



SALV
Strategische adviesraad
voor
Landbouw en Visserij



Advies

***Ontwerp actieprogramma nitraatrichtlijn 2011-2014
("ontwerpMAP4")***

SALV
17 maart 2011

Minaraad
17 maart 2011

SERV
18 maart 2011

Contactpersoon SALV: Koen Carels
Contactpersoon Minaraad: Dirk Uyttendaele
Contactpersoon SERV: Annick Lamote

INHOUD

ADVIES	3
1. Inleiding	3
2. Algemene beoordeling	3
2.1 Waterkwaliteitsdoelstellingen bekrachtigd	3
2.2 Gestructureerd overleg	4
2.3 Goed bestuur	5
2.4 Begeleiding en handhaving	6
2.5 Kennishiaten	7
2.6 Biologische landbouw	9
2.7 MAP-meetnet.....	10

ADVIES

1. Inleiding

Op 09 februari 2011 bereikte de Vlaamse overheid een akkoord met de Europese Commissie over het ontwerp van actieprogramma 2011-2014 in het kader van de Nitraatrichtlijn (ontwerpMAP4).

Op 17 februari 2011 ontvingen de SALV, de Minaraad en de SERV van Vlaams minister voor Leefmilieu, Natuur en Cultuur Joke Schauvliege de vraag tot advies over het ontwerp van actieprogramma. Tegelijkertijd werd een publieke consultatie gestart. Zowel de publieke consultatie als de adviestermin liepen tot en met 18 maart 2011.

Op 25 februari 2011 organiseerden SALV en Minaraad een gezamenlijke hoorzitting. De SERV-partners waren eveneens uitgenodigd. Toelichting over het ontwerpprogramma werd verstrekt door Koen Desimpelaere van de Vlaamse Landmaatschappij (VLM). Na de hoorzitting besloten de Minaraad en de SALV te pogen om een gezamenlijk advies op te maken. De SERV had reeds aangegeven zich in voorkomend geval te zullen aansluiten.

Gegeven de beperkte tijd om tot een advies te komen, de complexiteit van het dossier en het parallel lopende proces van publieke consultatie, werd besloten om een advies over die hoofdlijnen van het ontwerpprogramma te maken waarover tussen de verschillende betrokkenen overeenstemming was en/of reeds kon bereikt worden.

Uiteraard bestaan er tussen de verschillende actoren uit de raden op een aantal deelaspecten (nog) uiteenlopende visies. Voor de standpunten die niet gedeeld worden of waarvoor onvoldoende tijd was om tot een consensus te komen, wordt verwezen naar de reacties die de individuele ledenorganisaties uit de SALV, de Minaraad en de SERV eveneens kenbaar maakten in het kader van de parallel lopende publieke consultatie.

2. Algemene beoordeling

2.1 Waterkwaliteitsdoelstellingen bekrachtigd

Het Vlaamse Gewest wil de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn bereiken binnen de 2 volgende actieprogramma's (tot 2018). Dit betekent dat 84% van de meetpunten een maximum onder de 50 mg NO₃⁻/l vertonen in 2014 en 95% van de meetpunten een maximum vertonen onder de 50 mg NO₃⁻/l in 2018.

De grondwaterkwaliteitsdoelstelling voor nitraat bedraagt eveneens 50 mg NO₃⁻/l zoals in de Nitraatrichtlijn. Voor de zones met gemiddeld meer dan 50 mg NO₃⁻/l

is het de doelstelling om de gemiddelde nitraatconcentraties op het meest ondiepe filterniveau 1 met minimum 5 mg NO₃⁻/l per actieprogramma te laten dalen (dit komt overeen met de klasse van maximale verbetering in het kader van het rapporteringsrichtsnoer van de Nitraatrichtlijn). Voor de meetputten met een overschrijding van 100 mg NO₃⁻/l in 2010 is de doelstelling een vermindering van de nitraatconcentratie voor de individuele putten met minimum 10% per actieprogramma te realiseren.

Daarnaast zijn er de algemene engagementen voor Vlaanderen om te voldoen aan de kwaliteitseisen van de kaderrichtlijn Water vanaf 2021. In uitvoering van de kaderrichtlijn Water zijn de stroomgebiedbeheersplannen voor de Maas en de Schelde en het Maatregelenprogramma voor Vlaanderen vastgesteld op 8 oktober 2010. Dit impliceert dat de ondergrens voor het behalen van de goede toestand is vastgelegd voor de relevante parameters, onder andere voor nitraat maar ook voor fosfaat. Deze resultaten moeten gehaald worden in het operationeel meetnet. Hierbij wordt opgemerkt dat MAP 4 een uitvoeringsprogramma is van de Nitraatrichtlijn dat kadert in de Kaderrichtlijn Water¹.

