
Advies

Maatregelen en instrumenten voor MAP 7

Maatregelen en instrumenten voor MAP7 in functie van milieuresultaten

Datum van goedkeuring **28/04/2022**

Volgnummer 2022|007

Coördinator + e-mailadres Wim Van Gils, wim.van.gils@minaraad.be

Co-auteur + e-mailadres Francis Noyen, francis.noyen@minaraad.be

Inhoudstafel

Inhoudstafel.....	2
Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving	5
Adviestekst.....	6
1 Situering: voorwerp, criteria, bereik en begrenzing.....	6
2 Doelstellingen en randvoorwaarden	8
2.1 Omschrijving van de centrale doelstelling.....	8
2.2 De bijdrage van het MAP tot de doelstellingen uit het waterbeleid	9
2.3 Relaties met andere beleidsvelden.....	11
2.4 Algemene randvoorwaarde: vertrouwen opbouwen.....	12
3 Inzetten op de keten.....	14
3.1 De nutriënten- en eiwitstromen als kader	14
3.2 Specifiek aan de inputzijde: kunstmest.....	17
3.3 Het knooppunt van de groente verwerkende industrie	18
3.4 De knooppunten distributie en consumptie.....	19
3.5 Het knooppunt dierlijke productie.....	19
4 Maatregelen voor bodemkwaliteit en -vruchtbaarheid.....	21
5 Horizontale maatregelen in het mestbeleid.....	24
6 Gebiedsgerichte maatregelen in het mestbeleid.....	28
7 Maatregelen buiten de landbouwpercelen	30
Bibliografie.....	31

Krachtlijnen

Minister Demir vraagt in een opdrachtbrief aan de Minaraad om een antwoord te formuleren op een aantal fundamentele vragen in aanloop naar het zevende Mest Actie Plan (MAP 7). De Minaraad **apprecieert** de kans om in een **vroege fase** van het beleidsproces mee na te denken over bijsturingen aan het instrumentarium en de aandacht in de adviesvraag voor het belang van **beleidsintegratie**.

De raad verwijst naar de **doelstellingen** uit de derde stroomgebiedbeheerplannen als kader. De Minaraad vraagt om in te schatten hoe groot de afstand is tussen de huidige en de gewenste (“goede”) toestand, en wat de bijdrage zou zijn van de implementatie van het GLB, het erosiebeleid, bufferzones en de PAS maatregelen. De Raad benadrukt de **urgentie** van de realisatie van deze doelstellingen, onder andere in het licht van de ervaring met het stikstofbeleid, die aantoont dat een gebrekkig milieubeleid gevolgen kan hebben voor de vergunningverlening van alle sectoren.

Het gebrek aan efficiëntie en effectiviteit van het mest beleid is volgens de Minaraad de basis voor een belangrijk **vertrouwensprobleem**: het uitblijven van de verwachte resultaten is ontmoedigend voor zowel de milieubeschermers als landbouwers die inspanningen doen. De Raad vraagt om te werken aan het vertrouwen en schuift daarvoor een aantal uitgangspunten naar voor die ook al aan bod kwamen in het advies over MAP 6. Het beleid hoort consequent, fair, motiverend, verifieerbaar en handhaafbaar te zijn. De Raad koppelt daar concrete aanbevelingen aan.

De Minaraad vraagt om de blik te verbreden en een deel van de oplossing te zoeken in maatregelen gericht op **andere actoren in de agrovoedingsketen**. De Raad vindt de *Nutriflow* studie een verhelderend uitgangspunt voor de discussie en vraagt onder andere om lessen te trekken uit de hogere prijzen voor kunstmest; om de kunstmestregistratie te verbeteren en desgevallend andere actoren te responsabiliseren, om een actieplan op te maken voor en met de groente verwerkende industrie en om de potentie van certificering en labeling in functie van duurzaamheid, verder te onderzoeken. In afwachting van een grondiger bespreking van het systeem van de nutriënten emissie rechten (NER), vraagt de Raad om snel meer transparantie te creëren over de verdeling van de slapende NER. De Minaraad vraagt dat veel sneller en krachtiger wordt ingezet op een verbetering van de bodemkwaliteit en -vruchtbaarheid. Dat kan volgens de Raad door de promotie van compost en stalmest; verbeteringen in de regelingen rond teeltrotatie en vanggewassen; integratie in het erosiebeleid en de verdere ontwikkeling van het bodempaspoort.

De Minaraad bespreekt verder een aantal **horizontale maatregelen**. De Raad vraagt daarbij om de om de kwaliteit van de bemestingsadviezen te garanderen door in te zetten op de certificering van bemestingsadvisering, met voldoende aandacht voor grenzen van de milieugebruiksruimte. De Raad meent dat sterker moet ingezet worden op “trage” meststoffen, zoals compost, groenbemesters en bepaalde organische meststoffen, met het oog op het verbeteren van de bodemkwaliteit en -vruchtbaarheid. De Raad vraagt ook een evaluatie van

de bedrijfsgerichte benadering in het mestbeleid in functie van de milieubijdrage, de flexibiliteit voor de landbouwer en de administratieve kosten.

De Minaraad bespreekt ook de **gebiedsgerichte maatregelen** in het mestbeleid. De Raad dringt aan op een kwalitatief en stabiel MAP-meetnet als randvoorwaarde voor het beleid, en vraagt om voldoende garanties inzake de equivalente maatregelen, zowel milieukundig als teelttechnisch. De Raad wijst daarnaast ook op mogelijke aanpassingen aan de gebiedsgerichte maatregelen.

De Minaraad meent tenslotte dat het **versterken van de groenblauwe infrastructuur** kan bijdragen aan een aantal doelstellingen van het mestbeleid.

In het advies zijn op verschillende plaatsen standpunten opgenomen van de raadsorganisaties Boerenbond, Bond Beter Leefmilieu en Natuurpunt. VOKA onderschrijft de delen 1 en 2, maar onthoudt zich bij de andere delen van het advies.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	18 januari 2022
Naam adviesvrager + functie	Zuhail Demir, Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme
Rechtsgrond van de adviesvraag	Bestuursdecreet, art. III.94., §1, 2° (<i>"bijdragen tot het vormen van een beleidsvisie"</i>) en 3° (<i>"op verzoek advies uitbrengen over de hoofdlijnen van het beleid"</i>)
Adviestermijn	Oorspronkelijk tot 31/03/2022, later verlengd tot 30/4/2022
Samenwerking	Aan de SALV is een vergelijkbaar advies gevraagd, maar met een andere focus; de raden hielden elkaar op de hoogte van de vooruitgang der werkzaamheden.
Overlegcommissie	WG WATER/RUIMTE
Betrokken experts	Er ging een gezamenlijk met de SALV georganiseerde hoorzitting door op 17 februari, met Michel Boucneau (VMM), Els Lesage (VLM), Jan Bries (Bodemkundige dienst), Luc De Reyck (PCG), Koen Desimpelaere (VLM), Karoline D'Haene (ILVO) en Thomas Vanecke (VCM)
Vergaderingen: soort + datum	Werkgroepsvergaderingen: 17 februari, 10 maart, 17 maart, 22 maart, 31 maart, 5 april en 21 april 2022

Wat voorlag was een korte adviesvraagbrief, vergezeld van een 5 pagina's tellende nota. Aan het einde van die nota stonden de eigenlijke adviesvragen: *"welke maatregelen en instrumenten opgenomen kunnen worden in Mestactieplannen MAP 7 om een drastische verbetering in de milieuresultaten (met prioriteit grond- en oppervlaktewaterkwaliteit) te bekomen zodat de doelen uit de Kaderrichtlijn Water zo effectief en efficiënt mogelijk gehaald worden en die uitgerold kunnen worden tijdens de looptijd van MAP 7 (2023-2026)? Welke structurele stappen zijn hier nodig? Hoe kan het mestbeleid het best effectief bijdragen aan het realiseren van de doelen inzake stikstofdepositie, Natura 2000, luchtkwaliteit, klimaat, erosie en integraal bodembeheer?"*.

Aan de SALV werd, in dezelfde beweging, gevraagd *"op welke manier de Vlaamse landbouwsectoren (veehouderij, akkerbouw, tuinbouw) de benodigde transitie naar een integraal duurzaam landbouwsysteem kunnen opnemen. Welke technologische maatregelen zijn socio-economisch haalbaar, welke alternatieven zijn er en hoe ziet de SALV een reconversie in de verschillende sectoren? Hoe kan het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid de realisatie van het mestbeleid mee vorm geven, aansturen en stimuleren?"*

De invalshoeken van deze adviesvragen zijn samenhangend, maar toch onderscheiden. Om die reden werd besloten niet te gaan voor een gezamenlijk MINA-/SALV-advies, maar wel voor complementaire adviestrajecten. Vanwege het gelijktijdig lopende adviestraject over de Vlaamse Strategie Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB)¹, werd aan zowel SALV als Minaraad een maand extra adviesterminj verleend.

¹ Zie SALV EN MINARAAD (2022), [Advies 2022|004](#).

1 Situering: voorwerp, criteria, bereik en begrenzing

- [1] **Positieve appreciatie voor het stellen van de adviesvraag.** Minister Demir vraagt in een opdrachtbrief aan de Minaraad om een antwoord te formuleren op een aantal fundamentele vragen in aanloop naar MAP 7, een actieplan dat op grond van de Nitraatrichtlijn en het Mestdecreet vastgesteld moet worden tegen 1 januari 2023.

De Minaraad apprecieert dit initiatief van de minister. Het biedt de kans in een vroege fase van het beleidsproces mee na te denken over bijstellingen aan het instrumentarium. In die zin sluit dit initiatief aan bij het advies dat de Minaraad, samen met de SALV, eerder heeft verleend over de *governance* van het mestbeleid.² De Raad apprecieert ook dat in het tweede deel van de adviesvraag de aandacht wordt gevestigd op het belang van beleidsintegratie.

- [2] **Voorwerp van de adviesvraag: maatregelen en instrumenten.** De Minaraad wordt gevraagd naar aanbevelingen omtrent de maatregelen en instrumenten die opgenomen zouden moeten worden in MAP 7, en die dus uitgerold kunnen worden tijdens de looptijd ervan (2023-2026).

De term “instrument” (of beleidsinstrument) verwijst naar een met regelgeving gedefinieerde machtiging voor de overheid om ten aanzien van rechtsonderhorigen bepaalde vormen van gedragsbeïnvloeding in werking te stellen.³ Het kan gaan om geboden, verboden, vergunningen, financiële prikkels (in plus of in min), begeleiding, voorlichting, informatiegaring, handhaving, enz. De instrumenten van het mestbeleid zijn hoofdzakelijk gedefinieerd in het Mestdecreet en in VLAREME.

De term “maatregel” kan ofwel verwijzen:

- naar het instellen of wijzigen van deze beleidsinstrumenten;
- naar het (al of niet, meer of minder, of op een andere wijze) concrete inzetten van deze instrumenten,
- naar de gehele keten van creatie tot en met inzet van deze instrumenten.

In dit advies wordt de focus gelegd op de te nemen maatregelen, en wordt het begrip doorgaans gehanteerd in de eerste betekenis, vermits dat het voorwerp is van de adviesvraag.

