



ADVIES

STRATEGISCH GLB-PLAN 2023-2027



Advies van de Strategische Adviesraad Landbouw en Visserij, Wetstraat 34-36, 1040 Brussel

W www.salv.be – T +32 2 209 01 11 – E info@salv.be

Adviesvraag	Ontwerp Vlaams GLB Strategisch Plan 2023-2027
Adviesvrager	Departement Landbouw en Visserij
Ontvangst adviesvraag	14 januari 2022
Wettelijke basis	algemeen SALV-decreet
Goedkeuring raad	18 maart 2022
Kopie aan	Zuhail Demir – Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, Patricia De Clercq – secretaris- generaal Departement Landbouw en Visserij
Adviesnummer	SALV: 2022-04 / Minaraad: 2022-04
Samenwerking met	Minaraad die het goedkeurde op 18 maart 2022
Dossierhouders	Pieter De Graef – Kathleen Quick – Wouter Vanacker – Wim Van Gils
Contactpersonen	Koen Carels kcarels@serv.be Jan Verheeke jan.verheeke@minaraad.be

Mevrouw Hilde CREVITS

Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw

Consciencegebouw

Koning Albert II laan 15

B-1210 Sint-Joost-ten-Node

Advies SALV-Minaraad. Ontwerp Strategisch GLB-Plan 2023-2027

Mevrouw de viceminister-president

De SALV en de Minaraad ontvingen op 14 januari 2022 van uw administratie het verzoek om advies uit te brengen over het ontwerp strategisch GLB-plan 2023-2027. De adviesraden besloten een gezamenlijk adviestraject te doorlopen en gezamenlijk advies uit te brengen. Hiervoor werd een kort uitstel van de adviesperiode toegestaan van 14 tot 18 maart 2022.

Landelijk Vlaanderen onthoudt zich bij alle vorkenstandpunten die in dit advies zijn opgenomen.

Voka onthoudt zich bij het advies, maar onderstreept wel dat de sociale, economische en ecologische uitdagingen op het platteland groot zijn zodat het ijvert dat de middelen uit het GLB doordacht en efficiënt worden aangewend zodat het landbouwbeleid met al haar socio-economische aspecten optimaal kan samenlopen met de realisatie van verschillende natuur- en milieuverplichtingen die Europa aan Vlaanderen oplegt.

Onderliggend advies is op vele punten een weergave tot waar de bespreking en het debat tussen de verschillende raadsorganisaties is geraakt binnen het toegemeten tijdsbestek. De beide adviesraden keurden het voorliggende advies goed in schriftelijke procedure op 18 maart 2022.

Hoogachtend

Hendrik Vandamme
voorzitter SALV

Walter Roggeman
voorzitter Minaraad

Koen Carels
secretaris SALV

Jan Verheeke
secretaris Minaraad

Inhoud

Situering	6
1. Europa	6
2. Vlaanderen	9
2.1 Stappen bij de opmaak van het plan	9
2.2 Ontwerp strategisch GLB-plan	10
Advies	11
Algemene appreciatie: ontwerp-strategisch GLB-plan over geheel beschouwd	11
Thematisch: volgens de krachtlijnen strategisch statement	35
Bijlage	69

Situering

1. Europa

De Europese voorbereidingen voor het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid dateren al van 2017. Toen bracht de Europese Commissie het visiedocument *'De toekomst van voeding en landbouw'* uit.¹ Een jaar later lanceerde de Europese Commissie in juni 2018 haar voorstellen voor het GLB post 2020, uitgesplitst in 3 ontwerpverordeningen:

1. Een verordening met regels over de opmaak van strategische plannen, de directe steun, de plattelandontwikkeling en de sectorale programma's (i.e. de basisverordening COM(2018) 392 final)
2. Een horizontale verordening met de regels voor financierings-, beheers- en controlesystemen, goedkeuringsprocedures (jaarlijkse financiële goedkeuring en jaarlijkse prestatieverklaring) en de conformiteitsprocedure (i.e. de horizontale verordening COM(2018) 393 final)
3. Een voorstel tot amenderen van de verordening voor de Gemeenschappelijke Marktordening (i.e. de GMO-verordening COM(2018) 394 final)

Volgend op de voorstellen van de Europese Commissie startten de besprekingen binnen het Europees Parlement en binnen de Raad van de Europese Unie in zijn formatie als Raad Landbouw en Visserij (verder als de Raad omschreven). De Europese verkiezingen van mei 2019 en de discussies omtrent het Meerjarig Financieel Kader 2021-2027² zorgden echter voor vertraging in de positiebepaling van beide instellingen. Het nieuwe GLB zal iets minder dan een derde (31,95%) uitmaken van de Europese meerjarenbegroting. België zal vanuit het GLB ongeveer €4,1 miljard ontvangen voor de periode 2021-2027. Per jaar gaat het om €495 miljoen voor pijler I (€230 miljoen voor Vlaanderen) en €82 miljoen voor pijler II (€43 miljoen voor Vlaanderen). In oktober 2020 bevestigden de Raad en het Europees Parlement hun uitgangspunten over de ontwerpverordeningen. De trilogie tussen Raad, Parlement en Commissie gingen vervolgens op 10 november 2020 van start. De Europese instellingen sloten op 25 juni 2021 een politiek akkoord over het nieuwe GLB, dat op 28 juni 2021 door de Raad werd goedgekeurd. Op 10 september 2021 volgde de goedkeuring door de landbouwcommissie (Com Agri) van het Europees Parlement en op 2

¹ Europese Commissie, *De toekomst van voeding en landbouw*, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/future-ofcap/future_of_food_and_farming_communication_nl.pdf, 2017.

² Over de verdeling van de middelen uit het Meerjarig Financieel Kader 2021-2027 en de relancemiddelen van NextGenerationEU, zie: Europese Commissie, *Begrotingsonderdelen: uitgavencategorieën*, website geraadpleegd op 23 september 2021, https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/headings_nl. De uitgavencategorie 'Natuurlijke hulpbronnen en milieu' waar het GLB deel van uitmaakt, omvat €401 miljard uit het MFK, aangevuld met €18,9 miljard uit NextGenerationEU.

december 2021 keurde de Raad het GLB-hervormingspakket goed.³ Op 6 december 2021 volgde de definitieve goedkeuring van het Europees Parlement en de Raad over de GLB-hervorming. Wegens het lange onderhandelingsproces, trof de EU vorig jaar overgangsmaatregelen tot 2022. Het nieuwe GLB zal dus van start gaan in januari 2023. Daartoe moeten de lidstaten op 1 januari 2022 hun strategische GLB-plannen indienen bij de Europese Commissie. Gelet op de vertraagde Europese besluitvorming is het voornamelijk of deze vooropgestelde timing door de lidstaten zal worden gehaald.⁴

Met haar Gemeenschappelijk Landbouwbeleid streeft de Europese Unie enkele algemene en specifieke doelstellingen na. Artikel 39 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en artikel 5 van de basisverordening formuleren de algemene doelstellingen van het GLB:

Artikel 39, punt 1 van het VWEU stelt dat het GLB ten doel heeft:⁵

- (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 gebruikers te verzekeren.

Artikel 5 van de basisverordening:⁶

- (a) bevordering van een slimme, concurrerende, veerkrachtige en gediversifieerde landbouwsector ten behoeve van de voedselzekerheid voor lange termijn.
- (b) ondersteuning en versterking van de milieubescherming, met inbegrip van de biodiversiteit, en klimaatactie, alsmede bijdragen tot het bereiken van de milieu- en klimaatgerelateerde doelstellingen van de Unie, met inbegrip van haar verbintenissen in het kader van de Overeenkomst van Parijs.
- (c) versterking van de sociaal-economische structuur van de plattlandsgebieden.

Deze algemene doelstellingen moeten volgens de basisverordening (artikel 6) gerealiseerd worden aan de hand van negen specifieke doelstellingen (SpD):

- SpD 1: het bieden van steun met het oog op een leefbaar bedrijfsinkomen en veerkracht van de landbouwsector in de hele Unie, ten behoeve van een grotere voedselzekerheid voor de

³ <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/cap-introduction/cap-future-2020-common-agricultural-policy-2023-2027/>

⁴ Toelichting bij het Europees beleidsproces door Pieter Lietaer tijdens de vergadering van de Commissie Landbouw, Visserij en Plattelandsbeleid van het Vlaams Parlement op 3 november 2021.

⁵ XXX

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2115> (2021/2115)

lange termijn, van een meer diverse landbouw, en van een economisch duurzame landbouwproductie in de Unie.

- SpD 2: vergroting van de marktgerichtheid en het concurrentievermogen van landbouwbedrijven voor zowel de korte als de lange termijn, onder meer door meer aandacht voor onderzoek, technologie en digitalisering.
- verbetering van de positie van de landbouwers in de waardeketen.
- SpD 4: bijdragen tot matiging van en aanpassing aan klimaatverandering, onder meer door de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen en meer koolstof vast te leggen, en duurzame energie te bevorderen.
- SpD 5: bevordering van de duurzame ontwikkeling en het efficiënte beheer van natuurlijke hulpbronnen zoals water, bodem en lucht, onder meer door de afhankelijkheid van chemische middelen te verkleinen.
- SpD 6: bijdragen tot het tot staan brengen en ombuigen van biodiversiteitsverlies, tot versterking van ecosysteemdiensten en tot de instandhouding van habitats en landschappen.
- SpD 7: het aantrekken en behouden van jonge landbouwers en nieuwe landbouwers en bevordering van duurzame bedrijfsontwikkeling in plattelandsgebieden.
- SpD 8: bevordering van de werkgelegenheid, groei, gendergelijkheid, waaronder deelname van vrouwen in het boerenbedrijf, sociale inclusie en lokale ontwikkeling in plattelandsgebieden, ook in de circulaire bio-economie en de duurzame bosbouw.
- SpD 9: beter inspelen door de landbouw van de Unie op de maatschappelijke verwachtingen inzake voedsel en gezondheid, onder meer wat betreft hoogkwalitatief, veilig en voedzaam voedsel dat op duurzame wijze is geproduceerd, en voorts vermindering van de voedselverspilling, verbetering van het dierenwelzijn, en bestrijding van antimicrobiële resistentie.

De basisverordening gaat uit van een nieuwe aanpak voor de lidstaten, waarbij zij een strategisch GLB-plan dienen op te maken dat de periode tot en met 31 december 2027 beslaat. Hierin geven zij aan hoe de vooropgestelde specifieke doelstellingen (artikel 6) zullen worden bereikt en welke accenten zij willen leggen bij de implementatie van de uit het ELGF en het ELFPO gefinancierde steun van de Unie, rekening houdend met de specifieke behoeften van de eigen landbouwers en plattelandsgemeenschappen.

De oorspronkelijke voorstellen over het nieuwe landbouwbeleid dateren nog van de vorige euro-commissaris Phil Hogan. Met het aantreden van de nieuwe Europese Commissie en de bekendmaking van de Europese Green Deal met als ambitie het eerste klimaatneutrale continent te worden tegen 2050, zijn onder meer de 'van boer tot bord'-strategie (*Farm to Fork*) en de biodiversiteitsstrategie voorgesteld. Deze Europese strategieën hebben een invloed op landbouw en voeding en dus ook op het GLB. Zo formuleerde de Europese Commissie op 18 december 2020 voor elke lidstaat specifieke aanbevelingen opdat hun strategische plannen zouden sporen met de ambities uit de 'van boer tot bord'-strategie.⁷ Een aantal lidstaten formuleerden tijdens de Raad van 11 en 12 oktober 2021 kritische bedenkingen bij het initiatief van de Europese Commissie om met een uitvoeringshandeling te vragen naar een nationale bijdrage aan de 'van boer tot bord'- en biodiversiteitsstrategie terwijl dit geen juridisch bindende teksten zijn. Recent verschenen bovendien ook verschillende impactstudies (waaronder degene van het Joint Research Centre van

⁷ Europese Commissie, SWD(2020) 368 final, Werkdocument van de diensten van de Commissie, *Aanbevelingen van de Commissie voor het strategisch GLB-plan van België*, Brussel, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0368&from=NL>.

de Europese Commissie) die kritische bemerkingen uitten over de uitwerking van de 'van boer tot bord'-strategie op het vlak van voedselproductie, consumentenprijzen en landgebruik.⁸ De Europese Commissie merkt de Green Deal met de 'van boer tot bord'-strategie aan als compatibel met het GLB-hervormingspakket en zal de strategische GLB-plannen beoordelen op hun bijdrage tot deze Europese strategie.⁹

Voor de formele indiening van de strategische GLB-plannen bezorgde de Europese Commissie aan de lidstaten een document met "Technical Guidelines" waaraan de plannen moeten voldoen.¹⁰

2. Vlaanderen

België heeft toestemming verkregen om 2 strategische GLB-plannen in te dienen, één voor het Waalse en één voor het Vlaamse Gewest. Daarbij zal het plan tevens rekening houden met het Vlaamse Regeerakkoord 2019-2024.

2.1 Stappen bij de opmaak van het plan

De Vlaamse administratie bereidt al sinds 2018 de hervorming van het GLB voor. Op basis van SWOT-analyses (in samenwerking met externe experts en het brede publiek via 2 publieke bevragingen in februari 2018), studies, plannen, visiedocumenten en de insteek van een klankbordgroep (met vertegenwoordiging van de voornaamste stakeholders) inventariseerde het Departement Landbouw en Visserij een hele reeks noden.¹¹ Gelet op het GLB-budget als beperkende factor werden prioritaire noden afgebakend die vertaald werden in 7 krachtlijnen voor de Vlaamse invulling van het GLB 2023-2027. De ontwerpstrategienota waarin deze krachtlijnen werden uiteengezet, werd in 2019 voor advies voorgelegd aan de SALV¹² en de Minaraad.¹³

⁸ JRC – WUR – USDA.

⁹ Europese Commissie, SWD(2020) 93 final, *Analysis of links between CAP and Green Deal*, Brussel, 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/sustainability_and_natural_resources/documents/analysis-of-links-between-cap-and-green-deal_en.pdf.

¹⁰ Europese Commissie, *SFC – CAP Strategic Plan technical guidance. Proposed IT data structure of the CAP Strategic Plan (Articles 95 to 105 COM/2018/392 final) to be submitted by the Member States through SFC2021 for the programming period 2023-2027*.

¹¹ Zie Platteau, J., G. Lambrechts, K. Roels en T. Van Bogaert (reds.), *Uitdagingen voor de Vlaamse land- en tuinbouw. Landbouwrapport 2018*, Departement Landbouw en Visserij, Brussel, 2018, <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/41555>.

¹² SALV, *Advies. Een strategie voor het Vlaams landbouwbeleid 2021-2027. Aanbevelingen bij de ontwerpstrategienota*, Brussel, 2019, https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_20190712_ADV_StrategienotaVlaamsGLB.pdf.

¹³ Minaraad, *Advies. Over de ontwerpstrategie Vlaams GLB 2021-2027*, Brussel, 2019, <https://www.minaraad.be/themes/biodiversiteit/vlaamse-strategie-inzake-uitvoering-glb-na-2020>.



Vervolgens werkte de administratie op basis van de doelstellingen en krachtlijnen interventies uit die de kern uitmaken van het volledige strategische GLB-plan. Deze voorstellen tot interventies vormden tevens het onderwerp van bespreking binnen de klankbordgroep.

2.2 Ontwerp strategisch GLB-plan

Voor de opmaak van het strategisch GLB-plan baseerde de administratie zich op *technical guidelines*, een sjabloon dat door de Europese Commissie voor de opmaak van de plannen werd voorgesteld. De opmaak aan de hand van dit sjabloon staat grotendeels los van de krachtlijnen van de strategienota. De inhoudelijke koppeling tussen het sjabloon waarin het Vlaamse plan wordt toegelicht en de strategische krachtlijnen waarop het plan wil inzetten, wordt toegelicht in het strategisch statement bij de aanhef van het ontwerpplan. Het Departement Landbouw en Visserij maakte tijdens de hoorzittingen over het ontwerpplan aan de SALV en de Mineraad eveneens duidelijk hoe de relatie tussen de interventies en de krachtlijnen begrepen moet worden. De raden opteren voor het advies om de koppeling te leggen tussen de krachtlijnen uit het strategisch statement en de interventies. Dit om een heldere vergelijking met eerder advieswerk mogelijk te maken.

Advies

Algemene appreciatie: ontwerp-strategisch GLB-plan over geheel beschouwd

[1] Transparantie van het gevoerde proces. De Raden wensen te benadrukken dat voor een plan van dergelijke omvang, transparantie doorheen het hele proces van cruciaal belang is voor het slagen ervan. Wat dit betreft herhalen ze volgende opmerking uit het Minaraad-advies van 2019 over de ontwerpstrategie: met name *“dat van voorgaande procesgang niet alle verslagen en documenten op een eenvoudige en overzichtelijke wijze ter beschikking werden/worden gesteld van de betrokken stakeholders.”*¹⁴ Ook is er op dit moment nog onduidelijkheid. Op Vlaams niveau lopen de inspraakprocessen nog volop, terwijl de tijd dringt om het strategisch GLB-plan bij de Europese Commissie in te dienen en de Vlaamse overheid al stappen in die richting aan het zetten is. De raden vragen duidelijkheid te scheppen over de manier waarop het verdere voorbereidingsproces zal plaatsvinden en omgegaan zal worden met de resultaten uit het openbaar onderzoek en de strategische advisering.

[2] Aandachtspunten inzake de inspraakprocessen (zowel stakeholderoverleg als strategisch advies)¹⁵. De Raden zijn positief over het feit dat de Vlaamse overheid de lijn inzake inspraak heeft willen volgen die opgelegd wordt door de verordening strategische plannen. Ook het feit dat de Raden door de Vlaamse overheid in de ontwerpfase van het proces expliciet om advies werden gevraagd (inzake de strategienota) is positief. De raden stellen vast dat uiteenlopende gebeurtenissen het gehele voorbereidingsproces van het GLB, startend met de publicatie van *‘De toekomst van voeding en landbouw’* door de Europese Commissie in 2017¹⁶ tot en met het huidige openbaar onderzoek, zowel op Europees niveau (i.e. Europese parlementsverkiezingen 2019 en de aanstelling van een nieuwe Europese Commissie, de voorstelling van de Europese Green Deal met de ‘van boer tot bord’-strategie) als op Vlaams niveau (Vlaamse en federale verkiezingen 2019) hebben doorkruist. Op Europees niveau resulteerde dit in een GLB-overgangspeperiode (2021-2022) en een laattijdige goedkeuring van de GLB-verordeningen op 6 december 2021. Dit heeft het wordingsproces van het ontwerp Vlaams strategisch GLB-plan onmiskenbaar

¹⁴ MINARAAD (2019), Advies 2019|011 over de ontwerpstrategie Vlaams Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2021-2017 van 17 juli 2019, p. 11.

¹⁵ Over het onderscheid tussen overleg en advies: *“Adviesverlening en overleg zijn vanuit functioneel oogpunt twee verschillende zaken. Adviesverlening is de formulering van een onderbouwde raadgeving of van een beredeneerd standpunt over een beleidsaangelegenheid, op basis van een onderlinge beraadslaging. De essentie van overleg is de wederzijdse aftasting en informatie-uitwisseling, reflecties erop en gedachtewisseling over een bepaalde beleidsproblematiek of een concrete beleidsmaatregel, tussen de beleidsverantwoordelijken en de relevante betrokken maatschappelijke actoren. Bij overleg toetsen de deelnemende actoren een aangelegenheid aan de doelstellingen en de belangen van hun groepering. Dit alles betekent dat advies en overleg vanuit hun specifieke doelstellingen verschillende structuren vragen. Er wordt niet geopteerd voor mengvormen tussen advies en overleg binnen één orgaan. Het advies- en overlegstelsel moet de slagkracht van de Vlaamse overheid ten goede komen. Het moet dan ook oordeelkundig georganiseerd worden. Uiteindelijk behoort het tot de verantwoordelijkheid van de beleidsverantwoordelijken om de juiste balans te vinden tussen enerzijds maatschappelijke draagvlakverwerving en anderzijds doortastend overheidsoptreden”*, memorie van toelichting bij Vlaamse overheid, *Decreet tot regeling van de strategische adviesraden*, 18 juli 2003, <https://codex.vlaanderen.be/portals/codex/documenten/1011529.html>.

¹⁶ Europese Commissie, COM(2017) 713 final, *De toekomst van voeding en landbouw*, 2017, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/future-ofcap/future_of_food_and_farming_communication_nl.pdf.

beïnvloed. Dit neemt niet weg dat een deel van de lidstaten voor het jaareinde hun programma hebben ingediend.

- a. Stakeholderoverleg.** De raden stellen vast dat de manier waarop de betrokkenheid van de stakeholders werd georganiseerd doorheen dit wordingsproces op uiteenlopende wijze wordt geapprecieerd. Daarbij gaat het onder meer om het aantal en de timing van de overlegmomenten, de kwaliteit van de interactie en de manier van informatiedoorstroming en terugkoppeling op gedane inbreng. Evalueer het participatieproces in functie van toekomstige trajecten. Treed daartoe van bij aanvang gelijkwaardig en voldoende frequent in dialoog met alle betrokken organisaties en stuur zo nodig bij.
- b. Betrokkenheid van de strategische adviesraden.** Het is opmerkelijk dat het ontwerp strategisch GLB-plan zelfs in dit stadium nog cruciale onduidelijkheden bevat (cf. infra). Dit doet de raden besluiten dat de Vlaamse overheid de betrokkenheid van strategische advisering over het eigenlijke ontwerpplan ook op een andere manier had kunnen organiseren. De raden begrijpen dat de Europese GLB-goedkeuring werd afgewacht alvorens de adviesraden te bevragen. Toch zou een meer stapsgewijze raadpleging over deelaspecten van het ontwerpplan ook een betere optie kunnen geweest zijn. Er werd bovendien ook geen terugkoppeling geboden over de voorbije GLB-adviezen. Tijdens de verdere stappen die nu resten, dient de Vlaamse overheid te zorgen voor de verwerking van de input uit de inspraakronde.

Timing en uitrol van het plan

[3] De raden vragen het goedkeuringsproces zo snel mogelijk te voleinden, zodat de landbouwers tijdig met het nieuwe GLB aan de slag kunnen gaan. De raden stellen vast dat het Europese beleidsproces vertragingen heeft opgelopen, waardoor het Europees Parlement en de Raad pas op 6 december 2021 het GLB-hervormingspakket konden goedkeuren. In de komende periode zullen de opmerkingen uit het openbaar onderzoek en de aanbevelingen van de adviesraden verder verwerkt moeten worden, waarna de Vlaamse regering zijn goedkeuring zal dienen te stellen om het uiteindelijke strategische GLB-plan formeel bij de Europese Commissie in te dienen.¹⁷ Op 1 januari 2023 moet het strategisch GLB-plan in werking treden. Opdat het GLB reeds in het eerste programmajaar effectief kan aangewend worden met het oog op de verschillende GLB-doelstellingen, is het echter van belang dat de landbouwers nog in de loop van dit jaar voorbereidingen kunnen treffen¹⁸ en dus dat er zo snel mogelijk uitsluitel komt over het definitieve strategische GLB-plan.

[4] Gelet op de vele interventies vragen de raden om het administratieve luik voor de landbouwers zo helder mogelijk op te maken en de landbouwers tijdig te informeren. Het strategisch GLB-plan komt voor de landbouwer samen in het e-loket van het Departement Landbouw en Visserij. De heldere uitwerking van de verschillende functies binnen het e-loket (met de

¹⁷ Departement Landbouw en Visserij, toelichting aan de adviesraden op 21 januari 2022.

¹⁸ Bv. de intekening op ecoregelingen, agromilieuklimaatmaatregelen en beheerovereenkomsten in 2023 vergt vaak nog voorbereidende werkzaamheden in 2022.

verzamel aanvraag in het bijzonder) moeten ervoor zorgen dat landbouwers hun weg vinden doorheen het strategisch GLB-plan. Naast het design van deze toepassingen vergt het ook tijd om de uiteindelijke begunstigen hierover van de nodige informatie te voorzien. Landbouwers dienen immers voor bepaalde interventies nog dit jaar voorbereidingen te treffen. De raden appreciëren dat met de pre-ecoregelingen in 2022 reeds een vingeroefening wordt opgezet. Een goede evaluatie hiervan zal richtinggevend kunnen zijn voor de uitrol van het strategische GLB-plan. De raden wensen hierbij betrokken te worden.

Interventiologica

[5] De raden stellen vast dat het ontwerp strategisch GLB-plan in de eindfase richting definitieve vaststelling nog cruciale onduidelijkheden bevat. De raden lichten deze onduidelijkheden onder deze paragraaf kort toe en geven algemene aanbevelingen mee. Aanbevelingen die inhaken op concrete interventies worden in het thematische luik van dit advies uitgewerkt (cf. infra).

a. Definieer helder 'actieve landbouwer',...

Boerenbond, Groene Kring, ABS, Ferm voor Agravrouwen, VBT:

- Gelet op het dalende GLB-budget vragen de raadsorganisaties om een gerichte focus op de actieve landbouwer. Deze focus dient een zeer strikte toepassing te kennen zowel binnen de pijler 1- als pijler 2-interventies. Specifiek wat de beheerovereenkomsten binnen pijler 2 betreft, bevelen deze raadsorganisaties aan om ook deze maatregelen prioritair voor actieve landbouwers te voorzien, (om op die manier ongewenste effecten inzake toegang tot grond voor landbouwers te vermijden). Een aanpassing in het Vlaams strategisch plan GLB is noodzakelijk. Ook de focus op de actieve landbouwer van onder andere VLIF-maatregelen en agro-milieu- en klimaatmaatregelen vermijdt een negatief effect op de focus van het budget en de toegang tot grond voor actieve landbouwers. Het is de specifieke situatie in Vlaanderen, zoals verstedelijking en een relatief ontwikkeld platteland die toelaat en de nood creëert om alle maatregelen zoveel als mogelijk op de actieve boer te richten tov andere lidstaten in de EU.
- Deze raadsorganisaties vinden het belangrijk dat, in overeenstemming met de bepaling uit de verordening strategische GLB-plannen (art. 4, lid 5) en zoals verduidelijkt in het Vlaamse ontwerpplan, *'aandacht [zal] zijn voor zowel pluri-actieve landbouwers, bijberoepers als geleidelijke instromers'*.¹⁹ Deze raadsorganisaties vragen uitdrukkelijk om zulke landbouwers niet van ondersteuning uit te sluiten.
- Deze raadsorganisaties pleiten ervoor om in de afbakening van de prioritaire doelgroep van de actieve landbouwer de combinatie van ondersteuning vanuit het GLB met een pensioenuitkering onmogelijk te maken. De raden begrijpen dat de verordening

¹⁹ Ontwerp Vlaams GLB Strategisch Plan, deel 1, p. 140.

strategische GLB-plannen bepaalt dat de actieve landbouwer op basis van objectieve en niet-discriminerende criteria moet worden bepaald, maar merken toch op dat andere lidstaten gelijkaardige criteria rond pensioenuitkeringen wensen op te nemen.²⁰ Deze raadsorganisaties vragen dat Vlaanderen eveneens de onmogelijkheid tot combinatie van pensioenuitkeringen en GLB-steun inschrijft binnen het eigen strategisch GLB-plan, dit bepleit en beargumenteert op Europees niveau en het afstemt met het federale niveau dat bevoegd is voor pensioenen.