In hun gemeenschappelijk advies van mei 2009² pleitten de Minaraad, de SERV en de SALV er voor om in de definitieve stroomgebiedbeheersplannen van Schelde en Maas rekening te houden met de doelstellingen zoals geformuleerd in het Pact 2020. Dit impliceert dat de goede toestand in de watersystemen moet bereikt zijn in 2021.

De SALV, de Minaraad en de SERV aanvaardden de milieudoelstellingen zoals vermeld in het voorliggende ontwerpMAP4 als werkkader voor het beleid en het uitvoeringsinstrumentarium voor de periode 2011-2018.

2.2 Gestructureerd overleg

De Raden menen dat een vorm van gestructureerd en regelmatig onderling overleg tussen de landbouw- en de milieusector wenselijk is om te komen tot een beter wederzijds begrip, een meer gedragen uitvoering van het beleid en uiteindelijk tot een beleid en een instrumentarium dat de gewenste verbetering van de waterkwaliteit ook effectief realiseert.

Binnen het door alle actoren onderschreven werkkader voor de periode 2011-2018 kan het overleg focussen op de verdere uitrol van het MAP4. De Raden pleiten er voor om, binnen het kader van de doelstellingen zoals geformuleerd in het actieprogramma, op regelmatige basis een kritische evaluatie te maken van

¹ KRW art.10 §2, c, 3^e: *De lidstaten dragen zorg voor de invoering en/of toepassing van c) in geval van diffuse effecten, de beheersingsmaatregelen, met inbegrip van de beste milieupraktijken, indien van toepassing, die zijn vervat in: — Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen;*

² Advies over de Stroomgebiedbeheerplannen Schelde en Maas, Minaraad 19 mei 2009, SERV 22 mei 2009 en SALV 29 mei 2009.

de resultaten en de ingezette instrumenten. Hierbij dient een goed evenwicht tussen de economische haalbaarheid en de milieueffectiviteit als criterium gebruikt te worden. De Raden pleiten voor instrumenten met een maximale milieueffectiviteit (bodem, water, lucht) en een minimale economische weerslag op land- en tuinbouw.

De Raden vragen aan de Vlaamse Regering een duidelijk engagement om een dergelijke overlegstructuur op te zetten en de resultaten uit het overleg te laten doorvloeien naar het beleid. Bij het overleg mag niet enkel gefocust worden op het doorgeven van informatie (bijvoorbeeld over de resultaten uit de verschillende monitoringssystemen van de overheid) maar dienen er eveneens voldoende facilitering, capaciteit en middelen voorzien te worden zodat het overleg vlot en evenwichtig kan verlopen.

2.3 Goed bestuur

Indien er met de Europese Commissie een definitief akkoord kan bereikt worden over het ontwerpMAP4, moet het actieprogramma nog omgezet worden in decreetale teksten en uitvoeringsbesluiten. Te verwachten valt dat er ten vroegste in mei 2011 definitief duidelijkheid komt over het uit te voeren beleid en dat dat beleid dan met terugwerkende kracht vanaf 01 januari 2011 in voege zal treden.

Reeds in eerdere adviezen gaven de Raden bedenkingen mee omtrent de toepassing van retroactiviteit: *“Vanuit het standpunt van een transparante communicatie naar de sector is de handelwijze van besluiten met terugwerkende kracht voor verbetering vatbaar. De sector dient immers tijdig te weten waaraan hij zich mag verwachten. Bovendien schept een dergelijke situatie rechtsonzekerheid.”* (advies van de Minaraad van 10 juli 2008³). Ook de Raad van State⁴ deed recent nog uitspraak omtrent het principe van terugwerkende kracht. Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten kan slechts onder volgende voorwaarden toelaatbaar geacht worden, met name indien:

- voor de retroactiviteit een bepaalde grondslag bestaat;
- de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtnaam van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of;
- in zoverre retroactiviteit noodzakelijk is voor de continue of goede werking van een bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Daarnaast moet uiteraard rekening worden gehouden met de EU-regelgeving en de daaruit voortvloeiende deadlines.

³ Minaraad advies van 10 juli 2008 inzake wijziging van de regelgeving inzake steun aan de investeringen en de installatie in de landbouw (2008/035).