- [3] **Criteria van de adviesvraag: effectiviteit en efficiëntie.** De Minaraad wordt gevraagd naar aanbevelingen die kunnen leiden tot een drastische verbetering in de milieuresultaten, uitgaande van de criteria effectiviteit (dit is de mate van bijdrage aan de doelbereiking; een effectieve maatregel is er een die het beoogde effect resorteert) en efficiëntie (dit is de verhouding tussen kost en resultaat; een

² SALV en Minaraad (2019),

³ VERHEEKE J. (2012), p. 4.

kostenefficiënte maatregel is er een die zijn doelstellingen, het beoogde effect, realiseert met minimale kosten per effecteenheid.).

Om effectief te zijn, moet er dus coherent maatregelenpakket ontwikkeld worden dat ertoe leidt dat de doelstellingen gehaald worden (zie §6). In die benadering moet voorrang gegeven worden aan maatregelen die daadwerkelijk positieve effecten hebben op het terrein. Bovendien moet de som van de effecten van de maatregelen kunnen leiden tot het beoogde resultaat.

Om efficiënt te zijn, moet niet alleen rekening gehouden worden met het zuivere kostenaspect (= hoeveel kost het voor de betrokken sectoren en voor de overheid), maar zijn er ook afwegingen aan de orde zoals:

- de éénvoud van de maatregel (en dus de hoogte van de kosten om de maatregel in te voeren, uit te leggen, uit te voeren en te controleren);
- de vraag naar flexibiliteit in de sector, bv. om passend in te kunnen spelen op veranderende (weers- of markt-)omstandigheden;
- de vraag hoe kostenafwenteling naar andere sectoren (externe kosten) kan vermeden worden.

Naast effectiviteit en efficiëntie is aldus ook het criterium van billijkheid aan de orde. Beleidsmaatregelen die als onbillijk worden ervaren, worden immers doorgaans onvolkomen uitgevoerd, met negatieve impact op de effectiviteit en de efficiëntie ervan.

- [4] **Bereik van de adviesvraag: in functie van waterbeleid – maar met breder perspectief.** De Minaraad wordt gevraagd om de kwestie met prioriteit te benaderen in functie van doelstellingen voor grond- en oppervlaktewaterkwaliteit, zodat de doelen uit de Kaderrichtlijn Water gehaald kunnen worden. Ook wordt gevraagd hoe het mestbeleid het best kan bijdragen aan het realiseren van de doelen inzake stikstofdepositie, Natura 2000, luchtkwaliteit, klimaat, erosie en integraal bodembeheer.

In dit advies focust de Minaraad dan ook op de effectiviteit en efficiëntie van maatregelen en instrumenten uit het mestbeleid in het licht van de waterkwaliteitsdoelen. Maar ook wordt de bijdrage aan de andere genoemde omgevingsdoelen bekeken.

- [5] **Begrenzing van de adviesvraag: de kwestie van het ruimere agrovoedingssysteem.** Een sluitende behandeling van de gestelde adviesvraag – welke maatregelen zullen in de komende periode effectief en efficiënt bijdragen tot het behalen van de doelen van de Kaderrichtlijn Water en van aanverwante beleidskwesties? – veronderstelt een duidelijke en gezamenlijk aanvaarde visie op de toekomst van een duurzaam agrovoedingssysteem. Dergelijke visie is nodig als basis voor meer beleidsconsistentie tussen maatregelen en instrumenten die vanuit verschillende doeleinden worden opgemaakt.

De kwestie van de wenselijke contouren van dit agrovoedingssysteem maakt evenwel niet de kern uit van deze adviesvraag, maar leunt sterker aan bij de vraag die gesteld

is aan de SALV. De tegenstellingen die er in verband met deze visievorming kunnen bestaan, werken vanzelfsprekend door tot in voorliggend veeleer milieugerichte advies, en worden zo goed als mogelijk geduid.

2 Doelstellingen en randvoorwaarden

2.1 Omschrijving van de centrale doelstelling

- [6] **De doelstellingen uit de derde stroomgebiedsbeheerplannen als kader.** De algemene doelstelling van de Nitraatrichtlijn is om *“de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen, en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen”*⁴. In de Kaderrichtlijn Water (KRW) is aangegeven dat de maatregelen die voortvloeien uit de toepassing van de Nitraatrichtlijn, op te vatten zijn als basismaatregelen, die onderdeel uitmaken van de maatregelenprogramma's die opgemaakt worden in functie van het bereiken van de doelstellingen van de KRW⁵. De Kaderrichtlijn Water zelf legt als doelstelling op om voor de grond- en oppervlaktewateren van de lidstaat de “goede toestand” te behalen, en dit tegen ten laatste 2027.⁶

Op Vlaams niveau bevat het ontwerp 3^{de} stroomgebiedsbeheerplan gedetailleerde analyses en doelstellingen, in het licht van deze milieudoelstelling om de “goede toestand” in grond- en oppervlaktewaterlichamen te behalen. Deze doelstelling is, voor wat betreft de parameters nitraat en fosfaat, in dit plan door-vertaald naar gebiedsgerichte reductiedoelstellingen, die specifiek zijn uitgesplitst tussen doelgroepen⁷.

- [7] **Urgentie van de realisatie van deze doelstellingen.** De Mineraad onderschrijft de urgentie zoals die wordt geschetst in de achtergrondnota bij de adviesvraag. Deze duiding bouwt voort op de analyse van de Europese Commissie, die stelt dat Het Vlaams gewest *“op het gehele grondgebied met slechte waterkwaliteit en een systemisch probleem met het beheren van nutriëntenverliezen vanuit de landbouw komt”* en dus *“dringend extra maatregelen moet nemen om de doelstellingen van de nitraatrichtlijn te verwezenlijken”*⁸. De Raad wijst op de mogelijke gevolgen voor België/Vlaanderen als lidstaat, gegeven de Europese verplichtingen die volgen uit de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water.

In zijn advies over de derde stroomgebiedsbeheerplannen heeft de Raad, samen met SALV en SERV, het verlaagde ambitieniveau betreurd, gewezen op de zwakke onderbouwing en verantwoording hiervoor, en geconcludeerd dat het Vlaamse

⁴ Nitraatrichtlijn, artikel 1

⁵ Kaderrichtlijn Water, artikel 11 en bijlage VI

⁶ Kaderrichtlijn Water, doelbepaling en uitstelclausules in art. 4; zie ook definities in artikel 2; zie ook bijlage V.

⁷ Ontwerp derde stroomgebiedbeheerplannen, § 6.3.3.2 via <https://www.volvanwater.be/>

⁸ Europese Commissie (2021)

Gewest zich hierdoor juridisch kwetsbaar opstelt⁹. De Raad wijst in deze context ook op recente ontwikkelingen voor het bekomen van een derogatieregeling¹⁰.

De Raad wijst er tenslotte op dat de ervaring met het stikstofbeleid (beleid inzake stikstofdepositie via de lucht) aantoont dat een gebrekkig milieubeleid gevolgen kan hebben voor de vergunningverlening van alle sectoren. Specifiek voor het waterbeleid moet in deze gewezen worden op de gevolgen voor het Vlaamse waterbeleid van het Weser-Arrest¹¹, aangezien de meeste waterlichamen in Vlaamse context immers normoverschrijdingen kennen voor stikstof en fosfor, in hoofdzaak ten gevolge van vervuiling door landbouw en huishoudens.

2.2 De bijdrage van het MAP tot de doelstellingen uit het waterbeleid

- [8] **Benadering om de benodigde bijdrage van het MAP in te schatten.** De Minaraad heeft 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). Hiertoe is het nodig om in te schatten hoe groot de afstand (“*gap*”) is tussen de huidige en de gewenste (“goede”) toestand, en wat de bijdrage zou zijn van de maatregelen in het GLB en het MAP, om vervolgens in elk van beide beleidsvelden een effectief maatregelenpakket te kunnen opmaken.

De Minaraad vraagt de diverse factoren in beeld te brengen om die inschatting te kunnen maken, met name de bijdrage van onder meer de implementatie van het GLB, van het erosiebeleid, van bufferzones, van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) enz. Deze factoren worden hierna kort geschetst. Aanbevelingen over deze beleidsonderdelen volgen verder in het advies.

- [9] **Schat de bijdrage van de GLB-maatregelen eenduidig in.** In het advies over de Stroomgebiedsbeheerplannen hebben Minaraad, SALV en SERV gevraagd om de discussie te objectiveren door voor een reeks maatregelen zowel de kosten, de baten als de mogelijke financieringsbronnen nader in beeld te brengen¹². SALV en Minaraad hebben, wat de plan-MER bij het ontwerp strategisch plan GLB aangaat, vastgesteld dat voor de maatregelen binnen het GLB weliswaar de kosten in beeld gebracht zijn, maar dat er een eenduidige analyse ontbrak van de bijdrage aan de milieudoelen van dit GLB-implementatieplan¹³. De Raad vraagt dan ook om die inschatting nog te maken, en dit in functie van de voorbereiding van MAP7.

- [10] **Breng het potentieel van erosiebeleid in kaart.** De Minaraad wijst specifiek op de bijdrage van het erosiebeleid. Erosieprocessen zijn verantwoordelijk voor 38% van de

⁹ MINARAAD, SERV en SALV (2021), § 23 en 24

¹⁰ Zie o.a. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z03784&did=2022D07779

¹¹ Dit [arrest](#) bepaalt dat een bestaande of nieuwe lozing van bedrijfsafvalwater nooit mag leiden tot een achteruitgang van de toestand van het waterlichaam waarop wordt geloosd. In Vlaanderen is er hiervoor een [Impactbeoordeling](#) ontwikkeld.

¹² MINARAAD, SERV en SALV (2021), p 4 en 29.

¹³ SALV EN MINARAAD (2022), §25

netto-emissies van fosfor naar oppervlaktewater door de landbouwsector¹⁴. De Raad heeft, samen met SALV en SERV, eerder al gevraagd om méér in te zetten op erosiebestrijding, gezien erosiebestrijding ook een bijzonder kosteneffectieve maatregel is om fosforvervuiling terug te dringen. Bovendien stijgt de urgentie van een effectiever beleid, doordat de klimaatverandering de erosieproblematiek zal verzwaren¹⁵.

In het ontwerpplan GLB werd gesteld dat de Vlaamse Regering kan beslissen om de huidige erosiebeleidsmaatregelen bij te sturen op basis van een evaluatiestudie. Deze studie is ondertussen gepubliceerd¹⁶. Naast de aanbevelingen uit paragraaf [42] vraagt de Raad ook hier om te in te schatten welke kwantitatieve bijdrage de maatregelen van het GLB-implementatie-plan zullen leveren aan de milieudoelstellingen van de derde stroomgebiedsbeheerplannen¹⁷.