Natuurpunt/Bond Beter Leefmilieu/Vogelbescherming Vlaanderen/Bioforum

- Deze raadsorganisaties vinden het belangrijk dat, in overeenstemming met de bepaling uit de verordening strategische GLB-plannen (art. 4, lid 5) en zoals verduidelijkt in het Vlaamse ontwerpplan, 'aandacht [zal] zijn voor zowel pluri-actieve landbouwers, bijberoepers als geleidelijke instromers'. Deze raadsorganisaties vragen uitdrukkelijk om zulke landbouwers niet van ondersteuning uit te sluiten. In dit verband uiten deze raadsorganisaties hun bezorgdheid voor de impact op de biologische sector, waar 15 tot 20% van de landbouwers als gevolg van de voorliggende scenario's, niet meer beschouwd zouden worden als actieve landbouwer, met alle gevolgen van dien.
- Bovendien vragen deze raadsorganisaties dat landbouwers, die niet langer meer beschouwd zouden worden als actieve landbouwer, daar zo snel mogelijk van op de hoogte zouden worden gebracht. Het kan niet de bedoeling zijn dat ze pas maanden na het invullen van de verzamelaanvraag moeten vaststellen dat ze niet langer beschouwd worden als actieve landbouwer en bijgevolg geen beroep kunnen doen op de steun waar ze op gerekend hadden. Ook moet snel duidelijkheid komen over de manier waarop dergelijke landbouwers hiertegen in beroep kunnen gaan.

Natuurpunt/Bond Beter Leefmilieu/Vogelbescherming Vlaanderen/Rikolto

- Voor wat betreft de pijler 1-interventies, die met 100% Europese middelen gefinancierd zijn, vinden de milieuverenigingen dat een strikte toepassing op de actieve landbouwer gelegitimeerd is, gezien ook de historiek van deze pijler als rechtstreekse inkomenssteun.
- Voor wat betreft de pijler 2-interventies, die voortaan voor ruim de helft met Vlaamse middelen worden gefinancierd, staan voor de milieuverenigingen doelmatigheid en effectiviteit van diverse doelen op het vlak van milieu-, klimaat- en biodiversiteitsdoelen boven de logica van inkomensondersteuning voor landbouwers. Deze raadsorganisaties erkennen weliswaar dat landbouwers de belangrijkste doelgroep blijven van 2 e pijler interventies, maar vinden dat een exclusieve en prioritaire doelgroep-benadering tot 'actieve landbouwers' niet strookt met het principe van 'gelijkberechtiging' zoals dat binnen interventies van het natuurbeleid geldt en dat met een prioritaire

²⁰ Cf. het strategisch GLB-plan van Frankrijk: *Proposition de Plan Stratégique National de la PAC 2023-2027*, 22 december 2021, p.109.

doelgroepbenadering rond actieve landbouwers belangrijke kansen inzake plattelandsontwikkeling m.b.t. landschap, biodiversiteit en milieu zouden worden gemist. Sterker nog, de toepassing van zulke instapdrempel zou kunnen betekenen dat het doelbereik van 2 e pijler maatregelen achteruit gaat t.o.v. de huidige situatie.

Verschillende andere plattelandsactoren [*], waaronder

- naast landbouwers die buiten de definitie van actieve landbouwer vallen omwille van bv. schaalgrootte,

-ook alle zakelijk rechthebbenden van landbouwgronden,

kunnen via voorliggende interventies bijdragen tot het realiseren van de 2 e pijler doelen, in het bijzonder m.b.t. de 'BO's voor het onderhoud van houtige kleine landschapselementen' en de niet-productieve investeringen, waarbij het anderzijds wel het advies vanuit deze raadsorganisaties is om bij deze BO de gebiedsfocus open te trekken naar het gehele landbouwgebied.

Ook in het kader van Leader, innovatie en andere samenwerkingsvormen binnen de 2e pijler is deze open doelgroep-benadering gewenst in het belang van een doelmatig en breed gedragen plattelandsbeleid.

([*]. i.e. grondgebruikers mits ze gronden registreren in het GBCS (Geïntegreerd Beheers- en Controlesysteem).

b. Onderbouw de beleidskeuzes. De raden stellen vast dat de onderscheiden interventies, zowel binnen de socio-economische als binnen de groene architectuur, een duidelijke onderbouwing binnen het plan missen. Deze vaststelling komt tot uitdrukking op verschillende niveaus:

- Om interventies te onderbouwen, verwijst het ontwerpplan nauwelijks naar de concrete onderzoeksresultaten en/of beleidsgegevens of naar waar deze kunnen teruggevonden worden.
- Interventies worden weliswaar binnen het Europese GLB-kader gesitueerd, maar het ontwerpplan verduidelijkt onvoldoende hoe de interventies (zowel degene gerelateerd aan het socio-economische luik als degene rond omgevings- en klimaatzorg) zullen bijdragen aan de doelstellingen op lange termijn (i.e. de vierde Vlaamse Strategie voor Duurzame Ontwikkeling met Vizier 2030 en Visie 2050, de Europese Green Deal, Habitatrictlijn, Kaderrichtlijn Water, Nitraatrichtlijn, alsook op Vlaams niveau het klimaat- en energieplan, luchtkwaliteitsplan, de stroomgebiedbeheerplannen, de eiwitstrategie).

De raden geven in het thematische luik per krachtlijn aan waar het ontwerpplan nood heeft aan een grondigere beleidsfundering.

c. Outcome/resultaatindicatie.

Boerenbond, Groene Kring, ABS, Ferm voor Agravrouwen, VBT: **De outcome/resultaatindicatie wordt conservatief ingeschat, is onderhevig aan variabelen en doelafstanden/realisatiegraad worden niet weergegeven.** Deze raadsorganisaties merken op dat

het ontwerpplan de rationale achter de inschatting van de outcome/het resultaat niet weergeeft. Bovendien stellen deze raadsorganisaties vast dat de ingeschatte streefwaardes van bepaalde interventies (waaronder bijvoorbeeld de ontwikkeling van biologische landbouw, de methaanreductiemaatregelen bij rundvee, ...) nog een behoorlijke afstand open laat tot de (middel)langetermijndoelstellingen van de relevante Vlaamse en Europese doelstellingskaders. Deze raadsorganisaties begrijpen dat een voorspelbare, nauwgezette inschatting van de outcome nagenoeg onmogelijk is omwille van het stimulerende beleidskarakter van het GLB en de onvoorspelbare variabelen die eigen zijn aan voedselproductie.²¹ Ten slotte erkennen deze Raadsorganisaties ook dat het logisch is dat de afstand tot de doelen groot blijft, gezien de budgettaire beperkingen van het GLB en de verschillende en veelheid aan doelstellingen. De Raadsorganisaties erkennen wel dat het GLB een belangrijke bijdrage zal hebben aan de verschillende doelen en wijzen op de nood aan coherent extern beleid om de doelafstand verder te kunnen verkleinen, zoals in paragraaf 6 uitgewerkt.

Natuurpunt/Bond Beter Leefmilieu/Vogelbescherming Vlaanderen/Rikolto: **Men stelt geen SMART geformuleerd resultaat voorop met dit plan en de doelafstand noch de beoogde realisatiegraad wordt weergegeven, ook niet per interventie.** Bovendien laten de wel ingeschatte streefwaardes van bepaalde interventies (waaronder bv. de zeer beperkte ontwikkeling van biologische landbouw, de methaanreductiemaatregelen bij rundvee enkel gefocust op het voeder, ...) een onaanvaardbaar grote afstand open tot de (middel)langetermijndoelstellingen van de relevante Vlaamse en Europese doelstellingskaders. In het thematische luik van dit advies gaan de raden verder in op de ingeschatte resultaatindicaties voor bepaalde interventies. Er is globaal voor gekozen om

- bij deze interventies de onderlinge samenhang niet mee te nemen waardoor het risico optreedt dat zij elkaar onderling negatief beïnvloeden
- het globaal bedrag dat aan de interventies is toegekend, niet te maximaliseren in het licht van wat op Europees niveau is toegelaten
- deze interventies afhankelijk te maken van vrijwilligheid.

Dit houdt volgens BBL/NP/VBV een te groot risico in op een enerzijds nuleffect ofwel te laag effect versus de urgente nood aan vooruitgang die op milieuvlak dient te worden gemaakt.

Ambitieniveau biologische landbouw: een coherente beleidsvisie moet hogere ambitie mogelijk maken. De raden stellen vast dat de ambitie voor bio zeer bescheiden is ten opzichte van de richting die de Europese Commissie voor ogen heeft: van het huidige 1,5% van het areaal²² zou binnen de planperiode naar 1,77% van het areaal gestreefd worden. Bovendien is de toekomstige voortzettingsspremie biologische landbouw erg laag en vormt het nauwelijks nog een beleidsgerichte incentive om verder te gaan met biologische productie. Het ontwerpplan lijkt niet aan te sluiten op de nood aan een visie op de verdere ontwikkeling van biolandbouw, en dit

²¹ Natuurlijke factoren die maken dat de geproduceerde hoeveelheid onzeker is, klimaatverandering die deze onzekerheid verder aanscherpt, de prijsinelasticiteit van vraag en aanbod, volatiliteit van landbouwmarkten E. Mathijs en J. Relaes, *Landbouw en voedsel, verrassend actueel*, pp. 35-36. Zie ook Ontwerp Vlaams GLB Strategisch Plan, Bijlage 2B: Omgevingsanalyse, p. 31.

²² Biorapport 2020, <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/44739>, p. 11.

terwijl een versnelling van de stijging van het areaal biolandbouw mede een geïntegreerd antwoord kan bieden op de milieuproblematieken waaraan het GLB dient bij te dragen. De raden begrijpen dat biolandbouw in nauwe relatie met de marktomstandigheden verder moet ontwikkelen, maar menen dat een coherente beleidsvisie op aanbod- en vraagfactoren van bioproducten een hoger ambitieniveau mogelijk moet maken en 5% streefareaal voor biolandbouw kan vooropstellen. Deze visie dient samen met de biosector uitgewerkt te worden.

- d. Concrete uitvoeringsmodaliteiten dienen nog te worden bepaald.** De raden besluiten dat de interventies tot op een zekere hoogte tot in detail zijn uitgewerkt, maar dat de concrete uitvoering afhangt van keuzes die het plan vooralsnog niet zichtbaar maakt (waaronder de definitie actieve landbouwer, de VLIF-voorwaarden). Ook een helder overzicht van de combineerbaarheid van de verschillende interventies ontbreekt en is volgens de raden noodzakelijk om de praktische uitwerking goed te doorgronden.
- e. Zorg voor duidelijkheid omtrent de sociale conditionaliteit.** De verordening strategische GLB-plannen bepaalt in artikel 14 dat GLB-begunstigden van rechtstreekse betalingen een administratieve sanctie zullen krijgen indien zij niet voldoen aan de toepasselijke arbeidsvoorwaarden en werkgeversverplichtingen.²³ De doorvertaling van deze sociale randvoorwaarde in het Vlaamse ontwerp strategisch GLB-plan vergt afstemming met het federale overheidsniveau. De raden vragen om dit tijdig op orde te brengen en zuivere dubbele sanctionering te vermijden. De verordening strategische GLB-plannen biedt de lidstaten de mogelijkheid om deze sociale conditionaliteit grondig voor te bereiden tegen 1 januari 2025.

[6] Relatie strategisch GLB-plan met andere beleidsvelden.

Boerenbond, Groene Kring, ABS, Ferm voor Agravrouwen, VBT: **Bouw een adequate wisselwerking in tussen het strategisch GLB-plan en andere beleidsvelden om de externe beleidscoherentie te bewaken en te garanderen.** Deze raadsorganisaties vragen een adequate wisselwerking in te bouwen met de beleidsvelden op de raakvlakken van land- en tuinbouwbeleid met omgevings-, ruimtelijk, sociaal, mededingings-, handels- economisch beleid,... Op die manier moet land- en tuinbouwbeleid door beleid inzake klimaat, biodiversiteit, milieu en ruimtelijke ordening ondersteund worden, zijn sociale dimensie voor de prioritaire doelgroep van de 'echte landbouwer' bewaken, samenwerking tussen boeren slagkrachtiger maken en toezien op eerlijke landbouwinkomensvorming (mededingingsbeleid), het strategische belang van voedselzekerheid en -soevereiniteit waarborgen (handelsbeleid) en faire handelspraktijken op punt stellen (economisch en mededingingsbeleid).²⁴ Deze wisselwerking dient volgens deze raadsorganisaties in beide richtingen te worden opgevat: vanuit aanpalende beleidsvelden richting relevante aspecten van het strategisch GLB-plan net zoals vanuit het strategisch GLB-plan richting relevante aspecten van aanpalende beleidsvelden gebeurt. Het strategisch GLB-plan zal zich in eerste instantie

²³ Voorwaarden overeenkomstig richtlijnen 2019/1152, 89/391/EEG, 2009/104/EG

²⁴ Zie ook: SALV, *Advies. Een strategie voor het Vlaams landbouwbeleid. Aanbevelingen bij de ontwerpstrategienota*, Brussel, 2019, https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_20190712_ADV_StrategienotaVlaamsGLB.pdf, p. 16-17.

richten op de realisatie van de GLB-doelstellingen en hiermee ook bijdragen aan doelen binnen aanpalende beleidskaders. Gegeven het dalende GLB-budget (cf. tabel) kan het strategisch GLB-plan op zichzelf immers geen volledig antwoord bieden op alle uitdagingen van de landbouwsector, wat opnieuw maakt dat de interventies binnen het plan zo efficiënt en effectief mogelijk dienen ingezet te worden. Vanuit de vaststelling dat een antwoord formuleren op alle uitdagingen van de landbouwsector geen evidentie is, heeft de SALV een breed traject opgezet dat de 5 grote uitdagingen voor een duurzame toekomst van de landbouw in Vlaanderen (zoals geformuleerd in 2017)²⁵ verder verdiept.²⁶ Het is immers belangrijk om deze uiteenlopende uitdagingen in hun onderlinge samenhang te benaderen. Deze raadsorganisaties raden stellen vast dat de uitdagingen voor de Vlaamse land- en tuinbouw ruim overschrijden wat mogelijk is binnen het momenteel aangeboden EU-kader 2023-2027, maar dat het Vlaams strategisch GLB-plan, op voorwaarde van een zo efficiënt en effectief mogelijke inzet van de interventies, wel een bijdrage zal leveren.

Natuurpunt/Bond Beter Leefmilieu/Vogelbescherming Vlaanderen/Rikolto: **De bijdrage van het GLB aan ander beleid wordt niet concreet gemaakt en riskeert te laag te zijn, waardoor een onaanvaardbaar grote doelafstand wordt**

overgelaten aan onderliggende beleidsplannen. Het Vlaams strategisch GLB-plan biedt een onaanvaardbaar vaag en onzeker antwoord op de uitdagingen van de landbouwsector. Het wordt immers in verschillende overkoepelende plannen en strategieën²⁷ genoemd als een plan dat zal bijdragen aan de doelstellingen ervan, maar die bijdrage is onduidelijk. Bouw daarom een duidelijke afstemming in met andere beleidsdomeinen waarbij duidelijk wordt gemaakt welke taakstellingen het SP GLB opneemt (met duidelijke en becijferde doelen) en welke verwachtingen vanuit het SP GLB aan andere beleidsdomeinen worden gesteld.

Opdat de beleidsvelden op de raakvlakken van land- en tuinbouwbeleid duidelijk zouden kunnen definiëren welke resterende uitdagingen op de plank liggen eens het GLB in werking treedt was helderheid nochtans een voorwaarde. O.a. uitdagingen op vlak van klimaat, biodiversiteit en milieu liggen nu voor zonder een duidelijke te overbruggen doelafstand, redelijk te verwachten effecten en voldoende doelmatige oplossing. Daardoor bestaat nu het risico dat de landbouwsector onvoldoende de vinger aan de pols houdt mbt stagnatie of zelfs mbt eventuele achteruitgang.

Een antwoord formuleren op alle uitdagingen van de landbouwsector is niet eenvoudig en vraagt maatregelen die getuigen van besef van "sense of urgency" én een langetermijnvisie. Deze raadsorganisaties zijn zich ervan bewust dat de voorliggende problemen complex zijn, het aanpakken ervan mag daarom niet zonder stevige onderbouwing voor zich uitgeschoven worden (naar andere toekomstige regelgeving toe bv.)

Om reden van budgetbeperking was het nodig om voor de meest efficiënte oplossingstypes

²⁵ SALV, *Verkennde nota. Uitdagingen voor een duurzame toekomst voor de landbouw in Vlaanderen*, Brussel, 2017, https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_ADV_20170531_notaduurzametoekomstlandbouw_DEF.pdf.

²⁶ SALV, *SALV-uitdagingen van nu en straks*, <https://www.salv.be/salv/duurzametoekomst>.

²⁷ zoals het SGBP, de KRW, het ontwerp PAS akkoord, MAP6+ en MAP7, erosiebeleid, EU biodiversiteitsbeleid, LULUCF, ...

te kiezen versus de geïnvesteerde bedragen- die lijn vinden we niet consequent terug in de keuzes van interventies.

[7] Verduurzaming.

Boerenbond, Groene Kring, ABS, Ferm voor Agravrouwen, VBT: **Rol het strategisch GLB-plan zo snel mogelijk uit, maar monitor het op zijn bijdrage aan de integrale verduurzaming van de landbouwsector en voedselzekerheid in de EU, stuur zo nodig bij binnen het plan en/of via aanvullend beleid met maatregelen die een 'positive sum game' realiseren in het kader van de 9 GLB-doelstellingen.** In de voorgaande paragrafen kaartten de raden enkele cruciale onduidelijkheden aan die snel opheldering vergen. Daarnaast stelden deze raadsorganisaties vast dat een voorspelbare en nauwgezette resultaatindicatie onmogelijk aangereikt kan worden omwille van het stimulerende beleidskarakter van het GLB en de onvoorspelbare variabelen eigen aan voedselproductie (cf. [5.c]). Bovendien is het zo dat het GLB, en de Vlaamse invulling ervan, op zichzelf niet in staat is een volledig antwoord te bieden aan alle economische, sociale en ecologische uitdagingen waar de landbouwsector voor staat. Deze raadsorganisaties pleiten er daarom voor om met dit strategisch GLB-plan van start te gaan en de uitvoering ervan te koppelen aan een monitoring op integrale verduurzaming. In de voorgestelde monitoring wordt de verdere duurzame ontwikkeling van de landbouwsector omvattend en gelijktijdig gemonitord op al de dimensies van duurzaamheid, economisch-sociaal-ecologisch. Onder dit toetsingskader vallen de verschillende doelstellingen van het GLB. Daarnaast zal het strategisch GLB-plan kunnen bijdragen aan de wettelijke bepalingen voortvloeiend uit de ruimere strategieën op Europees en Vlaams niveau, maar zal het dit niet alleen kunnen realiseren. Een eventuele bijsturing van het strategisch GLB-plan in de loop van de planperiode kan ervoor zorgen dat de drie dimensies (economisch-sociaal-ecologisch) in hun samenhang versterkt kunnen worden. Dit zal mogelijk bijsturing vergen binnen het strategisch GLB-plan, maar waarschijnlijk ook gekoppeld moeten worden aan actie binnen andere beleidsdomeinen, opdat verduurzaming binnen de landbouwsector integraal stappen vooruit kan zetten. Zowel binnen als buiten het GLB dient gezocht te worden naar mogelijkheden die een 'positive sum game' realiseren tussen de drie dimensies (economisch-sociaal-ecologisch). Deze monitoring kan vorm krijgen binnen een participatieve structuur die de uitwisseling van land- en tuinbouwstakeholders beoogt en uitwisseling met andere stakeholders in het kader van bijvoorbeeld de implementatie van de groene architectuur faciliteert en waar het GLB-netwerk, als het Europees geëigende instrument zoals de verordening strategische plannen voorschrijft, toe kan bij dragen.²⁸

Natuurpunt/Bond Beter Leefmilieu/Vogelbescherming Vlaanderen/Rikolto: **Voorzie een monitoring van de resultaten van het GLB binnen het kader van een duurzaam landbouwmodel waarbij de milieugebruiksruimte de buitengrens definieert** In de voorgaande paragrafen kaartten de raden enkele cruciale onduidelijkheden aan die snel opheldering vergen. Er is vast te stellen dat in het voorliggend GLB-plan niet specifiek werd gestreefd naar een concrete resultaatindicatie, mede door de keuze voor een aspect van vrijwilligheid dat is ingebouwd in het GLB. Het is daarom essentieel om de opstart van dit strategisch GLB-plan te koppelen aan een frequente

²⁸ Ontwerp Vlaams GLB Strategisch Plan, deel 1, p. 149.

toetsing op de bijdrage aan de vooropgestelde doelen. Het referentiekader voor deze opvolging, - evaluatie en -bijsturing met focus op de doelen van het GLB-plan dient te worden gezien als beschreven door NP/BBL in reeds in eerder geformuleerd advies (zie het GLB advies van de MINA-raad 2019, vork 6). Het kader voor de integrale verduurzaming dient dus **het ei-model, ook Bullseye model genoemd**, te zijn, waarbij de milieugrenzen een “harde grens” vormen - wat een contrast vormt met het triple-P model dat een blijvende opening laat voor het overschrijden van milieugrenzen en dus de urgentie van die problematiek miskent. (zie het GLB advies van de MINA-raad 2019, vork 6) De toepassing van dit ei-model betekent in casu dat de vastgestelde effecten van het SP GLB tegen het licht dienen te worden gehouden van de grenzen van de natuurlijke omgeving. Elke andere benadering brengt op termijn net de socio-economische duurzaamheid van de landbouwsector ernstig in het gedrang. Het stikstof- en integraal waterbeleid in Vlaanderen zijn daar een pijnlijk maar treffend voorbeeld van. Daar waar maatregelen van het SP GLB een negatieve impact blijken te hebben op de draagkracht van deze natuurlijke omgeving en deze daarmee dreigen te overschrijden of de bestaande overschrijding verergeren ipv verminderen, naarmate de looptijd van het GLB-plan vordert, is daarom een adequaat ingrijpen aan de orde. Dit betekent concreet dat in dergelijk geval het GLB-plan moet worden bijgestuurd zodat de weg naar een landbouwsysteem dat effectief binnen de milieugebruiksruimte werkt en de druk erop vermindert, niet bemoeilijkt wordt of onmogelijk wordt gemaakt via de sturingssystemen van overheidswege. De toetsing zal vorm moeten krijgen binnen een **participatieve governance structuur** die de evenwichtige betrokkenheid van stakeholders garandeert. Het overlegorgaan voor deze opvolging, evaluatie en bijsturing in de loop van de planperiode van het GLB dient zodoende evenwichtig te zijn samengesteld o.a. vanuit zowel de milieu- en natuursector als vanuit de landbouworganisaties en andere belanghebbenden die gevolgen van het GLB beleid kunnen ondervinden. Het dient een invulling te zijn van de GLB-verordening, die het volgende vereist: “Er wordt een monitoringcomité ingesteld waarin alle belanghebbenden zijn vertegenwoordigd. Ook worden netwerken opgezet die moeten bijdragen tot het welslagen van de strategische GLB-plannen. Deze netwerken worden op zowel nationaal als EU-niveau opgezet.” De betrokken raadsorganisaties willen zich engageren om over de concrete invulling van dit instrument in dialoog te treden.²⁹

Groene architectuur

[8] Randvoorwaarden in relatie tot gehele groene architectuur.

Boerenbond, Groene Kring, ABS, Ferm voor Agravrouwen, VBT: **Implementeer de randvoorwaarden volgens het Europese acquis en laat een focus op een stimulerend beleid** Deze raadsorganisaties vragen om de randvoorwaarden conform het Europees kader te implementeren en gold plating absoluut te vermijden. Kijk daarbij ook naar de implementatie van andere lidstaten en hanteer de mogelijkheid om zoveel mogelijk flexibiliteit in te bouwen aan de hand van

²⁹ Bioforum steunt bovenstaand standpunt van Natuurpunt/Bond Beter Leefmilieu/Vogelbescherming Vlaanderen/Rikolto, uitgezonderd het aspect rond vrijwilligheid en de verwijzing naar het advies van de Minaraad 2019, waar Bioforum niet aan deelnam.

de voorziene Europese uitzonderingen. Deze raadsorganisaties stellen vast dat de inkanteling en aanscherping van de vergroening van de huidige GLB-periode binnen de conditionaliteit maakt dat de actieve landbouwers meer inspanningen zullen moeten leveren om minder basisinkomenssteun te genieten (cf. tabel). Door de vergoeding voor het leveren van maatschappelijke diensten via de ecoregelingen krijgen landbouwers een incentive om op deze interventies in te tekenen. Verder bestaat de groene architectuur uit interventies binnen pijler 2 die bijkomende stimulansen geven om in te zetten op maatregelen rond omgevings- en klimaatzorg.

a. Handhaaf proportioneel.

- Het is een evidentie dat er wederkerig respect is voor zowel het openbaar domein als voor de landbouwruimte door alle actoren op het platteland. Binnen het GLB gebeurt er handhaving op de navolging van de conditionaliteit door landbouwers. Daarnaast zouden handhavers ook aandacht kunnen hebben voor weinig respectvolle handelingen richting landbouwpercelen door andere actoren op het platteland.
- Vanuit de vaststelling onder de raadsorganisaties dat sanctionering in bepaalde gevallen buitenproportioneel en dubbel is tot een bepaalde inbreuk vragen de raden om te waken over een proportionele handhaving.
- De vraag om een correcte en proportionele handhaving kan volgens deze raadsorganisaties gezien worden in het licht van wat Europees verwacht wordt. Ook hier is de vraag van deze Raadsorganisaties om de Europese verplichting als ijkpunt te nemen en gold plating te vermijden.

b. Beoordeel hoe met lopende evaluaties moet worden omgegaan. In het ontwerpplan wordt melding gemaakt van de lopende evaluatie van het erosiebeleid in Vlaanderen.³⁰ Ook de karteringsoefening van de veen- en moerasgebieden buiten de N2000-gebieden die in landbouwgebruik zijn, wordt aangehaald.³¹ Er zal nauwgezet afgewogen moeten worden in hoeverre de aanbevelingen uit deze evaluaties nog aanleiding kunnen geven tot bijstellingen in de onderdelen van de groene architectuur (gaande van conditionaliteit over de ecoregelingen tot verschillende interventies binnen pijler 2), gezien de laattijdigheid en de impact op de mogelijkheid om stimulerend beleid te voeren.

c. Voorzie een adequate implementatie en handhaving van de randvoorwaarde tot bestrijding van invasieve soorten. Deze raadsorganisaties merken op dat Vlaanderen gebruik wil maken van de facultatieve maatregel uit de verordening strategische GLB-plannen om invasieve plantensoorten te voorkomen. Vanuit landbouwkundig, voedselveiligheids- en klimaatadaptief oogpunt is zulk preventief beleid zeker aan te bevelen. Het blijft daarom absoluut essentieel het landbouwpotentieel te vrijwaren en te voorkomen dat er zwaarder (chemisch) moet ingegrepen worden bij hoge aanwezigheid van invasieve soorten zoals akkerdistel. Hiervoor is het hanteren van de bestrijdingsplicht in de conditionaliteit en

³⁰ Ontwerp Vlaams GLB Strategisch Plan, deel 1, p. 128.

³¹ Ibidem, p. 127.

daarbuiten het meest geschikt en is de mogelijkheid om dit chemisch te doen essentieel, zowel vanuit het oogpunt van praktische haalbaarheid als vanuit het oogpunt van effectiviteit.