⁴ Advies nr. 47.958/3 van 23 maart 2010 over het ontwerp van besluit van de Vlaamse regering tot wijziging van het artikel 5 van het besluit van de Vlaamse regering van 17 november 2006 tot instelling van een bedrijfsadviesstelsel voor land- en tuinbouwers.

De Raden geven aan dat het juridische concept van retroactiviteit inzake de bepalingen van het ontwerpMAP4 voor de Vlaamse land- en tuinbouwers heel wat concrete praktische problemen genereert, bijvoorbeeld met betrekking tot het op korte termijn invullen van de behoefte naar bijkomend mesttransport en mestverwerking in een bemestingsseizoen dat reeds van start ging. Bovendien houdt retroactiviteit ook geen rekening met de complexiteit van de nieuwe regelgeving in het ontwerpMAP4 die op zeer korte tijd bijkomende vorming en voorlichting behoeft voor heel wat land- en tuinbouwers.

De Raden vragen de Vlaamse Regering om, in de mate dat de retroactieve inwerkingtreding van de nieuwe mestwetgeving rechtstreeks aanleiding geeft tot onuitvoerbare deelaspecten op korte termijn, hieraan tegemoet te komen met overgangsmaatregelen voor dit jaar, zonder dat er afbreuk gedaan wordt aan de realisatie van de voorgenomen milieudoelstellingen.

De Raden betreuren dat de actoren niet betrokken zijn geweest bij de onderhandelingen. Zij zijn van mening dat met een vorm van gestructureerd overleg (zie §2.2) tijdens de onderhandelingen met de Europese instanties een aantal van voornoemde praktische problemen konden voorkomen worden.

De Raden wensen de Vlaamse overheid tot slot op haar verantwoordelijkheden te wijzen om een tijdige realisatie van de milieudoelstellingen mogelijk te maken door middel van duidelijke en tijdige regelgeving en uitvoering ervan.

2.4 Begeleiding en handhaving

Onder §10 *Verfijnde en aangescherpte maatregelen* vermeldt het ontwerpMAP4 sensibilisering en controle van de landbouwers als een belangrijke taak van de Mestbank om te zorgen voor een correcte uitvoering van het Vlaams mestbeleid.

De Raden wijzen erop dat een handhavings- en sanctioneringsbeleid dat wordt gekoppeld aan het MAP4 redelijk, effectief en efficiënt dient te zijn. Voor een gedragen realisatie van het mestbeleid dient er eerst uitgegaan te worden van informatie en begeleiding, zodat waarschuwing en proportionele sanctionering tot een minimum herleid kunnen worden, zonder afbreuk te doen aan de realisatie van de milieudoelstellingen. De administratieve lasten dienen tot een minimum beperkt te worden zodat de focus gehouden kan worden op het realiseren van de waterkwaliteitsdoelstellingen. Zo handhaving tot slot noodzakelijk blijkt, dan dient dit sneller en korter op de bal te gebeuren met een sanctionering proportioneel met de ernst van het delict.

Een scheiding tussen de controlefunctie, de sensibiliserende en de adviesfunctie, zoals deze momenteel nog samen binnen de Mestbank bestaan, zou de uitvoering van het beleid en de gedragenheid op het terrein alvast ten goede komen.

Het meten van het nitraatresidu en de daaraan gekoppelde begeleidende maatregelen vormt voor de Raden een instrument waarmee stappen vooruit richting

een betere waterkwaliteit kunnen gezet worden (zie echter ook § 2.6). De Raden menen wel dat er verder gestreefd moet worden naar een verkleining van de meetfout.

De Raden wijzen tot slot op de mogelijkheid die de Vlaamse overheid heeft om waterkwaliteitsgroepen op te richten zoals gedefinieerd in art. 3, 58° van het Mestdecreet van 22 december 2006: *“een duurzaam samenwerkingsverband tussen landbouwers dat erop gericht is binnen de betrokken VHA-zone, VHA-zones of delen ervan de realisatie van de doelstellingen van dit decreet mogelijk te maken.”* Art.12, § 3 van het Mestdecreet bepaalt verder: *“Per VHA-zone of deel ervan wordt een waterkwaliteitsgroep opgericht. De Vlaamse Regering stelt de samenstelling en de werking van de waterkwaliteitsgroepen vast en kan landbouwers van verscheidene VHA-zones of delen ervan in één waterkwaliteitsgroep samenbrengen.”* Tot slot voorziet art 43,5° van het Mestdecreet dat de Vlaamse Regering zelfs stimulerende maatregelen kan nemen in de ondersteuning van de waterkwaliteitsgroepen.

