



STRATEGISCHE
ADVIESRAAD
**LANDBOUW &
VISSERIJ**

Gezamenlijk
briefadvies

Voorontwerpbesluit Beheerovereenkomsten

**Voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot
verlenen van subsidies beheerovereenkomsten met
toepassing van het Vlaams PDPO, 2014-2020**

Datum van goedkeuring	13 juni 2014
Volgnummer	2014 021
Coördinator + e-mailadres	Anke Geeraerts, anke.geeraerts@minaraad.be
Co-auteur + e-mailadres	Kris Van Nieuwenhove, Kris.Vannieuwenhove@lv.vlaanderen.be

Mevrouw Joke Schauvliege
Vlaams minister voor Leefmilieu, Na-
tuur en cultuur
Koolstraat 35
1000 Brussel

Datum	16 juni 2014
Uw referentie	K37/20140527-3092
Onze referentie	01/L20/2014/541
Betreft	Voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot verlenen van subsidies beheerovereenkomsten met toepassing van het Vlaams PDPO, 2014-2020

Mevrouw de minister,

- [1] Met het voorliggend briefadvies komen de Minaraad en SALV tegemoet aan uw **adviesvraag** over het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot het verlenen van subsidies voor beheerovereenkomsten met toepassing van het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling voor de periode 2014-2020 (hierna: "**Voorontwerpbesluit Beheerovereenkomsten**") van respectievelijk 30 mei 2014 en 2 juni 2014. Het briefadvies werd bij de Minaraad op 13 juni 2014 en bij SALV op 16 juni 2014 vastgesteld via schriftelijke procedure.
- [2] **Rechtsgrond.** Het Voorontwerpbesluit Beheerovereenkomsten bevat 44 artikelen, en heeft het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu als rechtsgrond, evenals het Mestdecreet van 22 december 2006 en het Decreet van 8 december 2000 houdende diverse bepalingen; het is bedoeld als vervanger van het Besluit van de Vlaamse Regering van 6 juni 2008.
- [3] **PDPO III.** Het Voorontwerpbesluit Beheerovereenkomsten wordt opge maakt in uitvoering van het **Vlaamse Programmadocument voor Plattelandsontwikkeling, 2014-2020 (PDPO III)**. Dit PDPO III is vastgesteld door de Vlaamse Regering op 24 januari 2014, en is bedoeld als uitvoering aan de zgn. pijler 2 van het Gemeenschappelijk Landbouwbe-

leid¹. Het programma is vooralsnog niet goedgekeurd door de Europese Commissie, zoals ook in de aanhef van de voor advies voorgelegde voorontwerpbesluiten vermeld wordt. Wanneer het in werking treedt, zal het dat doen met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2014.

Binnen het Plattelandsprogramma vormt fiche 15 de basis voor het Voorontwerpbesluit Beheersovereenkomsten. De Vlaamse Regering stelde ook al voorontwerpbesluiten vast met het oog op uitvoering van PDPO-fiches 01a en fiche 3 – met name het Voorontwerpbesluit Steun Investerings en Overname, fiche 14 – met name het Voorontwerpbesluit Boslandbouwsystemen en fiche 12 – met name het Voorontwerpbesluit Agromilieu- en Klimaatmaatregelen. De Minaraad en SALV adviseerden reeds over deze drie andere voorontwerpbesluiten².

Bepaalde andere belangrijke fiches uit het Plattelandsprogramma lijken dus vooralsnog geen aanleiding te geven tot het ontwerpen van besluitwijzigingen. Anderzijds werden niet alle nieuwe of gewijzigde voorontwerpbesluiten in verband met PDPO III voorgelegd aan de adviesraden. De Raden vragen zich af wat de motivatie achter deze beslissing is.

- [4] **Beoordelingscriteria.** De strategische nota aan de basis van PDPO III en de maatregelenfiches beheerovereenkomsten binnen het PDPO III waren reeds het voorwerp van voorafgaand, gezamenlijk advies van de SALV en de Minaraad³ ⁴. Deze adviezen geven de **toetsingscriteria** die de Raden gebruiken voor het Voorontwerpbesluit Beheerovereenkomsten; voor het advies over de maatregelenfiches is voornamelijk hoofdstuk 9, over de “roze” cluster, van belang⁵.

