

MAP 5

Actieprogramma ter uitvoering van de Nitraatrichtlijn

Datum van goedkeuring

30 april 2015

Volgnummer

2015 | 008

Coördinator + e-mailadres

Ir. Dirk Uyttendaele, dirk.uyttendaele@minaraad.be

Inhoud

Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving	6
Dossierbeschrijving	7
Uitgangspunten voor het advies	9
1 Gevolgen van vermessing voor milieu, gezondheid en economie	9
2 Landbouw grootste stikstof- en fosfaatvervuiler.....	11
3 Voortgang en evolutie van de waterkwaliteit.....	14
Aanbevelingen	19
4 Integratie met andere beleidsplannen	19
4.1 Integratie met SGBP, coördinatie van procedures en processen	19
4.2 Afstemming met Actieplan Duurzaam beheer van biomassa(rest)stromen 2015-2020	22
5 Waterkwaliteit	23
6 Focusbedrijven	26
7 Nitraatresidu.....	29
8 Fosfaatbemestingsnormen.....	29
9 Tuinbouw	30
10 Controle en handhaving	30
11 Andere	32
11.1 Steunverlening voor verplichte maatregelen	32
11.2 Preventief beleid.....	32
11.3 Tussentijdse evaluatie	34
11.4 Onderzoek en kennishiaten.....	35
11.5 Mestverwerking en milieuvorwaarden m.b.t. gebruik van effluenten	36
12 Plan-MER	37
12.1 Impact MAP 5 op ontwikkelingsruimte biologische landbouw	37
12.2 Inperken van uitbreidingsmogelijkheden via mestverwerking en afbouw van de veestapel	38
Lijst van afbeeldingen.....	41
Referentielijst.....	42

Krachtlijnen

De Minaraad brengt uit eigen beweging advies uit over het ontwerp Actieprogramma ter uitvoering van de Nitraatrichtlijn 2015-2018, afgekort MAP 5. De Raad steunt zijn advies op een aantal uitgangspunten: 1) Gevolgen van vermesting voor milieu, gezondheid en economie; 2) Landbouw grootste stikstof- en fosfaatvervuiler; 3) Voortgang en evolutie van de waterkwaliteit. Ieder van die uitgangspunten wordt met recente bronnen onderbouwd.

In zijn aanbevelingen volgt de Minaraad zoveel mogelijk de indeling van het digitale inspraakformulier dat met het oog op het openbaar onderzoek op de website van de VLM is gepubliceerd. Maar vooraf gaat hij in op de afstemming, coördinatie en integratie van aanpalende beleidsdocumenten, procedures en processen. Eerst besteedt hij aandacht aan de integratie met de ontwerp stroomgebiedbeheerplannen (SGBP). In een tweede punt legt hij het verband met het ontwerp van Actieplan biomassa(rest)stromen. Opvallend is dat beide plannen wel de relatie leggen met MAP 5 maar dat ze omgekeerd niet als referentiekader worden genoemd of gebruikt. De Raad benadrukt dat het MAP 5 moet afgestemd zijn met beide plannen, het SGBP inzake het integraal waterbeleid en het Actieplan biomassa(rest)stromen inzake de materialenhierarchie. De Minaraad wijst er op dat de maatregelen van MAP 5 die een verbetering van de waterkwaliteit beogen feitelijk deel zullen uitmaken van de definitieve SGBP. Over die SGBP is de Vlaamse overheid decretaal verplicht om het advies te vragen van de strategische adviesraden. De Raad meent dat bijgevolg ook het advies over MAP 5 moest gevraagd worden. De Raad wijst er ook op dat de maatregelen van MAP 5 doorgerekend moeten worden met het milieukostenmodel van het SGBP om ze te beoordelen op efficiëntie en ze te onderwerpen aan een disproportionaliteitsanalyse.

De Raad wijst er op dat, met de mestactieprogramma's, de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn moeten bereikt worden in het MAP-meetnet. Maar het ontslaat Vlaanderen niet van de verplichting om tegelijk ook te voldoen aan de verplichting van de Kaderrichtlijn water, wat in het operationele meetnet van VMM in de Vlaamse oppervlaktewaterlichamen gemeten wordt. De kwaliteitseisen zijn strenger voor deze laatste dan voor het MAP-meetnet en tegelijk is de kwaliteit in het operationeel meetnet afhankelijk van de resultaten in het MAP-meetnet. Dit toont aan dat de landbouw, evenredig aan zijn verantwoordelijkheid, nog een bijkomende inspanning zal moeten leveren om de doelstellingen van de Kaderrichtlijn te bereiken. De beste aanpak daartoe is een evenwichtig MAP-meetnet dat een realistische weergave is van de landbouwimpact van de ruimere omgeving op een meetpunt. Daarom vraagt de Raad dat het CVBB en de waterkwaliteits-

groepen niet overmatig gefocust zouden zijn op de relevantie van rode meetpunten.