Natuurpunt/Bond Beter Leefmilieu/Vogelbescherming Vlaanderen: **Implementeer en handhaaf correct en consequent de randvoorwaarden binnen het Strategisch GLB-plan in uitvoering van de verordening en relevante Europese en Vlaamse beleidskaders en toets deze aan het duurzaamheidsprincipe dat alle**

landbouwactiviteiten zich binnen hun 'milieugebruiksruimte' moeten kunnen ontwikkelen. Voor deze raadsorganisaties houdt een consequente implementatie van de randvoorwaarden het fundament in van de groene architectuur binnen het GLB. Ze vertegenwoordigen de maatschappelijke voorwaarden waarbinnen landbouwactiviteiten van basis inkomenssteun kunnen genieten en leggen daarmee de baseline voor de daaropvolgende niveaus in de groene architectuur. Voor deze raadsorganisaties is het vanzelfsprekend en maatschappelijk wenselijk dat dergelijke baseline evolueert in de tijd en nieuwe wettelijke referenties uitzet op basis van de feitelijke evolutie. Met betrekking tot de randvoorwaarden hebben deze raadsorganisaties volgende aanbevelingen:

- a. **Handhaaf correct en evenwichtig over de verschillende randvoorwaarden heen.** Vanuit de vaststelling dat bepaalde type inbreuken nauwelijks worden gecontroleerd en daardoor ook nauwelijks worden gehandhaafd, vragen de milieuorganisaties om te werken over een proportionele en evenwichtige handhaving. De milieuorganisaties vragen transparantie over de toepassing van sanctiëring bij inbreuken over de verschillende inspectiediensten heen. Daaruit moet duidelijk af te leiden zijn of alle randvoorwaarden afdoende worden gecontroleerd en resulteren in een consequente handhaving. Dit moet aanleiding geven tot de bijstelling van samenwerkingsprotocollen van de handhavingsinstanties. Inzake sanctiëring dient onderscheid gemaakt te worden tussen handhaving ten gevolge van het overschrijden van specifieke milieuwetgeving en sanctiëring ten gevolge van het niet voldoen aan de GLB-randvoorwaarden. Wel vragen de raadsleden om sanctiëring inzake randvoorwaarden proportioneel te houden aan de vastgestelde inbreuken op diezelfde randvoorwaarden. We stellen ook vast dat bepaalde randvoorwaarden in de huidige setting moeilijk controleerbaar zijn door een gebrek aan registratie, zoals bv. de verplichte maatregelen m.b.t. het erosiebeleid. De raadsleden vinden dat alle randvoorwaarden op een meetbare manier moeten kunnen geïmplementeerd worden.
- b. **Hou rekening met lopende evaluaties.** In het ontwerpplan wordt melding gemaakt van de lopende evaluatie van het erosiebeleid in Vlaanderen. [cf. Ontwerp Vlaams GLB Strategisch Plan, deel 1, p. 128.] Ook de karteringsoefening van de veen- en moerasgebieden buiten de N2000-gebieden die in landbouwgebruik zijn, wordt aangehaald. [cf. Ibidem, p. 127.] Mogelijk geven de aanbevelingen uit deze evaluaties aanleiding tot bijstellingen in de onderdelen van de groene architectuur (gaande van conditionaliteit over de ecoregelingen tot verschillende interventies binnen pijler 2).
- c. **Actualiseer de implementatie en handhaving van de randvoorwaarde tot bestrijding van invasieve plantensoorten (GLMC 8d) o.b.v. recente wettelijke en wetenschappelijke inzichten.** Deze raadsorganisaties stellen vast dat de verplichte

distelbestrijding in de randvoorwaarden via GLMC 8d (en de controles daarop) tot een contraproductief effect leidt op biodiversiteit, ook daar waar heel specifiek met interventies rond biodiversiteitsdoelen wordt gewerkt. Dat geldt niet alleen voor gebieden onder natuurbeheer, maar ook voor beheerovereenkomsten en straks ook ecoregelingen, het niet-productief areaal en de niet-productieve investeringen. Dit is contraproductief beleid dat bovenal niet meer gestoeld is op enige rechtsgrond voor wat betreft distelbestrijding. Daarnaast wordt de focus van deze facultatieve GLMC oneigenlijk verruimd tot akkerdistel, daar waar de GLMC in Europees kader gaat over invasieve exoten waar de akkerdistel niet toe behoort. Akkerdistel is een nectarplant die bij uitstek voor heel wat bestuivers, en daarmee ook voor landbouw, nuttig is. Recent onderzoek wees zelfs uit dat akkerdistel meer bezocht wordt door bestuivers dan diverse bloemenmengsels die in bloemenranden worden ingezaaid.³² Gezien de nood aan maatregelen voor bestuivers omwille van biodiversiteitsdoelen en het belang van hun ecosysteemdiensten is ook vanuit deze context noodzakelijk dat de verplichte bestrijding van akkerdistel in de randvoorwaarden wordt geschrapt. Bovendien kan akkerdistel, ook zonder gebruik van pesticiden onder controle worden gehouden zoals bvb biologische landbouwers en natuurbeherende instanties aantonen. Tenslotte vragen deze raadsorganisaties om meer te investeren in sensibilisatie over het belang van bepaalde waardplanten - waaronder distels - voor bestuivers en om via demo's en ondersteuning te anticiperen op dominante groei binnen alle interventies met doel 'biodiversiteit' door middel van aangepaste beheer- en aanlegvoorwaarden.

BioForum: **stelt vast dat de sanctionering soms niet in verhouding staat tot een bepaalde inbreuk (inclusief distelbestrijding).** Daarbij verwijst deze Raadsorganisatie niet enkel naar de sanctionering op zich, maar ook op aanzienlijke secundaire effecten (bv. niet langer toestaan van stage-plaatsen voor het betrokken landbouwbedrijf). Deze Raadsorganisatie vraagt een correcte en proportionele handhaving (inclusief dergelijke secundaire effecten), in lijn met de achterliggende regelgeving.

De raden vragen oog te hebben voor kleine (bio-)bedrijven. De raden stellen vast dat het ontwerpplan geen gebruik maakt van de mogelijkheid in de verordening strategische GLB-plannen om voor kleine bedrijven (i.e. areaal bouwland <10 ha) een uitzondering te voorzien op de randvoorwaarden inzake gewasrotatie en niet-productieve elementen. De raden wijzen op mogelijk ingrijpende gevolgen voor de betrokken bedrijven en vragen om van de uitzonderingsclausule gebruik te maken om verfijningen aan te brengen.

Aandacht voor economische bosbouw

[9] Geen echte instrumenten met betrekking tot bosbouw voorzien in het ontwerp Strategisch plan. In de aanbeveling inzake de opmaak van Strategische GLB-plannen stelt de

³² Balfour N.J. & Ratnieks F.L.W. 2022. The disproportionate value of 'weeds' to pollinators and biodiversity. Journal of Applied Ecology, <https://besjournals.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1365-2664.14132>.

Europese Commissie stelt dat duurzaam bosbeheer en bebossing bevorderd moet worden en dat *"hiertoe de multifunctionaliteit, de bescherming van bossen en het herstel van bosccosystemen versterkt [moeten worden] om te komen tot boshabitats en -soorten die zich in een goede staat bevinden, moeten de ecosysteemdiensten worden ondersteund en de voorraden in stand worden gehouden, moeten de koolstofputten in bossen, hun bodems en de geoogste houtproducten worden vergroot, moet de bio-economie worden ondersteund en moet weerbaarheid worden opgebouwd tegen bedreigingen zoals de gevolgen van klimaatverandering."*³³ Het ontwerp Strategisch plan voorziet niet in specifieke instrumenten met betrekking tot bosbouw. De Raden vragen om in het antwoord op dit advies op te nemen in welk deel van het Vlaams beleid economische bosbouw zal worden opgenomen.

Commentaar en aanbevelingen bij de voorgelegde plan-MER

Situering – kenmerken van een plan-MER

[10] Definitie van "plan of programma" en plan-m.e.r.-plichtigheid ervan. In de voorgelegde plan-MER wordt verklaard: *"Het [GLB-SP] heeft echter an sich geen invloed op het verkrijgen van vergunningen voor projecten en valt in die zin ook niet onder het toepassingsgebied van DABM"*³⁴

De Raden wijzen erop dat programma's die leiden tot het al of niet toekennen van subsidies voor een project, alleszins ook een onderdeel zijn van het kader dat leidt tot vergunningverlening.³⁵ Bovendien bepaalt het DABM hoe dan ook dat de vermelde voorwaarde – een plan-MER is pas nodig als het plan een kader vormt voor vergunning-plichtige projecten – er niet toe mag leiden dat plannen en programma's met mogelijk aanzienlijke milieueffecten niet onder de plan-m.e.r.-regeling zouden vallen.³⁶ De conclusies van de MER dienen dan ook door te werken in de verdere besluitvorming.

[11] Definitie en opmaak van een plan-MER. Een plan-MER wordt opgemaakt op grond van een kennisgeving (vanwege de initiatiefnemer) die, na een openbaar onderzoek met inspraak (vanwege de betrokkenen) leidt tot een Richtlijndocument (vanwege de administratie). Dit Richtlijndocument is bepalend voor de inhoud van het op te maken plan-MER, dat, als document, alleszins een tiental categorieën gegevens moet bevatten.³⁷ De hierna volgende bespreking is gebaseerd op deze vereiste gegevenscategorieën en op de aanbevelingen uit het concrete Richtlijndocument. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de referentiesituatie, op de milieukenmerken (enz.), op de redelijke alternatieven, op de beoordeling van de milieueffecten en op de maatregelen om deze tegen te gaan.

³³ EUROPESE COMMISSIE (2020).

³⁴ Voorgelegd plan-MER, p. 4-5; de stellers baseren zich op DABM, art. 4.2.3., §2, 1°..

³⁵ Ook de Europese Commissie heeft reeds opgemerkt dat de plan-m.e.r.-richtlijn feitelijk op de meeste door de Europese Fondsen medegefinancierde programma's wordt toegepast, *"aangezien deze [...] een kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor [concrete] projecten."* Zie EUROPESE COMMISSIE (2017), p. 9-10.

³⁶ DABM, art. 4.2.3., §5.

³⁷ Voor dit laatste, zie DABM, art. 4.2.8., §1bis

Referentiesituatie

[12] Vraagstelling. Het Richtlijnendocument legt op om de milieueffecten te beoordelen door ze te vergelijken met de referentiesituatie: die is op te vatten als de huidige situatie op het terrein die, mede onder invloed van het vorige GLB, bekomen is. Er wordt hiervan een gekwantificeerde beschrijving gevraagd.³⁸

[13] Het nulalternatief in het plan-MER. Volgens het plan-MER is het nul-alternatief de situatie waarbij "landbouwers zonder GLB-steun dezelfde productiecapaciteit aanhouden, dezelfde investeringen uitvoeren en dezelfde landbouwoppervlakte zouden gebruiken, maar dan op een "klassieke", niet duurzame manier waarbij louter aan de minimale wettelijke normen wordt voldaan".³⁹

BBL, Natuurpunt, Vogelbescherming, Het is opmerkelijk dat de stellers van het plan-MER ervan uit lijken te gaan dat het volledige GLB beleid geen enkele impact heeft op de productiecapaciteit, landbouwoppervlakte en investeringen – aangezien die bij dit nul-alternatief verondersteld worden constant te blijven. Andere opmerkelijke aanname die uit de hierboven geciteerde zin blijkt, is deze dat de minimale wettelijke normen blijkbaar niet leiden tot een duurzame situatie. Het huidige voorliggende nulalternatief nl. geen GLB beleid toepassen is ons inziens onredelijk aangezien op moment van de opmaak van de plan-MER er al een GLB budget en kader vanuit Europa ter beschikking was. Daarnaast maakt dat voorliggende nulalternatief abstractie van de toepassing van tal van Europese en Vlaamse milieu-gerelateerde wettelijke bepalingen die ook zonder inkanteling in GLB-beleid van toepassing blijven.

Boerenbond, Groene Kring, ABS, Ferm voor Agravrouwen, VBT: begrijpen deze keuze, gezien de markt als grootste - moeilijk in te schatten- variabele speelt en het beleid hierop corrigerend wil optreden met het GLB. Daarbij leggen de randvoorwaarden de weliswaar verhoogde basislat, is de inkomenssteun – waar de markt die niet voorziet - een compensatie voor geleverde diensten, hogere eisen en een bescherming tegen hoge volatiliteit, zijn de stimulerende vergroenende maatregelen een drijfveer voor meer duurzame invulling van de door de markt gedreven bedrijfskeuzes en is het VLIF een belangrijke motor van verdere ecologische verduurzaming bij de inrichting van door de markt gedreven investeringen.

Milieukenmerken, milieuproblemen en milieudoelstellingen

[14] Vraagstelling. Een plan-MER moet onder meer ingaan op de milieukenmerken van de gebieden waarvoor de gevolgen aanzienlijk kunnen zijn; het moet alle bestaande milieuproblemen omschrijven die relevant zijn voor het plan of programma; het moet de relevante doelstellingen voor milieubescherming inventariseren en de wijze waarop rekening wordt gehouden met

³⁸ Richtlijnendocument, p. 4 en 6

³⁹ Plan-MER, p 81.

deze doelstellingen bij de opmaak van het plan of programma.⁴⁰ In het Richtlijnendocument worden er, bij de onderscheiden “disciplines”, aanwijzingen gegeven in dit verband.

[15] Het plan-MER lijkt te voldoen aan deze eisen. Met dit plan-MER wordt uitvoerig aandacht geschonken aan de milieukeurmerken, de milieuproblemen en de milieudoelen die met dit plan in verband kunnen worden gebracht.

Het programma en redelijke alternatieven hiervoor

[16] Vraagstelling. Een plan-MER moet een beschrijving en onderbouwde beoordeling geven van de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van het plan of programma en van de onderzochte redelijke alternatieven hiervoor.⁴¹

In het Richtlijnendocument wordt opgelegd dat er in het plan-MER duidelijk zou worden beschreven wat het voorstel in het GLB-SP is en – waar relevant – wat mogelijke alternatieve invullingen zijn (op vlak van maatregelen, de grens tussen verplichtingen en vrijwillige maatregelen, budgetverdeling...). *“Indien na de beoordeling van het GLB-SP zoals het nu voorligt, zou blijken dat er aanzienlijk negatieve effecten zouden zijn of dat bepaalde vooropgestelde doelstellingen niet gehaald kunnen worden, kunnen dan op basis van de gemaakte suggesties maatregelen voorgesteld worden.”*⁴²

[17] De “redelijkheid” van alternatieven. Alternatieven kunnen als “redelijk” bestempeld worden als ze beantwoorden aan de doelstellingen van het beoordeelde plan.⁴³ Het strategisch statement van het plan vangt aan met *“Vlaanderen streeft naar de ontwikkeling en recht-zekere toekomst voor alle vormen van duurzame land- en tuinbouw, waarbij ecologische, economische én sociale elementen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.”*⁴⁴ Alle alternatieven waarvan gesteld kan worden dat ze beantwoorden aan deze strategische doelstelling, kunnen dus als redelijk worden beschouwd. Vervolgens is er de selectie op belangrijkheid: de belangrijkste alternatieven zijn deze die een milieueffect genereren dat duidelijk afwijkt van de effecten die te verwachten zijn van het beoordeelde plan.⁴⁵

[18] Drie niveaus van mogelijke alternatieven. De stellers van de plan-MER verklaren dat er drie niveaus denkbaar zijn waarop alternatieven kunnen worden ontwikkeld: het niveau van de beleidsalternatieven (i.e. alternatieven op strategisch, algemeen niveau), van de locatiealternatieven (i.e. alternatieven wat betreft de lokalisering van de toepassing van maatregelen) en van de uitvoeringsalternatieven (i.e. alternatieven op het vlak van de inhoud van de afzonderlijke maatregelen). Uiteindelijk beperken de stellers van het plan-MER zich tot de behandeling van het

⁴⁰ DABM, art. 4.2.8., §1bis, 3°, 4° en 5°.

⁴¹ DABM, art. 4.2.8., §1bis, 6° en deel van 8°.

⁴² Richtlijnendocument, p. 3-4.

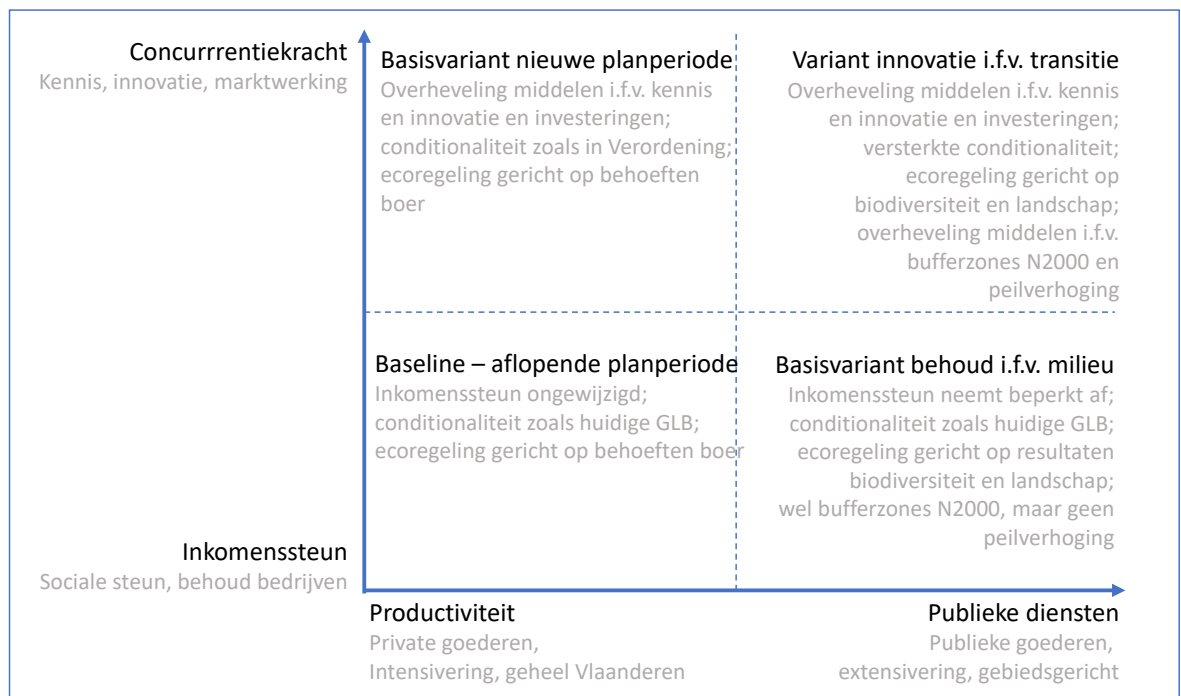
⁴³ Zie EUROPESE COMMISSIE (2003), p. 28-29.

⁴⁴ SP-GLB, p. 6.

⁴⁵ EUROPESE COMMISSIE (2020), p. 84, met verwijzing naar HVJ, *Holohan and Others*, C-461/17, C:2018:883, §§ 63-69.

niveau van de uitvoeringsalternatieven, i.e. ze vergelijken afzonderlijke maatregelen met de equivalente maatregelen die van toepassing waren in de vorige planperiode⁴⁶.

Nochtans is het wel degelijk denkbaar dat er dergelijke redelijke alternatieven geïntroduceerd hadden kunnen worden, die met name ook beantwoorden aan de bedoeling van de Verordening Strategische Plannen en aan de doelen van dit strategisch plan. Ter illustratie wordt verwezen naar het plan-MER die opgemaakt werd voor de Nederlandse Strategie Landbouwbeleid. Hierin worden meerdere strategische beleidsalternatieven naast elkaar geplaatst, om dan beargumenteerd te kiezen voor de twee beleidsalternatieven die nader bestudeerd zullen worden. Concreet werden de mogelijke beleidsalternatieven er gesitueerd op de dimensies “inkomenssteun/concurrentiekracht” en “productiviteit/publieke diensten”, wat beleidsvarianten opleverde die tussen de 10 en de 40% van de budgetten overhevelen van pijler 1 naar 2.⁴⁷ Hieronder een weergave van deze benadering, met enige doorvertaling naar de Vlaamse situatie.



⁴⁶ Strategisch MER, ontwerprapport, p. 80 e.v.)

⁴⁷ WITTEVEEN+BOS en LOUIS BOLK INSTITUUT, p. 22 e.v. Ook in het Duitse plan-MER worden er strategische alternatieven op dat niveau in beeld gebracht.

Figuur 1. Vier beleidsalternatieven – vrij naar beleidsvarianten van het concept Nederlandse plan-MER, p. 22

[20] Het Richtlijnenboek verschaft niet voldoende instructies. Het Richtlijnenboek heeft niet duidelijk opgelegd dat er alternatieven moesten worden gedefinieerd op het strategische beleidsniveau. Wel werd gesteld dat het van belang was *“om niet enkel naar de effecten van de specifieke maatregelen te kijken maar ook naar het effect van het geheel van maatregelen (met de bijhorende budgetten), inclusief de interacties tussen de maatregelen.”* (zie hierna: synergetische effecten) ... en werd er vastgesteld dat er vooralsnog niet was beslist *“hoeveel subsidies voor elke maatregel voorzien zijn. [...] Het MER kan een insteek geven over de gewenste middelen die best voorzien kunnen worden voor bepaalde maatregelen. ...”*. Terloops wordt ook aangegeven dat er moet ingegaan op alternatieven wat betreft budgetverdeling.⁴⁸ Maar deze bemerkingen kunnen slechts indirect opgevat worden als een instructie om een zicht te verschaffen op de redelijke en strategische beleidsalternatieven – t.t.z. op betekenisvolle verschuivingen in de budgetten in relatie tot milieudoelen en met inbegrip van economische en sociale elementen. De Raden betreuren dit.

[21] Laattijdigheid van het plan-MER voor wat beleidsalternatieven aangaat. De milieubeoordeling wordt geacht zo spoedig mogelijk te worden uitgevoerd, zodat de conclusies ervan nog steeds van invloed kunnen zijn op eventuele besluitvorming. Met “zo spoedig mogelijk” verwijst men naar de fase dat er nog de verschillende alternatieven kunnen worden geanalyseerd en strategische keuzes kunnen worden gemaakt.⁴⁹ De plan-MER-stellers verklaren dat er geen beleidsalternatief is behalve het nulalternatief, wijzen op het proces dat geleid heeft tot de ontwikkeling van het huidige “beste alternatief” voor de administratie⁵⁰ en menen dat er “geen evidente verbeterpunten aan zijn”⁵¹. De vaststelling is aldus dat dit plan-MER opgesteld is geworden in een fase waarin het maken van de strategische beleidskeuzes reeds afgesloten was.

[22] In het plan-MER werden er geen locatie-alternatieven onderzocht. De opstellers wijzen erop dat de locatie-toewijzing *“gebeurt op het niveau van de individuele acties, en kan desgewenst enigszins gestuurd worden via het opleggen van ruimtelijke randvoorwaarden (gebiedsgericht inzetten van maatregelen)”*. Ze wijzen op de beperkingen voor een aantal agromilieumaatregelen en bepaalde beheersovereenkomsten, en poneren dat de aan de vergunningsplicht gebonden

⁴⁸ Richtlijnendocument, p 3, 4 en 6

⁴⁹ EUROPESE COMMISSIE (2020), p. 150, met verwijzing naar de HVJ-uitspraken van 20 Oktober 2011 (Seaport (NI) et al., C-474/10, EU:C:2011:681, § 45) en van 7 juni 2018 (InterEnvironnement Bruxelles and Others, C-671/16, C:2018:403, § 63).

⁵⁰ Plan-MER, p11:m “... werden, de meest adequate interventies ontwikkeld... De voorstellen van de concrete interventies werden in administratieve werkgroepen met experts ontwikkeld en bediscussieerd en werden tevens met de klankbordgroep besproken. Op die manier vormen de voorgestelde interventies voor de administratie een ‘beste alternatief’: via besprekingen met experts binnen en buiten de betrokken administratie en stakeholders is nagedacht over de beleidskeuzes en steunvoorwaarden”

⁵¹ Zie plan – MER p 206” Aangezien o.i. alle nagestreefde doelstellingen inzake natuur, milieu en klimaat belangrijk en urgent zijn, lijkt het voorziene plan een eervol compromis te zijn, zonder evidente verbeterpunten.” Echter, meteen gevolgd door “Vanuit milieustandpunt zou wel aanbevolen kunnen worden om binnen Pijler I een nog sterkere verschuiving door te voeren van basisinkomenssteun naar ecoregelingen. Hierbij is er wel een beperking gezien het vrijwillig karakter van de ecoregelingen, doch kan vrijwilligheid net een hefboomeffect creëren voor het succes van de ecoregelingen.”

beoordelingen garanderen dat de VLIF investeringssteun niet tot negatieve effecten zal leiden.⁵² (zie verder voor appreciatie van deze stelling).

Vorken bij §16 tot en met §22

Boerenbond, Groene Kring, ABS, Ferm voor Agravrouwen, VBT: wijzen erop dat er een transparant voortraject gelopen (zoals beschreven in de inleiding – hoofdstuk 2.1) is, waarbij beleidsalternatieven met een brede groep van stakeholders besproken werden. Dit voortraject kan in die zin ook beschouwd worden als een filtering van de maatregelen op het gebalanceerd voldoen aan de strategische doelstelling in paragraaf 17, waarbij de economische, ecologische en sociale elementen van belang zijn. Ook de advisering van de adviesraden in 2019 kan in die zin als onderzoek naar beleidsalternatieven op strategisch niveau beschouwd worden, gezien het onderwerp van de toenmalige adviesvraag. Vastgesteld moet worden dat de voortijdige filtering op alternatieve beleidskeuzes in die zin positief is, gezien meteen de inzichten over haalbaarheid en potentiële deelname voor de begunstigden geïnventariseerd werd, een belangrijke factor in de opbouw naar en inschatting van een gunstiger resultaat, zoals ook beschreven in paragraaf 39..]

Natuurpunt/Bond Beter Leefmilieu/Vogelbescherming Vlaanderen/Bioforum: menen dat, afgaande op buitenlandse voorbeelden en diverse Europese aanbevelingen, er redelijke beleidsalternatieven mogelijk zijn voor dit plan, binnen de scope van de doelstellingen. Ze wijzen op de meningsverschillen die onder andere tot uiting komen in het advies uit 2019, en die onvoldoende hebben geleid tot de ernstige overweging van alternatieven. Ze verwijzen in deze ook naar hun opmerkingen over het gevoerde proces [zie [2] Ze menen dat de plan-MER bv. de milieueffecten in beeld had kunnen brengen van een scenario waarbij het areaal bio landbouw aanzienlijk zou stijgen, in lijn met de ambities uit de Farm-To Fork strategie en de aanbevelingen van de EC. Ten gronde menen ze dat de keuze voor het huidige pakket aan maatregelen onvoldoende onderbouwd is.]

Beoordeling van de milieueffecten

[23] Vraagstelling. De beoordeling van de mogelijk aanzienlijke milieueffecten hoort betrekking te hebben op de directe en/of indirecte, cumulatieve en/of synergetische, permanente en/of tijdelijke, positieve en/of negatieve milieueffecten van het plan of het programma (en van de onderzochte redelijke alternatieven hiervoor – zie hierboven).⁵³ Het Richtlijnendocument vraagt onder meer om het verband te zullen leggen met andere plannen (synergetische effecten), en legt op om naast de plannen waar het GLB -SP verplicht aan moet bijdragen, ook in te gaan op de impact die het GLB-SP kan hebben op andere beleidsplannen, i.e. de Vlaamse klimaatdoelstellingen, de Europese *Green Deal*, de Van boer tot bord-strategie, de Biodiversiteitsstrategie en LULUCF,

⁵² Plan-MER, p. 81.