De Raden zullen het voorliggend voorontwerpbesluit dan ook in hoofdzaak toetsen op **effectieve bijdrage** van de maatregelen aan de doelstellingen (“doelgerichtheid”, “vermijden van ecologische val”), advies 13|059, [67]-

¹ Gebaseerd op Verordening (EU) nr. 1305/2013 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling, enz.

² SALV-Minaraad briefadvies over het verlenen van de subsidies van agromilieu- en klimaatmaatregelen (PDPOIII) (Minaraad referentie: 14-018). SALV-Minaraad briefadvies over het verlenen van subsidies voor de aanplant van boslandbouwsystemen (Minaraad referentie: 14-019). SALV-Minaraad briefadvies over de steun aan investeringen en overnames in de landbouw (PDPOIII) (Minaraad ref: 14-020).

³ SALV en Minaraad, Advies over de strategische nota van PDPO III, ref. voor de Minaraad 13|033 van 4 juli 2013.

⁴ SALV en Minaraad, Advies over de maatregelenfiches voor PDPO III, ref. voor de Minaraad 13|059, van 5 december 2013.

⁵ Aangezien advies 13|059 een concretisering was van advies 13|033, zal in het voorliggend advies enkel de referenties uit advies 13|059 aangehaald worden. Deze consensus aanbevelingen zijn echter ook vastgelegd – hoewel vaak in abstractere, algemenere vorm – in advies 13|033.

[69], [74], [78] en [80]-[81]), een open focus naar de verschillende **plattelandsactoren** (advies 13|059, [70]), inzet op **gebiedsgerichte, collectieve** beheerovereenkomsten (advies 13|059, [69], [71]-[72], [75]), **rechtszekerheid** en **continuïteit** (advies 13|059, [77]), **advisering-begeleiding** (advies 13|059, [75]-[76], [82]), koppeling aan het **instandhoudingsdoelstellingenbeleid** (advies 13|059, [81], [83]), **monitoring** op basis van een "resultaatsverbintenis" (advies 13|059, [80]) en betrokkenheid **middenveld** bij het proces (advies 13|059, [84]).

- [5] **Effectieve bijdrage aan concrete doelstellingen ("outcome")**. De Raden stellen vast dat via art. 9, §1, van het Voorontwerpbesluit Beheerovereenkomsten uitvoering wordt gegeven aan het begrip "beheervisie" uit het Natuurdecreet, art. 46, §1-2, zoals ook gevraagd in het SALV-Minaraad advies 13|059, [69]. Artikel 9 bevat verder nadere regels over de doelgerichtheid van beheergebieden, zoals de introductie van een "ecologische toets" in art. 9, §1, 4°, en een afstemming met de instandhoudingsdoelstellingen en natuurrichtplannen.

Daarnaast worden in artikels 10 en 21 de voorwaarden bepaald voor afbakening van de beheergebieden, conform art. 46, §2, van het Natuurdecreet⁶; zoals ook aanbevolen in het Minaraad advies 12|077 over de instrumenten van natuur- en bosbeleid in functie van de instandhoudingsdoelstellingen.

- [6] De Raden zijn van mening dat deze ingrepen een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan de "doelgerichtheid", ecologische effectiviteit en slaagkans van de beheerovereenkomsten, maar vragen om enkele cruciale aanpassingen door te voeren aan het Voorontwerpbesluit Beheerovereenkomst, conform het advies 13|059.

- 1 Ten eerste, bevelen de Raden aan om het begrip "**basiskwaliteit natuur**" te verduidelijken. De huidige bepalingen in de nota aan de Vlaamse Regering (p. 4) en in art. 20 van het voorontwerpbesluit zijn volgens de Raden te onduidelijk en vrijblijvend. Door deze term te linken aan de voorwaarden uit de Plattelandsverordening, art. 28, §3⁷,

⁶ Art. 46, §2, van het Natuurdecreet spreekt niet van het begrip "beheergebieden" als dusdanig, maar bepaalt wel dat de Vlaamse Regering "perimeters" kan afbakenen: "*De Vlaamse Regering kan voor de toepasbaarheid van de onderscheiden types beheerovereenkomsten bepalen aan welke beheervisies, prioriteiten, perimeters of andere voorwaarden dient beantwoord te worden.*"