- [11] **Schat de effecten van de bufferzones in.** In het advies over de bufferstroken naast waterlopen, heeft de Minaraad, samen met de SALV, erop gewezen dat de afstandsregels een bijdrage kunnen leveren aan de reductie van de vrachten stikstof (N) en fosfor (P) in waterlopen, aan de afstroom van sedimenten en aan de inspoeling van pesticiden. De Raad heeft gevraagd om in te schatten welk aandeel van de beoogde reducties kan bewerkstelligd worden door de beoogde oeverzone-bepaling, en welk aandeel aldus via andere maatregelen (in het landbouwbeleid, het mestbeleid, bemestingstechnieken, het pesticidenbeleid, ...) kan worden gerealiseerd¹⁸.
- [12] **Maak een inschatting van de bijdrage van de PAS-maatregelen.** In de conceptnota PAS¹⁹ worden door de Vlaamse Regering een aantal maatregelen in het vooruitzicht gesteld die een directe of indirecte positieve impact zullen hebben op de waterkwaliteit. Voor het beantwoorden van voorliggende adviesvraag inzake het te voeren mestbeleid, neemt de Raad akte van deze nota. De Raad vraagt wel om in dit kader de impact van de maatregelen modelmatig in te schatten en mee te nemen bij het inschatten van de resterende doelafstand voor het waterbeleid.

De Minaraad wijst erop dat vermesting impact heeft op emissies naar water van andere elementen dan N en P. Zo kan de afbraak van nitraat in de bodem regionaal zorgen voor een mobilisatie van zware metalen, die aanleiding geven tot normoverschrijdingen in zowel ondiep grondwater als in oppervlaktewater. Als gevolg hiervan bestaan er risico's op de verontreiniging van drinkwaterbronnen, maar ook voor het ecologisch functioneren van ecosystemen. Deze problematiek hangt samen zowel met de mate van uitspoeling van nitraat als met de samenstelling van de ondergrond voornamelijk aanwezigheid van pyriet en ook glauconiet). De Minaraad vraagt daarom om gericht onderzoek en monitoring op te starten naar het voorkomen

¹⁴ <https://www.vmm.be/sectoren/landbouw/emissies-van-nutrienten-naar-oppervlaktewater-door-landbouw>

¹⁵ MINARAAD, SERV en SALV (2021), §80

¹⁶ KENTER (2022)

¹⁷ SALV EN MINARAAD (2022), § 58

¹⁸ SALV en MINARAAD (2021), § 38

¹⁹ Vlaamse Regering (2022)

van deze processen. Dat onderzoek moet de gebieden in beeld brengen waar risico bestaat op uitspoeling van zware metalen en sulfaat. Het moet ook voorstellen doen voor maatregelen zodat ook voor deze stoffen de doelstellingen van de KRW niet in het gedrang komen.

2.3 Relaties met andere beleidsvelden

- [13] **Landbouwbeleid en voedselvoorziening.** De landbouwsector heeft een belangrijke maatschappelijke verantwoordelijkheid inzake voedselproductie, die onder andere tot uiting komt in de verdragsmatig vastgelegde doelstellingen voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid over de voedselvoorziening en het waarborgen van redelijke prijzen voor de consument. Die doelstellingen dienen verzoend te worden met doelstellingen inzake milieubescherming en ter bevordering van duurzame ontwikkeling²⁰. Voor een uitgebreidere bespreking, inclusief standpunten, verwijst de Raad naar het advies over de Ontwerpstrategie Vlaams GLB 2021-2027.²¹
- [14] **Biodiversiteitsbeleid.** Het mestbeleid heeft op verschillende manieren impact op de biodiversiteit. Vermesting zorgt ervoor dat er meer voedingsstoffen aanwezig zijn in de bodem, de lucht en het water. In natuurlijke vegetaties en ecosystemen zal dit overaanbod een ontwrichting veroorzaken en de soortensamenstelling veranderen, dikwijls ten koste van zeldzamere soorten²². Dit effect speelt zowel op het land, in het water als in de bodem.

Specifiek voor de huidige adviesvraag is er de kwestie van de afstemming van het gebiedsgericht beleid. Het mestbeleid werkt via een gebiedsgericht beleid, onder meer op basis van nitraatmetingen. Het waterbeleid kent gedifferentieerde normen in functie van de draagkracht van de waterlichamen²³, terwijl het NATURA 2000 beleid en het Vlaams Ecologisch Netwerk op nog andere afbakeningen gebaseerd zijn. Op dit moment is er slechts een gedeeltelijke integratie van deze diverse vormen van gebiedsgericht beleid.

De Minaraad wijst er daarnaast op dat in de op te maken passende beoordeling zal moeten getoetst worden of de voorgestelde aanpak binnen MAP 7 afdoende is in het licht van de verplichtingen uit de NATURA 2000 wetgeving.

- [15] **Klimaatbeleid – mitigatie.** De Minaraad wijst op enkele belangrijke verbanden tussen het mestbeleid en het klimaatbeleid, wat betreft de uitstoot van broeikasgassen:
- de implementatie van de mestactieplannen droeg tot op heden aanzienlijk bij aan de daling van de N₂O emissies uit de bodem;
 - de CH₄ emissies volgen in hoofdzaak de evolutie van de veestapel²⁴;

²⁰ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/nl/sheet/103/het-gemeenschappelijk-landbouwbeleid-glb-en-het-verdrag>

²¹ MINARAAD (2019), paragraaf [27]

²² Voor een eerste inleiding, zie <https://www.ecopedia.be/encyclopedie/eutrofi%C3%A4Bring>

²³ Zie <https://www.vmm.be/wetgeving/besluit-milieukwaliteitsnormen>

²⁴ <https://www.vmm.be/data/uitstoot-broeikasgassen> - duiding bij de cijfers

- de productie van kunstmest (ammoniak) kent een hoge energie-intensiteit, waarbij tot op vandaag de meeste energie daarvoor afkomstig is van fossiele bronnen²⁵;
- de landbouw heeft een belangrijke impact op de koolstof in de bodem. Een verbetering van het bodembeheer biedt kansen voor koolstofopslag.

[16] **Klimaatbeleid – adaptatie.** De Minaraad wijst ook op de problematiek van de klimaatadaptatie. De landbouw staat voor de grote uitdaging om zich aan te passen aan veranderende klimaatomstandigheden. Door een verhoogde temperatuur en een grilliger neerslagpatroon neemt de uit- en afspoeling van nutriënten zeer waarschijnlijk toe, tenzij bijkomende maatregelen worden genomen²⁶.

De Raad herhaalt dan ook dat het mestbeleid *adaptief* hoort te zijn: het is belangrijk om op deze ontwikkelingen als gevolg van klimaatverandering te anticiperen bij de beleidsvorming²⁷. Het verminderen van de uit- en afspoeling van nutriënten hangt onder andere samen met goed bodembeheer en aangepaste teeltkeuzes.

[17] **Preventief gezondheidsbeleid.** De Minaraad wijst tenslotte op de link met het preventief gezondheidsbeleid, met name op de link tussen het mestbeleid en het luchtkwaliteitsbeleid.²⁸ Ook wijst de Raad op het feit dat dierlijke mest zowel antibioticaresistente bacteriën, resistentiegenen en antibioticaresiduen bevat, en op die manier een bron kan zijn van waaruit antibioticaresistentie in het milieu terecht kan komen²⁹.

2.4 Algemene randvoorwaarde: vertrouwen opbouwen

[18] **Wantrouwen bemoeilijkt oplossingen in bestaande spanningsvelden.** Volgens de Minaraad is het mestbeleid gedeeltelijk in een spiraal van wantrouwen terecht gekomen. De basis daarvoor ligt in het gebrek aan efficiëntie en effectiviteit van het beleid: het uitblijven van de verwachte resultaten is ontmoedigend voor zowel de milieubeschermers als voor die landbouwers die met veel inspanningen proberen het juiste te doen. Er zijn bovendien duidelijke aanwijzingen dat er in verband met bepaalde maatregelen systematische fraude gebeurt³⁰, dat bepaalde regels maar worden nageleefd mits en na controle en dat het de handhavers vandaag ontbreekt aan capaciteit, de juiste prioriteiten en doeltreffende instrumenten om deze systematiek doortastend aan te pakken³¹.

[19] **Spanningsvelden die aan de basis liggen.** Tegen deze achtergrond ziet de Minaraad drie spanningsvelden, waarbinnen een oplossing wordt bemoeilijkt door het gebrek aan vertrouwen:

²⁵ <https://climate.mit.edu/explainers/fertilizer-and-climate-change>

²⁶ <https://www.h2owaternetwerk.nl/vakartikelen/klimaatverandering-en-de-uit-en-afspoeling-van-nutriënten>

²⁷ SALV en Minaraad (2019), p 2

²⁸ Voor een uitgebreide beschrijving en maatregelen, zie Vlaamse Regering (2019)

²⁹ RIVM (2019)

³⁰ VLM (2021), p 209

³¹ Toelichting Mestrapport 2021 aan Vlaams Parlement: <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1821307>

- Een eerste spanningsveld ontstaat tussen enerzijds de nood om voldoende flexibiliteit te hebben in de landbouwpraktijk, om bv. in te spelen op wisselende weersomstandigheden, en anderzijds de realiteit dat een eenvoudige, uniforme regelgeving in de praktijk beter handhaafbaar is.
- Een tweede spanningsveld zit in de keuze tussen vrijwillige en verplichte maatregelen. De landbouwsector heeft over het algemeen een voorkeur voor de inzet van vrijwillige maatregelen waarvoor de landbouwer ondersteuning krijgt. Het omzetten van vrijwillige naar verplichte maatregelen stoot in regel op verzet³². Aan de andere kant is duidelijk dat bestaande vrijwillige maatregelen dikwijls niet volstaan om de doelstellingen te halen en is er weinig vertrouwen dat bijkomende vrijwillige maatregelen voldoende zullen bijdragen³³.
- Een derde spanningsveld zit in de beschikbaarheid van data. De mestproblematiek is complex; voor een goed begrip van de problemen en voor het ontwerpen van effectieve en efficiënte oplossingen, zijn dus (veel) data nodig. Aldus is er een evolutie waarbij aan verschillende actoren in de keten gaandeweg meer inspanningen zijn gevraagd voor het verzamelen en beschikbaar maken van data³⁴. Die evolutie zorgt anderzijds voor weerstand op drie vlakken: vooreerst is er de vraag of alle gevraagde data noodzakelijk zijn, en of de dataverzameling niet eenvoudiger kan. Daarnaast wordt het aanleveren van de data een administratieve verplichting en worden de sancties voor sommige administratieve overtredingen als disproportioneel ervaren. Tenslotte is er ook hier een evolutie van vrijwilligheid naar verplichtingen, waardoor er wantrouwend wordt gekeken naar de introductie van nieuwe (vrijwillige) initiatieven.

[20] **Werk aan vertrouwen.** In dit licht herneemt de Minaraad enkele algemene uitgangspunten uit het advies over MAP 6, die kunnen bijdragen aan een herstel van het vertrouwen in het beleid bij alle partijen.³⁵ De Minaraad herhaalt met name dat het mestbeleid:

- ... consequent hoort te zijn: de doelen van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water werken, mede op basis van beschikbare kennis en voortschrijdende inzichten, eenduidig door tot in maatregelen, die kenbaar zijn voor betrokken bedrijven en overheden; deze consequentie wordt doorgetrokken tot op het niveau van eventuele bijstellingen, afwijkingen of uitzonderingen op deze maatregelen. De Raad adviseert daarom om werk te maken van een “*compliance*”-beleid en sterker eigenaarschap van het probleem bij de sector. De Raad vraagt om van in het begin duidelijk te maken op welke indicatoren (vrijwillige) maatregelen zullen beoordeeld worden en welke de verdere stappen zullen zijn indien ze onvoldoende blijken.

