁶.

⁸⁶ De interventiestrategie moet met name elementen aanreiken "die aantonen dat de toewijzing van de financiële middelen aan de interventies van het strategisch GLB-plan gerechtvaardigd is en volstaat om de gestelde streefcijfers te halen".

BOERENBOND EN LANDELIJK VLAANDEREN

Boerenbond en Landelijk Vlaanderen kunnen zich hierbij aansluiten op voorwaarde dat er ook voldoende budget is voor het voldoen aan de financieringsbehoefte van de andere doelstellingen van het GLB.

- [37] **Wat betreft de gevraagde introductie van definities.** In de Ontwerpstrategienota wordt gesteld: *“Om het inkomen te verduurzamen en de GLB-middelen efficiënt te besteden, moet de GLB-steun op de echte landbouwers worden toegespitst. Om ervoor te zorgen dat de steun terecht komt bij de echte landbouwers, zal een kaderdefinitie voor ‘echte landbouwer’ worden vastgelegd met voorwaarden.”*⁸⁷. Uit dit tekstfragment kan opgemaakt worden dat het de bedoeling is om deze definitie “eng” te formuleren, met als verantwoording een verwijzing naar de inkrimping van het budget op Europees niveau. Er wordt evenwel nog geen concrete aanzet tot definitie gegeven.

Wat de instrumenten van het plattelandsbeleid aangaat (in de Ontwerpstrategienota vertolkt met krachtlijn 7) is de Minaraad van mening dat ook andere actoren dan landbouwers toegang moeten kunnen hebben tot de interventies, om mede het duurzaam karakter van het platteland te kunnen versterken. De Raad vraagt dan ook om de open focus richting de verschillende plattelandsactoren ook in het Vlaamse Gewest te behouden. In de eerste plaats denkt de Minaraad hierbij aan maatregelen die de economische functie van bossen, de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen en de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water en recreatieve en toeristische ontsluiting van het platteland stimuleren⁸⁸.

VORK 10 – Definitie “echte landbouwer”

BOERENBOND EN LANDELIJK VLAANDEREN

Voor Boerenbond en Landelijk Vlaanderen is het cruciaal dat de GLB-middelen in de eerste plaats land- en tuinbouwers ondersteunen in het nemen van maatregelen die inspelen op de landbouwuitdagingen gekoppeld aan het beleid dat voortvloeit uit de Europese richtlijnen, zoals de Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. Dit kan vorm gegeven worden door het opnemen van groenblauwe diensten en biodiversiteitsdiensten door echte landbouwers.

Boerenbond en Landelijk Vlaanderen ondersteunen de vraag naar een plattelandsbeleid en een land- en bosbouwbeleid dat aanvullend aan en bovenop het gemeenschappelijk landbouwbeleid gevoerd wordt om de verschillende plattelandsactoren bij te staan in het aanpakken van hun specifieke uitdagingen, zoals een economisch bosbouwbeleid of het opnemen van groenblauwe diensten.

NATUURPUNT

Een te “enge” interpretatie van “echte landbouwer” kan ontwikkelingsperspectieven hypothekeren van nieuwe, innovatieve transitievormen van ondernemerschap in de landbouw. Daarbij moeten volgens Natuurpunt ook alle blauwgroene en aan landbouw gebonden biodiversiteitsdiensten begrepen worden, die – direct of indirect –

⁸⁷ Ontwerpstrategie Vlaams GLB, p. 7.

⁸⁸ Deze tekst uit SALV/MINARAAD, Gezamenlijk advies 13|033 advies PDPO.

veerkracht geven aan het landbouw-ecosysteem en daarmee ook een wezenlijke rol spelen in voedselproductie.

- [38] **Het voorgelegde document volstaat vooralsnog niet als interventiestrategie.** Eerder in het advies (zie § 11) is al gesteld geweest dat het voor advies voorgelegde document, ondanks zijn titel, vermoedelijk nog niet bedoeld was als interventiestrategie in de zin van artikel 97 van het voorstel van Verordening. Desalniettemin bevat het document elementen die kunnen opgevat worden als de aanzet tot een dergelijke strategie. Met de voorgaande bespreking werd ingegaan op deze elementen. Vast staat dat er heel wat fundamentele keuzes aan de orde zijn, die momenteel nog niet voldoende duidelijk zijn gemaakt of onderbouwd.

VORK 11 – over de kernpunten van de op te maken interventiestrategie

NATUURPUNT

*Instrumenten met een aantoonbaar gebrek aan impact moeten worden uitgefaseerd. Ondanks het voortschrijdend inzicht dat een areaalgebonden ontkoppelde betaling onvoldoende prikkels geeft die tot substantiële economische of ecologische verduurzaming leiden⁸⁹, wordt hieraan vast gehouden om hoofdzakelijk economische redenen. Zonder bijkomende informatie of harde garanties m.b.t. het nieuwe conditionnaliteitssysteem – dat logischerwijze name landbouwpraktijken met netto negatieve impact op de verschill*ende milieuvlakken van steun dient uit te sluiten – roept deze strategische keuze vragen op. Idealiter wordt gekozen worden voor een progressieve budgettaire uitfasering van rechtstreekse inkomenssteun ten voordele van een strategische uitrol van ecoschema's met aantoonbare impact op milieudoelen, bovenop wettelijk bepaald milieubeleid.*

Ook de intentie om de gekoppelde steun te hervormen ontbreekt aan onderbouwing. Dat men deze steun wil verlenen aan een deelsector omwille van het 'bijzonder ecologisch belang' lijkt uit te gaan van een generieke intentie naar betreffende sector. Enkel aan de hand van een gedifferentieerde aanpak – met name die segmenten uit een sector ondersteunen die ecologisch relevante publieke diensten leveren – kan de gekoppelde steun uitgroeien tot een verduurzamingsincentive. In die hoedanigheid is bv. nodig om gekoppelde steun aan de vleesveehouderij op basis van het aantal zoogkoeien te vervangen door een getrapte betaling op basis van het leveren van diensten als behoud van blijvend grasland en extensief graslandbeheer.

Het is nodig om het strategisch potentieel van disruptieve instrumenten en momenten maximaal uit te spelen, ook budgettair. Disruptieve interventies vragen aanzienlijke aanpassingen van de sector. Om de aantrekkelijkheid van innovatieve interventietypes tegenover een behoudsgezinde set aan instrumenten te vergroten, zijn onderbouwd berekende vergelijkingen nodig⁹⁰ voor de Vlaamse case, waarin zowel economische als ecologische meerwaarde in kaart worden gebracht. Verliezers moeten daarbij gedetecteerd worden en – indien zij beantwoorden aan voorwaarden voor exnovatie –

⁸⁹ Ibidem.