⁷ "*De agromilieu- en klimaatbetalingen mogen slechts worden verricht indien de betrokken verbintenissen verder gaan dan de ter zake relevante dwingende normen zoals bedoeld in titel VI, hoofdstuk I, van Verordening (EU) nr. 1306/2013, de relevante criteria en minimumactiviteiten zoals bedoeld in artikel 4, lid 1, onder c), ii) en iii), van Verordening (EU) nr. 1307/2013, en relevante minimumvereisten voor het gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen en andere ter zake relevante dwingende voorschriften die bij nationaal recht zijn vastgesteld. Al deze dwingende voorschriften worden in het programma omschreven.*"

zou volgens de Raden al een concreter, transparanter kader kunnen geschetst worden⁸.

- 2 Ten tweede, pleiten de Raden ervoor om **concretere doelstellingen** te koppelen aan de **beheerovereenkomsten en submaatregelen (zoals opgenomen in fiche 15 van PDPOIII)**, door beleidsmatig duidelijke en meetbare streefdoelen te introduceren op gebiedsniveau, en om deze beheermaatregelen zelf, zoals uitgewerkt in de concrete lastenboeken, te toetsen aan de **ecologische effectiviteit**. Voor een nadere beschrijving van deze streefdoelen verwijzen de Raden naar [69] uit het advies 13|059 over de maatregelenfiches van PDPOIII. Wat betreft de ecologische effectiviteit, zouden de maatregelen getoetst moeten worden op het principe van ecologische val, zoals uitgebreider behandeld in advies 13|059, [69]-[74].
- 3 Ten derde, wensen de Raden uitdrukkelijk te vragen om ook de **beheergebieden**, voor zover deze gerealiseerd zullen worden, **te toetsen aan de concrete doelstellingen en aan het principe van ecologische effectiviteit**, zoals gevraagd in het advies 13|059.
- 4 De Raden stellen ten vierde vast dat het Voorontwerpbesluit Beheerovereenkomsten de inzet van beheerovereenkomsten mogelijk maakt binnen zones die onder de natuurwetgeving afgebakend zijn voor het realiseren van bepaalde natuurdoelstellingen. De Raden wijzen erop dat de inzet van beheerovereenkomsten binnen deze gebieden, tot tegenstrijdige beheermaatregelen kan leiden, waardoor de ecologische effectiviteit in het gedrang komt. De Raden pleiten ervoor om hierover te waken door wederzijdse afstemming te verzekeren (ecologische effectiviteit door **goed nabuurschap in functie van de doelen**).

[7] **“Activeer” alle relevante betrokken in het gebied in functie van de na te streven doelstelling.** Een fundamenteel punt in voorgaande adviezen van SALV en Minaraad, was de **open focus qua actoren** voor de beheerovereenkomsten natuur en landschap (zie o.a. advies 13|059, [70]). Arts. 1, 2 en 3, stellen echter dat subsidies in kader van beheerovereenkomsten enkel kunnen toegekend worden aan **actieve landbouwers**, zoals gedefinieerd in de Verordening directe steun, art. 9, met uitzondering van de organisaties, verenigingen en agentschappen in art. 3.

[8] De Raden zijn van mening dat beheerovereenkomsten in eerste instantie als doel hebben om landbouwpraktijken⁹ op het platteland meer in functie

⁸ De Raden nemen akte van het feit dat de AGNABIO werkgroep zich momenteel buigt over een definitie van basisnatuurkwaliteit, zoals gesteld in het INBO Natuurrapport Beleidsvaluatie 2012, p. 43

van natuur- en milieudoelstellingen te stellen¹⁰. Alle actoren die landbouwpraktijken toepassen binnen de grenzen bepaald in art. 4 van het voorontwerpbesluit Beheerovereenkomsten (zie ook [8] van voorliggend advies), zouden bijgevolg volgens de Raden in aanmerking moeten komen voor steun; dit zijn enerzijds de actieve landbouwer, maar anderzijds ook andere **grondbeheerders die een substantiële bijdrage kunnen leveren**.