Omtrent de opdeling in focus- of niet-focus-bedrijven steunt de Raad het principe van de getrapte verstrenging maar hij vraagt om dit principe helderder te verankeren in het actieprogramma. Hij wijst ook op een incoherentie in de afbakening van focusgebieden en wijst er op dat een bedrijfsgerichte aanpak accurater is in de afbakening. Om vast te stellen waar bedrijfscontroles wenselijk zijn suggereert de Raad enkele prioriteringscriteria: speerpunt- en aandachtsgebieden, bekkens met een aanzienlijke doelafstand en risicoanalyses. Ten slotte wijst de Raad er nog op dat bemestingsreductie als maatregel in de praktijk moeilijk controleerbaar is.

Aangaande de fosfaatbemestingsnormen vraagt de Raad efficiënte prioriteiten voor terreinonderzoek m.b.t. fosfaatbemestingsnormen. Er moet rekening mee gehouden worden dat alle niet bemonsterde percelen vanaf 2017 hoe dan ook in de hoogste categorie worden ingedeeld. De Minaraad wijst ook op het risico van zelfsturing door de landbouwers voor de effectiviteit van P-uitmijning. Hij is er ook van overtuigd dat meer korte termijn winsten haalbaar zijn via een afstemming van het wetgevend kader m.b.t. bufferafstanden langs waterlopen en via erosiebeleid.

De Minaraad steunt de recirculatie van nutriënten in de grondloze tuinbouw en de audits daartoe van VLM. Maar wat het afzetten van de spuistroom betreft, moet voldaan zijn aan de bemestingsregels en legt de Raad de parallel met de afzet van effluent.

Het actieprogramma verwijst wel naar een aantal initiatieven, maar de Raad vreest dat er daarvoor onvoldoende capaciteit voor controle en handhaving zal zijn. Hij vraagt meer aandacht voor de controle van de bemestingsregels op het terrein en van de mestverzamel punten en tijdelijke opslageenheden. Overtredingen op die regels kunnen een bijzonder negatief milieueffect hebben. Terreincontroles zijn ook een sensibiliserend instrument.

De Raad vraagt om het preventief beleid te blijven benadrukken. Dat gaat o.a. op de toepassing van nutriënt-arme veevoeders (lopend beleid), erosiepreventie en zeker ook op een vermindering van de mestproductie. Ook stelt de Minaraad vast dat het concept van bemestingsvrije bufferafstanden anders wordt ingevuld in het Mestdecreet en het Decreet integraal waterbeleid (DIW). Hij pleit voor de afstemming op basis van het DIW omdat rechtstreekse verontreiniging, afspoeling of uitspoeling van nutriënten een belangrijk milieueffect hebben.

De Raad stelt vast dat een tussentijdse evaluatie is gepland in 2017 en dat dit mogelijk leidt tot verscherpte maatregelen in 2018. Die maatregelen zijn nog niet ingevuld. De Raad doet terzake enkele suggesties en heeft er

alle vertrouwen in dat hij hierover in het kader van de wijzigingen aan het Mestdecreet nog een advies zal kunnen uitbrengen.

De Minaraad vraagt ook om via onderzoek kennislaten verder weg te werken. Het gaat zowel over de verderzetting en/of verdieping van lopend onderzoek als over nieuw onderzoek.

De Raad hecht ook veel belang aan de afzet van effluent, vooral omdat uit de praktijk gebleken is dat deze meer nutriënten bevat dan vermoed. Hij vraagt ook om daarmee rekening te houden bij de effecten van mestverwerking.

Omtrent de plan-MER stapt de Raad mee in de suggestie om specifieke bemestingsregels voor de biologische landbouw te hanteren. En hij vraagt de inperking van de uitbreidingsmogelijkheden via mestverwerking te overwegen. Dat is een middel om de veestapel progressief af te bouwen. Om die keuze beter te onderbouwen vraagt hij om het alternatieve plan-MER-scenario grondiger af te wegen en vooral om het milieueffect ervan te herbekijken.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	Niet van toepassing
Naam adviesvrager + functie	Niet van toepassing,
Rechtsgrond van de adviesvraag	DABM, Artikel 11.2.1, 1° en 2°
Adviestermijn	Tot en met het einde van het openbaar onderzoek dat loopt tot en met 4 mei 2015
Samenwerking	Niet van toepassing
Overlegcommissie	W.C.M.H. + W.C.S.G.
Vergaderingen: soort + datum	2, 9 en 16 april 2015

Over het MAP 5 werd geen advies gevraagd aan de strategische adviesraden door de bevoegde instanties. Op basis van het DABM, artikel 4.2.11, § 1¹ wordt een openbaar onderzoek georganiseerd over het ontwerp van programma en de plan-milieueffectrapportage (plan-MER). Het openbaar onderzoek over het ontwerp-MAP 5 loopt van 6 maart 2015 tot en met 4 mei 2015.