³² SALV EN MINARAAD (2022), §58

³³ Voor een inschatting van het bereik van vrijwillige maatregelen, zie o.a. de plan-MER bij het ontwerp van het Vlaams Strategisch Plan voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2023 – 2027, of VMM (2021)

³⁴ Als voorbeelden kunnen genoemd worden: kunstmestregistratie, mestsamenstelling, transport gegevens, ...

³⁵ SALV en Minaraad (2019)

- ... fair moet zijn: de verdeling van de lasten uit deze maatregelen voortvloeien is evenredig aan wie bijdraagt tot het probleem en is billijk, haalbaar en betaalbaar voor de betrokkene; iedere betrokkene weet dat iedereen bijdraagt tot de oplossing, en dat overtreders mogen verwachten tot de orde te zullen worden geroepen. De Raad vraagt daarbij om de handhaving effectiever te maken. Om effectief te zijn, moet de hoogte van de boete groter zijn dan het economisch voordeel dat men kan halen door de regelgeving niet te volgen. Dat lijkt nu niet altijd het geval. Bovendien moet er sneller en harder opgetreden kunnen worden tegen bewuste fraudeurs. De Raad vraagt verder om de handhaving (nog meer) risico-gebaseerd te maken: focus op overtredingen die impact hebben op de omgeving en op die gebieden waar de problemen het hoogst zijn.
- ... motiverend moet zijn: in gebieden waar de situatie momenteel niet goed is, moeten maatregelen dusdanig zijn dat ze uitzicht bieden op vooruitgang. In gebieden waar de situatie wel goed is, moet wie goede resultaten boekt, gestimuleerd worden binnen of buiten het mestbeleid.
- ... verifieerbaar en handhaafbaar hoort te zijn: effectiviteit van maatregelen moet gevolgd kunnen worden tot op bedrijfsniveau. De mestwetgeving moet voldoende inzichtelijk en bevattelijk zijn opdat ze geïmplementeerd of gehandhaafd kan worden – wat niet controleerbaar is, is immers niet effectief. Een gedegen handhaving vormt het sluitstuk van een effectief mestbeleid en vereist de nodige capaciteit bij de betreffende instanties. Elementen van fraudegevoeligheid – dit wil zeggen een te laag risico op betekenisvolle sanctionering in verhouding tot het zgn. “rendement” van een overtreding – moeten geneutraliseerd worden. In deze context wijst de Raad op het onevenwicht tussen de productie van dierlijke mest en de afzetruimte op grond. Mestverwerking is in het huidige beleid het sluitstuk om het evenwicht te herstellen, maar de hoge kosten voor mestafzet buiten het eigen bedrijf is een belangrijke drijfveer voor fraude³⁶.

3 Inzetten op de keten

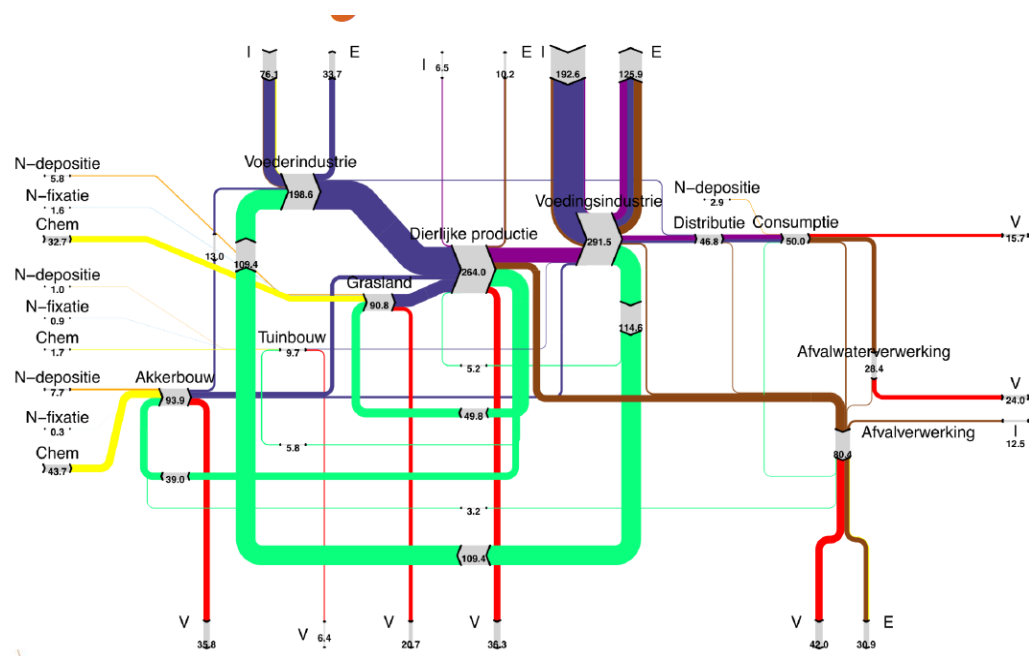
3.1 De nutriënten- en eiwitstromen als kader

- [21] **Probleemstelling: de verantwoordelijkheid ligt ook elders in de keten.** Het mestbeleid focust zich in grote mate op de directe producenten en de gebruikers van mest (respectievelijk de veeteelt en de gewasteelt). Volgens de Minaraad kan een deel van de oplossing erin bestaan om maatregelen te nemen elders in de keten, om in te werken op de marktsignalen en verwachtingen (bv. rond timing, kwaliteit en opbrengst) die vanuit de keten doorwerken naar de telers.

In die benadering is in de eerste plaats is de studie “*Begroting van stikstof-, fosfor- en eiwitstromen in het agrovoedingsstelsel in Vlaanderen: Indicatoren voor efficiëntie*”

³⁶ VLM (2021), p 142

en circulariteit”³⁷ (hierna: de *Nutriflow*-studie) verhelderend, omdat ze het geheel van de stikstof-, fosfor-, en eiwitstromen in Vlaanderen in beeld brengt.



Figuur 1: De belangrijkste stikstof-stromen (= de lijnen met wisselende dikte en kleur) tussen de belangrijkste knooppunten (= korte grijze pijlfragmenten) in het Vlaamse agrovoedingssysteem. Bron: Vingerhoets et al. (2021).

[22] **Milieuverliezen, zoals weergegeven in de *Nutriflow*-studie.** De aan de Minaraad gestelde adviesvraag is er in hoofdzaak op gericht om suggesties te bekommen hoe de milieuverliezen (in de vorm van reactieve stikstof) uit de knooppunten akker, tuinbouw, grasland, dierlijke productie en afvalverwerking (het gedeelte mestverwerking) kunnen beperkt worden. Dit zijn de rode lijnen onderaan het schema).

In de *Nutriflow*-studie worden de milieuverliezen naar zowel lucht als water samen genomen en wordt de situatie als volgt samengevat: “Het Vlaamse agrovoedingssysteem heeft een hoge verliesratio: 39% van de externe stikstof en 4% van de externe fosfor die het systeem binnenkomt gaat verloren naar de omgeving. De verliezen omvatten de emissies in de productie-, distributie- en consumptieschakels zelf en de emissies die ontstaan bij de verwerking van het afval en afvalwater van deze schakels. 57 % van deze verliezen bestaat uit niet-reactief stikstofgas, 25% is reactief gasvormige stikstof, 17% is reactieve stikstofemissies in afvalwater en 1% zijn fosforemissies. De emissies van fosfor en reactief stikstof zijn schadelijk voor natuur en milieu.”³⁸ Over deze milieuverliezen doet deze *Nutriflow*-studie evenwel weinig directe aanbevelingen.

[23] **Relevantie van de algemene aanbevelingen uit deze studie voor dit advies.** In de *Nutriflow*-studie worden wél algemene aanbevelingen gedaan om de stikstof- en

³⁷ Vingerhoets et al (2021).

³⁸ Vingerhoets et al (2021) p. 101.

fosforkringlopen beter te sluiten. Daarbij wordt gewezen op twee pistes, die elkaar niet uitsluiten.

- De eerste piste mikt op het verhogen van de **circulariteit** van stikstof, fosfor en eiwitten en dus op een sterkere recuperatie van de stromen. Hierbij kan worden ingezet op de vervanging van kunstmest door teruggewonnen stikstof en fosfor uit mestverwerking, waterzuivering, verbrandingsassen en emissie maatregelen bij stallen. Daarnaast wordt gekeken naar de vervanging van geïmporteerd veevoeder door reststromen of meer duurzame alternatieven. Deze piste kan bijdragen aan de duurzaamheid van de sector, maar de specifieke bijdrage van dit type maatregelen voor de nitraatproblematiek lijkt beperkt, omdat louter het vervangen van één meststof of voederstroom door een andere, geen impact zal hebben op de verliezen naar de omgeving. Er kan mogelijk wel een indirect effect zijn, indien de valorisatie van producten uit de mestverwerking of luchtwassers ervoor zou zorgen dat de kost van deze oplossingen zou dalen, of zelfs een opbrengst zou worden. Om dat te kunnen inschatten, is een nadere economische onderbouwing nodig.
- De tweede piste mikt op een meer **duurzame consumptie**, door het verminderen van het aandeel dierlijke eiwitten in het dieet en het beperken van voedselverliezen. Deze piste zou bijdragen aan diverse duurzaamheidsuitdagingen voor de sector, en kan ook bijdragen aan een oplossing voor het nitraatprobleem, indien het verminderen van het aandeel dierlijke eiwitten in het dieet ook zou leiden tot een verminderde dierlijke productie. De verliezen in de knooppunten “dierlijke productie” en “mestverwerking” zouden dan dalen, omdat (a) de grootte van de stromen in deze knooppunten zou dalen en de verliezen een percentage van de stromen zijn en (b) dit zou zorgen voor een verlaging van de nood aan mestverwerking, waardoor ook de fraudeprikkel daar zou verlagen. Deze piste zou echter geen directe impact hebben op de verliezen in de knooppunten van de plantaardige productie, waarvoor dus naar andere oplossingsrichtingen moet gekeken worden.

Hoewel deze oplossingsrichtingen betrekking hebben op de problematiek van het agrovoedingssysteem als geheel, en dus veeleer buiten het bereik van dit advies vallen, verwacht de Minaraad (zoals aangeduid: mits randvoorwaarden zijn vervuld) dat vooruitgang in dit verband kan bijdragen tot oplossing van het met voorliggend advies behandelde probleem. Immers, het waterbeleid en het beleid voor de andere milieucompartimenten doen er voordeel bij indien men de druk kan doen afnemen die leidt tot behoud of toename van de lekstromen (i.e. de rode lijnen in het schema).