⁵³ DABM, art. 4.2.8., §1bis, 6° en deel van 8°.

evenals de land-specifieke aanbevelingen van de Europese Commissie. Het plan-MER zou ook het verband leggen met het lopende proces rond de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS).⁵⁴

[24] Onderbouw / verduidelijk de cijfers- en aannames in de beoordeling. De raden vragen om de kerncijfers en aannames die zijn gebruikt bij de beoordeling, kritisch tegen het licht te houden. Zonder volledig te kunnen zijn, gaat het over:

- De cijfers die gebruikt worden inzake vermeden nutriënten- en pesticidengebruik: het vermeden nutriëntegebruik ligt hoger dan het Vlaamse gemiddelde, de cijfers voor pesticiden tonen een erg grote variatie, die nadere verklaring vraagt.
- De doorwerking van de bestaande wettelijke vereisten in de berekeningen, zoals bv de wetgeving inzake de oeverzones, graslanden en KLE's: de berekeningen lijken abstractie te maken van deze verplichtingen.
- Inzake erosie lijkt aangegeven te worden dat de aanname is dat alle relevante maatregelen voor erosie (ook degene die niet specifiek gericht zijn op erosie) gebeuren in "matig erosiegevoelig gebied"⁵⁵
- Het ontbreken van inschattingen van bepaalde maatregelen, zoals de conditionaliteit inzake erosie of de ecoregeling precisielandbouw
- De inschatting dat GLMC 4 zou resulteren in 13.353 ha extra bufferstroken⁵⁶
- De gebruikte getallen voor het bepalen van koolstofopslag, met aandacht voor de bestaande onzekerheden
- De aanname dat alle maatregelen inzake biodiversiteit een positieve impact hebben;
- De aanname dat het bijenteeltprogramma een positieve impact heeft op biodiversiteit⁵⁷

[25] Zorg voor een éénduidige analyse van de bijdrage van het plan aan de milieudoelen. Volgens de raden ontbreekt een heldere analyse die éénduidig de relatie tussen het GLB-SP en de milieubeleidskaders expliciteert. Het plan-MER maakt onvoldoende duidelijk in welke mate het GLB-SP, bovenop de huidige situatie, bijdraagt aan (de doelstellingen van) plannen en kaders zoals de biodiversiteitsstrategie, Vlaamse Eiwitstrategie, Blue Deal, Van boer tot bord-strategie, PAS, LULUCF, etc.]. De raden wijzen erop dat deze informatie cruciaal is voor onder andere de invulling van de reductiedoelstellingen in de stroomgebiedbeheerplannen.

⁵⁴ Richtlijnendocument, p. 5.

⁵⁵ Plan-MER, p 190

⁵⁶ Plan-MER, p 182 – dit cijfer staat ver van de inschatting gemaakt in het advies [Bufferstroken langs waterlopen](#).

⁵⁷ De stelling is zeer controversieel – zie Mallinger RE, Gaines-Day HR, Gratton C (2017) Do managed bees have negative effects on wild bees?: A systematic review of the literature. PLoS ONE 12(12): e0189268. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0189268>

Hoewel een dergelijke analyse niet direct verlangd wordt van een plan-MER, en eerder thuishoort in de ex-ante evaluatie van artikel 139 van de Verordening, zou de plan-MER in dit verband wel relevante informatie moeten kunnen aanleveren. Voor de benadering die gehanteerd moet worden in de ruimere ex ante evaluatie verwijzen de Raden naar de doelstellingen zoals geformuleerd in art. 39 van het VWEU (over de GLB-doelstellingen), samen te lezen met de integratiebepaling van art. 11 van het VWEU (integratie milieuconsideraties). De raden stellen vast dat de vereiste ex-ante evaluatie geen deel uitmaakte van de voor advies aangeleverde stukken en dat het dus niet direct mogelijk was om over het bereikte evenwicht een strategische uitspraak te formuleren. Afsluitend wijzen de raden ook op het belang van een gedegen ex-post evaluatie⁵⁸ (i.e. met aandacht voor zowel efficiëntie als effectiviteit).

[26] Onderbouw de centrale aannames van de beoordeling. De plan-MER gaat uit van de premisse dat de inkomenssteun geen impact heeft op de milieueffecten, en stelt dat de effecten van pijler 2 ofwel niet-significant, ofwel regionaal positief zullen zijn. Potentiële lokale negatieve effecten zullen desgevallend gemitigeerd worden door de aan de vergunning gekoppelde voorwaarden⁵⁹.

Natuurpunt/Bond Beter Leefmilieu/Vogelbescherming Vlaanderen: menen dat deze premisse met name voor de investeringssteun onvoldoende onderbouwd of gegarandeerd is. Ze menen dat er ernstige aanwijzingen zijn dat investeringssteun in het verleden heeft bijgedragen tot een stijging van de druk op het leefmilieu⁶⁰ en menen dat de potentiële negatieve effecten onterecht niet in beeld worden gebracht⁶¹. Aldus ontbreken in de plan-MER aanbevelingen om deze garanties alsnog in te bouwen. Ze wijzen erop dat niet alle ingrepen vergunningplichtig zijn. Tenslotte moeten ze vaststellen dat het vergunningensysteem er tot op heden er niet in geslaagd is om cumulatieve negatieve effecten te vermijden, zoals geïllustreerd in bv. het PAS dossier.

Boerenbond, Groene Kring, ABS, Ferm voor Agravrouwen, VBT: erkennen dat de directe inkomenssteun een bodem vast legt via de randvoorwaarden - maar stimuleert op zich niet om verder te gaan - zonder het ook op enigerlei wijze te beletten, voor zover de grond waarop directe inkomenssteun in landbouwgebruik - in brede zin - blijft. De stimulerende vergroenende maatregelen in pijler 1 en 2 vullen hierop aan, door de boer vrijwillig, op maat van het bedrijf en volgens zijn mogelijkheden deel te laten nemen en aldus verder te laten verduurzamen. Investeringssteun doet hetzelfde maar in het kader van investeringen. De investeringssteun uit VLIF vult louter een stimulerende rol in in het kader van vergroenende modernisering en innovatie. Er kan dus in die zin een louter positieve rol aan pijler – 2 maatregelen toebedeeld worden.

⁵⁸ Zie onder andere artikel 140 van de Verordening.

⁵⁹ Plan-MER, p 80.

⁶⁰ Zie bv <https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/NewsItem.aspx?nid=15856>; of "Europese en Vlaamse centen lokken boeren in de val" - https://www.standaard.be/cnt/dmf20220221_98394468

⁶¹ Bv: het plan zou kunnen bijdragen aan een verdere stijging van het waterverbruik door steun aan de uitbreiding van irrigatie via het VLIF. De plan MER benoemt wel (kwalitatief) de mogelijke positieve bijdrage van de maatregelen in het plan op watergebruik, maar laat de negatieve buiten beeld

Milieudoelstellingen en monitoringsmaatregelen

[27] **Vraagstelling.** Een plan-MER hoort een omschrijving te bevatten van door te voeren monitoringmaatregelen.⁶² Het Richtlijnendocument legt op om duidelijke output-doelstellingen voorop te stellen en dan na te gaan hoe het GLB-SP hieraan kan bijdragen.⁶³

[28] **Het plan mist meetbare milieudoelstellingen.** In het plan worden wel streefindicatoren opgesteld, doorgaans uitgedrukt in hectare of “deelnemende bedrijven”⁶⁴. In de plan-MER wordt erop gewezen dat de milieu-uitkomst afhangt van de vrijwillige deelname en van de concrete locatie⁶⁵. De raden erkennen deze inherente onzekerheid, maar wijzen erop dat meetbare doelstellingen richtinggevend zouden kunnen zijn voor de bijstellingen tijdens het proces.

Bespreking van de passende beoordeling - vorken

[29] **Relevantie van de passende beoordeling.** In de inleiding van de passende beoordeling en bij de inleiding van het concluderend gedeelte ervan, wordt eigenlijk gesteld dat deze op programma-niveau doorgevoerde passende beoordeling nog niet veel relevantie kan hebben, aangezien het onzeker is in welke mate en waar dit programma zal leiden tot concrete projecten.

[30] **Effectinschatting en conclusies van de passende beoordeling.** Er worden in deze passende beoordeling enige kwalitatieve en kwantitatieve toetsen doorgevoerd van de voorgestelde interventies. Bij sommige interventies wordt er, wat de inschatting van effecten aangaat, geen verband gelegd met speciale beschermingszones, bij andere interventies wordt gesteld dat “*de uiteindelijke impact op [...] Natura 2000-gebied en de instandhoudingsdoelstellingen [...] uiteraard afhankelijk [zal] zijn van de locaties waar de maatregelen worden uitgevoerd.*” Voor de VLIF-investeringssteun wordt er doorgerekend op basis van de vaststelling dat het budget voor “*groene investeringen*” met (meer dan) factor 3 verhoogt, wat “*minstens*” zal leiden tot “*een beperking van de toename in emissies door de landbouwsector*”.

Standpunten bij volledig deel passende beoordeling

Boerenbond, Groene Kring, ABS, Ferm voor Agravrouwen, VBT: **Er kan bezwaarlijk worden gesteld dat de passende beoordeling op plan-niveau “niet veel relevantie kan hebben”.** Dit is bovendien niet wat de passende beoordeling stelt. De tekst luidt immers : *Op het niveau van dit strategisch plan zijn de algemene doelstellingen en randvoorwaarden van de verschillende interventies gekend, maar is niet gekend op welke manier precies invulling zal gegeven worden aan de maatregelen gezien de mogelijke opties waartussen kan gekozen worden en zijn ook de specifieke locaties waar de maatregelen genomen zullen worden niet gekend. Tevens gaat het om een subsidieprogramma waaraan vrijwillig kan worden deelgenomen. Voor de verschillende interventies van het programma worden*

⁶² DABM, art. 4.2.8., §1bis, 7° en 9°.

⁶³ Richtlijnendocument, p. 4.

⁶⁴ Ontwerp-plan, deel 1, p 100 e.v.

⁶⁵

dan ook doelstellingen vooropgesteld en nagestreefd, maar de eigenlijke impact zal afhangen van de effectieve deelname aan de verschillende maatregelen. Er dient rekening te worden gehouden met het feit dat de passende beoordeling zich situeert op plan-niveau en niet op project-niveau, reden waarom een zekere graad van abstractie is begrepen in de passende beoordeling.

Er wordt wel degelijk in een effect-en risicoinschatting voorzien in de passende beoordeling. In vergelijking met het lopende GLB 2014-2020 wordt een beduidend positievere milieu-impact verwacht, dankzij het (nog) gericht inzetten van de steun ten voordele van duurzame(re) landbouwinstallaties, -technieken en -teeltwijzen en minder van 'generieke' maatregelen zonder specifieke milieu- of klimaatdoelstelling.

Aangezien het GLB-SP bepaalde landbouwactiviteiten financieel ondersteunt, dringt zich een passende beoordeling m.b.t de mogelijke effecten van het GLB-SP op Natura 2000-gebieden op. De algemene effecten van de verschillende maatregelen worden terecht positief beoordeeld omdat het GLB-SP beoogt de landbouwactiviteiten te verduurzamen en de negatieve impacten te milderen doordat voldaan moet worden aan de conditionaliteit, welke o.m. bepaalde verboden of verplichtingen in en nabij Natura 2000-gebied bevat. Het voorwerp van de passende beoordeling betreft de beoordeling van de maatregelen inzake landbouw die financieel worden door het GLB-SP en niet een beoordeling van alle landbouwactiviteiten an sich. Terecht stelt de passende beoordeling dat het voorgenomen GLB-plan niet zal zorgen voor een betekenisvolle impact op Natura 2000-gebied en het voorgenomen GLB-plan dus gunstig passend kan worden beoordeeld.

Natuurpunt/Bond Beter Leefmilieu/Vogelbescherming Vlaanderen: **vinden dat een passende beoordeling aangepast mag zijn aan de abstractiegraad van een plan maar dat dit niet uitsluit dat een passende beoordeling relevant kan zijn.** Het is immers uiterst aannemelijk, wegens het beschikbaar zijn van een groot budget binnen het GLB-plan, dat er effectief concrete projecten uit het plan zullen volgen. Uiteraard blijft de passende beoordeling ook relevant op een lager niveau nl. daar waar de projectaanvragen worden ingediend voor medefinanciering door dit programma.

De abstractiegraad is groot mede door de keuze in het SP GLB voor gedeeltelijke vrijwilligheid bij verschillende interventies, desalniettemin had de toepassing van het voorzorgsprincipe logischerwijs betekend dat effect- of risico-inschattingen opmaken bij diverse interventies in het SP GLB (worst-case- en best-case-scenario's) zinvol zou zijn. Zodoende zou onderbouwd geconcludeerd kunnen worden over het al of niet optreden van significant negatieve of positieve effecten en/of over mitigerende randvoorwaarden.

De passende beoordelingen die concreet doorgevoerd worden bij afzonderlijke projecten die met GLB-geld medegefinancierd worden, zijn geen voldoende grond om te garanderen dat er geen significant negatief effect zou uitgaan van de som van dergelijke projecten. Bovendien worden er met GLB-middelen ook acties gefinancierd die op zich niet onderworpen zijn aan de plicht tot

passende beoordeling⁶⁶ : Hierover moet dus met name de passende beoordeling van het plan-MER sluitende uitspraken doen.

De passende beoordeling bevat, voor de referentietoestand, een algemene beschrijving van de speciale beschermingszones (i.e. vermelding van de totale oppervlakte ervan en van de globale staat van instandhouding ervan, i.e. verwijzing naar een eerder negatieve algemene INBO- appreciatie)⁶⁷. Een beschrijving van de typische drukken en bedreigingen die uitgaan vanuit landbouwactiviteiten op natuurwaarden wordt slechts in algemene termen gegeven, zonder aan te geven wat nu de concrete bijdrage is van deze landbouwactiviteiten op de (doorgaans) negatieve trends van de speciale beschermingszones. BBL/NP/VBV erkennen dat het niet evident is om een referentietoestand te beschrijven die betrekking heeft op alle in het Vlaamse Gewest aangeduide speciale beschermingszones tegelijk én die zinnig in verband kan worden gebracht met de kern-elementen van dit Strategisch GLB-programma. Maar de geboden beschrijving had beter geweest indien deze (*) een referentie-inschatting had bevat van categorieën landbouwactiviteiten en -investeringen die typisch bijdragen tot de beschreven drukken, evenals (*) een inschatting van de impact van deze typische drukken op de toestand van de diverse categorieën habitats en soorten, wat, (*) bij sommatie hiervan per activiteitscategorie, (*) een gekwantificeerd beeld had verschaft van de drukken en risico's die landbouwactiviteiten bij ongewijzigd beleid opleveren voor de instandhoudingsdoelstellingen.

Deze raadsorganisaties stellen vast dat de conclusie van de passende beoordeling tot op zekere hoogte wordt beargumenteerd, maar niet wordt hard gemaakt met wetenschappelijk onderbouwde vaststellingen. In de passende beoordeling wordt daarnaast nauwelijks gebruik gemaakt van de notie "instandhoudingsdoelstellingen".

Nochtans kan een plan enkel en alleen goedgekeurd worden indien eenduidig is aangetoond dat het niet kan leiden tot een significante impact op de relevante habitats en soorten van betrokken beschermingszones en soorten en bovendien worden er geen mitigerende maatregelen voorgesteld voor maatregelen uit dit plan die eventueel negatieve effecten zouden kunnen hebben.

Grensoverschrijdende effecten

⁶⁶ zoals bvb drainering van of bemesting op landbouwpercelen

⁶⁷ De vaststelling aan het einde is: "De staat van instandhouding van heel wat habitats en soorten van Europees belang is ongunstig omdat er nog te veel druk aanwezig is.". Hierbij wordt er een verband gelegd met de impact van landbouwactiviteiten door te verwijzen naar het Natuurrapport 2020. Daarvan wordt geciteerd "dat landbouwactiviteiten hier een belangrijke rol in spelen. Vermesting wordt als de belangrijkste drukfactor aangehaald (vnl. via lucht, maar ook via grond- en oppervlaktewater). Versnippering (tekort aan ecologische verbindingen door het landschap) komt op de tweede plaats. Ook landgebruiksverandering (intensivering van de landbouw), verdroging (t.g.v. grondwinningen, drainage) en verzuring nemen een belangrijke plaats in."

[31] Vraagstelling. Een plan-MER dient rekening te houden met grensoverschrijdend effecten als het plan of programma aanzienlijke effecten kan hebben voor mens of milieu in andere lidstaten of als de bevoegde autoriteiten van deze lidstaten, daarom verzoeken⁶⁸.

De bevoegde autoriteiten van de buurlanden werden aangeschreven, maar hebben niet verzocht om verdere betrokkenheid. De plan-MER stelt dat de effecten van pijler 2 ofwel niet-significant, ofwel regionaal positief zullen zijn en dat potentiële lokale negatieve effecten desgevallend gemitigeerd zullen worden door de aan de vergunning gekoppelde voorwaarden. Inzake pijler 1 wordt enkel voor de ecoregelingen een inschatting gemaakt. De opstellers concluderen dat een grensoverschrijdende plan-m.e.r.-procedure niet nodig/zinvol wordt geacht⁶⁹.

Gezien de veelheid en aard van de milieu- en klimaatthematieken waarop het GLB-SP potentieel impact heeft, menen ze dat een grensoverschrijdende plan-m.e.r.-procedure zinvol kan zijn, als buurlanden hetzelfde doen. In het bijzonder binnen de stikstof- en waterproblematiek is een grensoverschrijdende visie en monitoring relevant.

[32] Discrepantie tussen reikwijdte plan en plan-MER. In deze context wijzen de raden er ook op dat de reikwijdte van het plan het Brussels Hoofdstedelijk gewest omvat, terwijl de plan-MER beperkt is tot het Vlaamse Gewest.

Thematisch: volgens de krachtlijnen strategisch statement

Binnen dit luik van het advies gaan de raden in op de afzonderlijke krachtlijnen van het strategisch statement⁷⁰ en de interventies die horen binnen deze krachtlijnen.⁷¹

Een duurzaam inkomen voor duurzaam werk

[33] De raden vragen om binnen het strategisch GLB-plan de inkomensdoelstelling te verbinden aan de relevante Vlaamse doelstellingenkaders (Vizier 2030 en de vierde Vlaamse Strategie voor Duurzame Ontwikkeling) en Europese langetermijndoelstellingen (de inkomensdoelstelling binnen de 'van boer tot bord'-strategie). Impliciet wil het ontwerp strategisch GLB-plan de *Vizier 2030*-doelstelling rond landbouwincome onderschrijven, namelijk tegen 2030 *'een toereikend inkomen [verzekeren] uit duurzame voedselproductiesystemen en veerkrachtige landbouwpraktijken'*.⁷² Het ontwerp strategisch GLB-plan heeft immers de intentie om *'te blijven inzetten op een dynamische, weerbaardere en duurzame land- en tuinbouwsector, waaruit de landbouwer een leefbaar inkomen kan halen'*.⁷³ Ook de intentie die het strategisch GLB-plan opvat om bij te dragen

⁶⁸ DABM, Artikel 4.2.8. §5

⁶⁹ Plan-MER, p 80

⁷⁰ Cf. ontwerp Vlaams GLB Strategisch Plan, deel 1, p. 6-8.

⁷¹ Cf. de toelichting van het Departement Landbouw en Visserij van 21 januari 2022 aan beide raden.

⁷² Vizier 2030 - https://do.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/Visienota_Vizier_2030_VR201905_0.pdf

⁷³ Ontwerp Vlaams GLB Strategisch Plan, deel 1, p. 6.

aan de inkomensdoelstelling van de 'van boer tot bord'-strategie zou geëxpliciteerd moeten worden. De 'van boer tot bord'-strategie beklemtoont immers dat *'voor het welslagen van dit herstel (uit de Covid-19-crisis, nvdr.) en van de transitie (naar een duurzaam voedselsysteem, nvdr.) is het van essentieel belang dat de primaire producenten, die nog steeds in inkomen op anderen achterlopen, duurzaam in hun levensonderhoud kunnen voorzien'* (hoewel concrete acties tot verbetering van het landbouwincome in het puntenprogramma bij deze Europese strategie beperkt zijn opgenomen).⁷⁴

[34] Er is volgens de adviesraden een urgente nood aan de aanvulling en afstemming van het strategisch GLB-plan met een beter en breder handels-, mededingings- en economisch beleid rond landbouw dat het ongelijke speelveld aanpakt en evenwichtige relaties binnen de agrovoedingsketen garandeert, opdat de basisinkomenssteun voor duurzaamheid effectief kan zijn (gegeven de daling van het budget). Het ontwerpplan kadert de basisinkomenssteun voor duurzaamheid als instrument ter correctie van marktfalen voor de levering van publieke diensten en ter compensatie van het ongelijke speelveld. Dat het inkomen van de landbouwer gemiddeld lager, sterk volatiel en onzeker is, druk ondervindt van zowel onevenwichtige machtsverhoudingen in de keten als het ongelijk speelveld met derde landen, en geen eerlijke vergoeding omvat voor maatschappelijke diensten⁷⁵ maakt dat het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid een belangrijke economische dimensie heeft. Deze economische dimensie maakt deel uit van de algemene doelstelling van het GLB zoals bepaald in het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (artikel 39).⁷⁶ De verordening strategische plannen geeft de economische dimensie weer via de algemene doelstelling om *'een slimme, veerkrachtige en gediversifieerde landbouwsector [te bevorderen] om voedselzekerheid te garanderen'* en de specifieke doelstellingen gericht op een leefbaar landbouwincome, marktgerichtheid en concurrentievermogen en de positie in de waardeketen.⁷⁷ Het ontwerp strategisch GLB-plan zet de basisinkomenssteun voor duurzaamheid daarom in als instrument ter correctie van het marktfalen voor levering van publieke diensten op de interne markt en ter compensatie van het ongelijke speelveld met producenten uit derde landen.⁷⁸ Tegelijk volgt evenwel de vaststelling dat het budget voor de rechtstreekse betalingen afneemt.⁷⁹ Eerder wezen de raden er reeds op dat *'een duurzaam landbouwincome [...] in principe grotendeels gebaseerd [is] op een adequate prijsvorming in de markt, waarbij alle*

⁷⁴ Europese Commissie, COM(2020) 381 final, *"Een van boer tot bord"-strategie voor een eerlijk, gezond en milieuvriendelijk voedselsysteem*, Brussel, 2020, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF, p. 2 van deel 1, voor de voorgestelde acties, zie deel 2.

⁷⁵ LARA 2018, p. 149-152; Buysse J. et al., p. 3; Europese Commissie, AMTF; zie ook SALV, *Advies. EU-Mercosur handelsakkoord*, Brussel, 2021, <https://www.serv.be/node/14201>.

⁷⁶ Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU), artikel 39, punt 1: *"(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 gebruikers te verzekeren"*.

⁷⁷ Cf. artikel 5 en 6 van de verordening strategische plannen.

⁷⁸ Ontwerp Vlaams Strategisch Plan, deel 1, p. 35.

⁷⁹ Financiële tabel ontwerp Vlaams GLB Strategisch Plan, deel 1, p. 161 vergeleken met GLB 2014-2020 (Dept. LV). PlanMER, p. 209.

factorkosten vergoed kunnen worden – dus ook degene die nodig zijn om aan standaard milieu- en natuurreglementering te kunnen voldoen. Dit inkomen kan vervolgens aangevuld door een correcte vergoeding voor bijkomende maatschappelijke diensten. Landbouwers moeten in de eerste plaats via de markt vergoed kunnen worden voor de geleverde producten. Zolang de markt de producten echter niet correct kan vergoeden, is aanvullend beleid immers noodzakelijk.⁸⁰ De raden bepleitten ook reeds een betere afstemming tussen landbouw- en mededingingsbeleid (DG AGRI en DG COMP), 'waarbij de versterking van de marktpositie van de landbouwer voorop staat, en uitzonderingen op de algemene mededingingsregels, die de positie van de landbouwer versterken, toegestaan worden.'⁸¹ Recent stelde de SALV ook de bestendinging van inherente kwetsbaarheden van de landbouwsector binnen het Europese handelsbeleid aan de kaak. De adviesraad wees daarbij op ongerijmdheden tussen het handelsbeleid, het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de "van boer tot bord"-strategie.⁸² **Het aanpakken van deze kwetsbaarheden dient zijn uitwerking te krijgen in een mededingingsbeleid en handelsbeleid 'nieuwe stijl'** (waar Vlaanderen bij Europa voor dient te ijveren) **en in een economisch beleid dat eerlijk handelsgedrag in de keten sterker verankert** (in nauwe afstemming tussen het Vlaamse en federale overheidsniveau).⁸³ Een goed voorbeeld op Europees niveau is een recente wijziging binnen de GMO-verordening die bepaalt dat overeenkomsten tussen landbouwproducenten of tussen landbouwproducenten en marktdeelnemers die een bovenwettelijke duurzaamheidsnorm tot doel hebben, een uitzondering op de algemene mededingingsregels verkrijgen.⁸⁴

[35] Om de economische functie van de basisinkomenssteun voor duurzaamheid te garanderen, onderschrijven de raden een focus op een stimulerend beleid aanvullend op de conditionaliteit, . De raden vragen om de randvoorwaarden conform de Europese verordening strategische plannen correct te implementeren en te handhaven en een focus te laten op een stimulerend GLB, maar menen dat een toetsing van de prestaties op alle GLB-doelstellingen en dus op alle dimensies van duurzaamheid eraan verbonden moet worden, alsook de bijdrage toetst aan de wettelijke bepalingen voortvloeiend uit de Europese Green Deal en de van boer tot bordstrategie, en van de Vlaamse Eiwitstrategie (cf. algemene luik van dit advies). De raden stellen

⁸⁰ SALV en Minaraad, *Gezamenlijk advies. GLB-post 2020*, Brussel, 2018, <https://www.serv.be/node/12472>.

⁸¹ SALV en Minaraad, *Gezamenlijk advies. GLB-post 2020*, Brussel, 2018, <https://www.serv.be/node/12472>, p. 10.

⁸² SALV, *Advies. EU-Mercosur handelsakkoord*, Brussel, 2021, <https://www.serv.be/node/14201>, p. 12.

⁸³ Cf. voorbeelden in het buitenland: vb. Frankrijk (Egalim1 en 2; Frans voorzitterschap met voorstellen omtrent 'mirror clauses' in handelsbetrekkingen),

⁸⁴ Verordening (EU) 2021/2117 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021 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, (EU) nr. 251/2014 inzake de definitie, de aanduiding, de aanbiedingsvorm, de etikettering en de bescherming van geografische aanduidingen van gearomatiseerde wijnbouwproducten en (EU) nr. 228/2013 houdende specifieke maatregelen op landbouwgebied ten behoeve van de ultraperifere gebieden van de Unie, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2117&from=nl>, artikel 1 die artikel 210 bis aan de GMO-verordening toevoegt: "Artikel 101, lid 1, VWEU is niet van toepassing op overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen van producenten van landbouwproducten die verband houden met de productie van of de handel in landbouwproducten en die tot doel hebben een duurzaamheidsnorm toe te passen die verder gaat dan hetgeen door het Unierecht of het nationale recht is voorgeschreven, mits die overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen slechts die mededingingsbeperkingen opleggen welke onontbeerlijk zijn voor het behalen van die norm."

vast dat overeenkomstig de Europese beleidskeuzes rond de verordening strategische GLB-plannen de toegang voor de landbouwer tot de basisinkomenssteun voor duurzaamheid meer voordelig is gemaakt (i.e. verhoogde conditionaliteit) en dat het steunbedrag van de basisinkomenssteun voor duurzaamheid lager zal uitvallen.⁸⁵ De raden stellen eveneens vast dat het verlaagde steunbedrag een onderbouwing mist die aangeeft dat de basisinkomenssteun voor duurzaamheid voldoende zou zijn voor zijn betrachting als buffer tegen prijswolatiliteit en als marktcorrigerende tool. **Dit maakt de realisatie van de 9 GLB-doelstellingen nog moeilijker, zowel voor het beleid als voor de actieve boer.**

Natuurpunt/Bond Beter Leefmilieu/Vogelbescherming Vlaanderen: onthouden zich bij deze paragraaf.