De uitvoering van de plan-MER waarin de effecten van het ontwerp-mestactieprogramma op het leefmilieu onderzocht worden, is één van de stappen in de totstandkoming van het vijfde mestactieprogramma. De opmerkingen uit het openbaar onderzoek zullen in overweging genomen worden bij de vaststelling van het definitieve mestactieprogramma 2015-2018.

De volgende documenten worden tijdens het openbaar onderzoek voorgelegd:

- Ontwerp-mestactieprogramma 2015 - 2018
- Plan-MER + goedkeuringsverslag

De Minaraad heeft beslist om uit eigen beweging advies uit te brengen over het actieprogramma inzake MAP 5.

De Boerenbond onthoudt zich bij dit advies omdat hij het advies van de SALV hierover onderschrijft. VOKA en UNIZO onthouden zich bij dit advies.

¹ De initiatiefnemer maakt, voor zover als nodig, het ontwerp van plan of programma samen met het plan-MER, de beslissing vermeld in artikel 4.2.8, § 6, en de beslissing vermeld in artikel 4.2.10, § 2, over aan het college van burgemeester en schepenen van elke gemeente waarvoor het ontwerp van plan of programma relevant is, en dit met oog op de raadpleging ervan dat minstens zestig dagen duurt.

Dossierbeschrijving

- [1] De Nitraatrichtlijn heeft tot doel de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen, en - verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen (Art. 1). Verder stelt de Richtlijn (art.3, lid 2): *De Lid-Staten wijzen binnen twee jaar na kennisgeving van deze richtlijn alle hun bekende stukken land op hun grondgebied die afwateren in de overeenkomstig lid 1 vastgestelde wateren en die tot verontreiniging bijdragen als kwetsbare zones aan.* En ze legt ook op (art. 5, lid 1): *Binnen twee jaar na de in artikel 3, lid 2, bedoelde eerste aanwijzing [...] dienen de Lid-Staten ter bereiking van de in artikel 1 genoemde doelstellingen actieprogramma's op te stellen voor de aangewezen kwetsbare zones.* Hetzelfde artikel, lid 7 ten slotte luidt: *De Lid-Staten bezien hun actieprogramma's, met inbegrip van de eventueel krachtens lid 5 genomen aanvullende maatregelen, ten minste eens in de vier jaar opnieuw en herzien deze zo nodig. Zij stellen de Commissie in kennis van wijzigingen in de actieprogramma's.*
- [2] Het Mestdecreet² heeft het gehele grondgebied van het Vlaamse Gewest als kwetsbare zone water aangeduid, maar de Vlaamse Regering kan de aanduiding om de vier jaar opnieuw bezien en zo nodig herzien (artikel 6).
- [3] In het 'Ontwerp actieprogramma nitraatrichtlijn 2011-2014 van Vlaanderen' stelde: *Het Vlaamse Gewest formuleert ambitieuze doelstellingen en wil de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn³ bereiken binnen de 2 volgende actieprogramma's. De doelstelling voor de volgende twee actieprogramma's is het verlagen van het percentage van de meetpunten in het MAP-meetnet oppervlaktewater die de drempelwaarde van 50 mg NO₃⁻/l overschrijden, tot een zo laag mogelijke waarde. Aangezien de monitoring wordt uitgevoerd in een zeer dicht netwerk in zeer kleine waterlichamen – de 'haarvaten' van het hydrografisch netwerk – kan niet worden uitgesloten dat overschrijdingen van de drempelwaarde worden vastgesteld in een beperkt deel van de meetpunten.* Dit slaat bijgevolg zowel op MAP 4 als op MAP 5.
- [4] Over MAP 5 stelt het ontwerp Actieprogramma: *"Om de in het 5^{de} Actieprogramma bepaalde doelstellingen te bereiken, zal Vlaanderen een versterkte gebiedsgerichte aanpak toepassen die strengere maatregelen zal opleggen in focusgebieden met een ontoereikende waterkwaliteit. Een geïntegreerde*

² Decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen.

³ Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, Publicatieblad nr L 375 van 31 december 1991, p.1-8.

bedrijfsaanpak van de bemesting zal centraal staan in het 5^{de} Actieprogramma, om een efficiënter gebruik van meststoffen te verzekeren. Om de veerkracht van de bodem te versterken, zal de toevoeging van organisch materiaal worden bevorderd, zonder het buffervermogen voor stikstof en fosfor te overschrijden”.

Uitgangspunten voor het advies

1 Gevolgen van vermisting voor milieu, gezondheid en economie

- [5] Te hoge nitraatconcentraties in het water zorgt voor **stijgende kosten voor de volksgezondheid**, door een verhoogd risico op maag- en darmkanker en infectieziekten. Vooral jonge kinderen zijn kwetsbaar voor te hoge nitraatconcentraties in het drinkwater. In België bedraagt de maximaal toegestane concentratie in het drinkbaar leidingwater 50 NO₃⁻mg/l. De maximale norm die door Kind en Gezin⁴ wordt voorgeschreven voor **zuigelingen en zwangere vrouwen** bedraagt 10 NO₃⁻mg/l. Op verschillende plaatsen in Vlaanderen bevat het leidingwater hogere nitraatconcentraties.

