

Minaraad

Herman Teirlinckgebouw
Havenlaan 88 bus 15
1070 Brussel
T 02 558 01 30
E info@minaraad.be
www.minaraad.be

Dhr. Jan Peumans
Voorzitter Vlaams Parlement

Leuvenseweg 86,
1000 Brussel

Datum: 2 mei 2019
3 mei 2019
Uw bericht van: 4 april 2019

Vragen naar / e-mail: Jan Verheeke, jan.verheeke@minaraad.be
Koen Carels, kcarels@serv.be
Uw kenmerk: Dec/gvm/squ/190404.003

Betreft: De adviesvraag inzake het voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018, en van het decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, wat de implementatie van het zesde Mestactieprogramma betreft

Mijnheer de voorzitter,

De Minaraad en de SALV hebben uw in rand vermelde adviesvraag in goede orde ontvangen. Het **6^{de} Mestactieprogramma** (6^{de} MAP) wordt opgemaakt in uitvoering van een vierjaarlijkse cyclus in uitvoering van de Europese Nitraatrichtlijn. Het oogmerk is om een reductie te bekomen van de nutriëntenverliezen uit land- en tuinbouw, om zo de waterkwaliteit in overeenstemming te brengen met de doelen van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. Met het 6^{de} MAP wordt nu ingezet op een meer gebiedsgerichte aanpak – door het gericht inzetten van maatregelen in gebieden waar de doelen nog niet bereikt zijn – en op een betere handhaving en implementatie.

Net zoals dat bij de vorige programma's het geval was, worden de maatregelen van dit 6^{de} MAP concreet ingevoerd via **bijstellingen aan het Mestdecreet**. Deze doorvertaling gebeurt met het voorliggende voorstel van decreet. Medio 2020 zou er ook, aldus het voorstel, **een evaluatie** plaatsgrijpen, om te zien *“of de resultaten van de waterkwaliteit in overeenstemming zijn met de Europese en Vlaamse waterkwaliteitsdoelstellingen”*, dan wel of er *“extra maatregelen”* nodig zijn.

In de gegeven situatie, vanuit pragmatische gronden, en op voorwaarde dat er degelijk gevolg wordt gegeven aan de hierna verleende aanbevelingen, wordt gesteld dat het goed is dat dit voorstel van decreet gestemd zou worden. Hiermee wordt immers een zekere continuïteit bekomen voor de betrokkenen: er komt een wettelijk verankerd mestactieplan dat kan worden gekoppeld aan een Europees toegestane derogatie. Zonder die continuïteit wordt het nog moeilijker om op het terrein en binnen een afzienbare tijd een bijsturing in de goede richting te kunnen genereren.

Ten gronde beklemtonen de Raden het gezamenlijk belang dat hun raadsorganisaties hebben bij een geslaagd mestbeleid: een beleid dat er toe leidt dat de **waterkwaliteit** van oppervlakte- en grondwater **merklijk en structureel verbetert**. Volgens de Raden is een effectief mestbeleid een beleid dat ...

- ... **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.
- ... **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;
- ... **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 – i.e. een te laag risico op betekenisvolle sanctiëring in verhouding tot het zgn. “rendement” van een overtreding – moeten geneutraliseerd worden.
- ... **adaptief** hoort te zijn: de resultaten op het terrein worden in belangrijke mate beïnvloed door de wisselende weersomstandigheden; als gevolg van de klimaatverandering zullen dergelijke wisselingen veelvuldiger en uitgesprokener voorkomen; het is belangrijk om die ontwikkelingen niet alleen mee te nemen in de evaluatie achteraf, maar hier op ook bij de beleidsvorming te anticiperen.

De Raden menen dat een beleid dat hieraan beantwoordt, nood heeft aan **good governance**, i.e. voortdurende, goed geoliede en onderling wisselwerkende processen van administratief-technisch ondersteunen, kennisopbouw, overleg, advies en politieke besluitvorming. Wat dit betreft zijn er de afgelopen jaren inspanningen geleverd (onder meer het “Onderzoeks- en voorlichtingsplatform duurzame bemesting” en de “Opvolgingscommissie Mestactieplan (OMAP)”), maar het kan nog beter:

- Het is nodig de diversiteit van functies in die *governance* te onderkennen en te respecteren, aangezien ze elk een **eigen dynamiek** hebben. De wisselwerking tussen de processen is belangrijk en zou helderder vastgelegd kunnen worden, maar het mixen ervan is onwenselijk.
- Het blijft nodig dat er een permanente **ambtelijke overleg- en werkgroep** zou zijn, waaraan representanten van de omgevings- en landbouwadministraties deelnemen. Zij volgen genomen beleidsopties op en stellen nieuwe beleidsopties voor om de doelen te behalen die later afgetoetst worden bij de maatschappelijke klankbordgroep. Tevens staat dergelijke overleg- en werkgroep garant voor een afstemming met aanpalende maar voor het mestbeleid relevante beleidsprocessen. Er is blijvend nood aan een **wetenschappelijk panel**, dat multidisciplinair is samengesteld (met inclusie van landbouw-, milieu-, *governance*- en socio-economische expertise) en waaraan in vroege fase van de beleidsvorming vraagstukken kunnen worden voorgelegd. De ambtelijke overleg- en werkgroep definieert de onderzoeksnoden, initieert het onderzoeksprogramma en de ad-hocvragen. Daarnaast dient de impact van niet-

landbouwactiviteiten in het licht van de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water nader onderzocht worden.