[36] De raden wijzen op de noodzaak van een slimme inzet van de instrumenten ‘aanvullende herverdelende inkomenssteun voor duurzaamheid’, ‘interne convergentie’ en ‘plafonnering’ om ongewenste effecten te voorkomen. Het ontwerp strategisch GLB-plan herverdeelt een gedeelte van de GLB-steun richting landbouwbedrijven met een areaal van 10 tot 30,99 ha en zet verder in op de evolutie naar meer gelijke betalingsrechten. De raden stellen vandaag reeds een gelijkere verdeling vast van de GLB-steun onder de begunstigden in Vlaanderen in vergelijking met het Europese gemiddelde.⁸⁶ Het ontwerpplan gaat in op de aanbeveling van de Commissie om de steun nog doelgerichter in te zetten via de aanvullende herverdelende inkomenssteun.⁸⁷ Er bestaan echter enkele risico's op onbedoelde effecten van dit instrument. Enerzijds is het zo dat jonge boeren doorgaans grotere bedrijven uitbaten, wat maakt dat zij net door deze maatregel nadeel zouden kunnen ondervinden (i.e. een mogelijke herverdeling van de steun van jong naar oud).⁸⁸ Anderzijds dreigen kleinschalige en startende (bio)boeren door de vastgestelde drempelwaarde van 10 tot 30,99 ha (waarbinnen een herverdelende betaling van toepassing zou zijn) uit de boot te vallen (65% van de huidige biosector valt onder de drempel van 10 ha). Een gelijkaardige analyse maken de raden voor wat de plafonnering van de directe steun (*capping*) betreft. De raden merken verder op dat een te snelle evolutie naar meer gelijke betalingsrechten een disruptieve impact kan teweegbrengen op de getroffen land- en tuinbouwbedrijven. De raden vragen tot besluit om de implementatie en de effecten van deze interventies in hun geheel te monitoren in het licht van het bereiken van de GLB-doelstellingen op de verschillende doelgroepen van het plan en desgevallend bij te sturen.

⁸⁵ Financiële tabel ontwerp Vlaams GLB Strategisch Plan, deel 1, p. 161 vergeleken met GLB 2014-2020 (Dept. LV). Vaststelling uit plan-MER, p. 209.

⁸⁶ “In de EU-28 ontvangt 20% van de bedrijven 80% van de steun. In Vlaanderen heeft 20% van de landbouwers 55% van de steun.”, ontwerp Vlaams GLB Strategisch Plan, deel 2, p. 10.

⁸⁷ Europese Commissie, *Aanbevelingen van de Commissie bij het Strategisch GLB-plan van België*, Brussel, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0368&from=EN>, p. 6.

⁸⁸ Cf. tabel ‘Beschrijvende statistieken per groottecategorie’ in Ontwerp Vlaams GLB Strategisch Plan, deel 2, p. 12.

Natuurpunt/Bond Beter Leefmilieu/Vogelbescherming Vlaanderen: wensen t.a.v. bovengenoemde interventies, met uitzondering van de te beperkend vastgestelde instapdrempel van 10ha voor de herverdelende betalingen, geen positie in te nemen.

[37] Gekoppelde steun – gespecialiseerde vleesveehouderij.

Boerenbond, Groene Kring, ABS, Ferm voor Agrarische Vrouwen, VBT: **Zorg ervoor dat de maatregel ‘gekoppelde steun - gespecialiseerde vleesveehouderij’ ten bate komt van de huidige beoogde professionele doelgroep, en erken de maatregel als een belangrijk verduurzamend instrument met positieve effecten.** De gekoppelde steun voor gespecialiseerde vleesveehouderij gaat gepaard met voorwaarden omtrent duurzaam graslandbeheer en lokale eiwitvoorziening. De gekoppelde steun draagt als economisch instrument in de eerste plaats bij aan het behoud van een leefbare Vlaamse vleesveehouderij en lokale rundvleesproductie. Deze raadsorganisaties vinden het een goede zaak dat via de instapvoorwaarden de vleesveehouders aangemoedigd worden om blijvend grasland als koolstof-*sink* aan te houden en zoveel mogelijk in eigen voeder (incl. eiwithoudende gewassen) te voorzien. Op die manier zullen vleesveehouders op een gebalanceerde manier een extra bijdrage leveren voor de doelstellingen van het GLB en in tweede orde de doelstellingen van Farm to Fork. De Vlaamse vleesveehouders beheren immers een belangrijk deel van de blijvende graslanden, die een grote voorraad bodemkoolstof vasthouden.⁸⁹ De raadsorganisaties merken op dat binnen de gekoppelde steunvoorziening een degresief bedrag wordt voorzien naargelang het aantal dieren op het bedrijf.⁹⁰ Dit zou ertoe leiden dat de professionele vleesveehouder relatief gezien minder ondersteuning verkrijgt. Dit terwijl de voorwaarden in het kader van weidegang al een drempel voor vleesveebedrijven betekent. De instapdrempel tot ondersteuning (minstens 14 kalvingen) wordt gelijk gehouden ten opzichte van de huidige regelgeving, wat positief is.⁹¹ Het is belangrijk om de maatregel haalbaar en betaalbaar te implementeren, om de doeltreffendheid ervan te garanderen. In het kader van zekerheid en enige continuïteit pleiten de Raadsorganisaties voor een verderzetting van het gekende, huidige mechanisme achter de maatregel.

Natuurpunt/Bond Beter Leefmilieu/Vogelbescherming Vlaanderen/Rikolto/Bioforum: **Zorg ervoor dat de maatregel ‘gekoppelde steun - gespecialiseerde vleesveehouderij’ ten bate komt van zowel de beoogde professionele doelgroep, met name vleesveehouders die vleesvee houden als hoofdtak of vleesvee inschakelen binnen een gediversifieerde**

⁸⁹ In 2020 beheren Vlaamse vleesveehouders met een zoekkoeienquotum een totaal areaal grasland van 60.510 ha, wat voor het merendeel bestaat uit blijvend grasland (50.550 ha), bron: Departement Landbouw en Visserij; in verband met koolstof in graslanden, zie onder meer T. D'Hose en G. Ruysschaert, *Mogelijkheden voor koolstofopslag onder gras- en akkerland in Vlaanderen*, ILVO Mededeling 231, 2017, https://ilvo.vlaanderen.be/uploads/documents/231_Koolstof-opbouw_onder_grasland.pdf.

⁹⁰ Ontwerp Vlaams GLB Strategisch Plan, deel 2, p. 25.

⁹¹ Ontwerp Vlaams GLB Strategisch Plan, deel 2, p. 23; huidige regelgeving: Departement Landbouw en Visserij, *Premie behoud gespecialiseerde zoekkoeienhouderij. Campagne 2022*, Brussel, 2022, https://lv.vlaanderen.be/sites/default/files/attachments/fiche_premie_behoud_gespecialiseerde_zoogkoeienhouderij_-_de_premievoorwaarden_voor_2022.pdf, p.3.

bedrijfsvoering, als van een meetbare netto extensivering van graslandbeheer en hogere autonomie in lokale eiwitvoorziening . De gekoppelde steun

voor gespecialiseerde vleesveehouderij gaat gepaard met voorwaarden omtrent duurzaam graslandbeheer en lokale eiwitvoorziening. Voor deze organisaties is het een goede zaak dat via de instapvoorwaarden de vleesveehouders aangemoedigd worden om blijvend grasland als koolstof- *sink* aan te houden en zoveel mogelijk in eigen voeder (incl. eiwithoudende gewassen) te voorzien, maar geeft de concrete uitwerking van het alternatief op de gekoppelde steun (zoogkoeienpremie) van het huidige GLB onvoldoende garanties op een netto meerwaarde voor een duurzamer en extensiever graslandbeheer. Evenmin biedt de nieuwe maatregel garanties om maximale afstemming te bereiken met de Farm to Fork strategie inzake biodiversiteit en inzake de Blue Deal inzake waterberging. Deze raadsorganisaties staan achter het principe van een degressief bedrag voor gekoppelde steunvoorziening maar vragen bovendien dat de instapdrempel tot ondersteuning (minstens 14 kalvingen) verlaagd wordt om de doeltreffendheid van deze maatregel t.a.v. behoud van strategisch belangrijke graslanden te verhogen.

[38] Ecoregelingen, AMKM en BO's.

Boerenbond, Groene Kring, ABS, Ferm voor Agravrouwen, VBT: **Deze raadsorganisaties appreciëren het aanmoedigende aspect van ecoregelingen, AMKM en BO's, alsook het brede keuzepalet en engagementsniveaus binnen de ecoregelingen en AMKM.** Ecoregelingen, agromilieuklimaatmaatregelen (verder AMKM) en beheerovereenkomsten (verder BO's) vormen voor de boer vrijwillige instrumenten om meer aan milieu- en klimaatzorg te doen en tegelijk een vergoeding voor de inspanningen te bekomen. Het brede keuzepalet en engagementsniveaus stimuleren de betrokkenheid van een brede groep van landbouwers, wat een implementatie van de interventies met een grotere reikwijdte (i.e. een grotere oppervlakte van het areaal met ecoregelingen, AMKM en BO's) mogelijk maakt. Daartoe dienen voldoende interventies haalbaar gehouden te worden. De meer ambitieuze interventies spitsen zich toe op de landbouwers die verder willen en kunnen gaan, waarvoor aangepaste steunbedragen nodig zijn. Om het geheel van deze stimulerende maatregelen te doen werken en de participatiegraad te verhogen is deze aanpak noodzakelijk. Daarbij moet de mate van flexibiliteit of de mate van verstrenging in de randvoorwaarden als de grootste stimulans of de grootste drempel beschouwd worden. De randvoorwaarden moeten aldus de nodige flexibiliteit en invulmogelijkheden bieden aan de begunstigden en gold planting tov het Europese acquis zal alleen maar een negatief effect hebben op de participatie en het welslagen van het gehele GLB. Tot slot zijn ook de voorwaarden op elke maatregel cruciaal voor de participatiegraad. Zo moeten de voorwaarden steeds waarborgen dat bedrijven in een productieve context kunnen deelnemen. Ook samenwerkingen tussen actieve boeren in het kader van deze maatregelen moet gefaciliteerd worden.

- a. Ecoregelingen** De ecoregelingen zullen aanmoedigend werken, omdat landbouwers via deze éénjarige verbintenissen hun steun uit de eerste pijler zo veel als mogelijk op peil zullen willen houden. Daarbij is het belangrijk om met de nodige aandacht voor de directe inkomenssteun, voldoende incentiverende vergoedingen te voorzien binnen het budget voor de ecoregelingen voor participerende actieve landbouwers..

- b. AMKM.** Het design van deze interventies dient de klemtoon te leggen op doelmatigheid op het vlak van milieu- en klimaat zorg, maar moet een correcte vergoeding voor deze maatschappelijke diensten door de actieve landbouwer waarborgen.
- c. Beheerovereenkomsten.** Deze raadsorganisaties stellen vast dat voor BO's geopteerd wordt voor een ruimtelijke focus op die gebieden die het meeste potentieel hebben om succesvol te zijn. Zulke ruimtelijke focus lijkt voornamelijk voor de 'BO's ter bescherming van fauna en flora gebonden aan landbouwactiviteiten' wenselijk. Deze raadsorganisaties vragen wel om een gedegen periodieke monitoring die nagaat of een uitbreiding van deze 'BO's ter bescherming van fauna en flora gebonden aan landbouwactiviteiten' naar belendende gebieden aan te bevelen is. Voor wat de 'BO's bufferen van kwetsbare natuur of natuurlijke elementen of het creëren van ecologische verbindingen' en 'BO's onderhoud van houtige kleine landschapselementen' betreft, vragen deze raadsorganisaties om deze geografisch gezien maximaal gebiedsdekkend en onderbouwd in te vullen, opdat de voordelen op het vlak van milieu en biodiversiteit op een zo ruim mogelijk geografisch gebied maximaal kansen zouden kunnen krijgen. Hier dient de planmatigheid en onderbouwing door de VLM-bedrijfsplanners gewaarborgd te worden. Met betrekking tot de ruimtelijke focus binnen de 'BO onderhoud van houtige kleine landschapselementen' zoals momenteel ingeschreven in het ontwerpplan vragen deze raadsorganisaties zich af wat de reden is voor de gebiedsdekkende steun voor de aanleg van kleine landschapselementen, terwijl de steun voor het onderhoud ervan zich enkel toespitst op bepaalde focusgebieden. Vervolgens vragen deze raadsorganisaties dat een aantal maatregelen vanuit de huidige periode eveneens onder dit kader verder gezet worden. Men blijkt resoluut te kiezen voor biodiversiteitsmaatregelen in afgebakende gebieden, waarbij deze Raadsorganisaties vinden dat er een bredere scope behouden moet blijven. Daarbij is het belangrijk om opnieuw erosie maatregelen en andere te voorzien. Het is in het belang van de boer en van de doelstellingen dat hij op consequente beleidsmaatregelen en aanspreekpunten kan rekenen en de vernauwde scope legt een druk op de andere maatregelen binnen AMKM en ecoregelingen doordat de afgestoten maatregelen in die interventies opgenomen moeten worden.
- d.** Tot slot herhalen de raadsorganisaties hier hun vraag om, met aandacht voor doelmatigheid op het vlak van de milieu- en biodiversiteitsdoelen, de ecoregelingen, AMKM's en 'BO's' prioritair te richten op de actieve landbouwer.

Deze raadsorganisaties vragen om de doelmatigheid alsook het aanmoedigende aspect van deze interventies gedurende de gehele planperiode te waarborgen, specifiek in het kader van de afbakening van beheergebieden en vragen er een monitoring op integrale verduurzaming aan te verbinden (cf. algemene luik). Het aanmoedigende aspect van deze interventies dient gegarandeerd te worden door middel van de koppeling met andere instrumenten, zoals opleiding en advies (AKIS) en het behoud van een investeringsperspectief.

Natuurpunt/Bond Beter Leefmilieu/Vogelbescherming Vlaanderen/Rikolto: **Groene architectuur. Deze raadsorganisaties stellen vast dat het Strategisch Plan de principes van de groene architectuur onvoldoende samenhangend en resultaatgericht uitdraagt, in het**

bijzonder binnen de 1e pijler. Een goed werkende groene architectuur binnen het GLB vertrekt volgens deze raadsorganisaties van volgende principes:

- In 1 e pijler zetten randvoorwaarden de milieugebruiksruimte op scherp waarbinnen landbouwactiviteit in Vlaanderen kan ontwikkeld worden en levert daartegenover via directe steun en ecoregelingen de drijfkracht om op boer-inclusieve manier garant te kunnen staan voor basisnatuur- en basismilieukwaliteit. Het is op basis van deze etages uit de groene architectuur, die het potentieel tot generieke opschaling hebben, dat de biodiversiteitscrisis in landbouwgebied moet kunnen gekeerd worden en milieukwaliteit geborgd.

- In 2 e pijler richten interventies als de NPI's, AMKM's en beheerovereenkomsten zich op een hoger ambitieniveau dan de randvoorwaarden en de ecoregelingen, waarmee zij complementariteit ipv overlap creëren. Dat betekent dat ook doelen scherper worden gesteld en een focus op gebieds- en soortgerichte terreinmaatregelen gewenst is, met mogelijkheid tot bijsturing.

In voorliggend Strategisch Plan ontbreekt visie en onderbouwing over hoe de vernieuwde groene architectuur doorheen zijn interventies deze gelaagde principes omzet in samenhangende output (inspanningsverbintenissen) en outcome (resultaatsverbintenissen) conform de Europese verordening de geest van de Farm to Fork strategie.

a. Randvoorwaarden

Wanneer binnen de GLB randvoorwaarden, die de basis vormen van de groene architectuur, ambitie en daadkracht ontbreken, zoals deze raadsorganisaties in paragraaf 5 en 6 onderbouwen, draagt ook de bovenbouw van de groene architectuur daar de gevolgen van. Immers, op die manier komen in ecoregelingen, de tweede etage in de groene architectuur, ook basisinspanningen en courante landbouwpraktijken onder vrijblijvende subsidievoorwaarden terecht en trekt dit de globale additionele meerwaarde van ecoregelingen naar beneden. Ook betekent dit dat dergelijke ecoregelingen ten koste gaan van het budget dat naar meer doelmatige ecoregelingen had kunnen gaan, met aantoonbare meerwaarde voor biodiversiteit en milieu t.o.v. de referentiesituatie. Daarnaast stellen deze raadsorganisaties vast dat het Strategisch plan vaag blijft over hoe, conform de randvoorwaarden, het minimum aan niet-productief areaal op bedrijfsniveau zal kunnen worden ingevuld en welke focus deze areaaluitbreiding moet krijgen. Het is evident dat deze maatregel in lijn ligt met de principes rond 'space for nature' uit de F2F strategie, en dat dit areaal maximaal in het teken moet staan van de versterking en de buffering van evidente natuurlijke, vnl. lineaire structuren (zoals KLE's, taluds, holle wegen, natuurlijke oevers enz.). Het Strategisch Plan hoort gepaard te gaan met duidelijk becijferde onderbouwing over de distance to target en beoogd resultaat van deze randvoorwaarde en de visie inzake monitoring en handhaving van deze maatregel.

b. Ecoregelingen

Ecoregelingen zijn éénjarige verbintenissen die voor deze raadsorganisaties het potentieel hebben om op vrijwillige basis via een beloningsmechanisme voor additionele 'space for nature' bovenop het niet-productief areaal uit de randvoorwaarden kunnen zorgen en daarmee samenhangend borg staan voor basisnatuur- en milieukwaliteit in de 1 e pijler. Daarnaast kunnen zij, mits voldoende ambitieus ingebouwd, ook een motor zijn in vernieuwend rentmeesterschap binnen productieve landbouwpraktijken.

Opdat deze interventielogica uit de nieuwe groene architectuur haar vruchten afwerpt zijn daar volgens deze raadsorganisaties wel een aantal voorwaarden aan verbonden, met name:

- dat zij in hoofdzaak het leveren van additionele inspanningen als doelstelling hebben en dus niet louter het oormerken van bestaande praktijken met een groen label.
- dat zij borg kunnen staan voor een meetbare meerwaarde t.o.v. de huidige referentiesituatie en niet enkel op basis van vage aannames
- dat zij niet alleen mikken op laagdrempeligheid maar ook durven ambitieuze doelstellingen naar voor te schuiven die het volledige spectrum in complementariteit met 2e pijler maatregelen kunnen invullen. In casu gaat dit bv over extensivering en vernatting van grasland tot op het doelniveau waar bv de beheerovereenkomsten hun instapdrempel leggen.
- dat ecoregelingen een navenant budget toegewezen krijgen zodat ze voldoende kunnen opgeschaald worden om doelmatig te zijn.

Op basis van de doorrekeningen en de technische discussies in het GLB klankbordoverleg oordelen we dat nochtans verschillende ecoregelingen eerder zijn ontworpen op het principe van het oormerken van bestaande inspanningen dan op additionele inspanningen. De scenario-analyses rond deelnamecijfers bevestigen deze analyse. Dit zijn ecoregelingen die hooguit de status quo zullen staven maar geen turbomotor zullen zijn voor netto vergroening. Daarnaast zien we naast ecoregelingen geen heldere outputindicatoren staan die de degelijkheid en effectiviteit ervan kunnen staven en zo nodig de beheervoorwaarden bijsturen. Meer bepaald vinden wij de bepalingen m.b.t. ecoregelingen rond extensief grasland ondermaats in ambitie en niet toereikend om de hun toegedichte meerwaarde voor biodiversiteit te kunnen realiseren. Tenslotte ontbreekt in de categorie ecoregelingen die op generieke basis natuurlijke structuren en waterlopen moeten kunnen bufferen en of versterken met basisbiodiversiteit een doorrekening naar potentieel bereik en noodzakelijke opschaling om hun doelen inzake leveren van basisnatuur- en milieukwaliteit te kunnen borgen.

Een algemeen aanvoelen over het pakket ecoregelingen is dat er bruikbare tools tussen zitten maar dat door de veelheid aan geormerkte bestaande praktijken én de veelheid aan laagdrempelige instapregelingen (met navenant beperkte effectiviteit) het totaalbereik van de ecoregelingen onder de verwachtingen zal blijven en in de praktijk niet de turbomotor zal zijn voor een vrijwillige maar consequente vergroening van de 1e pijler.

c. AMKM's en beheerovereenkomsten

Het design van AMKM's dient de klemtoon te leggen op additioneel rentmeesterschap inzake milieu- en klimaatzorg voor productieve en semi-productieve landbouwpraktijken waar meerjarige inzet gewenst is en waar een correcte vergoeding voor deze maatschappelijke diensten aan landbouwers wordt geborgd. De voorgestelde set aan maatregelen komt daaraan tegemoet, al hebben deze raadsorganisaties bezwaren bij de manier

waarop AMKM 'Tijdelijk naar Blijvend Grasland' voor ongewenste effecten kunnen zorgen t.a.v. het scheuren van waardevolle niet beschermde graslanden (zie paragraaf [79]).

Voor wat betreft de beheerovereenkomsten, onderschrijven deze raadsorganisaties het belang van de voorgestelde aanpak met meer gerichte focus voor de inzet van 'BO's ter

bescherming van fauna en flora gebonden aan landbouwactiviteiten' en 'BO's bufferen van kwetsbare natuur of natuurlijke elementen of het creëren van ecologische verbindingen'. Dergelijke focus is in lijn met de eerder beschreven logica van een getrapte groene architectuur. De ondersteuning voor onderhoud van kleine landschapselementen met de 'BO's onderhoud van houtige kleine landschapselementen' zou evenwel breed generiek inzetbaar kunnen gemaakt worden, gezien daar geen soortgelijke interventies in 1 e pijler toe bestaan én gezien het belang om dergelijk onderhoud via de 2 e pijler open te stellen voor een brede set plattelandsactoren. Cf. ook paragraaf 67.

deze raadsorganisaties vinden het belangrijk dat bij deze heroriëntering van het instrument BO's landbouwers proactief kunnen benaderd worden om uitdovende beheerovereenkomsten maximaal om te zetten naar de equivalente nieuwe ecoregelingen waarmee soortgelijke doelen inzake biodiversiteit en het bufferen van kwetsbare elementen op éénjarige basis kunnen geborgd worden. Op die manier kan pionierswerk uit vorige GLB-periode verdergezet worden binnen de nieuwe groene architectuur. Dergelijke sensibilisatie en begeleiding zou idealiter vertrekken vanuit een gezamenlijk initiatief van VLM en de diensten van L&V. We herhalen dat het belangrijk is dat binnen betreffende ecoregelingen voldoende budgetten worden voorzien.

Tenslotte vragen deze raadsorganisaties om de resultaten van deze gebiedsgerichte inzet nauwgezet in kaart te brengen via bijkomende inzet van monitoring. Voor de opvolging ervan vragen we de nog op te zetten participatieve governance structuur hierbij te betrekken.

[39] De raden vragen om inzake risicobeheer *a priori* geen mogelijkheden onder het GLB uit te sluiten en de middelen daartoe te beschouwen als aanvullend op Vlaamse/federale instrumenten. Het gebruik van risicobeheerinstrumenten is volgens de Europese Commissie onder de huidige programmaperiode vrij beperkt en moet verder ontwikkeld worden.⁹² Als reactie op de aanbeveling van de Commissie maakt het ontwerp strategisch GLB-plan duidelijk dat risicobeheersinstrumenten deels buiten en deels binnen het GLB georganiseerd worden.⁹³ In het licht van klimaatadaptatie achten ook de raden een gedifferentieerd palet aan risicobeheersinstrumenten van vitaal belang. Eerder wezen de raden reeds op de nood aan '*een integraal en evenwichtig risicobeheer*',⁹⁴ waarbij de toepassing van risicobeheersinstrumenten gebaseerd wordt op '*evenwichtige drempels inzake verantwoordelijkheid en blootstelling*' (zie figuur).⁹⁵ Klimaatrisico's verhogen het belang van de opname van preventieve praktijken die de klimaatbestendigheid van de bedrijfsvoering effectief versterken. Ze leiden ook tot een discussie over verzekerbare en niet-verzekerbare risico's. '*Voor catastrofale risico's, waarbij nog grotere verliezen optreden en waarvoor private verzekeringen niet haalbaar en betaalbaar zijn, dient de overheid haar verantwoordelijkheid te*

⁹² Europese Commissie, *Aanbevelingen van de Commissie bij het Strategisch GLB-plan van België*, Brussel, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0368&from=EN>, p. 2, 6.

⁹³ Ontwerp Vlaams GLB Strategisch Plan, deel 1, p. 122-123.

⁹⁴ SALV en Minaraad, *Gezamenlijk advies. GLB-post 2020*, Brussel, 2018, <https://www.serv.be/node/12472>, p. 11.

⁹⁵ SALV, *Advies. Programmadecreet 2019*, Brussel, 2018, https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_20181022_Briefadvies_Programmadecreet_2019_DEF_0.pdf, p. 8.

⁹⁶ De raden menen daarom dat toekomstige middelen voor risicobeheer in pijler 2 beschouwd worden als aanvullend op Vlaamse of federale middelen die in het kader van de staatssteunreglementering kunnen worden toegekend. De raden verwachten dat het Vlaams klimaatadaptatieplan een coherente visie uitwerkt, die op basis van een gedegen risicoanalyse en socio-economische impactanalyse evenwichtig inzet op elke dimensie van risicobeheer (preventie tot en met rampenfonds), ten behoeve van een klimaatbestendige en leefbare landbouwsector. *'De onderliggende maatregelen dienen samen correct in te haken op zowel de aanpassingscapaciteit van de sector als de actuele en voorspelde snelheid en intensiteit van de klimaatverandering.'*⁹⁷



[40] De raden vragen om de GLB-instrumenten rond horizontale en verticale samenwerking duidelijker te kaderen binnen de ruimere beleidsvisie en -actie tot versterking van de positie van de landbouwers in de keten. De Europese Commissie beveelt gerichte acties aan in het kader van beide GLB-pijlers, zoals het zoals het versterken en ontwikkelen van producentenorganisaties en coöperaties, vooral in de sectoren waar die minder actief zijn, alsmede door het bevorderen van innovatieve korte voedselvoorzieningsketens en door te focussen op producten met een hogere toegevoegde waarde, zoals biologische producten en biogebaseerde producten. Daarbij verwijst de Commissie ook naar de EU-kwaliteitsregelingen als mogelijk instrument.⁹⁸ Aanvullend op het GLB stelt de Europese Commissie tot doel om via een driedelige beleidsagenda de positie van de landbouwer in de keten te versterken: markt- en prijstransparantie verhogen, oneerlijke handelspraktijken bannen en samenwerking bevorderen via producentenorganisaties en brancheorganisaties vormen er de drie pijlers van.⁹⁹ Binnen België werkt

⁹⁶ Ibidem, p. 7.

⁹⁷ SALV, *Advies. Rampenschade*, Brussel, 2022, https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_20200626_ADV_2020-07_Rampenschade_def.pdf, p. 10.

⁹⁸ Europese Commissie, *Aanbevelingen van de Commissie bij het Strategisch GLB-plan van België*, Brussel, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0368&from=EN>, p. 2, 6.