⁹⁰ Zie OPPERMAN et al. (2016), die na berekening uitkwam om 90% van landbouwgemeenschap die er beter uitkwam bij een hervormde inkomenssteun en een 1^{ste} pijler gebaseerd op resultaatgerichte contracten – vergelijkbaar met ecoschema's.

geholpen worden⁹¹. Daarbij moet vooral bij de kwetsbaarste groep uit de keten gekozen worden, met name de landbouwers zelf.

Ook in de toenemende vergrijzing schuilt een momentum om de sector met aanzienlijke stappen in transitie te brengen. Er moet dan ook worden onderzocht hoe via gerichte interventies en prikkels bedrijfsovernames kunnen gefaciliteerd worden aan jonge boeren en instromers, mits engagement tot groene bedrijfsomslag (kangoeroeboeren).

BOERENBOND EN LANDELIJK VLAANDEREN

Boerenbond en Landelijk Vlaanderen appreciëren de voorgelegde ontwerpstrategie als extra stap in het proces ter voorbereiding van het strategisch plan. Boerenbond en Landelijk Vlaanderen bevelen aan om met deze strategie over te gaan naar de opmaak van interventies, aan de hand van een holistische benadering en door middel van de verderzetting van het participatief proces. Het geheel van interventies vormt samen met de streefcijfers en indicatoren en de gevraagde elementen zoals vermeld in artikel 96 van de ontwerp Verordening, de interventiestrategie.

Verder vervult de rechtstreekse steun op vandaag een belangrijke drieledige doelstelling: buffer tegen volatiliteit, compensatie voor de hogere Europese normen en een vergoeding voor publieke dienstverlening vanuit landbouw.

Vanuit de onzekerheid over het resultaat die budgetverschuivingen op de landbouwinkomensvorming zullen hebben, zijn Boerenbond en Landelijk Vlaanderen van mening dat binnen pijler I een deel van de middelen blijvend voor inkomensondersteuning moet aangewend worden. Zolang de markt primaire voedselproductie en de geleverde publieke diensten, zoals het vrijwaren van de open ruimte, het leveren van ecosysteemdiensten en het voldoen aan steeds hogere vereisten en maatschappelijke verwachtingen, niet correct kan vergoeden en er niet in slaagt een antwoord te bieden op de hoge volatiliteit, is de bufferwerking van aanvullende inkomensondersteuning noodzakelijk. Zoeken naar nieuwe dragers van directe ondersteuning, die de drie doelstellingen helpen invullen, en ook de grondarme sectoren mee in rekening brengen, is voor Boerenbond en Landelijk Vlaanderen aanvaardbaar, maar dient geleidelijk te gebeuren in een evolutief kader met de nodige rechtszekerheid voor de begunstigden.

Ten slotte merken Boerenbond en Landelijk Vlaanderen op dat het conditionaliteits-systeem een vertaling moet zijn van het Europese gelijke speelveld op de ééngemaakte interne markt en zich dus dient te beperken tot het Europese acquis, waarbij de verdere bovenbouw van de groene architectuur kan inspelen op de specifieke uitdagingen waar de regio voor staat.

3.2 Elementen van een “groene architectuur” inzake milieu en klimaat

[39] **De voorwaarden inzake de “groene architectuur”.** Bij de in het voorstel van Verordening opgenomen lijsten van interventietypes zijn er aanknopingspunten om interventies (steunmaatregelen) door te voeren die gericht zijn op klimaat-, milieu- of

⁹¹ Zie MINARAAD (2017), §28 en §52.

natuurverbetering. Samen met de zgn. conditionaliteitsregeling worden deze handvatten de “milieu-architectuur” of “groene architectuur” genoemd⁹².

De belangrijkste interventietypes met relevantie voor de “groene architectuur”:

De zgn. Ecoregelingen (Voorstel van Verordening, art. 28). De Lidstaten zijn er toe verplicht om, binnen pijler I, te voorzien in maatregelen die erop gericht zijn om landbouwers aan te sporen tot landbouwpraktijken die gunstig zijn voor het klimaat en het milieu. Dit interventietype is enkel inzetbaar op “*subsidiabele hectaren*” en enkel toegankelijk voor “*echte landbouwers*”. Het staat landbouwers vrij op er al of niet gebruik van te maken (vrijwilligheid). Het is aan de Lidstaten zelf om een lijst op te maken van de gewenste praktijken⁹³, en “*die verder gaan dan de desbetreffende uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen en de desbetreffende normen*” (i.e. conditionaliteit). De ecoregelingen moeten ook congruent zijn met de interventies op grond van artikel 65.

Subsidies i.v.m. milieu-, klimaat en andere beheersverbintenissen (Voorstel van Verordening, art. 65). Dit interventietype is gesitueerd binnen het plattelandsontwikkelingsbeleid (pijler 2). Het gaat om betalingen “*aan landbouwers en andere begunstigen die op vrijwillige basis beheersverbintenissen aangaan die geacht worden bevorderlijk te zijn*” voor de specifieke doelstellingen van artikel 6, lid 1⁹⁴. De vergoeding moet slaan op verbintenissen die verder gaan dan standaardmilieu-eisen (i.e. conditionaliteit), en verschillen van deze van de ecoregelingen⁹⁵.

Vergoedingen voor gebiedsspecifieke nadelen als gevolg van bepaalde verplichte vereisten (Voorstel van Verordening, art. 67). De Lidstaten kunnen, t.b.v. landbouwers, bosbezitters en grondbeheerders, betalingen toekennen voor gebiedsspecifieke nadelen vanwege de Habitatrichtlijn, de Vogelrichtlijn of de Kaderrichtlijn Water: vergoedingen voor de extra kosten en gederfde nadelen voor additionele beperkingen die uit deze richtlijnen voortvloeien, en die verder gaan dan de standaardmilieuvorschriften.

Steun voor investeringen (Voorstel van Verordening, art. 68). De Lidstaten kunnen steun verlenen voor bepaalde investeringen (tot maximaal 75% van de kost) die bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen als bedoeld in artikel 6 – er wordt ook expliciet een lijst opgegeven van niet-subsidiabele investeringen. Er staat wat dit betreft ook bepaald: “*Steun voor de bosbouwsector wordt gebaseerd op een bosbeheerplan of gelijkwaardig instrument*”.