Uiteraard leidt vermisting ook tot ziekte bij het vee, naast een vermindering van de kwaliteit van de gewassen, daling van de opbrengst.

De Minaraad wijst in dat verband ook naar het advies "*De invloed van stikstof op de gezondheid*" van de Nederlandse Gezondheidsraad. Die raad wijst er eveneens op dat het te veel aan stikstof in het milieu ook slecht is voor de volksgezondheid. Door het beleid tegen mestoverschotten en luchtverontreiniging wist de overheid in voorgaande jaren de situatie wel te verbeteren. De Gezondheidsraad pleit voor een intensivering van het stikstofbeleid, om daardoor een schoner milieu te bekomen en gezondheidsrisico's te verminderen⁵.

- [6] Naast dit alles draagt vermisting wezenlijk bij tot **stijgende kosten voor productie van drinkwater en proceswater** door vervuiling van het water met zware metalen, pesticiden, sulfaat en een toegenomen waterhardheid. Dit drijft onder andere de drinkwaterfactuur de hoogte in.
- [7] Vermisting vormt tot slot een ernstige bedreiging voor natuur en biodiversiteit:
- de kwaliteit van vegetaties op voedselarme en matig voedselarme gronden gaat door vermisting achteruit en zorgt voor een algemene daling van de soortenrijkdom. In 2009 werd op 74% van de opper-

⁴ "Leidingwater is ook geschikt voor zwangere vrouwen op voorwaarde dat het nitraatgehalte niet hoger is dan 10 mg/liter. [] Wordt de norm van 10 mg/liter overschreden, geef dan de voorkeur aan mineraalarm niet-bruisend flessenwater." Kind en Gezin, Eet gezond, <http://www.kindengezin.be/zwangerschap-en-geboorte/zwanger/voeding-en-beweging/eet-gezond/>

⁵ Gezondheidsraad, signalement "De invloed van stikstof op de gezondheid", Den Haag, 10 december 2012, <http://www.gezondheidsraad.nl/nl/taak-werkwijze/werkterrein/gezonde-leefomgeving/de-invloed-van-stikstof-op-de-gezondheid>

vlakke natuur de kritische last voor vermessing overschreden. De huidige vermestingswaarden zijn een belangrijke bedreiging voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen.

- te veel nutriënten in het oppervlaktewater zorgt voor een daling van de soortenrijkdom van de watergebonden planten en dieren.
- te veel fosfaten in de bodem zorgt voor een doorslag naar het grondwater, waardoor de grondwaterafhankelijke terrestrische ecosystemen bedreigd worden en er bovendien een aanvoer van nutriëntenrijk grondwater naar het oppervlaktewater kan optreden.
- Geen enkele van de 194 Vlaamse en 499 lokale wateren voldoet aan de strenge Europese normen. Dat blijkt uit het laatste rapport van de Vlaamse Milieu Maatschappij.

"Bij de Vlaamse waterlopen haalt 20 procent de score 'matig'. Maar geen enkele van de 700 doet het dus goed, terwijl Europa 15 jaar geleden 2015 vooropstelde als deadline. Eerlijk is eerlijk, geen enkel Europees land haalt die deadline, maar uit cijfers van het Europees Milieuoagentschap van 2012 blijkt dat ons land er met nul procent samen met Nederland het slechtst voorstaat."

De Standaard, 23 maart 2015

- [8] De totale schade door stikstof voor de EU-27 wordt in de *European Nitrogen Assessment* (ENA) geschat op 70 tot 320 miljard euro per jaar of 150 tot 750 euro per Europeaan⁶. Daarvan heeft 75% betrekking op schade aan volksgezondheid en luchtverontreiniging. De schade komt overeen met 1 tot 4% van het besteedbaar inkomen in de EU⁷. Deze **schaduwkost** is volgens het ENA **dubbel zo hoog als de economische baten van bemesting**.

Volgens hun laatste schatting⁸ vertegenwoordigde de schade aan de natuur en volksgezondheid door stikstofuitstoot van landbouw, industrie en verkeer in 2008 een kost van 75 tot 485 miljard euro in de Europese Unie. Daarvan komt 35 tot 230 miljard euro voor rekening van de landbouw.

⁶ De Nederlandse Gezondheidsraad berekende dat voor Nederland de schatting € 200-1.000 per inwoner per jaar bedraagt. (Ibidem, p.9/44).

⁷ Sutton M., Howard C., Erisman J., Billen G., Bleeker A., Grennfelt P., van Grinsven H., Grizzetti B., The European Nitrogen Assessment, <http://www.nine-esf.org/ENA-Book>, p.513/664. First published 2011, Printed in the United Kingdom at the University Press, Cambridge

⁸ Eos, april 2015, magazine publicatiedatum: 16 maart 2015, p.36-40.