De Raden vragen daarom aan de overheid om concrete stappen te zetten tot oprichting van de waterkwaliteitsgroepen als instrument van lokale (per VHA-zone) bewustmaking en betrokkenheid van land- en tuinbouwers en daarvoor ook te voorzien in de nodige middelen.

2.5 Kennishiaten

De Raden stellen vast dat rond een aantal aspecten van het voorliggende ontwerpMAP4 momenteel nog heel wat kennishiaten bestaan en vragen hier snel werk van te maken zodat tegen 2013, het moment waarop het ontwerpMAP4 voor het eerst geëvalueerd zal worden, meer en betere inzichten hierover voorhanden zijn. Hieronder worden een 6-tal kennishiaten gevat, zonder daarom limitatief te willen zijn:

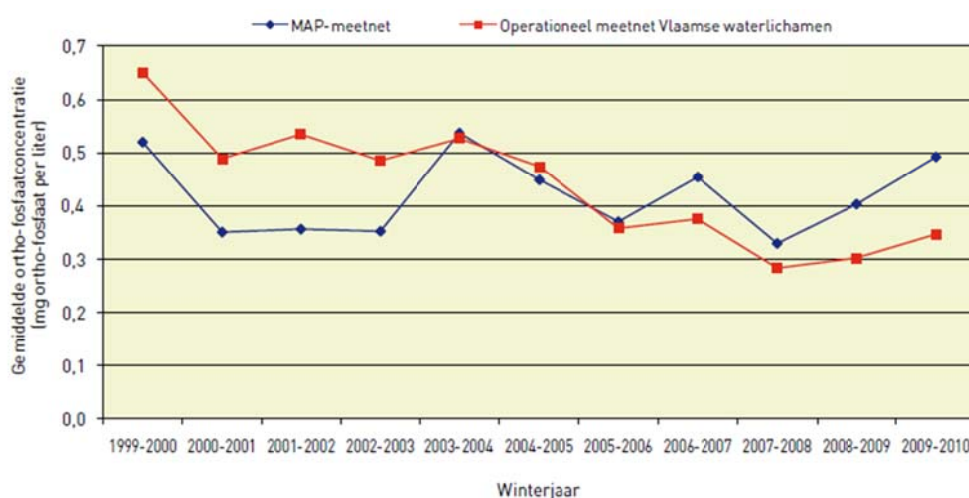
1) De landbouwpraktijk werkt niet alleen met een benadering vanuit individuele elementen (onder andere N en P), maar kijkt ook de bodem en de bodemkwaliteit als geheel. In dat verband is te weinig geweten over hoe de in het ontwerpMAP4 voorgestelde bemestingspraktijken zich verhouden tegenover de aanwezigheid van organische koolstof in de bodem en tegenover de werking en het bufferend vermogen van de bodem.

2) In §6 *Evenwichtige bemesting voor P_2O_5* wordt in het ontwerpMAP4 gesteld dat *“de P_2O_5 -bemestingsnorm gemiddeld gezien significant lager is dan de totale P_2O_5 -opname”* en dat *“op basis van de P_2O_5 -exportcijfers van de verschillende gewassen zullen de vooropgestelde P_2O_5 -bemestingsnormen resulteren in een netto P_2O_5 -onttrekking voor het volledige Vlaamse grondgebied in 2011-2018. Ook voor individuele gewassen die het grootste aandeel van het landbouwareaal vertegenwoordigen is er een netto P_2O_5 -onttrekking”*.

De Raden stellen vast dat de laatste zeven jaar jaarlijks reeds beduidend minder fosfaat op de bodem terecht kwam. In 2009 bedroeg dit 14 miljoen kilogram fos-

faat per jaar. Dit is een trendmatige vermindering met ongeveer 20% van de jaarlijkse productie ten opzichte van de productie van 2003. Dit blijkt uit de volgende gegevens uit de Voortgangsrapporten van de Mestbank: (1) minder fosfaatuitstoot bij productie (voeder): van 63,1 mio kg naar 59,4 mio kg; (2) meer verwerking en export: van 10,6 mio kg naar 18,1 mio kg en (3) het verbod op fosfaat in kunstmest vanaf 2007 resulteerde in een vermindering van 4,2 mio kg naar 1,2 mio kg.