Ook de Lidstaten dienen, bij de opmaak van hun nationale strategie, een dergelijke “groene architectuur” te ontwerpen⁹⁶, waarbij ze moeten zorgen voor grotere algehele bijdrage tot de verwezenlijking van de milieu- en klimaatgerelateerde doelstellingen dan deze uit de aflopende planperiode⁹⁷.

Over het in te stellen conditionaliteitssysteem op zich wordt in de Ontwerpstrategienota verklaard: “De conditionaliteit vormt de solide basis van de groene architectuur waarop de andere maatregelen binnen de groene architectuur geënt zijn.”⁹⁸ ⁹⁹ Voor het overige wordt er in de Ontwerpstrategienota nog geen invulling gegeven aan de op grond van het voorstel van Verordening gevraagde

⁹² Zie ook Voorstel van Verordening, overwegingen 16 en 21.

⁹³ I.e. deze die voldoen aan een of meer van de specifieke milieu- en klimaatgerelateerde doelstellingen van artikel 6, lid 1, d), e) en f).

⁹⁴ Voorstel van Verordening, art. 65.4.

⁹⁵ Voorstel van Verordening, art. 65.5.

⁹⁶ Voorstel van Verordening, art. 97.2., (a) en (b).

⁹⁷ Voorstel van Verordening, art. 92.

⁹⁸ Ontwerp Strategienota, p. 8.

⁹⁹ Opmerking Rekenkamer, p. 18: “*Hoewel wordt gesproken van ‘conditionaliteit’, zouden rechtstreekse betalingen niet gekoppeld zijn aan de naleving van deze reeks basisvereisten op het gebied van milieu en klimaat. In plaats daarvan zouden de lidstaten administratieve sancties opleggen aan begunstigen die niet aan deze vereisten voldoen*”.

beschrijving van het conditionaliteitssysteem¹⁰⁰, inclusief de verhoopte bijdrage ervan aan de milieu- en klimaatgerelateerde doelstellingen.

[40] **Wat betreft de vereiste beschrijving van de “groene architectuur”.** In de voor advies voorgelegde Ontwerpstrategienota wordt op diverse plaatsen duiding gegeven bij de mogelijke inzet van hoofdbestanddelen van de groene architectuur.

Tekstfragmenten in de Ontwerpstrategie betreffende de implementatie van de “groene architectuur”.

“Aan [...] basisinkomenssteun [...] wordt het nieuwe conditionaliteitssysteem gekoppeld. Dit [...] tilt de ambitie op het gebied van milieu, klimaat, volksgezondheid, gezondheid van dieren en planten en dierenwelzijn op een hoger niveau in vergelijking met het huidige GLB. Het komt daarmee tegemoet aan de verwachtingen van de burger/consument. De conditionaliteit vormt de solide basis [...] waarop de andere maatregelen binnen de groene architectuur geënt zijn. De ecoregelingen en de agromilieu- en klimaatmaatregelen moeten binnen de nieuwe groene architectuur de landbouwers stimuleren om landbouwpraktijken uit te voeren die ertoe bijdragen dat de milieu- en klimaatdoelstellingen worden gerealiseerd. Ze gaan verder dan de vereisten in het nieuwe conditionaliteitssysteem, zijn vrijwillig voor de landbouwers en zullen ingevuld worden volgens de krachtlijnen rond ‘klimaatslimme duurzame land- en tuinbouw’ en ‘aandacht en zorg voor natuurlijke hulpbronnen, biodiversiteit en landschappen’. Om mee invulling te geven aan deze doelstellingen zal geopteerd worden voor de meest geschikte instrumentenmix, gericht op een zo breed mogelijke invulling binnen de gehele sector.”¹⁰¹

“Om de mogelijkheden van C-opslag optimaal te benutten in de landbouwsector moeten we de bestaande stocks in permanente graslanden beschermen. [...] Verschillende beheersmaatregelen en/of ecoregelingen (bv. aangepaste teeltrotaties, inbreng organisch materiaal in bodem, boslandbouw ...) kunnen hier een antwoord op bieden.”¹⁰²

“Een cruciale factor om klimaatmaatregelen uit te voeren is dat de geleverde inspanningen vertaald worden in een meerwaarde en evenwaardige netto-inkomsten voor de landbouwer. Het GLB met zijn verschillende interventietypes, biedt een gepast ondersteunend kader om de landbouwers te sturen naar een klimaatslimme landbouw. We zoeken op de eerste plaats naar ‘win-win’-strategieën die maximaal inspelen op synergiën tussen mitigatie, C-opslag en adaptatie of die op meerdere doelen inspelen. Een integrale werkwijze is noodzakelijk [...]”¹⁰³

“Elementen voor een duurzaam bodembeheer in het GLB zijn onder meer: het verhogen van C-gehalte (zie ook krachtlijn 5), pH, teeltplanning en teelttechniek, precisielandbouw, bemesting en mestmanagement. Ook erosie en verdichting worden aangepakt. Het nieuwe conditionaliteitssysteem vormt hiervoor een solide basis. [...]”¹⁰⁴

“Aangepaste teeltkeuzes, teelttechnieken en een duurzaam bodembeheer zijn belangrijke instrumenten om het risico op nutriëntenuitspoeling te verminderen, de afstroom van water te vermijden, de klimaatresistentie (droogte/wateroverlast) te verhogen en gebruik en emissies van gewasbeschermingsmiddelen door zowel puntvervuiling als diffuse verontreiniging te verminderen. [...] [...] Maatregelen kunnen op individueel niveau door de landbouwer of op collectief niveau genomen worden.”¹⁰⁵

“Landbouwers kunnen [aan de agrobiodiversiteit] actief aan bijdragen door milieuvriendelijke landbouwpraktijken toe te passen die aansluiten bij de bedrijfsvoering. Indien [die] minder rendabel zijn biedt het GLB hiervoor ondersteunende en stimulerende instrumenten. Daarnaast kunnen landbouwers [...] (niet-productieve) activiteiten in hun bedrijfsvoering opnemen die een meerwaarde betekenen voor de biodiversiteit en het landschap. Het GLB moet de landbouwer ondersteunen om deze activiteiten op te

¹⁰⁰ Voorstel van Verordening, art. 98, (b), met verwijzing naar art. 11 en 12.

¹⁰¹ Ontwerpstrategie Vlaams GLB, p. 8.

¹⁰² Ontwerpstrategie Vlaams GLB, p. 9.

¹⁰³ Ontwerpstrategie Vlaams GLB, p. 10.

¹⁰⁴ Ontwerpstrategie Vlaams GLB, p. 10.

¹⁰⁵ Ontwerpstrategie Vlaams GLB, p. 10.

nemen. [...] Hiervoor is er onder andere nood aan een marktconforme vergoedingsregeling voor de geleverde diensten zodat de landbouwer zijn bedrijf leefbaar kan houden.”