Voor België wordt de schade aan natuur en volksgezondheid van stikstofvervuiling door landbouw geraamd op 4 miljard euro.

Daarnaast moeten ook de kosten voor het handhavings- en begeleidingsmechanisme om erop toe te zien dat de waterkwaliteitsnormen gehaald kunnen worden, in rekening gebracht worden. Ook gaan er heel wat onderzoeks- en investeringsmiddelen naar de ondersteuning en verdere ont-plooiing van het huidige mestbeleid, in het bijzonder naar het luik mestverwerking. Van deze kosten werd nog geen becijferde inschatting gemaakt.

2 Landbouw grootste stikstof- en fosfaatvervuiler

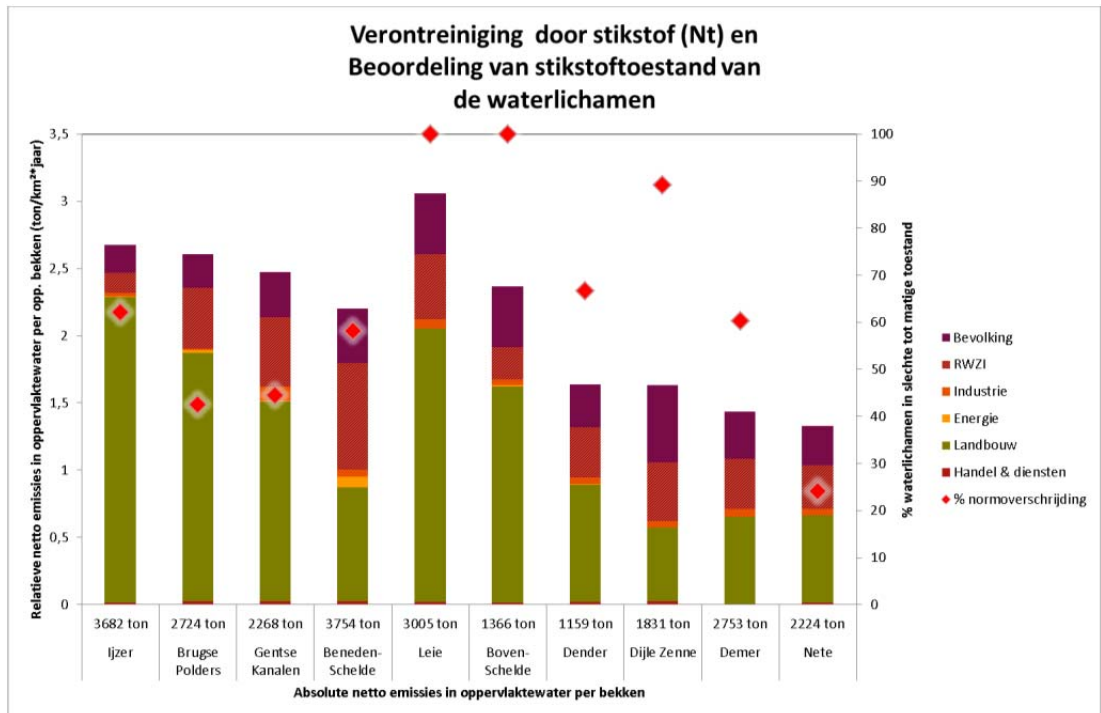
"Van de Vlaamse waterlichamen voldeed in 2012 [] 30% voor stikstof totaal. Voor fosfor totaal, waarvoor MINA-plan4 geen expliciete doelstelling geeft, voldeed slechts 2% van de Vlaamse waterlichamen aan de norm. Om de waterkwaliteit verder te verbeteren is het nodig de openbare waterzuivering verder uit te breiden en te verbeteren. Daarnaast is er vooral nog een reductie van de verliezen vanuit de landbouw nodig.

De bevolking met afvalwater dat niet op RWZI wordt gezuiverd, heeft nog steeds een groot aandeel in de belasting van het oppervlaktewater. [] Ook voor de belasting met fosfor (Pt) (654 ton) en stikstof (Nt) (4.281 ton) zijn ze een belangrijke bron. RWZI's die in hoofdzaak huishoudelijk afvalwater zuiveren, zijn verantwoordelijk voor een even groot aandeel (CZV 22.961 ton, Nt 5.132 ton, Pt 574 ton).