Desondanks blijkt uit onderstaande grafiek geen daling van het fosfaatgehalte in het oppervlaktewater (MAP-meetpunten). De Raden vragen dat de relatie tussen de fosfaatbemesting enerzijds en het fosfaatgehalte in het oppervlaktewater (MAP-meetnet) anderzijds, nader onderzocht wordt.



Bron: Voortgangsrapport Mestbank

3) Het ontwerpMAP4 wenst een netto P_2O_5 -onttrekking voor het volledige Vlaamse grondgebied in 2011-2018 te realiseren door minder P_2O_5 toe te dienen dan de plant behoeft. De Raden vragen onderzoek naar hoe onder de gegeven omstandigheden de opbrengst en kwaliteit van gewassen kan verzekerd worden.

4) De P_2O_5 bemestingsnormen zijn generiek voor gans Vlaanderen, terwijl de hoeveelheid P_2O_5 in de bodem niet overal dezelfde is, sommige bodems zijn zelfs fosfaatarm⁵. De Raden vragen in eerste instantie naar een onderbouwing van deze generieke norm.

5) De Raden stellen vast dat in het ontwerpMAP4 aangenomen wordt dat gecertificeerde compost voor de helft uit een bodemfractie (zoals zand en klei) zou bestaan die niet in rekening moet gebracht worden. Bij het gebruik van gecertificeerde compost als meststof wordt daarom slechts 50% van de totale P_2O_5 -inhoud van de compost in rekening gebracht.

⁵ Bodemkundige Dienst van België, Wegwijs in de bodemvruchtbaarheid van de Belgische akkerbouw en weilandpercelen 2004-2007, 149p.

De Raden vragen verder onderzoek naar de verhouding tussen werkzame en niet werkzame fosfor in organische meststoffen en bodemverbeterende middelen (compost, stalmest, storrijke meststoffen....) en hoe deze bijdragen tot het organische stofgehalte in de bodem en de impact op de waterkwaliteit.

6) De Raden vragen om werk te maken van onderzoek waarbij de economische impact van het MAP op de landbouwpraktijk wordt geanalyseerd en waarbij eveneens de maatschappelijke kosten en baten geanalyseerd worden zodat het geheel ook in een breder economisch kader kan geplaatst worden.

2.6 Biologische landbouw

De Raden wensen te wijzen op de basisprincipes van de biologische landbouw. Deze zijn vastgelegd in Europese Verordeningen (Verordening 834/20071 en Verordening 889/20082). De biologische teelt vertrekt steeds vanuit het beheer en het behoud van de bodemvruchtbaarheid, de variëteitenkeuze en een ruime vruchtwisseling. Toepassing van (biologische) dierlijke mest of ander organisch materiaal alsook meerjarige vruchtwisseling, met onder meer leguminosen en andere groenbemesters is cruciaal voor een goede bodemvruchtbaarheid en stikstofvoorziening van de gewassen. Die stikstofaanvoer wordt gelimiteerd door de bemestingsnormen. De biologische landbouw legt zichzelf een beperking op voor het gebruik van dierlijke mest per hectare en een veebezetting gerelateerd aan het stikstofgehalte van de mest (maximum 170 kg N/ha uit dierlijke mest) en wordt wettelijk gecontroleerd via het onafhankelijk biologisch controlesysteem. Het gebruik van kunstmeststoffen is verboden.

Door de beperking op fosfaatbemesting wordt het gebruik van dierlijke mest beperkt. Dat is ook zo bij de gangbare landbouw. Maar omdat een aanvulling van de N-behoefte van de plant met kunstmeststoffen voor de biologische landbouw, vanuit de basisprincipes van 'bio' en wettelijk, niet toegelaten is, komt een optimale productie in het gedrang. De Raden vragen de Vlaamse Regering om voor deze problematiek een oplossing aan te reiken.

De Raden suggereren te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn van een aanpak op bedrijfsniveau in plaats van op perceelsniveau voor wat betreft de bemestingsnormen, de handhaving, de begeleiding en de sanctionering in de biologische landbouw.

De Raden vragen ook om bijkomend de invulling van het maatregelenpakket na te kijken op bruikbaarheid in de biologische landbouw gegeven de nood aan een alternatief voor het KNS bemestingsstelsel⁶.

⁶ OntwerpMAP4 p17 'KNS'-adviesstelsel: 'Kulturbegleitenden Nmin Sollwerte-System' uit Duitsland.