⁹⁹ Europese Commissie, *De taskforce landbouwmarkten*, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/agri-food-supply-chain/agricultural-markets-taskforce_nl, website

het ketenoverleg tussen de voornaamste actoren in de voedselvoorzieningsketen sinds 2009 aan een gedragscode om faire relaties tussen aanbieders en kopers te bewerkstelligen.¹⁰⁰ De overheid treedt binnen het ketenoverleg niet actief op de voorgrond, hoewel bepaalde ketenpartners voor de overheid een rol zien als waakhond om de navolging van gedragscodes te garanderen.¹⁰¹ Met de omzetting van de Europese richtlijn rond oneerlijke handelspraktijken, komt de overheid als poortwachter prominenter in beeld, maar rijst de vraag of dit wel voldoende is.¹⁰² Ook rond markt- en prijstransparantie worden op Vlaams en federaal niveau verdere initiatieven genomen.¹⁰³ De raden merken op dat het beleidsthema rond horizontale en verticale samenwerking binnen het ontwerp strategisch GLB-plan, in tegenstelling tot het thema risicobeheer, weinig of niet gekaderd wordt binnen een ruimere beleidsvisie en -actie tot versterking van de positie van de landbouwer in de keten (cf. verhouding tussen instrumenten binnen en buiten het GLB, verhouding en afstemming tussen de verschillende overheidsniveaus). Eerder beklemtoonde de SALV reeds de nood aan beleidscoherentie tussen de federale en Vlaamse overheid bij de implementatie van de Europese beleidsagenda tot versterking van de positie van de landbouwers in de keten waarbij de drie pijlers van deze agenda elkaar dienen te versterken.¹⁰⁴

De sterkste schakel in onze voedselketen (ondernemerschap en vakmanschap)

[41] De raden vragen een slagkrachtig, evenwichtig, toekomstgericht en veelsporig investeringsbeleid dat de integrale verduurzaming schraagt. De Europese Commissie gaf als aanbeveling mee om *'de modernisering en transformatie van de landbouwbedrijven (met inbegrip van de digitale transitie) voort [te] zetten door investeringen rechtstreeks of door middel van financiële instrumenten te ondersteunen om de productiekosten te verlagen (bv. diervoeder, arbeid, grond) en grotere milieu- en dierenwelzijnsvoordelen te behalen'*. Het ontwerp strategisch GLB-plan gaat uit van een hervormd Vlaams Landbouwinvesteringsfonds (VLIF) dat actieve landbouwers aanmoedigt om hun bedrijfsstructuren te verduurzamen, zodat ze enerzijds beter aan de toenemende noden inzake milieu, klimaat en dierenwelzijn tegemoet kunnen komen en anderzijds

geraadpleegd op 29 april 2021; zie uitgebreidere toelichting bij elk van de drie pijlers in SALV, Advies. BVR Markt- en prijstransparantie. Eén van de paden naar een betere werking van land- en tuinbouwmarkten, Brussel, 2020, <https://www.serv.be/node/14084>, p. 6-8; Verordening (EU) 2017/2393 van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2017 (Omnibus), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?uri=CELEX%3A32017R2393>.

¹⁰⁰ *The supply chain initiative*, <https://supplychaininitiative.be/nl/>, website geraadpleegd op 16 februari 2022.

¹⁰¹ VILT, *Uitnodiging aan overheid om ketenoverleg te versterken*, Brussel, 2018, <https://vilt.be/nl/nieuws/uitnodiging-aan-overheid-om-ketenoverleg-te-versterken>.

¹⁰² SALV, *Advies. Oneerlijke handelspraktijken aanpakken voor een betere werking van de markten van primaire producenten in de land- en tuinbouw, visserij en aquacultuur*, Brussel, 2021, <https://www.serv.be/node/14356>, Zie ook SALV, *Verslag. Toekomstdialoog oneerlijke handelspraktijken*, Brussel, 2021, https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_20211215_VERSLAG_TD1_UTP_pdg.pdf.

¹⁰³ SALV, *Advies. BVR Markt- en prijstransparantie. Eén van de paden naar een betere werking van land- en tuinbouwmarkten*, Brussel, 2020, https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_20201218_ADV_Markt_en_Prijstransparantie.pdf. Zie ook Federaal Regeerakkoord met volgende passage: "De regering zal de mogelijkheid onderzoeken om een "wet ter bescherming van de landbouwprizen" aan te nemen."

¹⁰⁴ SALV, *Advies. Oneerlijke handelspraktijken aanpakken voor een betere werking van de markten van primaire producenten in de land- en tuinbouw, visserij en aquacultuur*, Brussel, 2021, <https://www.serv.be/node/14356>, p. 15.

weerbaarder worden tegen marktschokken.¹⁰⁵ **Het ontwerp strategisch GLB-plan moet beter aantonen op welke wijze het VLIF invulling zal geven aan de volgende essentiële strategische kwaliteiten:**

a. Effectiviteit.

Boerenbond, Groene Kring, ABS, Ferm voor Agravrouwen, VBT: Waarborg dat het globale investeringsbeleid bijdraagt aan de verdere verduurzaming van de sector, inclusief de economische weerbaarheid. VLIF fungeert daarbij als voorloper binnen de EU als jaren als motor van verdere verduurzaming. Het is daarbij uitgegroeid tot een fonds dat in het kader van marktgedreven beslissingen de boer stimuleert om dure, maar verduurzamende investeringen te doen. Er moet echter blijvende aandacht gaan naar de economische weerbaarheid van de sector. Hiervoor is het belangrijk om binnen de productieve investeringssteun ook voldoende ruimte te houden voor investeringslijnen met productieve aard. Om dat te bekomen dient er een grondige herverdeling van investeringslijnen tussen niet-productieve investeringssteun en productieve investeringssteun doorgevoerd te worden, waarbij de maatregel niet-productieve investeringssteun ook steun moet geven aan semi-productieve investeringslijnen. De Raadsorganisaties appreciëren in elk geval de voorgestelde maatregelen onder VLIF, waaronder de hogere steun die bij bepaalde investeringscategorieën aan jonge boeren gegeven wordt. Op die manier is er voor hen een extra stimulans om in de eerste financieel turbulente jaren de nodige mitigerende investeringen te doen.

Natuurpunt/Bond Beter Leefmilieu/Rikolto: concipieer het VLIF als een transitiefonds dat congruent is met het opzet van de volledige groene architectuur om te verduurzamen volgens de principes van het ei-model. Hierbij willen we verwijzen naar [17] uit het SALV-advies m.b.t. PDPOIII van 2013, die stelt dat "Investeringssteun mag, in zijn geheel, geen stijging van de milieudruk veroorzaken. (...) De raden vragen dat het sturend vermogen van het VLIF aangewend wordt om de milieudruk te laten dalen. Daarom moet in elk investeringsdossier het aspect daling van de milieudruk en de parameter gebied worden meegenomen bij de elementen in de goedkeuring van het dossier. (...)”Hierbij willen we bovendien ook verwijzen naar vork 6 en 12, MINA-raad advies GLB 2019.

Het is daarnaast extra belangrijk dat de VLIF-investeringen op de nieuwe generatie landbouwers een stuwend effect hebben naar een landbouwmodel toe dat de grenzen van de milieugebruiksruimte respecteert, te meer daar bij deze doelgroep (van de jonge landbouwers) het percentage aan steun groter is. Als het VLIF dus gericht wordt ingezet kan bij deze groep het verduurzamend effect dan in verhouding ook groter zijn. Het omgekeerde dient ook benadrukt: indien de huidige negatieve effecten van het VLIF ongemoeid worden gelaten zullen voor de groep van jonge landbouwers deze negatieve effecten uitvergroet worden. Daardoor zullen huidige problematieken waar de landbouwsector mee te maken

¹⁰⁵ Ontwerp Vlaams GLB Strategisch Plan, deel 1, p. 6.

krijgt, enkel in urgentie toenemen. Die weg, alsook de maatschappelijke kost die er ontegensprekelijk mee zou gepaard gaan, is uiteraard geen optie meer.¹⁰⁶

- b. Toekomstgerichtheid.** Hierbij brengen de raden hun gezamenlijke vraag in herinnering om *'binnen het kader van investerings- en innovatiebeleid bedrijfseconomische lock-in [te vermijden] en ondersteuning [te bieden] waar economische of ecologische behoeften bestaan om zulke lock-ins te doorbreken via reconversie of exnovatie'*.¹⁰⁷
- c. Veelsporigheid.** De verdere verduurzaming van de land- en tuinbouw kan zich langs meerdere paden voltrekken. Het investeringsbeleid moet de land- en tuinbouwers een zo breed mogelijke waaier aan kansen aanreiken, op voorwaarde dat de land- en tuinbouwers uitzicht hebben op een aantrekkelijk verdienmodel en de effectiviteit inzake milieu- en klimaatdoelstellingen niet in het gedrang komt (cf. supra).
- d. Slagkracht.** Er moet voldoende budget zijn om via de productieve investeringslijnen de verdere modernisering van de sector te realiseren, in eerste instantie voor de economische en ecologische doelstellingen van het GLB, maar eveneens voor de specifieke bijkomende beleidskwesties op Vlaams niveau, waar aanvullende financiering voor dient ingepland te worden.¹⁰⁸
- e. Evenwichtigheid.** De raden stellen vast dat de VLIF-steunpercentages variëren naargelang het soort investering en waarderen dat investeringen die milieu- en/of klimaatwinst opleveren en niet of weinig economisch voordeel kennen, hogere steunpercentages toegekend krijgen. Vanuit de vaststelling dat het ontwerpplan nog geen duidelijkheid biedt omtrent de precieze (budget)verhouding tussen de verschillende investeringslijnen binnen het VLIF, menen de raden dat Vlaanderen een slimme verdeling moeten maken tussen niet-productieve, semi-productieve en zuiver productieve investeringslijnen (met inbegrip van juist gekozen steunpercentages).

[42] De VLIF-maatregel 'investeringen voor duurzame verwerking en afzet' moet via de nodige samenwerking steeds de betrokkenheid van en een voordeel voor de primaire producent impliceren. VLIF-investeringssteun voor duurzame verwerking en afzet van landbouwproducten wordt immers binnen het ontwerp strategisch GLB-plan gekaderd onder specifieke doelstelling c. van de verordening strategische GLB-plannen (i.e. de positie van de landbouwers in de waardeketen verbeteren).

¹⁰⁶ Bioforum steunt bovenstaand standpunt van Natuurpunt/Bond Beter Leefmilieu/Vogelbescherming Vlaanderen/Rikolto, uitgezonderd de verwijzing naar het advies van de Minaraad 2019, waar Bioforum niet aan deelnam.

¹⁰⁷ SALV en Minaraad, *Gezamenlijk advies. GLB-post 2020*, Brussel, 2018, <https://www.serv.be/node/12472>, p. 8.

¹⁰⁸ Vlaamse Regering, *Conceptnota PAS*, Brussel, 2022, <https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/VR%202022%20302%20MED.0068-2%20CN%20PAS-%20bijlage.pdf>.

[43] De raden menen dat de interventie ‘Opstart/omschakeling naar een toekomstgerichte en duurzame ondernemingsstrategie’ een beloftevol instrument kan zijn om nieuwe/andere wegen in een landbouwbedrijfsvoering in te slaan, maar menen dat het ontwikkeld moet worden vanuit een bredere integrale visie. Er is echter weinig detail bekend omtrent deze interventie. Zo missen de raden een bredere, integrale visie over welke nieuwe bedrijfsstrategieën en verdienmodellen het instrument wil stimuleren en hoe dit instrument zal inspelen op de economische uitdagingen van de landbouwsector, op de huidige en toekomstige noden van de maatschappij en van de consument (cf. de 9 GLB-doelstellingen). Het ontwerp strategisch GLB-plan meldt enkel dat het kan gaan om inkomensdiversificatie, differentiatie, verbreding, nieuwe functies en/of verandering/omschakeling in functies van het bedrijf.¹⁰⁹ Verder blijft de concrete invulling van en visie achter deze interventie, de bepaling van het steunbedrag en de verwachting ten aanzien van potentiële aanvragers vaag en mist dit instrument richting en doelmatigheid. De raden beklemtonen alleszins het belang van een doordacht en degelijk businessplan dat een leefbaar, actief landbouwbedrijf als finaliteit legitimeert. Zij pleiten daarom ook binnen het vormingenlandschap aandacht te besteden aan de economische onderbouwing van nieuwe ondernemingsstrategieën binnen de landbouwsector. Tot slot appreciëren de raden dat deze interventie openstaat voor de opstart van nieuwe bedrijfsstrategieën en dat zij ook een gedeeltelijke omschakeling in de bedrijfsvoering (die het bedrijf zodoende diversifieert) voor ondersteuning zal toelaten. Wel menen de raden dat de verhouding van de inkomsten uit de omschakeling ten opzichte van de initiële bedrijfsvoering binnen proportie moet blijven om recht te hebben op de omschakelingssteun.

[44] De raden appreciëren de interventies in het kader van dierengezondheid en -welzijn, maar zijn wat antibioticareductie betreft, voorstander van progressieve steunbedragen naargelang hogere resultaatsniveaus . Het ontwerp strategisch GLB-plan wil bijdragen aan dierengezondheid en -welzijn via de pijler 2-interventies voor antibioticareductie en dierenwelzijnslabels. . De interventie die stimuleert om minder antibiotica te gebruiken, spitst zich toe op varkens-, pluimvee- en kalverbedrijven, terwijl de interventie rond dierenwelzijnslabels toegankelijk is voor alle actieve landbouwers met een actief veebeslag.¹¹⁰ Wat antibioticareductie betreft, wijzen de raden op de uitdaging voor veebedrijven, die reeds sterke reductiepercentages kunnen aantonen, om het gebruik nog verder te doen dalen. Zo stellen ze vast dat bijvoorbeeld het biolastenboek al strenge voorwaarden bevat inzake het gebruik van antibiotica.¹¹¹ Sommige (bio)landbouwers gebruiken nauwelijks of geen antibiotica. Vandaar pleiten zij voor een stimulerend beleid dat de inspanningen erkent van voorloper-bedrijven inzake antibioticareductie op basis van een jaarlijkse objectieve benchmarking. Hier zijn in het kader van AMCRA (Kenniscentrum inzake antibioticagebruik en -resistentie bij dieren) reeds tools voorhanden.¹¹²

¹⁰⁹ Ontwerp Vlaams GLB Strategisch Plan, deel 2, p. 343.

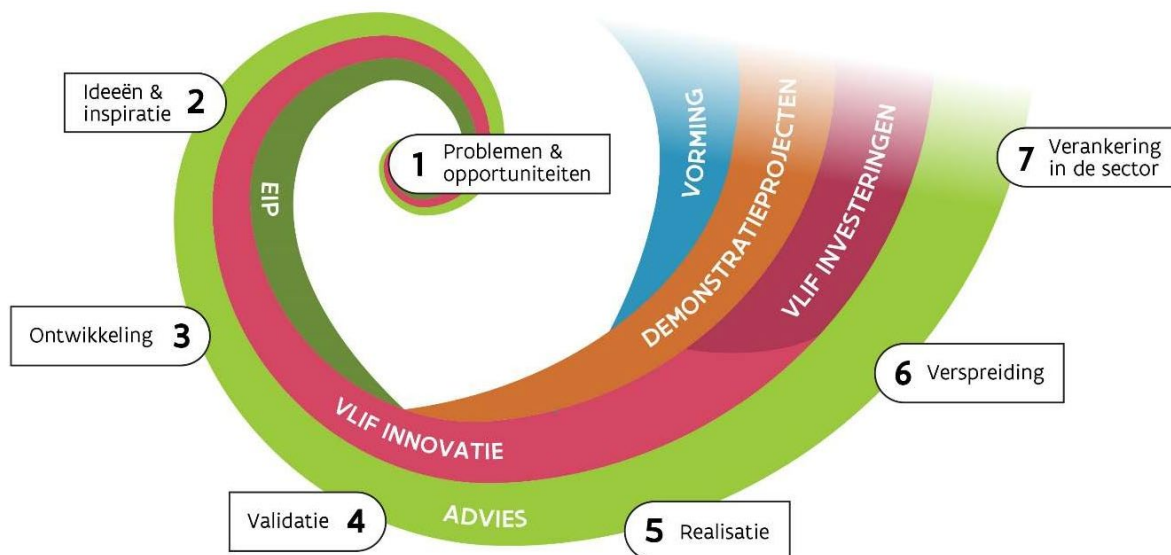
¹¹⁰ Ontwerp Vlaams GLB Strategisch Plan, deel 2, p. 250-258.

¹¹¹ Cf. Verordening (EU) 2018/848 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:02018R0848-20220101&qid=1642158675553&from=NL>, 1.5 ‘Gezondheidszorg’.

¹¹² <https://www.amcra.be/nl/analyse-antibioticagebruik/>.

Innovatie en kennisdeling maken grensverleggende ambities waar

[45] De raden menen dat de structurele ontsluiting van kennis en innovatie vanuit AKIS baat heeft bij een verdere modernisering van het vormingenlandschap en dat de interventies binnen de groene architectuur actieve aanmoediging via vorming en advies vergen. De Europese Commissie bestempelt het Vlaamse *Agricultural Knowledge & Innovation System* (AKIS) als sterk.¹¹³ De verschillende radars die op elkaar inhaken en elkaar aanvullen en die samen AKIS uitmaken, zijn helder weergegeven in onderstaande figuur. De raden appreciëren het doordachte ontwerp van het kennis- en innovatiesysteem, waarbij de Europese Innovatiepartnerschappen (EIP) en de VLIF-innovatiesteun zeer doelgericht innovatie op het landbouwbedrijf stimuleren als ook kennisdeling en samenwerking tussen landbouwers faciliteren. De raden beklemtonen dat het belangrijk blijft om innovatie en nieuwe inzichten goed te ontsluiten op bedrijfsniveau. Daarbij is de koppeling tussen onderzoek en de boer van essentieel belang. Om de structurele ontsluiting van kennis en innovatie te verzekeren, is het enerzijds van belang dat boeren blijven samenkomen in het kader van vorming en is het anderzijds wenselijk dat digitale vormings- en adviesinterventies verder worden geoptimaliseerd. De vormings- en adviesinterventies hebben als centrale doel te maken dat de GLB-instrumenten zo goed als mogelijk ingepast kunnen worden in de bedrijfsvoering, indien de landbouwer dat wenst. De raden vinden het positief dat vorming en advies gericht is op zowel de actieve landbouwers als op starters en pre-starters.¹¹⁴ De raden benadrukken tot slot dat ook voor de nieuwe set aan beleidsmaatregelen in de groene architectuur nood is aan een actieve aanmoediging, begeleiding en ondersteuning van de landbouwers.



¹¹³ Europese Commissie, *Aanbevelingen van de Commissie bij het Strategisch GLB-plan van België*, Brussel, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0368&from=EN>, p. 5.

¹¹⁴ Ontwerp Vlaams GLB Strategisch Plan, deel 2, p. 259-276.

[46] De raden vragen om het strategisch GLB-plan en de uitvoering ervan te onderwerpen aan een welzijnstoetsing en binnen het plan een aanpak op te nemen rond welbevinden binnen de landbouwsector. De raden vragen om te onderzoeken hoe het strategisch GLB-plan het thema 'welbevinden binnen de landbouwsector' kan opnemen, onder meer via gerichte acties in kruisbestuiving met 'Boeren op een Kruispunt' (zowel proactief als reactief), via een koppeling met het in opmaak zijnde actieplan rond mentaal welbevinden en via een toetsing van de GLB-instrumenten op welbevinden. De raden menen dat dit een adequate betrokkenheid vergt van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Welbevinden krijgt immers weinig tot geen aandacht binnen het ontwerp strategisch GLB-plan. Het is frappant dat, in tijden waarin het (mentale) welbevinden van de landbouwer en zijn gezin zo een hoge druk ondervindt (cf. Boeren op een Kruispunt ontving in 2021 44% meer hulpaanvragen), het ontwerp strategisch GLB-plan het enkel heeft over 'veerkracht' en 'weerbaarheid' van het landbouwbedrijf, maar niet van de landbouw(st)er en zijn/haar gezin. ILVO-onderzoek toonde aan dat 7 grote factoren maken dat landbouw(st)ers vatbaar zijn voor uitputtende stress: regelgeving, zwakke onderhandelingspositie, financiële onzekerheden, onzeker toekomstperspectief, prestatiedrang en (gebrek aan) waardering, beroepsrisico's en de veeleisendheid van het beroep.¹¹⁵ Deze 7 grote factoren kunnen een toetssteen vormen om de verschillende instrumenten van het GLB tegen af te wegen en zo het welbevinden binnen de landbouwsector als indicator uit te bouwen. Hoewel de onderscheiden interventies deels kunnen bijdragen tot het ondervangen van bepaalde stressfactoren, ontbeert het strategisch GLB-plan immers een toetsing en aanpak rond welbevinden in zijn geheel.

Met het GLB willen we nog méér voor onze omgeving zorgen

[47] Algemene situering.¹¹⁶ Van een strategisch GLB-plan wordt, met betrekking tot de specifieke milieu- en klimaatgerelateerde doelstellingen van het GLB, een grotere algemene ambitie verwacht dan in het verleden het geval was. De indienende Lidstaat moet deze vereiste grotere algemene ambitie aantonen en onderbouwen. Die toelichting moet ook nationale bijdragen omvatten aan het bereiken van de doelstellingen van de Unie voor 2030 die zijn vastgesteld in de "van boer tot bord"-strategie en de EU-biodiversiteitsstrategie.

Water – deel nutriënten en pesticiden

[48] Opzet. Met dit deelhoofdstuk wordt een gedeeltelijke toets doorgevoerd aan de specifieke doelstelling van de Verordening dat ***"de duurzame ontwikkeling en het efficiënte beheer van hulpbronnen, zoals water [en] bodem" moet worden bevorderd, "onder meer door de afhankelijkheid van chemische middelen te verkleinen."***¹¹⁷

¹¹⁵ ILVO, *Stress en welbevinden bij landbouwers*, <https://ilvo.vlaanderen.be/nl/dossiers/stress-en-welbevinden-bij-landbouwers>, website geraadpleegd op 10 februari 2022.

¹¹⁶ Verordening strategische plannen, overweging 102, 117 en 123, evenals art. 105 en art. 115.2., 5^{de} lid;

¹¹⁷ Verordening strategische plannen, art. 6.1., (e).

[49] De Farm-to-Fork strategie beoogt een halvering nutriëntenverliezen en pesticiden-gebruik. Op EU niveau introduceert de Europese Commissie, met de Farm To Fork strategie, de doelstelling om de nutriëntenverliezen met ten minste 50 % terug te dringen en er tegelijkertijd voor te zorgen dat de bodemvruchtbaarheid niet verslechtert. Hierdoor zou het gebruik van meststoffen tegen 2030 met ten minste 20 % verminderen¹¹⁸.

Inzake pesticiden beoogt de Commissie een dubbele doelstelling:

- to reduce by 50% the use and risk of chemical pesticides by 2030;
- to reduce by 50% the use of more hazardous pesticides by 2030.¹¹⁹

De specifieke aanbevelingen van de Europese Commissie sluiten hierbij aan: de EC verwijst naar mogelijke oplossingsrichtingen en beveelt aan om de synergiën met het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) te optimaliseren¹²⁰.

[50] Doelstellingen in stroomgebiedsbeheerplannen. Op Vlaams niveau bevatten de 3^{de} ontwerp-stroomgebiedsbeheerplannen meer gedetailleerde analyses en doelstellingen, in het licht van de milieudoelstelling om de “goede toestand” in grond- en oppervlaktewaterlichamen te behalen. Deze doelstelling is, voor wat betreft de parameters nitraat en fosfaat, in het ontwerp van derde stroomgebiedsbeheerplannen doorvertaald naar gebiedsgerichte reductiedoelstellingen, die specifiek zijn uitgesplitst tussen doelgroepen¹²¹.

De scenario's die gebruikt zijn in de derde stroomgebiedsbeheerplan impliceren een reductie van het totale mestgebruik van 9% voor N en P (mapro en max scenario), waarbij moet opgemerkt dat deze scenario's onvoldoende zijn om de doelen van het plan te bereiken¹²²

Advisering

[51] Relatie met de doelen uit de derde stroomgebiedbeheerplannen. De raden hebben eerder de aanpak ondersteund om de doelstellingen van het stroomgebiedsbeheerplan als uitgangspunt te nemen voor het doorrekenen van de nood aan maatregelen in het MAP en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Ze hebben erop gewezen dat het GLB kansen biedt om

¹¹⁹ https://ec.eurpa.eu/food/plants/pesticides/sustainable-use-pesticides/farm-fork-targets-progress_en

¹¹⁹ https://ec.eurpa.eu/food/plants/pesticides/sustainable-use-pesticides/farm-fork-targets-progress_en

¹²⁰ EUROPESE COMMISSIE (2020), p 3 en 7. De EC beveelt aan om nutriëntenverliezen (van zowel nitraten als fosfor) te verminderen door landbouwers te steunen die overschakelen op veerkrachtigere en minder intensieve productiemodellen; hierbij hoort ook een verstrenging van de maatregelen ter beperking van de verontreiniging en een optimalisering van bemestingspraktijken. Daarnaast vraagt de EC om de biologische landbouw sterker te bevorderen.

¹²¹ Ontwerp derde stroomgebiedbeheerplannen, § 6.3.3.2

¹²² Scenario's voor de onderbouwing van het stroomgebiedbeheerplan - deel oppervlaktewaterkwaliteit

verbeteringen op vlak van waterkwaliteit en -waterbeschikbaarheid gepaard te laten gaan met een 'fair' inkomen voor de landbouwers¹²³.

Boerenbond, Groene Kring, ABS, Ferm voor Agravrouwen, VBT: erkennen de grote uitdaging uit de stroomgebiedbeheerplannen. Het GLB biedt zowel verplichte als stimulerende maatregelen om die doelstellingen uit de stroomgebiedbeheerplannen te realiseren. Er kan echter niet van de GLB-maatregelen verwacht worden dat de totaaluitdaging uit het waterbeleid wordt aangepakt. Ook het sectoraal beleid biedt instrumenten en mogelijkheden om verder te werken aan de realisatie van de doelstellingen. Dezelfde redenering gaat op voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

Natuurpunt, Bond Beter Leefmilieu, Vogelbescherming, Bioforum: menen dat de huidige bijdrage van het voorliggende plan beperkt is. Ze wijzen erop dat dit impliceert dat een enorme uitdaging wordt doorgeschoven naar MAP 7, terwijl de afstand tot de waterkwaliteitsdoelen groter is dan bij de start van MAP 6¹²⁴. Bij het in kaart brengen van deze uitdaging, dient wel rekening te worden gehouden met de bijdrage van de PAS-maatregelen op de waterkwaliteit.

Inzake pesticiden is een soortgelijke redenering aan de orde in relatie tot het NAPAN: gezien de resultaten van de voorgestelde maatregelen slechts beperkt bijdragen aan de verschillende doelstellingen, is de uitdaging voor het NAPAN bijzonder groot.

Waterkwantiteit

[52] Inzake waterkwantiteit zijn de kwantitatieve doelstellingen uit de KRW relevant.

Concreet: het bereiken van de "goede kwantitatieve toestand" voor grondwaterlichamen en een aantal hydromorfologische kwaliteitselementen die onderdeel zijn van de toestandsbepaling voor oppervlaktewaterlichamen – de zogenaamde "e-flows". Daarnaast zijn er de doelstellingen van het overstromingsrisicobeheer en inzake het voorkomen van watertekorten, zoals die zijn opgenomen in het ontwerp 3^{de} stroomgebiedsbeheerplan.