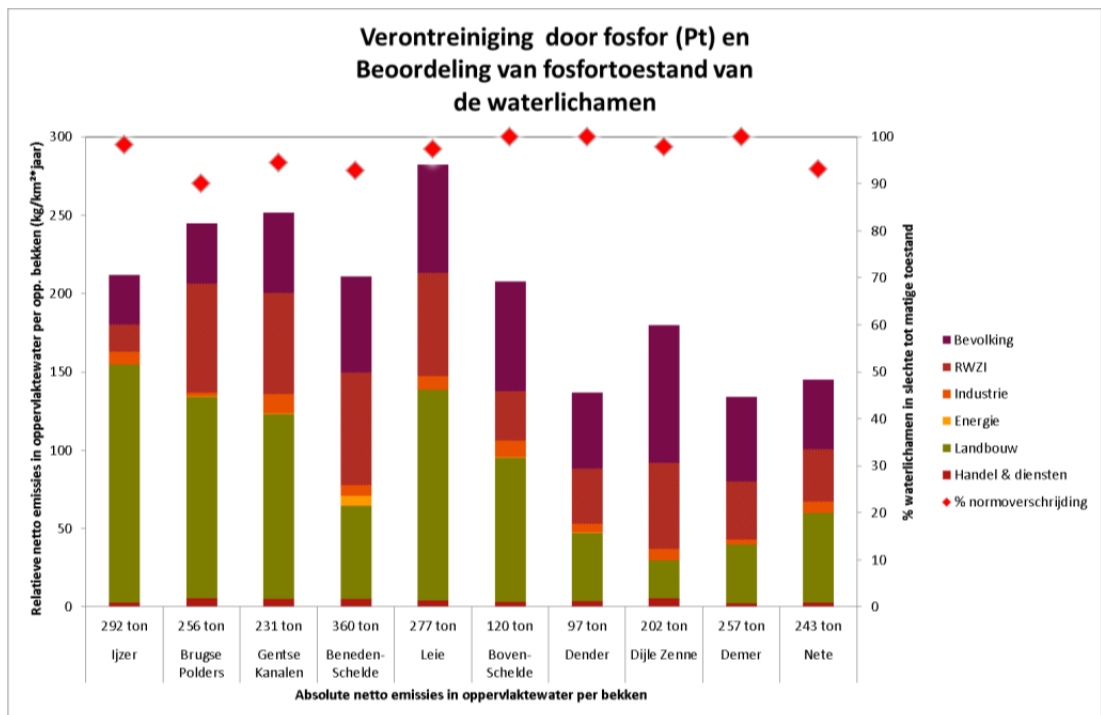
De landbouw is verantwoordelijk voor het grootste aandeel van de totale jaarlijkse stikstofvracht (14.344 ton) en de totale fosforvracht (964 ton) die in het oppervlaktewater terechtkomt."

Ontwerp Stroomgebiedbeheerplan voor de Schelde 2016-2021⁹

⁹ CIW, Ontwerp Stroomgebiedbeheerplan voor de Schelde 2016-2021, Beheerplan Vlaams deel internationaal stroomgebieddistrict Schelde, p.60/388.

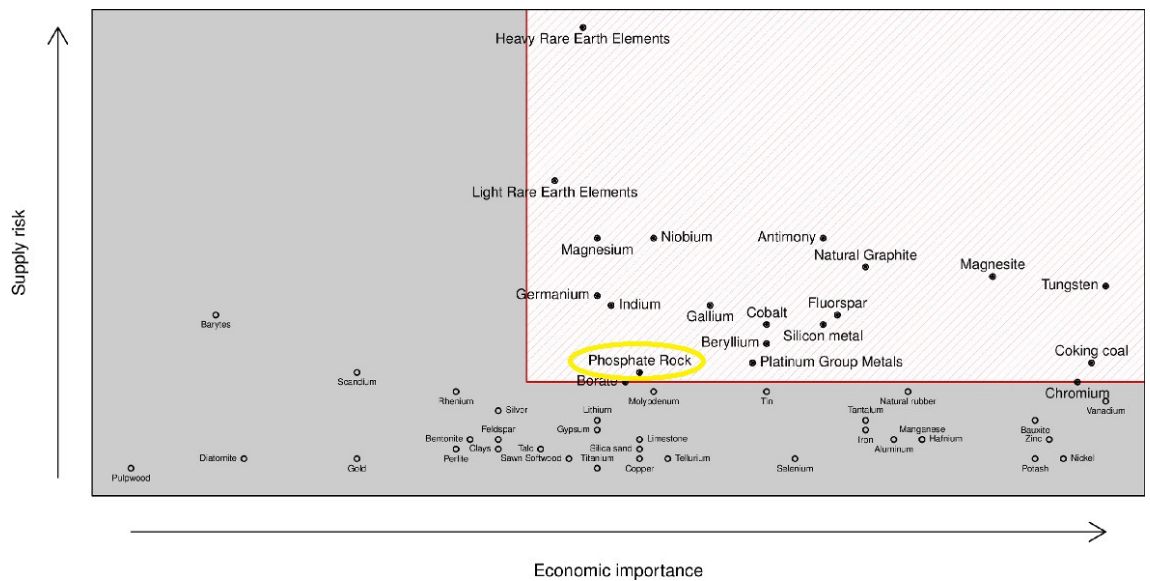


Figuur 1: Stikstof (Nt): netto-emissies en beoordeling van de toestand (SGD Schelde, 2012 of 2011 voor landbouwcijfers)
(Ontwerp Stroomgebiedbeheerplan voor de Schelde 2016-2021, Beheerplan Vlaams deel internationaal stroomgebieddistrict Schelde, figuur 17, p.61/388).