VORK 12– over de groene architectuur

NATUURPUNT EN BBL

Vanuit het gegeven dat er vandaag geen samenhangende groene architectuur voorligt, en op grond van de milieubehoefte zoals die gedetecteerd horen te worden, is het nodig om de geïdentificeerde milieubehoefte op integrale wijzen te alloceren op de afzonderlijke bouwstenen van die groene architectuur, en dit op een boer-inclusieve, geleidelijke maar consequente wijze te doen – wat leidt tot volgende aanbevelingen:

Randvoorwaarden. De inhoud, kwaliteit, toepasbaar- en controleerbaarheid van het in te stellen conditionaliteitssysteem vormen cruciale (en vandaag ontbrekende) parameters om op een geloofwaardige wijze vorm te geven aan de onderbouw van de groene architectuur en om een antwoord te bieden op taaie milieuproblemen zoals bodemerosie, waterkwaliteit en de degradatie van de permanente natuurlijke structuur in landbouwgebied. Hierbij moet rekening gehouden worden met de analyse van de Rekenkamer, met name dat rechtstreekse betalingen voorwaardelijk gekoppeld dienen te zijn aan de naleving van deze reeks basisvereisten op het gebied van milieu en klimaat¹⁰⁶.

Ecoregelingen. De strategische betekenis van ecoschema's moet worden erkend, i.e. als antwoord en oplossing op de negatieve effecten die doorgedreven specialisatie en intensifiëring in graslandbeheer en akkerbouw kunnen hebben op diverse milieucompartimenten (klimaat, water, bodem, lucht, biodiversiteit). Daartoe moeten er onderbouwde en financieel berekende scenario's worden opgesteld, zoals die in het buitenland al bestaan¹⁰⁷ en zoals daartoe al kaderteksten bestaan¹⁰⁸. Het idee om 'bodempaspoort' en 'natuurproductieve bouwplannen' als mogelijke leidraad te nemen voor een breed inzetbare set aan ecoregelingen verdient het om te worden geconcretiseerd. Belangrijk blijft evenwel het principe dat ecoregelingen garant moeten kunnen staan voor een reële extensivering inzake akkerbouw en graslandbeheer (zonder inputs van betrijdingsmiddelen en kunstmest, streekeigen meerjarige eiwitgewassen, mengteelten, extensief beheerd grasland,...) en dat enkel instrumenten met onderbouwde integrale impact t.a.v. de milieubehoefte worden weerhouden.

Beheerovereenkomsten. Om de biodiversiteitscrisis en de achteruitgang van aan landbouw gebonden soorten in het landbouwgebied tegen te gaan, moet een volwaardig boerennatuurfonds worden uitgebouwd in de 2^{de} pijler waarbij beheerovereenkomsten het sleutelinstrument zijn en waarbij bijkomend afstemming wordt gezocht wordt met instapmodules uit de ecoregelingen om naast high level maatregelen de juiste landbouwcondities te kunnen scheppen. Om afstemming met het natuur- en soortenbeleid te verzekeren wordt de coördinatie van een dergelijk GLB-

¹⁰⁶ Zie REKENKAMER (2019).

¹⁰⁷ Zie OPPERMANN et al. (2016).

¹⁰⁸ Zie IEEP (2019).

biodiversiteitsfonds bij voorkeur bij de natuuradministratie gelegd, in nauwe samenwerking met de Vlaamse Landmaatschappij en het Departement Landbouw.

Investeringssteun en bedrijfsadviesdiensten. Concipieer het VLIF als een transitiefonds dat congruent is met het opzet van de volledige groene architectuur om te verduurzamen. Belangrijk is dat daarbij prominenter ingezet wordt op systeeminnovatie en bekeken moet worden welke types investeringen niet meer passen in een verduurzaming van de landbouw en exnovatie aan de orde is (zoals voor bepaalde onderdelen van de dierlijke sector). Ook moeten investeringen ondersteund worden die aanmoedigen of faciliteren om in te stappen in de vast te stellen ecoregeling(-en) of beheersverbintenissen. Op die manier wordt de samenhang in de “groene architectuur” goed vastgeklonken. Tenslotte moet duurzaamheidsplanning via adviesverlening centraal gesteld worden in het bedrijfsbeheer.

Tot slot zouden alle instrumenten binnen de groene architectuur dermate geconcipieerd moeten worden dat ze niet louter een milieu-efficiënte optimalisatie van de productie nastreven, maar ook een netto positieve milieu- of klimaatimpact kunnen garanderen. Een loutere productie-optimalisatie blijkt immers onvoldoende om de in artikel 6, lid 1, genoemde milieu-, klimaat- en biodiversiteitsdoelstellingen te bereiken zoals met name doelstellingen uit Natura 2000, Nitraatrichtlijn en Kaderrichtlijn Water¹⁰⁹.

BOERENBOND EN LANDELIJK VLAANDEREN

Volgens Boerenbond en Landelijk Vlaanderen moet het GLB zorgen voor een flexibel, stimulerend en doelgericht kader dat aangepast is aan de landbouwrealiteit waarin de milieu-inspanningen die de actieve landbouwer doet op een faire manier gehonoreerd worden. Het principe van hogere vergoedingen voor extra inspanningen moet doelgericht toegepast worden.

Het toevoegen van de huidige vergroeningsmaatregelen in de conditionaliteit (in se een verstrenging) gaat in tegen deze aanpak. Het creëren van een situatie van meer inspanningen voor minder vergoeding moet altijd vermeden worden.

Boeren en tuinders zien bodemvruchtbaarheid, water, gewasbescherming en dierenwelzijn als prioritaire thema's in het kader van de verdere verduurzaming. Naast de bestaande randvoorwaarden, kan de nieuwe 'groene architectuur' rond deze prioritaire maatregelen op een aan de Vlaamse land- en tuinbouw aangepaste manier uitgewerkt worden. Dit kan door het uitwerken van een combinatie van breed op te nemen maatregelen met lage instapdrempel binnen de eerste pijler en vrijwillige maatregelen met een stimulerende vergoeding die verder gaan binnen de tweede pijler. Ook de investeringssteun kan hier niet los van worden gezien. Ook vandaag is de investeringssteun zo vorm gegeven, dat het instrument land- en tuinbouwers stimuleert en ondersteunt bij investeringen die bijdragen aan een verdere verduurzaming (ecologisch, sociaal en economisch) van de Vlaamse land- en tuinbouw.