2.7 MAP-meetnet

Het MAP-meetnet werd in 1999 ingesteld om het belang te illustreren van het aandeel van de nitraatverontreiniging van het oppervlaktewater door de landbouwsector en de evolutie van nitraatconcentraties toe te schrijven aan de verbetering van de landbouwpraktijken. In 2002 werd het meetnet uitgebreid tot bijna 800 meetpunten om een meer gedetailleerde aanduiding van kwetsbare zones; een meer lokale begeleiding van de landbouwers; een meer lokale communicatie aan de landbouwers; een meer gerichte controle voor de overheid toe te laten. Na het gebruik van de resultaten van het MAP-meetnet voor de aanduiding van kwetsbare zones, werden de resultaten gebruikt voor de 4-jaarlijkse rapportering voor de Nitraatrichtlijn. Het meetnet was gekoppeld aan de omkeerbaarheid van de kwetsbare zones. In de praktijk werden echter enkel de kwetsbare zones aangeduid, maar werd het principe van de omkeerbaarheid nooit toegepast.

Een grote set van monitoringresultaten is nuttig om de kwaliteit van onze oppervlaktewateren op te volgen. Momenteel bevatten de meetnetten meer dan 1000 meetpunten. Daarvan liggen er circa 800 in het MAP-meetnet en ongeveer 200 in het operationeel meetnet in de Vlaamse waterlichamen.

In het MAP-meetnet worden een aantal meetpunten, waar de concentratie in drie voorgaande jaren beneden de 40 mg NO₃⁻/l bleef, in minder hoge frequentie bemonsterd (2 à 3 keer per jaar in neerslagrijke periodes). Dit zijn de zogenaamde 'slapende meetpunten'.

Vooraf voor het operationeel meetnet zijn de monitoringvoorschriften ten gevolge van de kaderrichtlijn Water toegenomen en nemen zij nog verder toe met de opgelegde staalnames en analyses van nieuwe prioritaire stoffen. Monitoring en analyse zijn duur, en gelet op de budgettaire toestand, sluit de overheid niet uit dat het nodig zal zijn om prioriteiten te leggen op het vlak van monitoringinspanningen. Dit kan volgens het ontwerpMAP4 tot gevolg hebben dat een evenwicht dient gezocht te worden tussen het budget dat ter beschikking gesteld wordt voor monitoring voor de Nitraatrichtlijn en voor andere Europese richtlijnen, de kaderrichtlijn Water in de eerste plaats.

De Raden bevestigen dat de Europese verplichtingen moeten worden gerespecteerd, maar zij aanvaarden ook dat de overheid, gezien budgettaire beperkingen, haar inspanningen zo effectief mogelijk inzet. Ze zijn echter van mening dat er bij een aanpassing van het oppervlaktewatermeetnet moet over gewaakt worden dat het meetnet een correcte weergave vormt van de waterkwaliteit in het agrarisch gebied (dus geen vertekening van de resultaten inzake waterkwaliteit door een onevenwichtige selectie van de meetpunten). De Raden vragen om zowel de natuur- en milieuverenigingen als de landbouworganisaties te betrekken bij deze aanpassing en dit uit te voeren in de schoot van het gestructureerd overleg (zie § 2.2). De Raden wijzen er in dat verband ook op dat een mogelijke aanpassing aan het meetnet alleen kan uitgevoerd worden na raadpleging van DG Leefmilieu van de Europese Commissie, zoals ook in het ontwerpMAP4 (p.6) wordt gesteld.

De Raden pleiten ervoor dat, in het kader van het rapporteringsrichtsnoer van de Nitraatrichtlijn, de Europese Commissie duidelijke guidelines opstelt omtrent de volgende aspecten: wanneer wordt gemeten, waar wordt gemeten en hoe wordt gemeten en dat vervolgens de monitoring en rapportering van het meetnet in Vlaanderen hierop gestoeld kan worden.

Tijdens de hoorzitting werd bevestigd dat (uitzonderlijke) weersomstandigheden een grote invloed kunnen hebben op de meetresultaten. Bij wijze van voorbeeld kan de droge zomer van 2009 worden aangehaald en het effect daarvan op de reststikstof en de nitraten in het grondwater (bovenste filter) en het oppervlaktewater tijdens de winter 2009-2010. De Raden vragen dat de invloed van (uitzonderlijke) weersomstandigheden in de rapportering aan Europa correct wordt gekaderd. Ook voor het in rekening brengen van (uitzonderlijke) weersomstandigheden in de rapportering pleiten de Raden voor heldere richtlijnen van de Europese Unie.