De Raden stellen vast dat de Plattelandsverordening deze visie onderbouwt in (EG1305/2013 art. 28, §2): *“De agromilieu- en klimaatbetalingen worden verleend aan landbouwers, groepen van landbouwers of groepen van landbouwers en andere grondbeheerders (...)”* en *“Agromilieu- en klimaatbetalingen kunnen aan andere grondbeheerders of groepen van andere grondbeheerders worden verleend wanneer dit naar behoren gerechtvaardigd is om milieudoelstellingen te bereiken.”*

[9] De Raden vragen concreet om art. 1 (12°), **art. 2 en art. 3 aan te passen** conform art. 28, §2, van de Plattelandsverordening EG1305/2013, bijkomend bij art. 9 van de Verordening directe steun EG1307/2013 en de relevante bepalingen in het voorontwerpbesluit directe steun.

[10] **Binnen de grenzen van het subsidiabel areaal.** Wat betreft het “subsidiabel areaal” is artikel 28, §1, van de Plattelandsverordening relevant, waarin gesteld wordt dat lidstaten steun voorzien voor *“het hele grondgebied”*. Hieraan wordt echter een beperking gesteld via art. 28, §2: agromilieu- en klimaatbetalingen kunnen enkel op landbouwgrond, waaronder, maar niet uitsluitend, het in artikel 2 van de Plattelandsverordening gedefinieerde landbouwareaal, zijnde *“alle grond die wordt gebruikt als bouwland, als blijvend grasland en blijvend weiland of voor blijvende teelten als omschreven in art. 4 van Verordening directe steun EG1307/2013”*. De Raden stellen dus vast dat het subsidiabel areaal voor plattelandssteun uitgebreider kan zijn, dan dit voor directe steun uit pijler 1.

Artikel 4 van het Voorontwerpbesluit Beheerovereenkomsten stelt dat enkel grond **op of langs een perceel geregistreerd via GBCS** als landbouwgrond in het Vlaams gewest het voorwerp kan zijn van een beheerovereenkomst. Bovendien worden gronden erkend als reservaat (art. 4, lid 2), openbaar domein en gronden belast met enige vorm van erfdienstbaarheid uitgesloten (art. 4, lid 3).

⁹ Die bijdragen aan “landbouwactiviteit” zoals gedefinieerd in de Verordening directe steun EG1307/2013, art. 4, §1, c

¹⁰ Plattelandsverordening, art. 28, §1

- [11] Ten eerste vragen de Raden om de bepaling in art. 4, lid 2, aan te passen conform het **decreet tot wijziging van de regelgeving natuur en bos**, zoals goedgekeurd door het Vlaams Parlement op 25 april 2014.
- [12] Ten tweede stellen de Raden vast dat de Vlaamse Regering ervoor kiest om ook gronden “naast” percelen geregistreerd in GBCS¹¹ als landbouwgrond subsidiabel te maken voor agromilieu- en klimaatsteun. Hierbij kan het beheervoorwerp volgens de Raden twee zaken zijn: (1) de **kleine landschapselementen (KLE)**, die onder de pijler 1 vergroeningsverplichtingen in rekening kunnen gebracht worden als ecologisch aandachtsgebied als ze naast het subsidiabel areaal¹² gelegen zijn, en (2) percelen gelegen naast de in GBCS geregistreerde percelen.

De Raden gaan ervan uit dat de term “langs” refereert naar de kleine landschapselementen langsheen het geregistreerde perceel, welke ook moeten geregistreerd worden in kader van de pijler 1 vergroeningsverplichtingen. Onder voorwaarde van deze interpretatie, kunnen de Raden met de term “langs” akkoord gaan. De landbouwer of grondgebruiker moet wel een **zodanige beschikking** over deze KLE hebben, dat hij deze daadwerkelijk kan en mag gebruiken.

De Raden vragen tot slot om het Voorontwerpbesluit Beheerovereenkomsten optimaal **af te stemmen met de maatregelenfiches** uit PDPO voor wat betreft deze bepaling.