Daarnaast kan vrijwillige samenwerking tussen land- en tuinbouwers de effectiviteit en efficiëntie van vergroeningsinspanningen versterken. De groene architectuur kan bestaan uit een mix van instrumenten die zowel inzet op milieu-efficiënte optimalisatie

¹⁰⁹ Zie <https://www.milieurapport.be/sectoren/landbouw/sectorkenmerken/eco-efficiëntie-van-de-landbouw>.

als op maatregelen die sterk effectief zijn, maar minder efficiënt. Dit laatste is maar aanvaardbaar mits de landbouwer hiervoor voldoende gecompenseerd wordt.

3.3 Visievorming inzake bosbouw of bebossing ontbreekt vooralsnog

[41] **Beperkte aandacht voor bosbouw.** In de met deze Ontwerp strategienota aangeboden krachtlijnen – opgevat als expressie van een behoefte-inschatting – is er weinig aandacht voor bos of bebossing.

- Onder krachtlijn 5 – klimaat-slimme land- en tuinbouw – wordt kort gewag gemaakt van de mogelijkheden van boslandbouw, zonder meer. Nochtans kan bos in belangrijke mate bijdragen tot klimaatmitigatie en -adaptatie en tot het leveren van andere ecosysteemdiensten zoals bijvoorbeeld waterretentie en waterkwaliteit. Deze ecosysteemdiensten zijn relevant voor de maatschappij als geheel en voor de landbouw in het bijzonder. Om die reden kan er gesproken worden van een behoefte, en moet er bekeken worden wat er in de komende periode aan de orde is.
- Vermelding van de bosproblematiek was ook zinnig geweest bij krachtlijn 7 – de open ruimte en het lokaal economische en maatschappelijk weefsel in de echte plattelandsgebieden versterken – maar die vermelding is uitgebleven. Nochtans moet bosbouw gezien worden als een component in het sociaaleconomisch weefsel van het platteland. Om die reden kan er ook wat dat betreft onderzocht worden wat de behoefte is.

Het valt op dat er in de elementen van interventielogica die ontwaard kunnen worden in de Ontwerpstrategie, omzeggens geen plaats ingeruimd wordt voor mogelijke interventies met betrekking tot bosbouw. Over de mogelijk in te voeren interventies, stelt overweging 39 bij het voorstel van Verordening het volgende: “*De interventies moeten [1] op bosbeheerplannen of gelijkwaardige instrumenten gebaseerd zijn en [2] kunnen het volgende omvatten: [a] ontwikkeling van bosareaal en duurzaam bosbeheer, met inbegrip van bebossing van grond en aanleg en vernieuwing van boslandbouwsystemen; bescherming, herstel en verbetering van bosrijdommen, rekening houdend met de adaptatiebehoeften; [b] investeringen om de instandhouding en de veerkracht van de bossen te waarborgen en te versterken en verlening van bosecosysteem- en klimaatdiensten, en [c] maatregelen en investeringen ter ondersteuning van hernieuwbare energie en de bio-economie.*”.

Bosbouw behoort niet tot de kerntaak van het Departement Landbouw en Visserij – en bosbeleid al helemaal niet. Dit verklaart wellicht waarom er vooralsnog nauwelijks of geen elementen van strategische visievorming opgenomen zijn in de voor advies voorgelegde Ontwerpstrategie.

[42] **Aanbevelingen inzake de investeringssteun.** De Mineraad is van mening dat ook VLIF-steun toegankelijk moet zijn voor de actoren uit de bossector. Hierbij kan worden ingezet op het realiseren van bebossing, restauratie van bossen, verbeteren van de klimaatresistentie van bossen en investeringen in bostechnologie en bosbouwmachines. Deze steun zal, zo blijkt uit art. 68, §2, van het voorstel van Verordening, gebaseerd moeten zijn op “*een bosbeheerplan of gelijkwaardig instrument*”, i.e. toepasselijk zijn op bossen die het voorwerp zijn van een natuurbeheerplan i.u.v. het Natuurdecreet.

VORK 13 – over bossen en bosbouw

BOERENBOND EN LANDELIJK VLAANDEREN

Boerenbond en Landelijk Vlaanderen menen dat het GLB in de eerste plaats moet gericht zijn op de ondersteuning van de actieve boeren. We ondersteunen ten volle de vraag naar een plattelandsbeleid en een landbouw- en bosbeleid dat aanvullend aan en bovenop het Gemeenschappelijk landbouwbeleid gevoerd wordt. Bij de invulling van een Vlaams bosbeleid in het algemeen en een economisch bosbeleid in het bijzonder moeten de in dit advies aangehaalde aandachtspunten in rekening worden gebracht.

NATUURPUNT

Voor Natuurpunt zijn volgende voorwaarden aan de orde bij het verlenen van investeringssteun i.v.m. bosbouw: (1) geen dubbele financiering; zo mag een subsidie voor inkomensverlies niet gecombineerd worden met kapitaalverlies; (2) bosaanplant moet kaderen binnen vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen; (3) bosaanplant moet een beheerplan hebben van minstens type 2 maar voldoen aan de voorwaarden uit het decreet (d.w.z. bij gronden aangekocht met subsidies (alle subsidies) minstens type 4).

- [43] **De beschikbaarheid van een bosbouwplan of -programma.** Overweging 39 bij het voorstel van Verordening geeft mee: “*De bosbouwmaatregelen moeten bijdragen tot de uitvoering van de bosbouwstrategie van de Unie en moeten gebaseerd zijn op nationale of sub-nationale bosbouwprogramma’s of gelijkwaardige instrumenten van de lidstaten, waarmee moet worden voortgebouwd op de verbintenissen die voortvloeien uit de verordening inzake de opname van broeikasgasemissies en -verwijderingen door landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw in het klimaat- en energiekader 2030 [LULUCF-verordening] en uit de verbintenissen die zijn aangegaan tijdens de ministeriële conferenties over de bescherming van de bossen in Europa.*”.

Voor zover de Mineraad bekend beschikt het Vlaamse Gewest momenteel niet over een formeel vastgesteld sub-nationaal bosbouwprogramma¹¹⁰. Als “*gelijkwaardige instrumenten*” kan er wellicht wel verwezen worden naar tekstdelen in beleidsnota’s, klimaatbeleidsplanning (bv. inzake de LULUCF-verordening) of de planning inzake instandhoudingsdoelstellingen (specifieke bosuitbreidingsdoelen).

¹¹⁰ Er bestaan wel diverse voorontwerpen van langetermijnplannen in de zin van artikel 6 van het Bosdecreet, maar die zijn nooit definitief vastgesteld geworden.