- Er is nood aan een goed gestructureerde **maatschappelijke klankbordgroep**, waaraan ontwikkelingen en ontwerpen worden voorgelegd, om praktische ervaringen en reflecties van de stakeholders te capteren en om, in een iteratief proces, huiswerk mee te geven aan de ambtelijke overleg- en werkgroep. Het is belangrijk dat dergelijke klankbordgroep op een evenredige manier is samengesteld met de relevante stakeholders.
- Er is nood aan de kans tot terugkoppeling in de vorm van **strategisch advies**, in functie van het politieke besluitvormingsproces. De adviesraden kunnen met hun adviezen een expliciet beeld verschaffen van het draagvlak bij het middenveld voor bepaalde oplossingsrichtingen. Dergelijke terugkoppeling dient reeds van bij de fase van strategische conceptnota's aan te vangen en voorafgaand aan de technische onderhandeling met de Europese Commissie, zodat de adviezen op een transparante manier mee kunnen genomen worden in het overleg met Europa.
- Er is nood aan tijdige **politieke besluitvorming** die op een transparante en krachtige wijze gebruik maakt van de resultaten van deze *governance*, zodat de nodige actieprogramma's tijdig tot stand komen. Hierdoor heeft de rechtsonderhorige tijdig de kans om zich aan de nieuwe regelgeving aan te passen.

Artikel 16 van het voorstel tot decreet stelt: *“Er wordt uiterlijk op 1 juli 2020 nagegaan of de resultaten van de waterkwaliteit in overeenstemming zijn met de Europese en Vlaamse waterkwaliteitsdoelstellingen, zoals onder andere opgenomen in het zesde mestactieplan, voor de periode 2019 tot en met 2022. Als blijkt dat de vooropgestelde doelstellingen niet gehaald worden, neemt de Vlaamse regering extra maatregelen om in overeenstemming te zijn met de vooropgestelde doelstellingen.”*

De Raden menen dat er medio 2020 nog geen sluitende conclusies zullen kunnen getrokken worden over de *“absolute”* effectiviteit van MAP6, wat niet wegneemt dat een evaluatie zinvol is op basis van opgedane ervaringen en een verdere verfijning van de modellering. Een tijdige voorbereiding van de evaluatie van de doelstellingen is volgens de Raden hierbij van belang. Wat dit betreft dient ook de link gelegd te worden met de voorbereiding van de stroomgebiedsbeheerplannen, waar het MAP een bouwsteen van uitmaakt.

De in de zomer van volgend jaar door te voeren evaluatie moet daarom goed voorbereid worden. Dit is iets waarmee reeds in het najaar 2019 een aanvang kan worden gemaakt:

- Om op een gedocumenteerde wijze de diagnose te stellen i.v.m. wat er goed en fout loopt in het mestbeleid en om eventueel nieuwe oplossingsrichtingen voor te kunnen stellen, kan er reeds op korte termijn analyse gemaakt worden o.b.v. bestaand onderzoek en inzichten en kunnen bijkomende **onderzoeksvragen** opgemaakt worden die op korte termijn inzichten verschaffen over de verschillende aspecten van het mestbeleid, zowel op milieu- als landbouw-technisch vlak als op raakvlakken met andere beleidsvelden.
- Het **palet van de te betrekken onderzoekers** zal op korte termijn verbreed moeten worden in functie van de op te maken SWOT-analyse en de geformuleerde onderzoeksvragen.
- Onderzoeksopdrachten en voorlopige onderzoeksresultaten moeten op korte termijn en ten voorlopige titel worden doorgesproken door de **maatschappelijke klankbordgroep**; deze *feedback*

kan op een transparante wijze doorwerken in de verdere uit- of afwerking van de onderzoeksresultaten en in de eruit resulterende beleidsvoorstellen.

Uit deze voorbereidende onderzoeksactiviteiten moet er een SWOT-analyse voortkomen die toelaat te doorgronden welke mogelijke beleidsopties aan de orde gesteld kunnen worden, eenmaal de evaluatie van 2020 doorgevoerd wordt. Het mandaat en de *governance* van deze onderzoeks- en evaluatieprocessen moeten dusdanig zijn dat de eruit resulterende bevindingen niet zonder meer terzijde kunnen worden geschoven.

De Raden vermoeden dat dit op korte termijn door te voeren onderzoek kan leiden tot een systeemanalyse, waarbij sociaaleconomische en andere **aandrijvers** geïdentificeerd worden. Op basis van de resultaten van dit onderzoek kan dan oplossingsgericht gewerkt worden, onder meer in de richting van **systeminnovatie**. Deze innovatie zal niet alleen betrekking hebben op het te voeren mestbeleid, maar mogelijk ook op ingrepen bij **aanpalende beleidsvelden en beleidsdomeinen** als **verder in de keten** (tot bij de consument).

Met de meeste hoogachting,

Hendrik Vandamme
Voorzitter SALV

Pieter Verbeek,
Voorzitter Minaraad