[53] Blijkens de derde stroomgebiedbeheerplannen zouden de meeste grondwaterlichamen in een goede kwantitatieve toestand zijn, maar voor verschillende waterlichamen is wel een "waaktoestand" ingesteld, omwille van structureel dalende trends¹²⁵. Er is geen aparte kwantitatieve inschatting voor oppervlaktewateren. De freatische lagen en oppervlaktewaterlichamen blijken kwetsbaar in periodes van droogte. Het waterverbruik in de landbouw lijkt te stijgen, deels in verband met deze droogteperiodes¹²⁶. De EC wijst verder op de toestand van de grondwaterlichamen en de waterexploitatie-index (WEI), waarbij expliciet wordt gewezen op de economische

¹²³ Gemeenschappelijk advies derde stroomgebiedbeheerplan, p 4 en 29.

¹²⁴ Mestrapport 2021, p6

¹²⁵ Ontwerp derde stroomgebiedbeheerplan, 3.2.3.2.1, zie echter ook de aanbevelingen inzake GWATES toetsing in het advies over de derde stroomgebiedbeheerplannen (§128).

¹²⁶ ANTEA (2021), p 78, 89 en volgende

risico's van periodes van droogte.¹²⁷ De Commissie beveelt aan om adaptieve landbouwpraktijken te bevorderen, evenals oplossingen op landschapsniveau en investeringen in o.m. het herstel van de natuurlijke waterretentie en in waterefficiëntere irrigatie en waterefficiëntere teelten.¹²⁸

[54] Inzake irrigatie moet gewezen worden op de vereiste dat “het Elfpo geen investeringen in irrigatie mag financieren die niet bijdragen tot het bereiken of behouden van een goede toestand van het betrokken waterlichaam of de betrokken waterlichamen”¹²⁹. Deze voorwaarde krijgt verder vorm in artikel 74 van de Verordening, waarin voorwaarden zijn uiteengezet voor aanpassingen aan bestaande en financiering van nieuwe installaties, gekoppeld aan de toestandsbepaling in de stroomgebiedbeheerplannen¹³⁰. Het is voor de raden niet duidelijk uit het plan, hoe deze voorwaarden invulling zullen krijgen¹³¹.

[55] Appreciatie/advies. De raden menen dat het VLIF slim ingezet dient te worden in functie van duurzaam watergebruik en het bufferen van water. Ze herhalen dat er nood is aan een verhoogde focus op een daling van het primaire watergebruik¹³², en menen dat deze focus voldoende tot uiting moet komen in de steunpercentages en de concrete voorwaarden voor subsidiëring van investeringen. De raden vragen daarbij specifiek aandacht voor het vermijden van potentiële negatieve effecten van peildalingen op natuurwaarden (goed nabuurschap).

Erosie

Doel, doelafstand, streefcijfers, indicatoren en aanbevelingen van de Europese Commissie

[56] Doelstellingen inzake erosie. Er zijn geen doelstellingen uit EU richtlijnen die direct van toepassing zijn op bodmerosie. Er is wel een doorwerking voor de doelen van de LULUCF-Verordening, de Overstromingsrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. Voor die twee laatsten is in het ontwerp stroomgebiedsbeheerplan vooropgesteld om tegen 2027 de procentuele reductie van de jaarlijkse sedimentaanvoer te verdubbelen in vergelijking met 2020¹³³. Daarnaast is er het

¹²⁷ EUROPESE COMMISSIE (2020), p. 3 en 17.

¹²⁸ EUROPESE COMMISSIE (2020), p. 7 en 8.

¹²⁹ Verordening, overweging (90).

¹³⁰ Merk op, de SGBP lijken voor geen enkel opp. Water lichaam expliciet aan te geven dat “het waterlichaam niet als minder dan goed is aangemerkt om redenen die verband houden met de waterhoeveelheid” – aldus is voor die gevallen mogelijk geen steun mogelijk voor aanpassing aan bestaande irrigatie.

¹³¹ De meeste van deze voorwaarden worden niet vermeld of nader ingevuld in het plan (watermeters, verplichting om milieueffecten in te schatten, koppeling aan toestandsbepaling in SGBP).

¹³² Gezamenlijk advies derde stroomgebiedbeheerplan, p 41

¹³³ Vlaams sedimentbeheerconcept voor het Schelde- en Maasstroomgebiedsdistrict 2022-2027, p 21

streven naar landdegradatie neutraliteit¹³⁴, wat in Vlaanderen is doorvertaald in een bodemerosierisico indicator¹³⁵ die focust op de percelen met meer dan 10 ton/ha/jaar bodemverlies.

[57] Doelafstand en trend erosiebeleid. In 2019 had 38.117 ha landbouwpercelen een perceel-teelt-teelttechniekcombinatie die op middellange termijn een te hoog erosierisico inhoudt. Voor 4.677 ha is het erosierisico acuut. In 2016 werden de vanuit het landbouwbeleid verplichte erosiebestrijdingsmaatregelen verstrengd, waardoor de oppervlakte met acuut erosierisico halveerde. Sindsdien is er geen duidelijke verdere afname van het erosierisico¹³⁶.

Uit de modellering van erosie en sedimentstromen in Vlaanderen blijkt dat de sedimentaanvoer naar de waterlopen, grachten en riolering beperkt gedaald is door de huidige erosiebestrijdingsmaatregelen. In totaal bedraagt de geraamde vermeden sedimentaanvoer ca. 60.000 ton/jaar. Dit is een vermindering van sedimentaanvoer van 11 % ten opzichte van de situatie zonder erosiebestrijdingsmaatregelen. De randvoorwaarden erosie en de beheerovereenkomsten leiden respectievelijk tot ca. 3% en 7% reductie, terwijl de kleinschalige erosiebestrijdingswerken (gerealiseerd via het Erosiebesluit of andere instrumenten) de totale sedimentaanvoer in Vlaanderen verminderen met 1%¹³⁷. De Commissie wijst erop dat door de klimaatverandering het risico op bodemerosie zal toenemen en legt het verband met maatregelen inzake bodemkwaliteit, niet-kerende/geen bodembewerking en kleine landschapselementen.¹³⁸

Advisering inzake erosie

[58] Het plan meldt dat op basis van de aanbevelingen uit een lopende evaluatie, de Vlaamse Regering kan beslissen om de huidige maatregelen nog bij te sturen. Deze evaluatie is, op het moment van adviseren, niet publiek beschikbaar. De raden vragen in die context om nader in beeld te brengen of, en zo ja hoe, de huidige voorstellen volstaan in het licht van de door de EC aangehaalde negatieve effecten van klimaatverandering. Ze vragen om te verduidelijken welke kwantitatieve bijdrage de maatregelen in dit plan zullen leveren aan de milieudoelstellingen van de derde stroomgebiedbeheerplannen en de doelstelling om het bodemerosierisico te doen dalen.

Boerenbond, Groene Kring, ABS, Ferm voor Agravrouwen, VBT: vragen om de doorwerking van de evaluatie haalbaar te houden voor de begunstigden van het GLB. Daarbij is het enerzijds van belang timing in het oog te houden – land- en tuinbouwers plannen een jaar vooruit – en de impact op het stimulerend aspect van het GLB te toetsen. De laattijdigheid van de evaluatie mag de begunstigden niet impacteren en de ruimte voor stimulerende maatregelen moet behouden blijven. Gevraagd wordt om het Vlaams evaluatietraject dat lopende is te respecteren en hier via het

¹³⁴ [https://www.unccd.int/actions/achieving-land-degradation-neutrality#:~:text=Land%20Degradation%20Neutrality%20\(LDN\)%20has,and%20spatial%20scales%20and%20ecosystems](https://www.unccd.int/actions/achieving-land-degradation-neutrality#:~:text=Land%20Degradation%20Neutrality%20(LDN)%20has,and%20spatial%20scales%20and%20ecosystems).

¹³⁵ Swerts et al. (2020), p 33

¹³⁶ Swerts et al. (2020), p 3

¹³⁷ Gommers et al (2021), p 13

¹³⁸ EUROPESE COMMISSIE (2020), p. 15.

GLB geen voorafnames op te doen. Deze raadsorganisaties zijn geen vragende partij voor een grondige bijsturing van het erosiebeleid. Dankzij een tussentijdse bijsturing is het oorspronkelijk aangekondigde erosiebeleid van 2015 werkbaar geworden op het terrein. Een striktere handhaving en betere opvolging en gebiedsgerichte coördinatie op het terrein zijn noodzakelijke stappen om nog verdere verbetering te bereiken.

Deze raadsorganisaties benadrukken dat het cruciaal is dat landbouwers uit een maatregelenpakket kunnen kiezen op basis van eigen expertise. Hierdoor vergroot de haalbaarheid en het draagvlak in de praktijk wat de efficiëntie ten goede komt. Het is een breekpunt mocht het erosiebeleid evolueren van een inspanningsverbintenis naar een resultaatsverbintenis. Een sanctionerend beleid werkt helemaal niet motiverend en dient absoluut vermeden te worden. We aanvaarden geen maatregelen waarvan vooraf aangekondigd wordt dat deze eerst vrijwillig zijn en later verplicht worden. Het is nog meer onaanvaardbaar als er gewag gemaakt wordt van het feit dat er voor verplichte maatregelen geen (financiële) steun kan gegeven worden. Wil je de motivatie hoog houden bij de landbouwers dan moet je blijven werken met een vrijwillig beleid met stimuli dat niet overgaat in een verplichting. Deze raadsorganisaties pleiten ervoor om een meerjarige beheersovereenkomst erosie te behouden. Als landbouwsector is het onbegrijpelijk, dat een van de beste maatregelen tegen erosie, wordt vervangen door eenjarige overeenkomsten. Een breekpunt is wanneer verplicht ook maatregelen gaan genomen worden op oranje en gele percelen. Ook hier, op die oranje en gele percelen, kan heel veel bereikt worden via stimulerend beleid. We aanvaarden geen bijkomend teeltverbod in het kader van de evaluatie van het Vlaamse erosiebeleid. Koken kost geld, altijd zullen maatregelen geld kosten en deze moeten vergoed worden. Onbepreekbaar is het wanneer aangegeven wordt dat vergoedingen zouden dalen op het moment een maatregel overgaat van vrijwillig naar verplicht. De kosten blijven gelijk, en daar moeten we als maatschappij ook onze financiële verantwoordelijkheid in nemen.

Natuurpunt/Bond Beter Leefmilieu/Vogelbescherming Vlaanderen: stellen dat aangezien er buiten de wettelijke steekproefcontrole geen opvolging van de uitgevoerde maatregelen op het terrein is, het ook onmogelijk is om een betrouwbare inschatting te maken van de effecten van de geldende randvoorwaarden inzake erosie. We pleiten er dan ook voor om de registratie van verplichte erosiemaatregelen (incl. timing, gezien het belang van bodembedekking) voortaan ook verplicht in de jaarlijkse landbouwaangifte op te nemen. We vragen een verbod op het scheuren van grasland in natuurgebieden, waarbij we graag expliciet wijzen op de Natura 2000-gebieden en het Vlaams Ecologisch Netwerk. Dit omwille van o.a. de potentieel negatieve impact inzake waterkwaliteit en erosie. Paarse en rode percelen omvatten slechts een fractie van het areaal oranje percelen. Kwantitatief en cumulatief gezien is de totale land-degradatie (bodemverlies, fosforuitspoeling,...) via oranje percelen groter dan op rode en paarse percelen. Door maatregelen van de rode en paarse percelen toe te passen op de oranje percelen verhogen we onze waterkwaliteit en kunnen we, door uitbreiding van het graslandareaal, in erosiegevoelige gebieden ook substantieel meer hemelwater bergen. Het opstellen van een ecoregeling waarbij met subsidies dezelfde maatregelen als uit de randvoorwaarden toegepast kunnen worden op oranje percelen druist in tegen het vervuiler betaalt principe. Ook daar dienen erosiemaatregelen onder conditionaliteit geschoven te worden. Ze vragen rekening te houden met de lopende evaluatie van het erosiebeleid in Vlaanderen. Mogelijk geven de aanbevelingen uit deze evaluatie aanleiding tot bijstellingen in de onderdelen van de groene architectuur (gaande van conditionaliteit over de ecoregelingen

tot verschillende interventies binnen pijler 2). Zij verwachten dat er een bijsturingsmechanisme wordt ingebouwd binnen het systeem van de randvoorwaarden wanneer blijkt dat hun toepassing onvoldoende de doelen kan borgen en/of wanneer hun registratie en rapportering tekort schieten om er een degelijke effectiviteitsevaluatie aan te koppelen. Daarnaast verwachten we dat bijgestuurde beleidskaders met impact op randvoorwaarden onverwijld worden ingekanteld in de GLB-groene architectuur, zoals bij de evaluatie van erosiebeleid.

BioForum: begrijpt dat de evaluatie van het erosiebeleid kan leiden tot aanpassingen aan de eco-conditionaliteit en de ecoregelingen. Wat wettelijk verplicht wordt, kan immers geen deel meer uitmaken van vrijwillige ecoregelingen. Echter, de laattijdigheid van de evaluatie mag de begunstigen niet impacteren en de ruimte voor stimulerende (niet wettelijk verplichte) maatregelen moet behouden blijven.

Biodiversiteit

[59] Opzet. Met dit deelhoofdstuk wordt een toets doorgevoerd aan de specifieke doelstelling van de Verordening dat “moet bijgedragen worden aan het tot staan brengen en ombuigen van biodiversiteitsverlies, tot versterking van ecosysteemdiensten en tot de instandhouding van habitats en landschappen”.

In de aanbevelingen voor het Strategisch plan stelt de Europese Commissie het volgende: “De Vlaamse landbouw is gebaseerd op een zeer intensief model, wat directe gevolgen heeft voor de uitstoot van broeikasgassen, de lucht, de bodem en de waterkwaliteit. De Green Deal heeft tot doel de impact van de landbouw op de natuurlijke hulpbronnen te verminderen en te elimineren. Met name met het oog op de biodiversiteit zullen bijzondere inspanningen nodig zijn”.¹³⁹ Deze directe gevolgen hebben indirect ook een impact op biodiversiteit.

In het NARA 2020 wordt bij de bespreking van drukken op biodiversiteit gewezen op zeven factoren, waarbij de impact van de landbouwsector relevant is binnen enkele factoren (maar ook niet overall); het gaat hierbij volgende drukken: (1) veranderingen in landgebruik; (2) versnippering; (3) verontreiniging, (4) vermessing en verzuring; (5) verdroging; (6) klimaatverandering en (7) invasieve uitheemse soorten.¹⁴⁰ Hoewel deze kwesties belangrijk zijn om te komen tot een gezond ecosysteem en het leveren van de nodige ecosysteemdiensten, worden deze in voorliggend advies niet behandeld in dit deel inzake biodiversiteit, maar wel aangeraakt in de diverse andere onderdelen. Veranderingen in landgebruik worden behandeld onder het deel “klimaat – koolstofopslag” en veel van de andere thematieken onder het deel “water”.

Doel, doelafstand en streefcijfers

[60] Algemeen oppervlakte doel biodiversiteitsstrategie. Vooreerst kan gewezen worden op de volgende doelstelling uit de Europese biodiversiteitsstrategie voor 2030 met name dat

¹³⁹ EUROPESE COMMISSIE (2020), p. 18.

¹⁴⁰ INBO (2021), NARA 2020, p. 93 en volgende.

"minstens 10 % van het landbouwareaal uit landschapselementen met grote diversiteit [bestaat]."

Vooralsnog is dit evenwel een streefdoel uit de Biodiversiteitsstrategie van de Europese Commissie en (nog) geen wettelijke verplichting.

[61] Natura 2000 en gewestelijke instandhoudingsdoelen voor habitats. Ongeveer 12% (166.322 ha) van de totale oppervlakte in Vlaanderen is aangewezen als Natura 2000-gebied. Hiervan was 66.300 ha (i.e. bijna 40%) in landbouwgebruik aangegeven in de eenmalige perceelregistratie van 2017.¹⁴¹ De doelstelling voor habitats kan in twee delen worden gesplitst met (1) in eerste instantie een uitbreiding van de oppervlakte met de tot doel gestelde habitats en (2) in tweede instantie habitat Herstel en omvorming, beide i.f.v. het bereiken van een gunstige staat van instandhouding, alsook het creëren van gunstige leefomstandigheden voor de aan deze habitats gebonden soorten.

[62] Doelafstanden voor habitats. De bespreking van de doelafstand omvat twee aspecten: oppervlakte doelen en toestandsdoelen.

Volgens tabel 5-2 uit het plan-MER¹⁴² zou het niet-productief areaal in 2021 ongeveer 1,3% van het totaal subsidiabel areaal omvatten. Het plan-MER stelt hierbij dat deze cijfers geen compleet beeld geven. Op basis van de info uit het plan-MER is het dus niet mogelijk om na te gaan wat de doelafstand tot dit streefcijfer uit de Biodiversiteitsstrategie is.

Het INBO-rapport over de zesjaarlijkse Habitatrichtlijnrapportage stelt in de samenvatting dat, voor de periode 2007-2019, van de zes graslandtypen: (1) vier typen een stabiele, onbekende of tegengestelde trend vertonen; (2) één type voor één of meer criteria positieve trends vertoont en (3) één type voor één of meerdere criteria negatieve trends vertoont.¹⁴³

[63] Doelen voor soorten: achteruitgang stoppen en herstel beogen. Gelet op de bepalingen uit de Strategische Plan Verordening, de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn, de biodiversiteitsstrategie 2030 en de Vlaamse beleidsvoornemens uit de beleids- en begrotingstoelichting kan als algemene regel voor alle in Vlaanderen voorkomende soorten die achteruitgaan, en dus ook inzake aan alle aan landbouw gebonden soorten, de volgende doelstelling op populatieniveau worden bepaald (1) de achteruitgang stoppen en (2) een herstel beogen.¹⁴⁴ Voor diverse aan landbouw verbonden soorten worden deze algemene doelstellingen telkens op een iets andere wijze vertolkt:

¹⁴¹ ANTEA (2021), p. 97. Op te merken valt dat hieronder ook het natuurbeheer, uitgevoerd door landbouwers, valt.

¹⁴³ 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, p. 5.

¹⁴⁴ Artikel 6, f), van de Verordening inzake de Strategische GLB-plannen, artikel 3, leden 1 en 2, punt b en artikel 4, leden 1 en 2 van de Vogelrichtlijn, artikelen 2 en 6 van de Habitatrichtlijn en strategische doelstellingen 1 en 2 van de Beleids- en Begrotingstoelichting Omgeving en Natuur.

Soorten waarvoor gewestelijke instandhoudingsdoelen gelden. Een aantal soorten waarvoor er G-IHD werden opgesteld hebben een eerder belangrijk verband met landbouwgebieden: knoflookpad, kamsalamander, hamster, bruine kiekendief, grauwe kiekendief en grauwe klauwier. Voor al deze soorten zijn de vastgestelde doelstellingen gelijkaardig, met name (1) behoud of uitbreiding van het huidig areaal; (2) behoud of uitbreiding van de actuele populatie en (3) verbetering van de kwaliteit van het leefgebied.

Soorten waarvoor soortenbeschermingsprogramma's (SBP's) zijn opgemaakt. SBP's worden in overleg met de betrokken doelgroepen opgesteld en door de minister vastgesteld. Een vastgesteld SBP is een officieel document en aldus niet vrijblijvend. De gemaakte afspraken binnen zo'n programma zijn beslist beleid en dus bindend. Tot op heden werden voor volgende (deels) aan landbouwgebieden gebonden niet-IHD-soorten SBP's opgemaakt: akkervogels (2021), weidevogels met focus op grutto en wulp (2020) en zomertortel (2020). De in deze programma's opgenomen doelstellingen met relevantie voor het landbouwbeleid kunnen als volgt worden samengevat: stoppen van de achteruitgang van populaties door in te zetten op instandhouding van de oppervlakte van het leefgebied en het herstel van de ecologische kwaliteit van dit leefgebied.

[64] Doelafstand t.a.v. de doelen de achteruitgang te stoppen en te herstellen. In het plan-MER wordt, wat de referentiesituatie aangaat, terecht aangemerkt dat er in de afgelopen jaren sprake is van een ernstige achteruitgang. *"De soorten van het landbouwgebied schommelden in de periode 2007-2012. Tussen 2012 en 2018 zien we de sterkste wijziging: -16.5% (-21.2%; -11.6%)".* Vergeleken met de aantallen in het referentiejaar 2007 bedragen de aantallen in 2020 klaarblijkelijk -13.6% (-19.2%; -7.6%). *"Dit interpreteren we als 'sterke afname'."* Wel wordt vastgesteld dat de generalistische soorten beduidend zijn toegenomen.

[65] Doelafstanden voor IHD-soorten. Aan deze kwestie wordt op een passende wijze aandacht besteed in het plan-MER wat de Habitatrichtlijn betreft.¹⁴⁵ In het kader van de door de Vogel- en Habitatrichtlijn verplichte zesjaarlijkse rapportage werd in 2019 door het INBO een rapport opgesteld. Daarin worden de populaties van knoflookpad, kamsalamander en hamster wordt als zeer ongunstig beoordeeld.¹⁴⁶ Voor de IHD-vogelsoorten is het beeld meer gevarieerd: de doelstelling voor Bruine kiekendief kan beschouwd worden als gehaald, maar het vooropgestelde doel voor Grauwe kiekendief wordt niet behaald. Gelet op de trend van toename voor Grauwe klauwier kan aangenomen worden dat de doelstelling zal worden gehaald, indien deze trend zich doorzet.¹⁴⁷

Advisering inzake biodiversiteit

[66] Zet gericht in op een effectieve en efficiënte advisering inzake het inzetten op eco-regelingen voor biodiversiteit. Gelet op het feit dat landbouwers op vrijwillige basis al of niet op deze interventies kunnen intekenen, is het onzeker of de beoogde biodiversiteitswinst

¹⁴⁵ Plan-MER, p. 116.

¹⁴⁶ INBO (2019), Rapportage soorten HRL.

¹⁴⁷ INBO, VERMEERSCH ET AL. (2020) Broedvogels in Vlaanderen 2013-2018

effectief kan worden behaald. Eveneens kan worden opgemerkt dat de inschatting van in tekening op deze maatregelen meestal maar beperkt is in oppervlakte. Nochtans hebben dergelijke maatregelen wel potentieel inzake biodiversiteit.

Beheerovereenkomsten worden in het huidige GLB al gepromoot door de medewerkers van VLM. Ecoregelingen zijn evenwel nieuwe instrumenten. Om ervoor te zorgen dat deze maatregelen kunnen bijdragen aan de doelstelling inzake biodiversiteit, zouden deze jaar na jaar moeten worden ingezet door landbouwers. De Raden vragen dan ook om het effectieve en efficiënte advisering inzake ecoregelingen duidelijk op te nemen in het ontwerp strategisch plan, hierin actief te investeren, de nodige verantwoordelijkheden te verdelen en hiertoe de meest geschikte actor(en) aan het werk te zetten.

[67] Monitor de gebiedsgerichte inzet van bepaalde maatregelen. De raden onderschrijven een meer gerichte focus van de inzet van beheerovereenkomsten voor soorten. Voor andere maatregelen ligt dit anders (zie ook discussie onder [39]). De Raden vragen om deze gebiedsgerichte inzet van maatregelen op te volgen in de nog op te zetten participatieve *governance* structuur.

[68] Meetnet Agrarische Soorten (MAS). Om bij een volgende evaluatie meer gerichte uitspraken over voor- of achteruitgang van soorten te doen i.f.v de genomen maatregelen, volstaan de in de Verordening voorziene indicatoren niet (vb. aantal hectaren onder een bepaalde maatregel). Om gerichte uitspraken te kunnen doen over toe- of afname van soorten en populaties en om op een gedegen manier maatregelen te kunnen evalueren en bijsturen, is het opzetten van een specifiek meetnet cruciaal.

Het INBO startte begin 2022 een pilootproject voor de uitbouw van een dergelijk meetnet. De focus ligt hierbij op typische akkervogels, al worden tijdens de tellingen ook zoogdieren genoteerd. Dit meetnet en de aanpak ervan valt evenwel buiten de scope van het Strategisch GLB-plan, maar de raden menen dat het wenselijk is om dit meetnet uit te breiden met andere relevante soorten en vragen om aan INBO de opdracht te geven om deze mogelijkheid te onderzoeken.

[69] Voorzie ook maatregelen voor wilde bestuivers. In het ontwerp Strategisch plan wordt voorzien in ondersteuning voor de honingbijen. Gelet op het feit dat ook wilde bestuivers sterk achteruitgaan, vragen de raden om zich in dit plan ook te beraden over de meest wenselijke maatregelen voor de biodiversiteit op het niveau van wilde bestuivers. De Raden wijzen erop dat maatregelen die bijdragen aan een milieukwaliteit die relevant is voor wilde bestuivers, zoals onder meer KLE's en bloemenranden alsook maatregelen die een continu aanbod van stuifmeel verzekeren en maatregelen die voorzien in nestgelegenheden voor wilde bestuivers hiervoor in aanmerking komen.

[70] Hoogstamboomgaarden van lokale rassen. De raden menen dat dergelijke hoogstamboomgaarden in bepaalde streken een kenmerkend landschapselement vormen of kunnen bijdragen aan landschappelijke inkleding van hoeves en gebouwen op het platteland. Ze merken op dat deze ontbreken in het strategisch GLB-plan en vragen of er hier ook maatregelen voor kunnen worden voorzien, naar analogie met de maatregelen voor boslandbouw.

Boerenbond, Groene Kring, ABS, Ferm voor Agravrouwen, VBT: menen dat de aanplant van hoogstamboomgaarden met GLB-middelen een ondersteuning is, die niet wenselijk is. De opname van de aanplant van individuele hoogstambomen kan wel opgenomen worden in de lijst van VLIF NPI, bijvoorbeeld in functie van landschapsinkleding van actieve landbouwbedrijven.

[71] Onderzoek naar statuut voor (semi)permanente ecologische structuren in het landbouwgebied. Actie 2.6 uit het SBP akkervogels voorziet in onderzoek naar de mogelijkheden voor een aangepast statuut voor (semi)permanente ecologische structuren in het landbouwgebied. De Raden willen in dit advies geen voorafname te doen op de resultaten van deze studie, en vragen op de hoogte te worden gehouden.

Boerenbond, Groene Kring, ABS, Ferm voor Agravrouwen, VBT: **Belang ontwikkeling statuut voor (semi) permanente ecologische structuren in het landbouwgebied.** De maatregelen vanuit het strategisch plan GLB inzake vergroening (ecoregelingen, AMKM, beheerovereenkomsten, VLIF NPI) en de uitdagingen naar de landbouwsector toe vanuit het biodiversiteit- en natuurbeleid maken dat de verwachtingen inzake het nemen van maatregelen door de actieve landbouwers steeds groter worden. Belangrijk knelpunt is dat natuur in het agrarisch gebied (bv. Kleine landschapselementen) een belemmering kunnen betekenen voor de hoofdfunctie van het agrarisch gebied: de professionele land- en tuinbouwsector. Dit zowel op ruimtelijk gebied als inzake de vergunningverlening. Er is dus nood aan een wettelijk kader zodat boeren het heft in handen kunnen nemen en natuur kunnen creëren in het agrarisch gebied zonder dat hun bedrijfsactiviteiten en de hoofdfunctie van hun gronden en van het agrarisch gebied in het algemeen, in het gedrang worden gebracht. In die zin steunen wij de doelstelling zoals geponeerd in het SBP van de akkervogels om hier onderzoek naar te doen en kijken we uit naar de resultaten en een snelle implementatie in het beleid

Natuurpunt/Bond Beter Leefmilieu/Vogelbescherming Vlaanderen: **de milieuorganisaties delen hun bezorgdheid mee dat een statuut van tijdelijke natuur geen garanties zou bieden voor een gestage opbouw van biodiversiteit in landbouwgebied**

[72] Inzake de bescherming van graslanden.