Bibliografie

- COORDINATIECOMMISSIE INTEGRAAL WATERBELEID (2018), Ontwerp Waterbeleidsnota 2020-2025, deel Waterbeheerkwesties
- DEPARTEMENT LANDBOUW EN VISSERIJ, Landbouwrapport (LARA 2018), "Uitdagingen voor de Vlaamse land- en tuinbouw" (LARA 2018), december 2018, pp. 1-482.
- EUROPESE COMMISSIE, Voorstel van Verordening inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1306/2013 (COM(2018) 393 final, in de tekst "[horizontale GLB-verordening](#)" genoemd)
- EUROPESE COMMISSIE, Voorstel van Verordening tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van [enz.], in de tekst "[verordening inzake de strategische GLB-plannen](#)" genoemd) (met erbij een document "[bijlagen](#)")
- EUROPESE COMMISSIE, Voorstel van Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1308/2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten, (EU) nr. 1151/2012 inzake kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten en levensmiddelen, [enz.], hierna "[wijzigingsverordening gemeenschappelijke marktordering](#)" genoemd)
- EUROPESE REKENKAMER (2019), Advies nr. 7/2018 over voorstellen van de Commissie voor verordeningen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor de periode na 2020 (COM(2018) 392, 393 en 394 final). PB C41, 1 februari 2019
- FAO, (2019), *The State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture. Bélanger & Philling (eds.). FAO Commission on Genetic Resources for Food and Agriculture Assessments. Rome*
- IEEP, MEREDITH & HART (2019), CAP 2021-27: Using the eco-scheme to maximise environmental and climate benefits, report for IFOAM EU by IEEP MINARAAD, Advies over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid – post 2020, Advies 2017|10, Brussel, 20 april 2017.
- OPPERMANN ET AL. (2016), *Fit, fair und nachhaltig - Vorschläge für eine neue EU-Agrarpolitik*.
- PAELINCKX et al. (2019), Regionale staat van instandhouding voor de habitattypen van de Habitatrichtlijn Rapportageperiode 2013 – 2018, Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2019 (13). Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Brussel.
- MINARAAD, SERV, SALV, (2019), Advies over de derde waterbeleidsnota (2020-2025), Brussel, 23, 24 en 27 mei 2019.
- SALV/MINARAAD, Gezamenlijk Advies De toekomst van voeding en landbouw (GLB post 2020), Brussel, 26 en 27 april 2018.
- SERV/SALV/MINARAAD (2018), Advies over het Vlaams klimaatbeleidsplan en energiebeleidsplan 2021-2030, Brussel, 5 oktober 2018.
- SCHOUTEN, Carola, (2019), Kamerbrief over geannoteerde agenda Landbouw-en Viserijraad, 18 maart 2019
- VLAAMSE REGERING (2016), Quinquiesconceptnota aan de leden van de Vlaamse Regering inzake de instandhoudingsdoelstellingen (IHD) en de programmatische aanpak stikstof (PAS), 30 november 2016
- VLAAMSE REGERING (2017), Besluit van 31 maart 2017 tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 mei 2009 betreffende de erosiebestrijding.
- VLAAMSE REGERING (2018), Luchtbeleidsplan 2030. Maatregelen voor de verbetering van de luchtkwaliteit in Vlaanderen, 20 juli 2018
- VLAAMSE REGERING (2019), Omzendbrief VR 2019/11, Omzendbrief Beleids- en regelgevingsprocessen, Brussel, 17 mei 2019.

BIJLAGE: overzicht van milieurelevante plannen en programma's

Bijlage XI – EU-wetgeving betreffende milieu en klimaat aan de doelstellingen waarvan de strategische GLB-plannen van de lidstaten **zouden** moeten bijdragen krachtens de artikelen 96, 97 en 103, Vlaamse plannen in uitvoering van die wetgeving en daarin opgenomen doelstellingen

EU-wetgeving	Nationaal/Vlaams plan	Langetermijndoelstellingen	Voor landbouw	Evaluatie (<i>distance to target</i>)
<p>Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand</p> <p>Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei van 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna</p>	<p>Vlaams Natura 2000-programma – 2016-2020</p>	<p>2050: drie strategische doelstellingen (p.21):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gradueel realiseren van de G-IHD • Vermijden of stoppen van verslechtering van natuurkwaliteit en natuurlijk milieu van Europees te beschermen habitats en leefgebieden van Europees beschermde soorten • Vermijden of stoppen van betekenisvolle verstoring van Europees te beschermen soorten en hun leefgebieden 	<p>p.14 <i>Streefdoel 3 – integratie in landbouw- en bosbeleid versterken. Tegen 2020 de bijdrage van de landbouw en de bosbouw vergroten om de biodiversiteit in stand te houden en te verbeteren. Deze doelstelling stelt dat een zo groot mogelijke oppervlakte onder landbouwgebruik biodiversiteitsgerelateerde maatregelen krijgt onder meer in het kader van projecten onder het Plattelandsontwikkelingsprogramma en de beheerovereenkomsten.</i></p>	<p>VOGELRICHTLIJN: Zesjaarlijks op grond van artikel 12, maar zeer weinig vogels van bijlage I zijn aan landbouw gebonden.</p> <p>Wel hebben 5 van de 6 opgemaakte SBP's voor vogelsoorten een verband met landbouw.</p> <p>HABITATRICHTLIJN: Zesjaarlijks op grond van artikel 17</p> <p>Samenvatting: in totaal zijn er 44 habitats die worden opgevolgd. Voor 64% is er een te hoge stikstofdepositie, waarvan een deel afkomstig van landbouw. Voor 30% is er een probleem met kunstmest (zowel rechtstreeks als via run-off). Voor 20% zijn er effecten van intensivering, schaalvergroting en specialisatie in de landbouw. Voor 16% zijn er problemen door omzetting van grasland naar akker of ander landgebruik.</p> <p>9 van de 10 opgemaakte SBP's voor niet-vogelsoorten hebben een verband met landbouw.</p>