Figuur 2: Fosfor (Pt): netto-emissies (SGD Schelde, 2012 of 2011 voor landbouwcijfers) (Ibidem, Figuur 18)

[9] **Fosfaaterts is een kritische grondstof.** De fosfaatproblematiek van meststoffen, door de aanwezigheid van fosfaat in ons oppervlakte- en grondwater staat in schril contrast met het voorkomen van fosfaaterts op de lijst van 20 kritische grondstoffen die door de Europese Commissie werd vastgelegd. Voor deze lijst van kritische grondstoffen (*'Critical Raw Materials'*) liet de Europese Commissie in 2010 41 grondstoffen onderzoeken. Op basis van hun hoog economisch belang voor de EU en het hoge risico voor hun beschikbaarheid werden daarvan 11 CRMs geselecteerd en gepubliceerd¹⁰. In 2013 werden 54 grondstoffen onderzocht. Dat leidde tot een herziene lijst¹¹ van 20 CRMs (zie Figuur 3). Daarin werd 'natuurfosfaat' als nieuwe kritische grondstof opgenomen.



Figuur 3: Op een totaal van 54 onderzochte stoffen werden 20 stoffen geselecteerd op basis van de criteria 'economisch belang' en 'voorzieningsrisico'.

Fosfaatertsen worden vooral gebruikt voor de productie van meststoffen (tot 82% van de fosfaatproductie), van detergents en van diervoeder. Door de toename van de wereldbevolking en de daarmee gepaard gaande stijging van de vraag naar voedsel stijgt de vraag naar fosfaatmeststoffen voor de landbouw. Het mondiale verbruik van fosfaat (P_2O_5) zal toenemen van 42 miljoen ton in 2012 tot 45 miljoen ton in 2016.

¹⁰ Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Grondstoffen en grondstoffenmarkten: Uitdagingen en oplossingen, Brussel, 2 februari 2011, COM(2011) 25 definitief

¹¹ Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de herziening van de lijst van voor de EU kritieke grondstoffen en de uitvoering van het grondstoffeninitiatief {SWD(2014) 171 final}, Brussel, 26 mei 2014, COM(2014) 297 final

In het rapport over de kritische grondstoffen¹² stelt de Europese Commissie samengevat: De wereldreserve van fosfaatertsen wordt geraamd op 300 miljard ton. De EU is een netto-invoerder van 4 miljoen ton/j. Op de wereldmarkt steeg de prijs van fosfaaterts in de jaren 80 van vorige eeuw om daarna te dalen en vrij lang stabiel te blijven. In 2006 begon de prijs plots te stijgen tot meer dan het dubbele in 2009. In 2010 was er een daling vermoedelijk als gevolg van de economische crisis. Het ligt in de lijn van de verwachtingen dat de vraag zal stijgen aan een tempo van 2% per jaar.

3 Voortgang en evolutie van de waterkwaliteit

[10] De opeenvolgende mestactieprogramma's hadden tot doel om de waterkwaliteit in agrarisch gebied te verbeteren. Hoewel de afgelopen 10 jaar een verbetering van de waterkwaliteit opgetreden is, stelt de Minaraad vast dat de verbeteringsmarge de afgelopen 3 jaar aan het afnemen zijn, zowel voor grond- als oppervlakte water.

- Op het einde van MAP 4 overschrijden meer dan 21% van de MAP-meetpunten minstens eenmaal per jaar de stikstofnorm voor oppervlaktewater (50 NO₃⁻ mg/l). In 2014 werd met gerichte acties nog een sprong gemaakt van 25% overschrijdingen naar 21%. Daarmee zijn de tussentijdse doelen van MAP 4 (max. 16% meetpunten met overschrijding tegen 2014) niet gehaald en wordt de doelstelling van MAP 5 (max. 5% meetpunten met overschrijdingen tegen 2018) nog een pak ambitieuzer.
- In 11 van de 38 hydrogeologische homogene zones zullen de nitraatconcentraties in het grondwater in 2014 boven de 50 mg/l norm blijven.
- De fosfaattoestand in landbouwgrond blijft onrustwekkend hoog en fosfaat blijft de kritische drukfactor voor de kwaliteit van onze waterlopen.