- [24] **Laat de inzichten uit de *Nutriflow*-studie doorwerken in de eiwitstrategie.** De Minaraad herinnert in deze context ook aan het belang van de Vlaamse Eiwitstrategie 2021-2030³⁹. Deze strategie bevat acties die aansluiten bij aanbevelingen van de studie en die dus ook een bijdrage kunnen leveren voor de waterkwaliteit. Volgens de Raad benadrukt de *Nutriflow*-studie de noodzaak om de eiwittransitie verder vorm te

³⁹ NN (2021)

geven, en wijst ook de huidige geopolitieke situatie op de noodzaak om haar te versnellen. De Minaraad meent dat de studie nieuwe gegevens aanlevert die relevant zijn voor de eiwitstrategie en vraagt dat dit binnen de voorziene *governance*-structuur van deze strategie verder aan bod komt.

3.2 Specifiek aan de inputzijde: kunstmest

[25] **Kunstmest als factor in de nutriëntenstromen van het agrovoedingssysteem.** In de *Nutriflow*-studie wordt de situatie als volgt beschreven:⁴⁰

- Kunstmest bevindt zich aan de inputzijde van het agrovoedingssysteem, als een “externe nutriënt”, naast een reeks andere factoren. De aanvoer voor stikstof via kunstmest in de plantaardige productie bedraagt 81,6 kton stikstof.
- Kunstmest vertegenwoordigt aldus 41% van de stikstofinput en 9% van de fosforinput op Vlaamse landbouwgronden (voor grasland resp. 36% en 4%; voor akkerbouw resp. 47% en 11%; voor tuinbouw resp. 33% en 30%).

[26] **Mogelijke maatregel: kunstmest vervangen door teruggewonnen meststof (RENURE).**

In de *Nutriflow*-studie wordt als mogelijke oplossingsrichting de valorisatie aangebracht van de beschikbare reststromen als meststof. Technisch zijn hiertoe diverse mogelijkheden voorhanden, in het bijzonder de piste om kunstmest te vervangen door teruggewonnen meststoffen. Doordat deze laatste evenwel nog het statuut van dierlijke mest hebben, valt hun gebruik momenteel onder de toepassingslimiet van 170 kg N/ha, wat maakt dat ze niet concurrentieel kunnen zijn met kunstmest. Dit belemmert ook, aldus de studie, investeringen in mestbewerkingsinstallaties.⁴¹ De Minaraad heeft eerder gewezen op de duurzaamheidsvoordelen van deze piste inzake circulariteit en energie-efficiëntie en er aandachtspunten bij gedefinieerd⁴².

Standpunten

Boerenbond steunt het pleidooi voor een Europese derogatie voor herwonnen meststoffen (RENURE),

Natuurpunt en Bond Beter Leefmilieu nemen akte van de huidige pleidooien voor een Europese derogatie voor herwonnen meststoffen (RENURE), en menen dat daarbij een groot aantal randvoorwaarden gelden, wil dit beleid de doelen uit o.a. de mestwetgeving respecteren. Randvoorwaarden die ingebouwd dienen te worden, zijn:

- *de afhankelijkheid van snelle meststoffen en het kunstmestgebruik nemen af;*
- *het landbouwmodel zet sterker in op bodemvruchtbaarheid en bodemleven;*
- *RENURE vertraagt de evolutie naar een meer grondgebonden veehouderij niet en parallel dient het beleid te sturen naar een gestage vermindering van het aantal stallen die werkt met drijfmest;*

⁴⁰ Vingerhoets *et al* (2021), p. 3, p. 17-18, p. 30, p. 49, p. 50, p. 52, p. 54.

⁴¹ Vingerhoets *et al* (2021), p. 5, p. 13, p. 106 e.v.

⁴² SALV en MINARAAD (2020)

- *voor het toekennen van locaties waar RENURE-productieprocessen kunnen plaatsvinden, wordt prioriteit gegeven aan bedrijventerreinen;*
- *er wordt specifieke regelgeving ontwikkeld voor toezicht op de beperking van de vracht aan zware metalen in de eindproducten.*

[27] **Kunstmest: trek lessen uit de hogere prijzen.** De oorlog in Oekraïne zorgt voor een sterke stijging van de energieprijzen en daardoor ook van kunstmest. De landbouwsector speelt daarop in door de bemesting bij te sturen. Op dit moment voeren we dus ongewild een experiment uit, dat leerzaam kan zijn in het licht van de verwachting dat ook in de toekomst de energieprijzen hoog zouden kunnen blijven.

De Minaraad vraagt om de gevolgen van deze periode goed in kaart te brengen, zodat eruit geleerd kan worden. Concreet vraagt de Raad om een evaluatie op te maken van de evolutie in het gebruik van (kunst)mest en de effecten ervan voor de gewasopbrengsten en milieuresultaten. Die evaluatie kan gebruikt worden om het beleid voor kunstmest uit te werken. Daarbij kan overwogen worden of een reductiedoelstelling voor kunstmestgebruik naar voor kan geschoven worden, die ook zou kunnen bijdragen aan de klimaatmitigatie.

[28] **Mogelijke maatregel: verbeterde kunstmestregistratie.** Het systeem van kunstmestregistratie staat nog niet op punt – er is ongeveer 28 miljoen kg stikstof (op een totaal van 80 miljoen) waarvan de afzet onbekend is⁴³. Volgens de Minaraad hebben alle partijen baat bij het creëren van duidelijkheid hierover.

De Raad vraagt dan ook om verdere inspanningen in dit verband, zodat duidelijk wordt welk aandeel hiervan bij de landbouwsector afgezet wordt en welk aandeel door andere sectoren gebruikt wordt. De Raad vraagt om ook de andere relevante sectoren te responsabiliseren en om verder te bekijken of verdere vereenvoudigingen van het systeem mogelijk zijn.

3.3 Het knooppunt van de groente verwerkende industrie

[29] **Verwerkende industrie als knooppunt.** Uit de *Nutriflow*-studie blijkt dat de nutriënteninput van de voedingsindustrie voor bijna 2/3^e uit import komt. Bijna 1/3^e is afkomstig uit de Vlaamse veeteelt en 6% is afkomstig van in Vlaanderen geteelde gewassen⁴⁴. Hoewel deze stroom aldus beperkt is, zitten er wel teelten tussen die een hoger risico op uitspoeling met zich mee brengen, zoals de groententeelt in open lucht.

[30] **Mogelijk maatregel: naar een actieplan voor de verwerkende industrie.** De Minaraad meent dat ook de verwerkende industrie een verantwoordelijkheid heeft inzake het bereiken van de waterkwaliteitsdoelstellingen. In eerste orde meent de Raad dat de sector van de groente-verwerkende industrie hierbij betrokken moet worden.

⁴³ VLM (2021), p 60

⁴⁴ Vingerhoets *et al* (2021), p 65

Concreet vraagt de Raad om als onderdeel van MAP 7, samen met deze sector en de telers, een actieplan uit te tekenen waarin de nodige acties worden uitgevoerd, gekoppeld aan een concrete reductiedoelstelling en de nodige bijstellingen in de lastenboeken.

3.4 De knooppunten distributie en consumptie

- [31] **Distributie en consumptie als knooppunt.** Uit de *Nutriflow*-studie blijkt dat de nutriëntenstromen in de knooppunten “distributie” en “consumptie”, beperkt zijn, én weinig verband houden met de vraagstelling van dit advies (zie figuur 1).
- [32] **Mogelijke maatregel: certificering.** Volgens de Minaraad is er echter wel een belangrijke impact van deze knooppunten, omdat de vraag van de consumenten doorwerkt naar de productie, zowel inzake wat er geteeld wordt, als hoe er geteeld wordt (bijvoorbeeld BIO, of met specifieke aandacht voor dierenwelzijn).

De Raad vraagt dan ook te onderzoeken of en hoe meer inzetten op certificering en *labeling* in functie van duurzaamheid, ervoor zou kunnen zorgen dat én de milieuverliezen dalen, én het inkomen van de landbouwer verbetert.

3.5 Het knooppunt dierlijke productie

- [33] **Dierlijke productie in de nutriëntenstromen van het agrovoedingssysteem.** In de *Nutriflow*-studie wordt de situatie als volgt beschreven:⁴⁵
- Het knooppunt dierlijke productie wordt gekenmerkt door een nutriënteninput gelijk aan 262,7 kton N en 42,7 kton P. De veeteelt zet 32% van die stikstofinput en 36% van de fosforinput om tot dierlijke producten zoals levende dieren, melk en eieren. Daarnaast zit er ook 53% van de N-input en 64% van de P-input in mest. De directe verliesratio is dus gelijk aan 15% voor stikstof.
 - De output aan mest wordt in belangrijke mate ingezet als meststof voor de plantaardige productie. Het knooppunt dierlijke productie zorgt daarom voor de grootste input van nutriënten in grasland (80% van de totale fosforinput, en 55% van de totale stikstofinput), in akkerland (42% van de stikstofinput en 78% van de fosforinput) en in tuinbouw (49% van de stikstofinput en 68% van de fosforinput).
- [34] **Dierlijke productie als voorwerp van het mestbeleid.** De maatregelen die nu in de context van het mestbeleid van kracht zijn met betrekking tot het knooppunt van de dierlijke productie, betreffen in hoofdzaak :
- een reeks aangifteverplichtingen,
 - een reeks registratieverplichtingen,
 - de daarop gebaseerde berekening, per landbouwbedrijf, van de productie aan dierlijke mest en van de mestbalans,
 - de daaruit voortvloeiende verplichting tot mestverwerking,

⁴⁵ Vingerhoets *et al* (2021), p. 50, p. 52, p. 54 en p. 56.

- de aan dierlijke productie verbonden nutriëntenemissierechten en
- de daaruit voortvloeiende ontwikkelingsmogelijkheden,
- de mogelijke inzet van instrumenten i.v.m. opkoping van rechten en stopzetting van bedrijven.⁴⁶

Achter deze reeks maatregelen zit een algemene afzetverplichting, die geldt voor alle landbouwbedrijven die met meststoffen werken.⁴⁷

[35] **Bijsturing van de Nutriënten Emissie Rechten (NER).** Om het mestoverschot te beperken en toch groeikansen van de bedrijven te vrijwaren, werden in het mestdecreet van 22 december 2006⁴⁸ nutriëntenemissierechten (NER) geïntroduceerd. De NER zijn individuele en verhandelbare rechten die op basis van mestproductie bepalen hoeveel dieren in een bedrijf mogen worden gehouden.

Volgens de opeenvolgende mestrappporten zijn er ruim voldoende NER beschikbaar in Vlaanderen: 21% van de beschikbare NER wordt niet ingevuld in 2020. Het systeem van de NER, zorgt er daardoor niet voor dat de mestproductie op Vlaams niveau niet stijgt, zoals het instrument initieel bedoeld was⁴⁹.

In het regeerakkoord werd een evaluatie van het systeem aangekondigd, zodat het *“meer bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen op vlak van waterkwaliteit, klimaat en luchtkwaliteit”*⁵⁰. Op 1 januari 2022 werd de mogelijkheid tot nieuwe NER mits mestverwerking (NER-MVW) afgeschaft in het kader van de PAS. In de conceptnota PAS wordt verder aangekondigd dat:

- het systeem van groei mits mestverwerking wordt stopgezet en uit het Mestdecreet zal worden geschrapt;
- de zogenaamde slapende NER zullen worden afgeroomd;
- er een afroming komt (met uitzonderingen) van alle actieve NER-D⁵¹ die verhandeld worden⁵².