EU-wetgeving	Nationaal/Vlaams plan	Langetermijndoelstellingen	Voor landbouw	Evaluatie (<i>distance to target</i>)
Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid	Lopende cyclus: Stroomgebiedbeheerplannen voor Schelde en Maas 2016-2021	<ul style="list-style-type: none"> Goede toestand bereiken tegen 2021 in 17 speerpuntgebieden. Voor alle andere waterlichamen is uitstel gevraagd. In 56 aandachtsgebieden, wil men de goede toestand bereiken in 2027, of acties uitvoeren die in aanzienlijke mate bijdragen aan een verbetering van de toestand. 	<p>Geen specifieke doelen, wel zijn er een reeks maatregelen. Op Vlaams niveau zijn die in lijn met / beperkt tot de uitvoering MAP 5, de implementatie van het GLB, en het actieplan duurzaam pesticidengebruik.</p> <p>Voor het GLB wordt verwezen naar agromilieumaatregelen, vergroening, randvoorwaarden, VLIF, vooral ifv tegengaan diffuse verontreiniging en verduurzaming watergebruik.</p> <p>Ook gebiedsgericht zijn er maatregelen opgenomen in de bekkenspecifieke delen.</p>	<p>De toestandrapportering maakt deel uit van de SGBP.</p> <p>Tussentijds wordt gerapporteerd over de uitvoering van de maatregelen.</p> <p>http://www.integraalwaterbeleid.be/nl/nieuws/downloads-van-nieuwsberichten/tussentijdse-evaluatie-stroomgebiedbeheerplannen-2016-2021</p> <p>Voor de landbouwsector zijn er geen cijfers beschikbaar over de evolutie van de vrachten voor de hele periode 2010-2017.</p>
	Volgende cyclus: Ontwerp derde waterbeleidsnota 2020-2025 – deel visie	De ontwerp-waterbeleidsnota bevat geen gekwantificeerde doelstellingen. Wel wil men gebiedsgericht de doelfstand bepalen voor elke waterloop, en die koppelen aan mogelijke acties, gericht op de sectoren die terzake verantwoordelijkheid hebben.	<p>De ontwerp-waterbeleidsnota legt <u>expliciete</u> verbanden met het GLB:</p> <ul style="list-style-type: none"> versnellen van de transitie naar een duurzamer landbouw- en voedingssysteem verstrenging randvoorwaarden erosie de voor het waterbeleid noodzakelijke agromilieuklimaat-maatregelen ingang doen vinden inzetten GLB instrumenten voor flankerend beleid oeverzones. 	Nog niet van toepassing
Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen	MAP 6	<p>p.37. <i>Tegen 2027 worden alle maatregelen genomen om op termijn de gemiddelde nitraatconcentratie in het oppervlaktewater in landbouwgebied beneden 18 mg nitraat per liter te krijgen.</i></p> <p><i>Het doel op het einde van MAP6 is dat de gemiddelde doelfstand daalt met 4 mg nitraat per liter</i></p>	Idem als de vorige kolom - het MAP 6 is volledig gericht op landbouw,	<p>Distance to target: zie doelstelling.</p> <p>Rapportering MAP 5: https://www.vmm.be/water/kwaliteit-waterlopen/chemie/map</p> <p>NITRAAT: In het winterjaar 2017-2018 werd er in 28 % van de MAP-meetplaatsen minstens 1 keer een overschrijding van de drempelwaarde vastgesteld.</p>

EU-wetgeving	Nationaal/Vlaams plan	Langetermijndoelstellingen	Voor landbouw	Evaluatie (<i>distance to target</i>)
		<p><i>voor de afstroomzones die nu een doelafstand hebben.</i></p> <p>p.38. op het einde van MAP6 wordt een globale dalende trend gerealiseerd in alle afstroomzones met onvoldoende <u>grondwaterkwaliteit</u> (zie verder) van minstens 0,75 mg nitraat/l per jaar. Dit komt overeen met een reductie van 3 mg nitraat/l over de volledige planperiode.</p>		<p>Hiermee wordt de dalende trend sinds 2002 en het status quo sinds de winterjaren 2013-2014 omgezet in een stijging. 70 % van de meetpunten had geen overschrijding de voorbije twee winterjaren, 19% had in beide winterjaren minstens één overschrijding. Uit een analyse (2003 tot en met 2015) blijkt dat de nitraatconcentratie op ca. 54% van de meetplaatsen geen significante trend vertoont. Het percentage meetpunten met een significant dalende trend (43%) is veel groter dan het percentage met een significant stijgende trend (3%).</p> <p>FOSFAAT: Geen duidelijke trend waar te nemen, eerder een schommelend patroon. Voor 2017-2018 ligt het percentage meetplaatsen dat de norm overschrijdt op 63 %. Er kan geconcludeerd worden dat het fosfaatprobleem veel wijder verspreid is dan het nitraatprobleem.</p>
Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa	Luchtbeleidsplan 2030 – Vlaams	<p>p.12: 2030. We bereiken de emissieplafonds van de NEC-richtlijn voor 2030. We kiezen een gelijkaardig pad voor Vlaanderen als voor Europa en streven naar een halvering van de gezondheidsimpact ten gevolge van luchtverontreiniging, zoals die ingeschat wordt door de WGO, ten opzichte van 2005 en dringen we de oppervlakte van</p>	Actieplan 2030 voor de landbouwsector (p.15)	Eindrapportering luchtkwaliteitsplan NO₂ – december 2016
Richtlijn (EU) 2016/2284 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de vermindering van nationale emissies van			<p><i>De maatregelen in de landbouwsector richten zich op de vermindering van de emissies van NH₃, dat bijdraagt tot de vorming van secundair van stof in de atmosfeer en tot de vermestende en verzurende depositie. De voorgestelde maatregelen zijn:</i></p>	