Natuurpunt/Bond Beter Leefmilieu/Vogelbescherming Vlaanderen: wijzen er op dat scheuren van graslanden kan leiden tot een negatieve impact op de goede staat van instandhouding van deze habitats en veel beschermde soorten (zoals bijvoorbeeld in weidevogelgebieden en halfnatuurlijke graslanden). Bovendien wordt door het scheuren van grasland veel CO₂ in de atmosfeer vrijgezet hetgeen de ambitie om via het landbouwbeleid meer CO₂ op te slaan bemoeilijkt. Ook bemoeilijkt dit het bereiken van de doelen van de KRW en LULUCF. Deze raadsorganisaties vragen daarom een verbod op het scheuren van grasland in de volledige oppervlakte van Natura 2000 gebieden, VEN en natuurgebied op het gewestplan op te nemen in de GLMC's.

Boerenbond, Groene Kring, ABS, Ferm voor Agravrouwen, VBT: menen dat de huidige bescherming en beleid omtrent (blijvende) graslanden een voldoende evenwicht omvat tussen het economische en ecologische belang van de graslanden in Vlaanderen. Bovendien worden landbouwers vanuit de groene architectuur gestimuleerd om graslanden langer te behouden, wat een

positief element is. Hierdoor kunnen landbouwers vrijwillig en mits vergoeding bijdragen aan meer koolstofopslag en biodiversiteit op deze percelen. Een bijkomend verbod op scheuren is ongewenst omwille van de economische impact op de in deze gebieden aanwezige landbouwbedrijven.

[73] Inzake bemesting en het gebruik van pesticiden in voor biodiversiteit belangrijke gebieden.

Natuurpunt/Bond Beter Leefmilieu/Vogelbescherming Vlaanderen stellen dat ook bemesting en het gebruik van pesticiden een negatieve impact heeft op de biodiversiteit. Ze vragen daarom een verbod in te stellen op bemesting en het gebruik van pesticiden in Natura2000-gebieden, VEN en natuurgebieden op het gewestplan.

Boerenbond, Groene Kring, ABS, Ferm voor Agravrouwen, VBT: zijn niet akkoord met een algemeen verbod van bemesting en gebruik pesticiden in de Natura2000-gebieden, VEN-gebieden en natuurgebieden op het gewestplan. Het is positief dat landbouwers via de groene architectuur gestimuleerd worden om, ook in deze gebieden, te kiezen voor mindere bemesting of geen gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Een bijkomend verbod zou opnieuw voor een grote economische impact kunnen zorgen op de hier aanwezige landbouwbedrijven.

[74] Inzake de invulling van GLMC8a. De Raden stellen vast dat het ontwerp Strategisch plan voorziet in diverse mogelijkheden voor invulling ervan evenals dat *“de omschrijving in lijn met de huidige regels voor de niet-productieve ecologische aandachtsgebieden [zal] uitgewerkt worden”*.¹⁴⁸

Vanaf 2023 zal ook de biologische sector onder deze regeling vallen in tegenstelling tot wat vandaag het geval is. Dit kan bijkomende negatieve consequenties hebben op de biologische hectarepremie. De raden vragen dat dat deze premies berekend worden op basis van het volledige areaal bouwland, inclusief de 4% niet-productieve landbouwelementen.

Natuurpunt/Bond Beter Leefmilieu/Vogelbescherming Vlaanderen: Met het oog op het doel van deze GLMC, i.e. “biodiversiteiten landschap (bescherming en kwaliteit”, vragen deze raadsorganisaties dat minstens het voorziene percentage van 4% effectief wordt gemaakt op het terrein, enerzijds door het inschrijven van de KLE in de perceelsregistratie, anderzijds door een doelmatiger, controleerbare formulering van de eisen in het plan mbt landschapselementen. Daarbij dient gegarandeerd dat openbaar domein bv. niet wordt meegeteld

Boerenbond, Groene Kring, ABS, Ferm voor Agravrouwen, VBT: meent dat deze GLMC8a reeds een zware bijkomende eis oplegt aan de actieve landbouwers om te kunnen voldoen aan de randvoorwaarden. De keuze om te kiezen tussen 3% of 4% is daarom cruciaal om nog enige vrijheidsgraden te behouden op welke manier dit op bedrijfsniveau kan worden ingevuld. We vragen

¹⁴⁸ Ontwerp Strategisch plan, deel 1, p. 130.

daarnaast om de Europese mogelijkheden om ook met ecoregelingen en vlinderbloemigen aan het gewenste percentage te komen te voorzien.

[75] Inzake landschapselementen binnen de conditionaliteit. De Raden merken op dat GLMC8b als volgt wordt vastgesteld in de Verordening: "behoud van landschapselementen". In het ontwerp Strategisch plan wordt dit als volgt doorvertaald naar het Vlaams niveau: "*Landbouwers moeten binnen én buiten de zones aangeduid i.k.v. de vogel- en habitatrichtlijn het verbod, de (natuur)vergunningsplicht en de voorwaarden voor het wijzigen van landschapselementen naleven.*"¹⁴⁹.

Natuurpunt/Bond Beter Leefmilieu/Vogelbescherming Vlaanderen merken op dat de elementen die onder deze beschrijving worden opgelijst evenwel niet alle in het natuurvergunningenbesluit opgelijste elementen omvatten. Ze vragen om de volledige lijst van het besluit op te nemen onder GLMC 8b in het Strategisch plan

Boerenbond, Groene Kring, ABS, Ferm voor Agravrouwen, VBT: zijn niet akkoord met GLMC8b. De opname van de verplichtingen (verboden of vergunningsplicht) vanuit het natuurdecreet in de conditionaliteit heeft tot gevolg dat een landbouwer bij een overtreding dubbel gesanctioneerd wordt: zowel via een korting op de premies als via een proces-verbaal vanuit het Agentschap natuur en Bos. Dit is vaak disproportioneel in verhouding tot de overtreding

Landbouw paraat voor het klimaat

[76] Opzet. Met dit deelhoofdstuk wordt een gedeeltelijke toets doorgevoerd aan de specifieke doelstelling van de Verordening dat moet worden bijgedragen "*tot matiging van een aanpassing aan klimaatverandering, onder meer door [...] meer koolstof vast te leggen [...].*" Tevens zijn hier de gevraagde bevordering van "*het efficiënte beheer van natuurlijke hulpbronnen zoals [...] bodem*" en de bijdrage "*tot versterking van ecosysteemdiensten*" aan de orde.¹⁵⁰

Doel, doelafstand, streefcijfers en indicatoren

[77] Doelen en streefcijfers. De Vlaamse doelstellingen inzake opslag van koolstof in de bodem zijn opgenomen in het in 2019 goedgekeurde Vlaams Energie- en Klimaatplan (VEKP), en houden verband met de zgn. LULUCF-verordening. Een en ander valt te situeren binnen de context van het Akkoord van Parijs (2015) en de zgn. Governance-verordening (2018). De LULUCF-Verordening legt een no-debit rule op aan (op het niveau van) de lidstaten. Met het VEKP verbond Vlaanderen er zich bovendien toe, wat LULUCF aangaat, om voor de periode 2021-2030 te voldoen aan deze no-debit rule. op Vlaams niveau en dit zonder gebruik te maken van de in de Verordening voorziene flexibiliteiten.

¹⁴⁹ Ontwerp Strategisch plan, deel 1, p. 131.

¹⁵⁰ Verordening strategische plannen, art. 6.1., (d), (e) en (f).

Advisering inzake klimaat

[78] Bijdragen aan het reduceren van niet-CO₂-broeikasgasemissies van veehouderij. In het ontwerp strategisch plan wordt hierop ingezet via aangepaste voedertechnieken.

BBL/NP/VBV: betreuren dat voor deze urgente zaken niet via meerdere oplossingssporen tegelijk aan reductie wordt gewerkt binnen het GLB, inclusief de meest efficiënte op klimaatvlak. Ivm de niet-CO₂ emissies van veehouderij vinden we slechts het voederspoor terug als methaanemissie-reductiemaatregel binnen de groene architectuur. Maatregelen die sturend werken binnen een volumebeleid qua aantal dieren en zo het probleem bij de bron aanpakken, ontbreken hier terwijl net op dit vlak de landbouwsector verder van het doel af raakte de afgelopen jaren. De maatregelen mbt methaanemissie via het voeder vragen om een holistische overweging bij de toegestane reductiepotentieel: deze technische maatregelen halen mogelijk in de praktijk slechts een gedeelte van de theoretische reductiepercentages.

Boerenbond, Groene Kring, ABS, Ferm voor Agravrouwen, VBT: appreciëren de voorgestelde voermaatregelen in het Vlaams strategisch plan. Deze voermaatregelen werden (in kader van het Convenant Enterische emissies) steeds integraal beoordeeld door de trade-offs en win-wins met andere beleidsdomeinen mee te nemen. Deze maatregelen zullen binnen een productieve context en op bedrijfsniveau, wetenschappelijk onderbouwd bijdragen aan de relevante doelstellingen, naast de emissies die al werden gereduceerd door de sterke daling van het aantal zoogkoeien sinds 2007. De opgenomen maatregelen realiseren in de praktijk mogelijk een hogere broeikasgasreductie dan het percentage dat werd vooropgesteld, aangezien bij het vaststellen van de reductiepercentage voorzichtig te werk is gegaan. Daarbij is er bijzondere appreciatie voor de voortijdige start in de pre-ecoregelingen en het inschakelen van klimaatgerelateerd budget van buiten het GLB.

[79] Situatie van de graslanden. Voor GLMC 9 (ecologisch kwetsbaar grasland) worden in het ontwerp strategisch plan oppervlaktes opgenomen. Voor GLMC 1 (blijvend grasland) niet, alsook niet in het plan-MER. Aldus is er over deze oppervlakte onduidelijkheid terwijl graslanden een belangrijke rol kunnen vervullen inzake koolstofopslag.

De Raden vragen daarom om in eerste instantie volgende "onduidelijkheden" te expliciteren: (1) duidelijk aan te geven wat de oppervlakte blijvend grasland en de ratio was in 2018 (de referentiesituatie); (2) aan te geven wat de huidige situatie (anno 2021) is; (3) een doorrekening te maken van het feit dat er een marge is van 5% (wat zijn de gevolgen voor onder andere de LULUCF-balans indien deze marge wordt benut); (4) te expliciteren hoe deze mogelijke negatieve impact gemitigeerd zal worden; (5) te expliciteren op welke manier blijvende graslanden onder GLMC 1 beheerd kunnen worden en de impact daarvan op de koolstofbalans te berekenen.

Natuurpunt/Bond Beter Leefmilieu/Vogelbescherming Vlaanderen: wijzen op een mogelijk negatief effect inzake koolstofopslag met betrekking tot de AMKM 'van tijdelijk naar blijvend grasland'. Indien deze graslanden uiteindelijk zullen meetellen in de balans en ratio, zoals vermeld onder

GLMC1, zouden oudere en meer waardevolle (in termen van koolstofvoorraden) omgezet kunnen worden, zodat het doel van deze maatregel (extra koolstofopslag) teniet zou worden gedaan. De milieuverenigingen vragen om de tijdelijke graslanden die worden omgezet naar blijvende graslanden onder deze maatregel niet te laten meetellen in de balans inzake blijvende graslanden onder GLMC1. Er dient dus concreet een grendel te worden ingebouwd op het areaal blijvend grasland; eens door toenemende omzetting van tijdelijk grasland naar jong blijvend grasland de ratio-berekening (max. 5% scheuren) wordt beïnvloed, wordt het immers makkelijker om historisch en ecologisch waardevol blijvend grasland bijkomend te scheuren: een broekzak-vestzak operatie die de huidige tendens van kwalitatieve degradatie van grasland enkel kan versterken. Dat illustreren ook de cijfers die op verschillende Schriftelijke Vragen in het Vlaamse Parlement zijn gegeven. Best is om het gesubsidieerde omgezette blijvend grasland niet te laten meetellen bij het berekenen van het percentage van maximum 5% daling. In het andere geval subsidieert Vlaanderen indirect het vergroten van de marges om onze meest waardevolle graslanden (zonder wettelijk scheurverbod) te scheuren.

Boerenbond, Groene Kring, ABS, Ferm voor Agravrouwen, VBT: stellen dat de combinatie van GLMC 1, waarbij het hanteren van de ratio-berekening met een marge van 5% en de stimulerende maatregelen in de ecoregelingen en AMKM een positief resultaat zullen betekenen op zowel het areaal BG als de bijhorende doelstellingen. Het hanteren van de ratioberekening vermijdt perverse effecten, zoals bij een individueel referentie-areaal verwacht kan worden en heeft aandacht voor een productieve context, inclusief de productiviteit van het grasland. Daarbij moet vermeld worden dat het scheurverbod en de herinzaaiverplichten bij overschrijden van de ratio een absolute bodem leggen. De stimulerende maatregelen zorgen daarop aanvullend voor extra areaal, doordat er zowel stimulansen zijn om gevestigd BG te behouden en tijdelijk grasland te laten evolueren naar BG. Daarnaast zijn de voorwaarden van de maatregelen van die aard dat er op de deelnemende bedrijven geen BG gescheurd mag worden. Hoewel de Raadsorganisaties dit als een hoge drempel zien voor de deelnemende bedrijven en voorstellen om dit om te zetten naar het op peil houden van het bedrijfsareaal BG, moet erkend worden dat er in beide gevallen een strikt behoud van BG beoogd wordt.

[80] Stijgend (Europees) belang van koolstofopslag in bodem. De Raden stellen vast dat België op dit moment al een, slechte uitgangspositie heeft inzake koolstofvoorraden in bouwland, i.e. volgens de EC is het gemiddeld gehalte aan organische koolstof in de bodem van bouwland in België 24 g/kg (EU-gemiddelde: 43,1 g/kg). Maar ook graslanden zijn, op basis van de meest recente inventaris van VMM, een (beperkte) bron van emissies.

De Raden menen dat de bijdrage van het Strategisch plan inzake koolstofopslag zeer moeilijk in te schatten is, ze wijzen op het stijgende belang van koolstofopslag, zowel op Europees als op Vlaams niveau en menen daarom dat, om de op Vlaams niveau vooropgestelde doelstelling te halen, oplossingen ook buiten het Strategisch plan moeten worden gezocht. De Raden deden hiertoe al aanbevelingen in eerdere adviezen.

[81] Compatibiliteit/insasbaarheid van maatregelen voor koolstofopslag in een (Europese) koolstofmarkt. De Raden vragen om dit landbouwbeleid uit te rollen in het perspectief van de Europese “carbon farming” plannen en met aandacht voor de compatibiliteit van de maatregelen met een toekomstige koolstofmarkt

Generatiewissel – start to boer

[82] De raden appreciëren de verhoogde focus op jonge landbouwers in de beide pijlers van het GLB waar klemtonen op adequate vorming en gedegen bedrijfsplannen aan verbonden worden. De raden appreciëren tevens dat het ontwerpplan erkent dat *‘jonge starters [...] in de eerste jaren na de opstart van hun bedrijf niet de nodige reserves [hebben] waarmee men investeringen kan doen of de solvabiliteit van hun bedrijven kan waarborgen’* en daarom 10% extra ondersteuning voorziet voor jonge landbouwers bij een aantal subsidiecategorieën onder VLIF-productieve investeringen (zie ook aanbevelingen inzake VLIF, paragraaf [41]).¹⁵¹ Net zoals de Europese Commissie voor geheel België vaststelt,¹⁵² daalde in Vlaanderen het aantal landbouwers van 34.410 in 2005 naar 23.225 in 2020 (een afname van 32,5%), terwijl het gemiddelde bedrijfsareaal evolueerde van 18,3 naar 26,9 ha.¹⁵³ In de programmaperiode 2014-2020 liet Vlaanderen een daling van -4% in het aantal landbouwers optekenen, wat lager is dan in de periode daaraan voorafgaand (een daling van -21% tussen 2008-2014). De uitdaging om starters in de landbouw aan te trekken, blijft groot, gelet op de leeftijdspiramide van de landbouwpopulatie (een Vlaamse boer is in 2016 gemiddeld 54 jaar oud en in 2020 wordt 15% van het landbouwareaal in de verzamelaanvraag ingediend door landbouwers ouder dan 65 jaar).¹⁵⁴ Ontegensprekelijk staat deze uitdaging in verband met de inkomensproblematiek binnen de landbouwsector en de onzekerheden over de kruitlijnen waarbinnen landbouwproductie in de toekomst vorm zal kunnen krijgen. De duurzaamheidsuitdagingen binnen de sector zorgen ervoor dat er naast een kwantitatief aspect ook een belangrijke kwalitatieve parameter aan de stimulans tot instroom in de landbouw verbonden moet worden. De SALV stelde dan ook als krachtlijn voor *‘Kwalitatieve opstart van landbouwbedrijven faciliteren’*.¹⁵⁵

[83] De raden waarschuwen voor het gevaar op onbedoelde herverdeling van GLB-middelen van jong naar oud. De raden wijzen op inconsistenties doorheen het ontwerp strategisch GLB-plan tussen stimulansen voor jonge landbouwers en neveneffecten van bepaalde

¹⁵¹ Ontwerp Vlaams GLB Strategisch Plan, deel 1, p. 119.

¹⁵² Europese Commissie, *Aanbevelingen van de Commissie bij het Strategisch GLB-plan van België*, Brussel, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0368&from=EN>, p. 9, 11.

¹⁵³ Statistiek Vlaanderen, *Land- en tuinbouwbedrijven*, 2021, <https://www.statistiekvlaanderen.be/nl/land-en-tuinbouwbedrijven#:~:text=Eind%202020%20waren%20er%20in,aantal%20biobedrijven%20met%20151%25%20gestegen.>, website geraadpleegd op 17 februari 2022.

¹⁵⁴ Departement Landbouw en Visserij, *Landbouwrapport 2020*, Brussel, 2021, <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/41555>, p. 23-24.

¹⁵⁵ SALV, *Advies. Een strategie voor het Vlaams landbouwbeleid. Aanbevelingen bij de ontwerpstrategienota*, Brussel, 2019, https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_20190712_ADV_StrategienotaVlaamsGLB.pdf, p. 25.

interventies op diezelfde groep (cf. supra). Een adequate definitie van actieve landbouwer kan hier soelaas bieden (cf. algemene luik).

[84] De raden vragen een proportionele stimulans voor de opstart/overname van kleinere landbouwbedrijven en kortere uitbetalingstermijnen. VLIF-steun voor opstart of overname door jonge landbouwers zal in de nieuwe programmaperiode een verhoging kennen van de steunomvang in de hoogste categorieën: afhankelijk van het brutobedrijfsresultaat verhogen de bedragen namelijk van €55.000 naar €70.000 en van €70.000 naar €100.000. Voor de opstart of overname van kleinere bedrijven blijft het steunbedrag van €40.000 ongewijzigd. De raden menen dat een proportionele stimulans of zelfs gelijkschakeling tot €70.000 voor deze bedrijven mogelijk moet zijn. Wat de uitbetaling van de steunbedragen betreft, vragen de raden om zo snel mogelijk na de goedkeuring van de aanvraag het volledige bedrag uit te keren. *'Jonge starters hebben in de eerste jaren na de opstart van hun bedrijf [immers] niet de nodige reserves waarmee men investeringen kan doen of de solvabiliteit van hun bedrijven kan waarborgen.'*¹⁵⁶ Een snellere beschikbaarheid van de toegekende opstart- of overnamesteun is een belangrijk element om hieraan tegemoet te komen.

Het platteland beleven en de diverse functies verweven

[85] De raden vragen betrokkenheid van actieve landbouwers binnen de plaatselijke groepen en menen dat de prioritaire thema's goed zijn gekozen. De raden appreciëren de *'bottom up'*-benadering van LEADER die zorgt voor plaatselijke ontwikkeling met gedragenheid en sociale inclusie. Daartoe bakent de LEADER-aanpak binnen het ontwerp strategisch GLB-plan 3 prioritaire thema's af, namelijk (1) innovatieve en duurzame lokale landbouwproductie en -afzet, en valorisatie van biomassa-resten, (2) leefbare en levendige dorpen, en (3) biodiversiteit en landschapskwaliteit.¹⁵⁷ De *'bottom up'*-benadering zorgt ervoor dat vanuit het collectief van een plaatselijke actiegroep op een gedragen manier lokale opportuniteiten kunnen worden aangegrepen en oplossingen voor plaatselijke problematieken kunnen worden uitgewerkt met het oog op zowel de ecologische, sociale als economische doelstellingen van het GLB. Met het oog op plattelandsontwikkeling focust LEADER zich op plattellandsgebieden en -gemeenten.¹⁵⁸ De raden menen daarom dat de prioriteit binnen LEADER moet liggen op vrijwillige samenwerkingen tussen alle plattellandsactoren: landbouwers, andere plattellandsactoren en lokale overheden.

Natuurpunt/Bond Beter Leefmilieu/Vogelbescherming Vlaanderen: vinden niet dat zomaar gesteld kan worden dat de thema's goed gekozen zijn. Deze raadsorganisaties vragen aanvullend om binnen de thematische as 'biodiversiteit en landschapskwaliteit' meer gerichte focus aan te brengen, opdat deze thematische as voldoende effectief zou zijn.

[86] De raden vragen om binnen een ruimer Vlaams plattellandsbeleid en relevante beleidsinstrumenten in te zetten op de versterking van de open ruimte en het lokaal

¹⁵⁶ SALV en Minaraad, *Gezamenlijk advies. GLB-post 2020*, Brussel, 2018, <https://www.serv.be/node/12472>, p. 10.

¹⁵⁷ Ontwerp Vlaams GLB Strategisch Plan, deel 2, p. 301-302.

¹⁵⁸ Ontwerp Vlaams GLB Strategisch Plan, deel 1, p. 156.

economische en maatschappelijk weefsel in de echte plattelandsgebieden. Het strategisch GLB-plan zou volgens de raden wel de beleidscoherentie onder dit thema duidelijker moeten aantonen. In het kader van het verbrede plattelandsbeleid nam de ontwerpstrategie bij het strategisch plan aanvankelijk deze doelstelling op als krachtlijn van het komende GLB (2019). De raden stellen vast dat 'de versterking van het lokaal economische en maatschappelijk weefsel' niet meer vermeld wordt en dat het behoud van 'open ruimte en landbouw' weliswaar als één van de noden is vermeld,¹⁵⁹ maar veel minder doorwerking krijgt in de eigenlijke interventies. De raden begrijpen dat het beperkte GLB-budget tot keuzes noopt en vinden dat deze noden binnen een ruimer Vlaams plattelandsbeleid en andere beleidsinstrumenten een adequate uitwerking dienen te krijgen. Niettemin menen de raden dat het strategisch GLB-plan duidelijk moet maken hoe de beleidscoherentie met het verbrede plattelandsbeleid en overige beleidsinstrumenten rond deze noden vorm krijgt.

Landbouw en samenleving verbinden

[87] Verbinden van landbouw en samenleving is niet opgenomen in het GLB-plan De raden vragen om een duidelijke afstemming met andere instrumenten en beleidsinitiatieven. De SALV vroeg in zijn advies bij de ontwerpstrategie om een krachtlijn 8 toe te voegen, die een sterkere verbinding tussen de producent en de burger-consument tot doel zou moeten hebben. Daarmee zou het strategisch GLB-plan kunnen voldoen aan specifieke doelstelling 9 van de verordening strategische plannen die in het bijzonder handelt over het beter inspelen door de EU-landbouw op de maatschappelijke verwachtingen inzake voedsel en gezondheid, onder meer wat betreft veilig, voedzaam en duurzaam voedsel, voedselverspilling en dierenwelzijn.¹⁶⁰ De raden stellen maar een beperkte aandacht vast binnen het ontwerp strategisch GLB-plan voor de verbinding tussen landbouw en samenleving en vragen – gegeven de beperking van het GLB-budget – minstens om aan te geven met welke andere instrumenten en beleidsinitiatieven kan gewerkt worden aan het vergroten van de publieke affiniteit met hedendaagse en toekomstige landbouwsystemen en hoe dit met het Vlaamse strategisch GLB-plan zal afgestemd worden. De raden denken hierbij bijvoorbeeld aan initiatieven in het kader van de Vlaamse voedselcoalitie, aan het initiatief 'Voedsel verbindt boer en burger' en aan de Vlaamse voedselstrategie (die er onder meer op gericht is voedselzekerheid te garanderen). Daarnaast menen de raden dat het van belang is om met deze instrumenten en (beleids)initiatieven het komende GLB, alsook het ruimere Vlaamse landbouwbeleid uit te dragen en aan de burger en consument kenbaar te maken hoe de landbouwsector inzet op de verschillende GLB-doelstellingen. Het nieuw vorm te geven GLB-Netwerk biedt kansen om deze koppelingen duidelijk te maken.¹⁶¹

¹⁵⁹ Ontwerp Vlaams GLB Strategisch Plan, deel 1, p. 16.

¹⁶⁰ SALV, *Advies. Een strategie voor het Vlaams landbouwbeleid. Aanbevelingen bij de ontwerpstrategienota*, Brussel, 2019, https://www.salv.be/sites/default/files/documenten/SALV_20190712_ADV_StrategienotaVlaamsGLB.pdf, p. 28.

¹⁶¹ Ontwerp Vlaams GLB Strategisch Plan, deel 1, p. 149.

Bijlage

GLB 2014-2020 (miljoen euro)							
	Pijler 1 (na transfer naar pijler 2)						Pijler 2 (na transfer)
	directe steun						
	toeslagrechten / basisbetaling	vergroening	jonge landbouwer	zoogkoeienpremie en slachtpremie kalveren	totaal		
2014	224,2	-	-	27,9	252,1		40,9
2015	134,5	70,8	4,7	26,0	236,0		40,9
2016	129,0	67,9	4,5	24,9	226,3		53,4
2017	127,1	66,9	4,5	24,5	223,0		59,5
2018	121,9	64,1	4,3	23,5	213,8		59,3
2019	120,1	63,2	4,2	23,2	210,7		65,0
2020*	133,4	70,2	4,7	25,7	234,0		64,8

GLB 2023-2027 (miljoen euro)							
	Pijler 1 (na transfer naar pijler 2)						Pijler 2 (na transfer)
	directe steun						
	basisinkomenssteun	ecoregelingen	jonge landbouwer	gekoppelde steun zoogkoeien	herverdelende betaling	totaal	
2023	111,4	51,6	6,2	16,5	20,6	206,3	66,1
2024	110,2	51,0	6,1	16,3	20,4	204,0	66,1
2025	110,2	51,0	6,1	16,3	20,4	204,0	68,4
2026	109,0	50,4	6,1	16,1	20,1	201,7	68,4
2027	123,8	57,3	6,9	18,3	22,9	229,2	70,7

- Steunbedrag indien de landbouwers voldoen aan conditionaliteit (+ vergroening 2014-2020 / inkanteling vergroening 2023-2027)
 - Steunbedrag waarvoor in GLB 2023-2027 extra inspanningen van de landbouwers worden verwacht, bovenop strengere conditionaliteit
 - Pijler 2-middelen zonder Vlaamse cofinanciering inbegrepen, na transfer naar pijler 2
- * geen transfer naar Pijler 2; = budgetjaar 2021, het 1e jaar nieuw MFK, aanpassing daaraan door middel van financiële discipline

Let op: pijler 1-bedragen zijn vermeld per kalenderjaar/campagne. Pijler 2-bedragen per budgetjaar. Dit maakt dat 2019 en 2026 het beste vergelijkbaar zijn voor pijler 1 en 2020 en 2027 het beste voor pijler 2 (laatste jaren MFK).

Bron: Departement Landbouw en Visserij en Ontwerp Vlaams GLB Strategisch Plan.