- [13] **Advisering en begeleiding bepalen effectiviteit.** De slaagkans en ecologische effectiviteit van beheerovereenkomsten hangt samen met de **correcte implementatie en uitvoering** ervan op terrein. Dit vraagt een extra kennis en inspanning van de begunstigde. De ex-ante evaluatie van PDPO III stelt dat een hogere inzet van bedrijfsplanners noodzakelijk is om de aldaar geformuleerde streefwaarden te bereiken¹³. In [75] van advies 13|059 stelden de Raden dat “*Beheerovereenkomsten met ambitie naast uitvoerder en beheerder een derde speler vragen die procesbegeleiding, resultaatmeting en draagvlakverbreding op zich neemt.*”

Artikel 9, §1, lid 2, van het voorontwerpbesluit Beheerovereenkomsten is een “verwijzing” naar deze aanbeveling, maar bevat verder geen bepalingen of vooruitzichten voor structurele procesbegeleiding, advisering of opvolging. De Raden vragen dan ook opnieuw om **een structurele, inte-**

¹¹ geïntegreerde beheers- en controlesysteem (GBCS): een door de Europese Unie verplicht op te zetten geheel van onderling verbonden gegevensbanken en informatiesystemen, dat de toekenning- en controlemechanismen voor steunmaatregelen integreert

¹² Zoals bepaald in de Verordening directe steun EG1307/2013

¹³ Idea-consult (2013). Ex-ante evaluatie PDPO III: eindrapport. In opdracht van AM&S. Hoofdstuk 3.2.8.

grale aanpak op basis van de volgende voorstellen uit advies 13|059 [75]:

- opstellen van een gebiedsgerichte visie via een bottom-up benadering in samenwerking met de actoren;
- stimuleren van collectieve aanpak om gebiedsgerichte visie te realiseren via procesbegeleiding en draagvlakverbreding;
- begeleiden van uitvoering (landbouwers, agrobeheergroepen, ...).

De Raden formuleerden in datzelfde advies een suggestie met betrekking tot de mogelijke rol voor de Regionale Landschappen.

[14] **Geen trendbepaling zonder “outcome” monitoring.** In diezelfde paragraaf wezen de Raden op de noodzaak aan resultaatsmeting op gebiedsniveau. Deze moet aanleiding kunnen geven tot sturing op individueel niveau (binnen contouren van de beheerovereenkomst): *“Er dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de individuele contractvoorwaarden en de realisaties en effecten in een gebied. Landbouwers die een contract voor vijf jaar afsluiten moeten vergoed worden gedurende die vijf jaar voor gederfde inkomsten en geleverde inspanningen wanneer de uitvoering van het contract correct gebeurt. Indien blijkt dat het resultaat op gebiedsniveau niet gehaald wordt, is het aan de overheid om de nodige bijstellingen te doen, met respect voor de reeds afgesloten contracten en met communicatie naar de begunstigden ([80])”*. Hiervoor is volgens de Raden een structurele monitoring nodig. De mid-term evaluatie PDPO II verwees immers al indirect naar het gebrek aan beschikbare data voor wat betreft de beheerovereenkomsten¹⁴.

[15] De Raden vragen om **bepalingen omtrent monitoring** (“nulmeting”, “resultaatsverbintenis op gebiedsniveau”) op te nemen in het voorontwerpbesluit rekening houdend met het principe dat bij correcte individuele uitvoering maar uitblijvend collectief resultaat moet de planning, uitwerking en vergoeding bijgestuurd worden. Dit vraagt een aanpassing van art. 23 van het voorontwerpbesluit, zodat **continuïteit en rechtszekerheid** gegarandeerd worden. Lopende contracten worden gerespecteerd.

¹⁴ Mid term evaluatie van het Vlaams Programmadocument voor Plattelandsontwikkeling 2007-2013, uitgevoerd door IDEA Consult, Universiteit Gent, Soresma en VUB in opdracht van de Vlaamse overheid, Departement Landbouw en Visserij, afdeling Monitoring en Studie.

[16] **Relatie met pijler 1 vergroeningsverplichtingen.** Tot slot, vragen de Raden, in de context van art. 7, §1, aandacht voor de relatie tussen de groene maatregelen in pijler 1 én 2. De Raden verwijzen hiervoor naar de adviezen van Minaraad en SALV over het ontwerpbesluit directe steun¹⁵.

Hoogachtend,

Lieze Cloots

Voorzitter Minaraad

Piet Vanthemsche

Voorzitter SALV

¹⁵ SALV-advies. Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in kader van het GLB.

<http://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/advies-besluit-van-de-vlaamse-regering-tot-vaststelling-van-de-voorschriften-voor-rechtstreekse-betalingen-aan-de-landbouwers--1>

Minaraad advies (in voorbereiding) over het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan de landbouwers in kader van het GLB. Geagendeerd op de Raad van 19 juni 2014 (stuk: 02/L20/2014/525).