EU-wetgeving	Nationaal/Vlaams plan	Langetermijndoelstellingen	Voor landbouw	Evaluatie (<i>distance to target</i>)
bepaalde luchtverontreinigende stoffen, tot wijziging van Richtlijn 2003/35/EG en tot intrekking van Richtlijn 2001/81/EG		ecosystemen waar de draagkracht voor vermisting of verzuring wordt overschreden met een derde terug ten opzichte van 2005. p.13: 2050. We brengen de luchtvervuiling door antropogene bronnen, zoals industrie, landbouw en verkeer, drastisch terug. We streven ernaar dat de luchtkwaliteit in Vlaanderen geen significante negatieve invloed heeft op de gezondheid van haar bewoners, zoals die door de WGO ingeschat wordt, en dat de draagkracht van ecosystemen niet meer overschreden wordt.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>de introductie van een elektronisch monitoringsysteem op luchtwassers in varkens- en pluimveestallen om de goede werking van deze wassers te verzekeren;</i> • <i>het opleggen van een hogere minimale verwijderingsefficiëntie voor nieuwe luchtwassers;</i> • <i>verstrengde voorwaarden voor emissiearme aanwending van mengmest op het land, in combinatie met duidelijke constructievoorschriften;</i> • <i>betere voorschriften voor het gebruik van ureum als kunstmest.</i> <p>p.49: PAS</p>	
Verordening (EU) 2018/841 van het Europees Parlement en de Raad inzake de opname van broeikasgasemissies en -verwijderingen door landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw in het klimaat- en energiekader 2030 (enz.)	Nationaal boekhoudplan voor bosbouw – december 2018	Niet van toepassing.	Niet van toepassing.	Nog niet van toepassing.
	Voorontwerp Vlaams klimaatbeleidsplan 2021-2030	p.72: Vlaanderen stelt zich als doelstelling om te voldoen aan de <i>no-debit rule</i> .	p.79: verhoogde koolstofopslag in de landbouwsector	Nog niet van toepassing.
Verordening (EU) 2018/842 van het Europees Parlement en de Raad betreffende bindende jaarlijkse broeikasgasemissiereducties door de lidstaten van 2021 tot en met 2030 voor een veerkrachtige energie-unie en om aan de toezeggingen uit hoofde van de Overeenkomst van Parijs te voldoen, (enz.)			Het ontwerp Vlaams Klimaatbeleidsplan 2021-2030 legt voor de landbouwsector het doel vast om in 2030 een broeikasgasreductie te realiseren van 26 % ten opzichte van 2005. Het geeft ook het beleidskader mee aan voor concrete mitigatiemaatregelen voor de landbouwsector. Daarnaast zijn er de voornemens inzake adaptatie (nog in voorbereiding).	Nog niet onmiddellijk van toepassing.

EU-wetgeving	Nationaal/Vlaams plan	Langetermijndoelstellingen	Voor landbouw	Evaluatie (<i>distance to target</i>)
Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen	Nationaal actieplan voor hernieuwbare energie – november 2010	BELGIE: Aandeel hernieuwbare energie in het bruto finaal energiegebruik optrekken van 2,2 % in 2005 naar 13 % in 2020.	Vermelde maatregelen met betrekking tot landbouw: Opheffen beperkingen voor windturbines in landbouwgebied (VG) Bevordering van investeringen in hernieuwbare energie via VLIF-steun Vergunningen voor vermarkting van niet-genormeerde biobrandstoffen en zuivere koolzaadolie Vrijstelling van zuivere koolzaadolie Administratieve vereenvoudiging voor windparken in landbouwgebieden Werkgroep omtrent coördinatie beleid en actoren in het domein van biomethaanvorming	https://www.milieuraapport.be/systemen/energie/innovaties/hernieuwbare-energie Gedateerde data https://www.energiesparen.be/sites/default/files/atoms/files/Inventaris_hernieuwbare_energiebronnen_Vlaanderen_2005-2017.pdf Totaal % hernieuwbare energie in Vlaanderen in 2017: 6,7% LARA 2018, p.97: in 2016 was minstens 10% van het totale energieverbruik in de landbouwsector afkomstig van hernieuwbare energie.
Richtlijn (EU) 2018/2002 van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van Richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie	Vierde Vlaams actieplan energie-efficiëntie	p.6: <i>“De indicatieve streefwaarde 2016 van de EDR is dezelfde als in de vorige actieplannen energie-efficiëntie : 16.959 GWh finale besparing te realiseren in de niet-VER sectoren.”</i>	p.50. Voor reductiemaatregelen van gebouwen voor landbouwfaciliteiten wordt 8 miljoen euro voor de periode 2016-2019 uit het Vlaams Klimaatfonds voorzien.	Rapport 2018
Verordening (EU) 2018/1999 van het Europees Parlement en de Raad inzake de governance van de energie-unie, tot wijziging van Richtlijn 94/22/EG, Richtlijn 98/70/EG, Richtlijn 2009/31/EG, Verordening (EG) nr. 663/2009, Verordening (EG) nr. 715/2009, Richtlijn 2009/73/EG, Richtlijn 2009/119/EG van de Raad, Richtlijn 2010/31/EU, Richtlijn 2012/27/EU, Richtlijn	Voorontwerp Vlaams klimaatbeleidsplan 2021-2030	p.6: <i>“De Europese Effort Sharing regulation regelt dat de Europese lidstaten hun broeikasgasemissies in de niet-ETS sectoren in de periode 2021-2030 reduceren volgens een lineair afnemend pad.”</i> Voor België is de reductiedoelstelling 35%. De intra-Belgische verdeling is nog niet gebeurd. Het ontwerpplan gaat uit van eenzelfde principe als in de vorige periode en werkt met	p.46: 4.3.2. Doelstellingen <ul style="list-style-type: none"> • De enterische emissies worden met 0,44 Mton <i>COTeq</i> (of 19%) gereduceerd in 2030 ten opzichte van 2005; • De emissies ten gevolge van mestmanagement worden met 0,31 Mton <i>COreq</i> (of 21%) gereduceerd in 2030 ten opzichte van 2005; • Door verhoogde stikstofefficiëntie (minder N in voeders en precisiebemesting worden de bodememissies met 0,28 Mton <i>COreq</i> (of 19%) gereduceerd in 2030 ten opzichte van 2005; 	Nog niet van toepassing

EU-wetgeving	Nationaal/Vlaams plan	Langetermijndoelstellingen	Voor landbouw	Evaluatie (<i>distance to target</i>)
2013/30/EU en Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad en tot intrekking van Verordening (EU) nr.525/2013		een niet-ETS reductiedoelstelling van -35% voor Vlaanderen . p.8: Het aandeel van landbouw in de niet-ETS emissies van Vlaanderen in 2016 bedroeg 16%. ^m	<ul style="list-style-type: none"> • Door energiebesparing en inzet van hernieuwbare energie worden de energetische emissies met 0,82 Mton <i>CO₂eq</i> (of 44%) gereduceerd in 2030 ten opzichte van 2005. • Bijkomend worden inspanningen geleverd inzake de valorisatie van nevenstromen, de vermindering van voedselverliezen, het verder verduurzamen van de visserijsector, samenwerking in de keten en het inrichten van de open ruimte. Deze maatregelen zijn moeilijk toe te wijzen aan een bepaald specifiek item van de emissie-inventaris maar moeten in het algemeen leiden tot een bijkomende reductie van 0,14 Mton tegen 2030 voor de hele landbouwsector. 	
Richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden	Het Vlaams Actieplan Duurzaam Pesticidengebruik 2018-2022	Geen cijfermatige doelstellingen.	Sensibilisering en stimulering biologische landbouw en toepassen van <i>Integrated Pest Management</i> .	Voorlopig eindrapport Vlaams Actieplan - 2017

^m Aandeel van de overige sectoren: transport: 35%; gebouwen: 30%; industrie: 13%; afval: 5%.