De Minaraad meent dat hierbij snel meer transparantie moet worden gecreëerd over de verdeling van de slapende NER. Daarbij moet de impact ervan op de normale bedrijfsvoering bekeken worden, en het risico worden ingeschat op een stijging van de veestapel en dus een stijging van de milieudruk. De Raad wijst er ook op dat vandaag ook de omgevingsvergunning bepaalt hoe groot de veestapel op bedrijfsniveau mag zijn.

De Raad gaat in dit advies niet ten gronde in op de bijstelling van de NER-regeling, maar zal dat doen in het komende advies over de PAS. De Raad wijst er wel op dat,

⁴⁶ Mestdecreet, art. 23-34.

⁴⁷ Mestdecreet, art. 47.

⁴⁸ Mestdecreet, art. 35 en VLAREME art. 7.5.3.1. tot en met art. 7.5.6.2

⁴⁹ Recentste: VLM (2021), p 8.

⁵⁰ Vlaamse Regering (2019)a, p 86-87.

⁵¹ nutriëntenemissierechten-dieren.

⁵² Vlaamse Regering (2022).

als de NER aangehouden of verder ontwikkeld wordt, de regeling moet getoetst worden aan twee basisvoorwaarden voor alle emissiehandel-systemen:

- Het systeem moet via de gepaste sturing de milieugebruiksruimte, gedefinieerd vanuit verschillende problematieken, doen respecteren.
- Het systeem moet zorgen voor een goed werkende markt, zodat voldoende flexibiliteit ontstaat om ontwikkelingskansen te bieden voor starters en toekomstgerichte bedrijven.

4 Maatregelen voor bodemkwaliteit en -vruchtbaarheid

[36] **Zet meer in op bodemkwaliteit.** De Minaraad vraagt dat veel sneller en krachtiger wordt ingezet op een verbetering van de bodemkwaliteit en -vruchtbaarheid. Een verbetering van de structuur, het bodemleven en het koolstofgehalte, zal voordelen hebben op verschillende vlakken, zoals nutriënten-huishouding, waterhuishouding en koolstofopslag.

[37] **Mogelijke maatregel: promotie van compost en stalmest.** In algemene termen is er een eerste spanningsveld tussen de wens om de bodemkwaliteit structureel te verbeteren door toevoeging van dierlijke mest en compost en de beleidsdoelstellingen inzake waterkwaliteit, doordat de normen voor fosfaat beperkend kunnen werken. Er is een tweede spanningsveld tussen bodemkwaliteitsverbetering en de maatregelen in functie van emissiearme aanwending, doordat er, buiten snelle inwerking, geen emissiearme technieken bestaan voor het toedienen van vaste meststoffen⁵³.

De Raad vraagt om in het bredere beleid, en op langere termijn, te overwegen om meer stimulansen in te bouwen voor stalsystemen die werken met stalmest. De Raad herhaalt in deze context de vraag om een stimulerend kader voor boerderijcompostering⁵⁴ en andere vormen waarbij beheerresten zoals natuurmaaisel gevaloriseerd kunnen worden, omdat hierdoor kringlopen op lokale schaal beter gesloten kunnen worden. Om het gebruik van compost van buiten de sector te promoten, dient verder ingezet op kwaliteitsverbetering: er leeft binnen de sector veel bezorgdheid over contaminanten, zoals plasticresten uit GFT of onkruiden uit berm- en natuurmaaisel.

[38] **Mogelijke maatregelen i.v.m. teeltrotatie en vanggewassen.** Zowel een goede teeltrotatie als de inzet van vanggewassen, zijn belangrijke maatregelen voor én het bereiken van de waterkwaliteitsdoelstellingen, én het beleid voor bodemkwaliteit en -vruchtbaarheid. De Minaraad meent dan ook dat verder moet ingezet worden op deze maatregelen.

De Raad vraagt om een globale evaluatie te maken van de huidige aanpak, omdat er aanwijzingen zijn dat de vanggewassenregeling ongewenste neveneffecten kent

⁵³ <https://www.vlm.be/nl/themas/waterkwaliteit/Mestbank/bemesting/aanwenden-van-mest/emissiearme-aanwending/Paginas/default.aspx>

⁵⁴ SALV en MINARAAD (2020), §45.

inzake teeltkeuzes en omdat de efficiëntie en zelfs de effectiviteit van bepaalde vanggewas-verplichtingen dient geëvalueerd te worden. De Raad meent dat er op diverse manieren kan bijgestuurd worden; niet allen de vanggewasregeling kan bijgestuurd worden, er kan ook overwogen worden om bepaalde rotatiesystemen in te voeren die ook vanuit fytosanitair standpunt wenselijk zijn.

- [39] **Mogelijke maatregelen in de vorm van bijstellingen van het erosiebeleid.** In uitvoering van het Vlaamse regeerakkoord maakte het Departement Omgeving recent een evaluatie van het erosiebeleid⁵⁵. Omwille van het eerder geschetste belang van erosiebestrijding om te komen tot een betere waterkwaliteit, gaat de Raad in op enkele aspecten uit deze studie.

De Minaraad vraagt vooreerst, in het kader van *fairness*, om het bereik van het erosiebeleid te verbreden, zodat alle relevante actoren gevat worden, en niet enkel de landbouwers. Dit sluit aan bij de suggestie uit de evaluatie om een bodemzorgplicht in te voeren.

De Raad steunt ook het idee uit de studie om sterker gebiedsgericht te werken, om daarmee nauwer aan te sluiten bij de problematieken van een (afstroom)gebied. De Raad herinnert daarbij aan de suggestie om de besteding van de publieke middelen te herzien⁵⁶, in dit geval om te bekijken of een grotere focus op de brongerichte maatregelen niet tot een kosten-effectiever resultaat zou leiden, doordat het de kosten voor sedimentbeheer in de waterlopen kan doen dalen.

De Minaraad sluit ook aan bij de aanbeveling uit de studie dat er meer moet worden ingezet op een effectievere controle en handhaving van de verplichtingen op het terrein. Vandaag gebeurt die controle te weinig en te weinig uniform. Dit ondergraaft niet alleen de milieuresultaten, maar ook het draagvlak, omdat de overtreders onvoldoende aangepakt worden.

Binnen de Raad is echter geen eensgezindheid over de aanbeveling uit de studie om de verplichting tot het nemen van brongerichte maatregelen te verruimen tot alle erosiegevoelige gronden.

Standpunten.

Natuurpunt en Bond Beter Leefmilieu leren uit de evaluatie dat invoering van de verplichte randvoorwaarden in 2016 veruit het meest significante resultaat heeft gehad op de vermindering van de meest erosiegevoelige percelen. De conditionaliteit (verplichte randvoorwaarden GLB) geldt enkel voor de paarse en rode percelen en niet voor de oranje en gele percelen. Opmerkelijk, want deze twee laatste zijn verantwoordelijk voor niet minder dan de helft van sedimentenstroom. De organisaties pleiten ervoor om in nieuwe mestactieplannen de gele en oranje percelen een prominentere rol te geven. Het vermijden van sedimentafvoer behoort tot de

⁵⁵ KENTER (2022)

⁵⁶ MINARAAD, SERV en SALV (2021), §31

goede landbouw- en milieupraktijken, waardoor ook het verbod op scheuren van grasland hier van toepassing zou moeten zijn .

Boerenbond wijst er op dat de auteurs van de studie aangeven dat de geformuleerde aanbevelingen niet in consensus zijn genomen en dat er geen socio-economische impactanalyse gebeurde van de voorstellen. Boerenbond benadrukt het belang van een stimulerend beleid en is ervan overtuigd dat hiermee nog betere resultaten kunnen bekomen worden. Het verplichten van maatregelen die nu via een vrijwillig beleid op oranje en gele percelen worden genomen, zal contraproductief werken voor het draagvlak. We verwijzen hier naar het standpunt in het advies over het strategisch GLB-plan 2023-2027⁵⁷. Bovendien kunnen ook vragen gesteld worden bij de modelmatige manier waarop de indeling van percelen gebeurt. Zeker voor de grote groep oranje en gele percelen is een toets op het terrein naar de erosie-gevoeligheid noodzakelijk.

- [40] **Mogelijke maatregel: ontwikkel het bodempaspoort.** Het bodempaspoort is een instrument dat het Instituut voor Landbouw-, Visserij- en Voedingsonderzoek (ILVO) ontwikkelde om landbouwers toe te staan data over hun bodembeheer te bundelen en er inzichten uit te halen. In het ontwerp van strategisch plan voor het GLB is een “ecoregeling Bodempaspoort” opgenomen die goed landbouwbodembeheer op vrijwillige basis wil stimuleren.

De Minaraad ziet veel potentie in de verdere ontwikkeling van het bodempaspoort. In de databank kunnen alle relevante gegevens verzameld worden; zowel gegevens van de landbouwer zelf, als gegevens die bij de overheden aanwezig zijn. De vraag is daarbij belangrijk wie er toegang krijgt tot deze gegevens, met welk doel voor ogen en onder welke voorwaarden. De Minaraad meent dat daarbij kan gekeken worden naar de ervaringen met de woningpas.

De Minaraad vraagt om te verzekeren dat alle relevante data van de overheden in het systeem worden beschikbaar gemaakt. Zo kan het bodempaspoort voor de landbouwer zorgen voor administratieve vereenvoudiging. De Raad vraagt ook om verder praktische tools te ontwikkelen die landbouwers helpen om de data correct te interpreteren.

De Raad raadt af om de bekomen data per perceel rechtstreeks in te zetten voor controleren, sanctioneren en belonen. Indien het bodempaspoort wordt ingezet om te belonen, moet rekening gehouden worden met het risico op *bias* in de gegevens. Indien het wordt gebruikt om te bestraffen, op basis van data die door de landbouwer zelf in het systeem wordt ingegeven, kan dat het draagvlak ondergraven en de uitrol vertragen. De Raden verwijzen in deze naar de vertrouwenskwestie uit paragraaf [18] en volgende.

Het ter beschikking stellen van de data biedt wél mogelijkheden aan de overheid om de focus voor de handhaving en de ondersteuning te verbeteren, doordat duidelijker

⁵⁷ SALV EN MINARAAD (2022), standpunt Boerenbond, Groene Kring, ABS, Ferm voor Agrarissen, VBT in alinea 58

zal zijn waar de bodemkwaliteit verbetert en waar nog niet. Daardoor komt men tot een doelgericht, eerlijk en transparant beleid, dat voortbouwt op de kennis uit het bodempaspoort, zonder dat het systeem een rechtstreekse grond voor boetes vormt. De Raad meent immers dat het beeld niet mag ontstaan dat het bodempaspoort vooral een controlerende functie heeft, omdat dit de effectiviteit van het instrument inzake sensibilisatie zal ondermijnen. De Raad wijst gaat elders in dit advies op het belang van afdoende controle.

Tenslotte vraagt de Minaraad dat het systeem zo wordt uitgebouwd dat de data kunnen gebruikt worden voor onderzoek dat kan bijdragen aan een beter bodembeleid. Op geaggregeerd niveau kunnen deze gegevens dienen om de effectiviteit van het bodembeleid te meten en de klimaatuitdagingen te monitoren. Parameters als bodemverdichting, koolstofgehalte en bodemleven zijn daarin cruciaal en kunnen ook de robuustheid van andere meetinstrumenten (zoals nitraatresidumetingen) vergroten. Op basis van de opgebouwde data kunnen betere inzichten bekomen worden over de relatie tussen bemesting, opbrengst, nitraatresidu, weersomstandigheden. Daarbij kan overwogen worden om instrumenten zoals lerende algoritmes in te zetten om deze “*big data*” te verwerken. Uiteindelijk zou dit moeten leiden tot beleidsaanbevelingen in het belang van water- en bodemkwaliteit en een duurzame voedselproductie. Ook hier moet de landbouwer als eigenaar van de data wel de keuzemogelijkheid hebben over het al dan niet gebruiken van die data.

5 Horizontale maatregelen in het mestbeleid

- [41] **Mogelijke maatregel: certificering van bemestingsadvisering.** In MAP 6 werden een reeks maatregelen aangekondigd om de kwaliteit van de bemestingsadviezen te garanderen en de implementatie ervan in de bemestingspraktijk van de landbouwer te verhogen⁵⁸. Niet al deze acties zijn uitgevoerd – de Minaraad vraagt daarom om deze acties alsnog uit te voeren en te implementeren.

De Raad vraagt daarbij dat in er in de advisering voldoende aandacht zou zijn voor de grenzen van de milieugebruiksruimte en dat daarbij onderzocht wordt of het zinvol en haalbaar is om ook gegevens inzake depositie in de methode op te nemen.

De Raad vraagt verder om te overwegen om in het systeem een zelfevaluatie in te bouwen, zodat de landbouwer kan leren en bijsturen. De Raad meent verder dat een verplichting tot het inwinnen van advies enkel aan de orde is in gebieden met slechte waterkwaliteit

- [42] **Mogelijke maatregel: verder inzetten op geschikte teelten en varianten.** De Minaraad meent dat verder moet ingezet worden op teeltveredeling en op gewassen die geschikt zijn voor zowel drogere als nattere omstandigheden – in functie van klimaatadaptatie. De Raad vraagt daarbij voor voldoende aandacht voor aanpassing van de bemestingsnormen aan deze teelten.

⁵⁸ MAP6, punt 7.2.3

- [43] **Mogelijke maatregel: benutten technische vooruitgang in het bemestingsproces.** De Minaraad ziet verder potentieel in technische verbeteringen aan het bemestingsproces, door precisiebemesting. Bij uitrol hiervan zou een reductie kunnen optreden van 3 tot 12% in gebruik van kunstmest en gewasbeschermingsmiddelen.⁵⁹ Kunstmest vertegenwoordigt 35% van het totale N gebruik en 3% van het P gebruik.⁶⁰
- [44] **Mogelijke maatregel: meer inzet op “trage” meststoffen.** De Minaraad wees hierboven al op het grote belang van een goede bodemgezondheid. In dat kader vraagt de Raad naar bijkomend onderzoek naar het gedrag en een optimalisatie van de inzet van “trage” meststoffen binnen de mestwetgeving.

De optimale inzet van groenbemesting en organische bemesting maakt integraal deel uit van een duurzame bemestingstechniek. Bepaalde trage bemestingsvormen dragen bij aan het organische stofgehalte in de bodem en bijgevolg ook aan de algemene bodemkwaliteit. Meteen na de toepassing hebben deze trage bemestingsvormen slechts een beperkt effect op de beschikbaarheid van minerale (dus niet organisch gebonden) stikstof. De micro-organismen in de bodem nemen de stikstof op tijdens de ontbinding van de organische stof en slaan ze op in hun celstructuren. Aangezien ze de bodemdeeltjes binden en specifiek schimmels bovendien een netwerk van draden vormen, gaan de voedingsstoffen op die manier niet verloren door uitspoeling. Pas wanneer de hogere organismen de micro-organismen opnemen, komt een deel van de voedingsstoffen vrij. Trage bemestingsvormen zijn dus eerder bodemverbeterend dan rechtstreeks plantenvoedend. Uit onderzoek blijkt dat het risico op uitspoeling van stikstof en fosfaat niet of nauwelijks verhoogt bij herhaalde toepassing van compost⁶¹. Ook de resten van groenbedekkers vertonen een beperkte directe stikstofwerking⁶².

- [45] **Mogelijke maatregel: bijstelling van de bemestingsnormen.** De bemestingsnormen vormen een centraal instrument in het Mestdecreet. Idealiter zijn ze afgestemd op de behoeften van het gewas, houden ze rekening met de bodem, en bieden ze garanties voor het bereiken van de milieudoelstellingen, doordat ze het risico op uitspoeling afdoende beheersen.

Standpunten

*Gezien de huidige slechte milieuresultaten, en als doorvertaling van de doelstellingen uit de Europese Green Deal, menen **Bond Beter Leefmilieu en Natuurpunt** dat de bemestingsregels strenger moeten. Ze wijzen erop dat er aanwijzingen zijn dat de huidige bemestingsnormen naar beneden kunnen, zonder grote impact op de opbrengster⁶³.*

⁵⁹ Inschatting gemaakt in het strategisch plan bij het GLB, p 99

⁶⁰ VLM (2021), p 61

⁶¹ Willekens et al., (2014), D'Hose, et al. (2016)

⁶² Presentatie Bodemkundige Dienst, gezamenlijke hoorzitting SALV-Minaraad, 24 februari 2022

⁶³ Willekens, K., 2016.

Volgens Boerenbond zijn de huidige bemestingsnormen voor werkzame stikstof gebaseerd op uitgebreid wetenschappelijk onderzoek in functie van de behoefte van het gewas, rekening houdend met de milieu-impact. Hierdoor zijn deze al bijzonder scherp om tot een economische rendabele gewasopbrengst te komen. Een verlaging van deze normen voor werkzame stikstof is dus niet aan de orde. Boerenbond ziet wel nog mogelijkheden in een aanpassing van de tussenschotten voor dierlijke en kunstmest met de inzet van verwerkte dierlijke mest ter vervanging van kunstmest (RENURE).

- [46] **Mogelijke maatregel: evalueer de bedrijfsgerichte benadering.** Het Mestdecreet (art 13, §9) bepaalt dat op een individueel perceel landbouwgrond een hoeveelheid stikstof opgebracht mag worden, die maximaal gelijk is aan het dubbele van de stikstofbemestingsnormen (uit tabel 2 van hetzelfde decreet). Op bedrijfsniveau moet de mestbalans wel in evenwicht blijven.

Deze flexibiliteit staat gekend als de “bedrijfsbenadering” en is voor bepaalde teelten belangrijk, bij voorbeeld – en zonder volledig te willen zijn – als voorraadbemesting bij boomkwekerijpercelen, fruitbomen, asperges en in functie van de koolstofopslag. Ook voor de biologische landbouw is dit een cruciale manier van werken en past dit in hun teeltrotatie. Tegelijk is voor veel andere teelten onduidelijk wat de meerwaarde is van een dubbele dosis stikstof en zal dit de risico’s op uitspoeling aanzienlijk verhogen, in het bijzonder indien het om snelwerkende meststoffen gaat.

De Raad vraagt dan ook om de bedrijfsbenadering te evalueren en te bekijken:

- wat de milieubijdrage kan zijn van een beperking van de bedrijfsbenadering;
- wat de effecten zijn voor de flexibiliteit van de landbouwer;
- wat de administratieve kost zou zijn, zowel bij de overheid als bij de landbouwers.

- [47] **Mogelijke maatregelen in verband met mestopslag:** Een afdoende mestopslagcapaciteit is van belang in functie van goede bemestingspraktijk. Een voldoende grote opslagcapaciteit zal de mogelijkheid vergroten tot het uitrijden van mest op het juiste moment en volgens de noden van de plant en bodem⁶⁴.

Standpunten

Natuurpunt en Bond Beter Leefmilieu menen dat er een hogere relatieve buffer nodig is in de mestopslag, maar dat de toepassing hiervan niet mag leiden tot méér mestopslagcapaciteit, omdat daardoor bij voorbeeld de atmosferische emissies verder zouden stijgen. Ze menen ook dat de overheid hiervoor geen extra middelen mag uittrekken. De argumentering voor grotere opslag dient volledig uitgewerkt te worden in functie van klimaatadaptatie én de flexibiliteit voor de overheid om bij uitzonderlijke weersomstandigheden uitrijregels te verscherpen zonder dat daarmee mestkelders overlopen. Een volle mestkelder mag daarbij geen argument zijn om mest uit te rijden. Belangrijk is dus dat zulke buffercapaciteiten berekend dienen te worden

⁶⁴ SALV (2022), p 12.

op worst case klimaatscenario's. Het is die buffercapaciteit die de mestwetgeving moet kunnen opleggen.

Boerenbond stelt dat de mestopslagcapaciteit voldoende groot moet zijn zodat de mest volgens de principes van de 4J's wordt uitgereden. Mest oordeelkundig uitrijden is immers gelinkt aan de klimatologische omstandigheden.

- [48] **Mogelijke maatregelen inzake mesttransport en mestsamenstelling.** De handhaving en evaluatie van de regels inzake mesttransport en – samenstelling, komen uitgebreid aan bod in het mestrapport 2021.

Standpunten

Volgens Natuurpunt en BBL zijn de systemen vandaag te gedifferentieerd en daarom ook moeilijker handhaafbaar. Ze vragen om een generiek toepasbaar systeem waarbij transporten van mestverwerkers worden opgevolgd tot op uitrijniveau en om inzake mestsamenstelling te kiezen voor één systeem.

Boerenbond stelt dat de voorwaarden voor mesttransport en mestsamenstelling nu al heel strikt zijn, waardoor de overheid dit nu ook al perfect kan opvolgen en handhaven. Het systeem moet ook werkbaar blijven op terrein.

- [49] **Mogelijke maatregelen inzake najaarsbemesting.** Eerder onderzoek heeft aangegeven dat het beleid inzake de najaarsbemesting dient geëvalueerd te worden in het licht van de veranderende klimatologische omstandigheden⁶⁵.

Standpunten

Natuurpunt en Bond Beter Leefmilieu menen dat de najaarsbemesting in vraag moet worden gesteld vanuit klimaat(adaptief) standpunt. Ze vragen een uitrijverbod op effluenten na 1/9 (minstens teelt-specifiek) en menen dat er decretaal de mogelijkheid moet worden gecreëerd om in te grijpen op de najaarsbemesting in functie van klimatologische omstandigheden. (artikel 4 Mestdecreet).

Boerenbond kan niet akkoord gaan met het eenzijdig verkorten van de uitrijregeling in het kader van droogte maar wenst dat er een degelijk systeem wordt uitgewerkt dat variabiliteit toelaat zodat de 4J's kunnen toegepast worden. Het uitrijden is zeer afhankelijk van de goede weersomstandigheden - uitrijden op een nat veld omdat de strikte data dit voorschrijven heeft negatieve effecten op de bodem (verdichting, verslemping). Effluent is een meststof met een laag stikstofgehalte maar waarmee ook water aan de bodem wordt gegeven (ook andere elementen zoals Kalium). Dit is in kader van klimaat net een waardevolle meststof.

- [50] **Mogelijke maatregelen inzake bufferzones.** Bufferzones langs waterlopen zijn belangrijk om de directe afstroom van stikstof, maar vooral van fosfaat en sediment

⁶⁵ VLM) (2018), p 90

te beperken. Voor een uitgebreide bespreking van de problematiek verwijst de Raad naar het advies “Bufferstroken langs waterlopen⁶⁶”.

Standpunten

Bond Beter Leefmilieu en Natuurpunt stellen eenvormige en makkelijk te handhaven bemestings-, pesticide- en teeltvrije bufferzones van 5 meter aan waterlopen voor, inclusief aan de grachten, als haarvaten van het watersysteem zeer belangrijk, en 10 meter op hellende percelen. Bufferstroken vormen een geïntegreerd antwoord, zowel op vlak van beperking van bodemverlies als met betrekking tot het bereiken van een goede waterkwaliteit door vermijden van nutriëntenafspoeling en depositie en afspoeling van pesticiden. Een geïntegreerde én tegelijk eenvoudige invulling ervan is daarbij belangrijk. In het SALV- en MINA advies “Bufferstroken naast waterlopen”⁶⁷ wordt een inschatting weergegeven van de oppervlakte aan landbouwgrond (1,84%) die een rol dient te krijgen als (5 meter brede) bufferzone. Bij 3 meter is dit 1,11% ; bij 10 meter is dit 3,69%. De organisaties benadrukken daarbij de effectiviteit én de efficiëntie van de zeer eenvoudige handhaving die dit principe met zich meebrengt, naast de weinig foutengevoelige, eenvoudige en dus faire toepassingsmogelijkheid ervan door de landbouwer. Deze maatregel dient meerdere doelen tegelijk, wat de prioritering ervan wenselijk maakt.

Volgens Boerenbond bewijzen bestaande bufferzones hun nut en worden ze best behouden. In risicogebieden kan onderzocht worden of bijkomende, eventueel tijdelijke bufferzones nut hebben, maar Boerenbond vraagt daarbij om de gebieden waar de waterkwaliteit voldoende is, te ontzien. Boerenbond vraagt een grondige studie die de socio-economische impact en de impact op de kavelstructuur in deze risicogebieden analyseert (gedifferentieerd naar de verschillende landbouwstreken), omdat opbrengstverliezen aanzienlijk kunnen uitvallen en tevens grondwaardeverlies kan optreden. Boerenbond vraagt om flexibiliteit te voorzien in de toepassing van bufferzones naargelang de toegepaste technieken (bv. ontheffing voor effectieve precisietechnieken) en financiële stimuli te bieden aan de land- en tuinbouwers voor bijkomende/vrijwillige bufferzones (zoals bv. voorzien via het strategisch GLB-plan).⁶⁸

6 Gebiedsgerichte maatregelen in het mestbeleid

Met de term gebiedsgerichte maatregelen verwijst de Minaraad naar de maatregelen die samenhangen met de huidige gebiedstypes⁶⁹.

- [51] **Een kwalitatief en stabiel MAP-meetnet is een randvoorwaarde.** De gebiedstypes worden afgebakend in functie van de resultaten van het MAP meetnet. De Minaraad vraagt daarom om in het MAP meetnet voldoende meetpunten te voorzien om te komen tot een gedragen beleid. De kwaliteit van het meetnet moet degelijke

⁶⁶ SALV en MINARAAD (2021)

⁶⁷ SALV en MINARAAD (2021)

⁶⁸ SALV (2022), §12

⁶⁹ https://www.vlm.be/nl/themas/waterkwaliteit/Mestbank/gebiedsgerichte_aanpak/gebiedstypes/Paginas/default.aspx

antwoorden bieden op vragen inzake de meetmethode (slapende meetpunten, droogstaande meetpunten, enz.) en de plaats waar die meetpunten liggen (invloed van externen, nitraatrijke bronnen, enz.). Volgens de Minaraad moet die discussie bij aanvang van MAP 7 gevoerd én afgerond worden, en moet er vervolgens voldoende budget zijn om het meetnet gedurende de looptijd in zijn geheel te monitoren. De Raad vraagt om verder in te zetten op digitalisering en automatisering en te onderzoeken of daardoor de meetfrequentie zou kunnen verbeteren.

- [52] **Mogelijke maatregel: aanpassingen aan de gebiedsgerichte maatregelen.** Volgens de Minaraad kan de administratieve last in de gebieden met goede waterkwaliteit dalen. Daarnaast kan, in gebieden waar de doelstellingen nog niet bereikt, maar wel binnen handbereik zijn, sterker worden ingezet op begeleiding op basis van bodemanalyses. Daarbij vraagt de Raad wel om de monitoring aan te houden, om te verzekeren dat de positieve trends zich voldoende doorzetten.

Standpunten

Natuurpunt en Bond Beter Leefmilieu wijzen op de gebiedsgerichte, integrale aanpak zoals die ontwikkeld wordt in Nederland, en waarbij de verschillende uitdagingen (Natura 2000, lucht, water, bodem, klimaat) integraal worden aangepakt⁷⁰. Volgens deze organisaties verbetert dit zowel de rechtszekerheid voor de landbouwer als voor de natuur. In gebieden waar de doelstelling niet binnen handbereik zijn, menen de organisaties dat het bestaande instrumentarium moet worden versterkt. De maatregelen in gebiedstype 1 moeten effectiever, door bv. een aanscherping van de nitraatresiduwaarden naar die van voormalige focusbedrijven of door ook in gebiedstype 1 een bemestingsreductie op te leggen. In gebiedstype 2 en 3 menen de organisaties dat maatregelen moeten opgelegd worden die beperkingen inhouden inzake de productie van gewassen met een hoog risico op nitraatuitspoeling en/of erosie. Daarnaast vragen ze om de milieukundig opgelegde bemestingsreductie apart op te leggen op zowel dierlijk als kunstmest-aandeel en dit zolang de kunstmestregistratie niet sluitend is.

Boerenbond is hier geen voorstander van, omwille van de beperkingen op de bedrijfsvoering door de landbouwers. Voor de organisatie moet een gebiedsgerichte aanpak tot doel hebben om goede resultaten te belonen.

- [53] **Equivalenten maatregelen.** De Raad vraagt om te garanderen dat er voldoende onderbouwde garanties bestaan op basis van wetenschappelijke data dat equivalente maatregelen eenzelfde milieueffect hebben op grond- én oppervlaktewaterkwaliteit als de maatregelen die erdoor worden vervangen. De implicatie is dat alvast een aantal end-of-pipe maatregelen hier niet thuishoren (zoals bv. denitrificatiebekkens of bufferstroken). Daarnaast vraagt de Raad om te verzekeren dat de commissie die de maatregelen beoordeelt, voldoende teelt-technische kennis bezit.

⁷⁰ [Addendum op het zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn](#)

7 Maatregelen buiten de landbouwpercelen

- [54] **Mogelijke maatregel: versterking van de groenblauwe infrastructuur.** De Minaraad meent dat het versterken van de groenblauwe infrastructuur kan bijdragen tot de oplossing van de problematiek van de waterkwaliteit, en tegelijk voordelen biedt inzake biodiversiteit en klimaatadaptatie.

De Raad vraagt dan ook om sterker in te zetten op helofyten in grachten en traag stromende waterlopen, om aldaar bij te dragen tot het zelfzuiverend vermogen van het watersysteem. Ook het herstel en de uitbouw van *wetlands* kan bijdragen tot het bereiken van de waterkwaliteitsdoelstellingen. De Raad wijst erop dat een aangepast beheer daarbij noodzakelijk is.

Bibliografie

- D'Hose, et al., (2016), Farm compost amendment and non-inversion tillage improve soil quality without increasing the risk of N and P leaching', Agriculture, Ecosystems and Environment, 225. p. 126-139
- Europese Commissie (2021), VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT over de uitvoering van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, op basis van verslagen van de lidstaten over de periode 2016-2019, [COM\(2021\) 1000 final](#)
- KENTER (2022), Evaluatie van het Vlaams erosiebeleid. Uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving. [Download hier](#).
- MINARAAD (2019), Advies over de ontwerpstrategie Vlaams Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) 2021-2027. [Advies 2019-011](#).
- MINARAAD (2021), Advies over Mogelijk bijkomend klimaatbeleid, Brussel, 14 oktober 2021. Advies [2021|024](#).
- MINARAAD, SERV en SALV (2021), Advies over de 3de Stroomgebiedbeheerplannen voor Schelde en Maas 2020-2027. [Advies 2021-007](#)
- NN (2021), Vlaamse Eiwitstrategie. [Download hier](#).
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) (2019). Antibioticaresistente bacteriën, resistentiegenen en antibioticaresiduen in mest, [RIVM Briefrapport 2019-0112](#).
- SALV (2022), Advies MAP 7 (deel 1). [Advies 2022-05](#).
- SALV en Minaraad (2019), Advies over het 6de Mestactieprogramma. [Advies 2019-006](#)
- SALV en MINARAAD (2020), Advies over het actieplan voedselverlies en biomassa(rest)stromen circulair 2021-2025. [Advies 2020-015](#).
- SALV en MINARAAD (2021), Advies over Bufferstroken naast waterlopen. [Advies 2021-023](#).
- SALV EN MINARAAD (2022), Advies over het Strategisch Plan Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) 2023-2027. [Advies 2022|004](#).
- VERHEEKE J. (2012), Studie betreffende de instrumenten voor natuur- en bosbeleid in functie van instandhoudingsdoelstellingen – inleiding, Minaraad, Brussel.
- Vingerhoets, R., De Backer, J., Adriaens, A., Verbesselt, S., De Corte, M., Vlaeminck, S., Spiller, M. & Meers, E. (2021) Begroting van stikstof-, fosfor- en eiwitstromen in het agrovoedingssysteem in Vlaanderen: Indicatoren voor efficiëntie en circulariteit. Studie uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving, Departement Omgeving, Brussel. [Download hier](#).
- Vlaamse Land Maatschappij (VLM) (2018), STATISTISCHE ANALYSE NITRAATRESIDU [Eindrapport 20.07.2018](#).
- Vlaamse Land Maatschappij (VLM) (2021), Mestrapport 2021. [Download hier](#).
- Vlaamse Milieumaatschappij (2021), Rapport sedimentmeetnet onbevaarbare waterlopen 2020. [Download hier](#).
- Vlaamse Regering (2019)a, Vlaams Regeerakkoord 2019 – 2024, [Download hier](#).
- Vlaamse Regering (2019), Luchtbeleidsplan 2030, [VR 2019 2510 MED.0359/2](#)
- Vlaamse Regering (2022). CONCEPTNOTA PAS, [VR 2022 2302 MED.0068/2](#)

- Willekens et al., (2014), Limited short-term effect of compost and reduced tillage on N dynamics in a vegetable cropping system, *Scientia Horticulturae*, 178, 2014, p. 79-86;
- Willekens, K., (2016). Nitrogen dynamics in relation to soil management and soil quality in field vegetable cropping systems. PhD thesis, Ghent University, Ghent, Belgium, p. 178