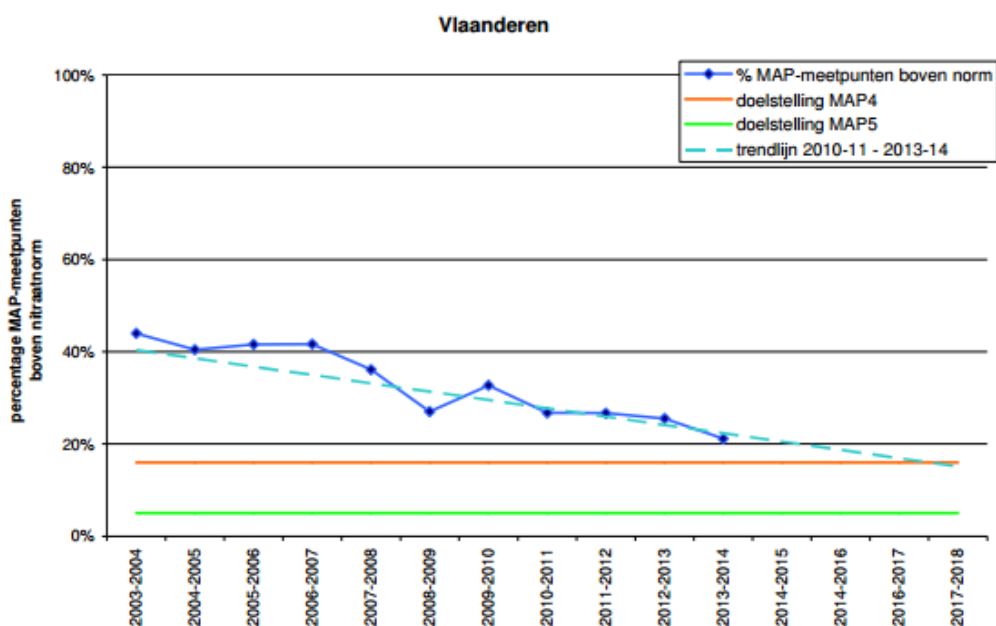
[11] Volgende grafieken uit het plan-MER¹³ zijn sprekend en wijzen op de uitdagingen waar MAP 5 voor staat.

- **Figuur 7-1** geeft aan dat we met de huidige trendlijn met uitvoering van het beleid dat is vastgelegd in MAP 4 de doelen van MAP 5 voor wat betreft de overschrijdingen van de nitraatnorm in oppervlaktewa-

¹² Europese Commissie, Report on critical raw materials for the EU, Critical raw materials profiles, p.116-122, mei 2014, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/files/docs/crm-report-on-critical-raw-materials_en.pdf

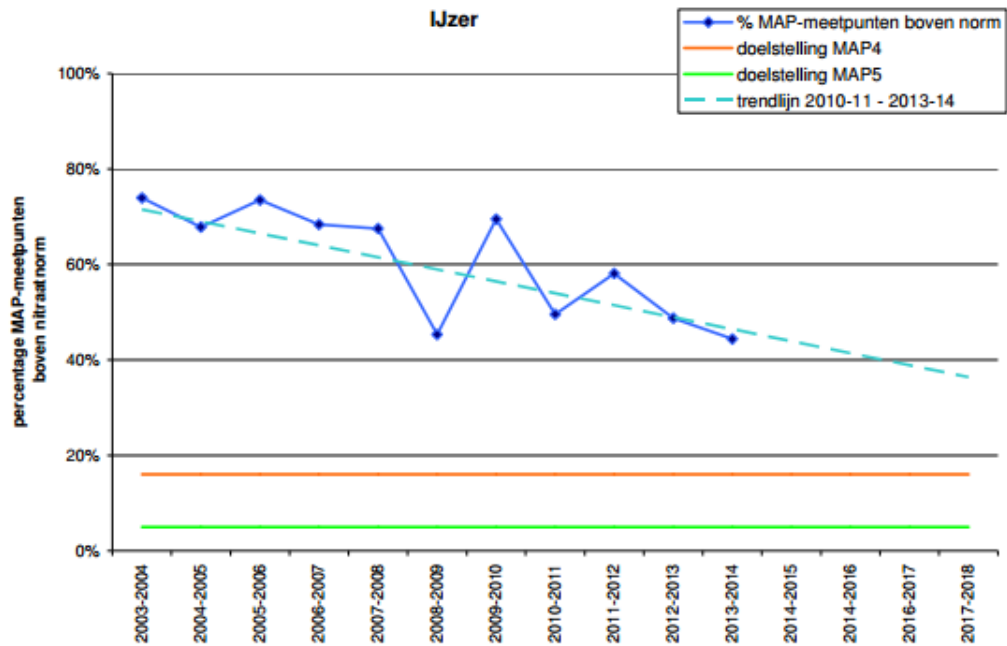
¹³ VLM en Antea Group, PLAN-MER Mestactieprogramma 2015-2018 (MAP5) in het kader van de Nitraatrichtlijn, Definitief MER, maart 2015, goedgekeurd op 4 maart 2015, p.258, 263, 264/328.

ter niet zullen halen in 2018. Vlaanderen blijft volgens deze prognose ongeveer 10% boven de vooropgestelde doelstelling van MAP 5.

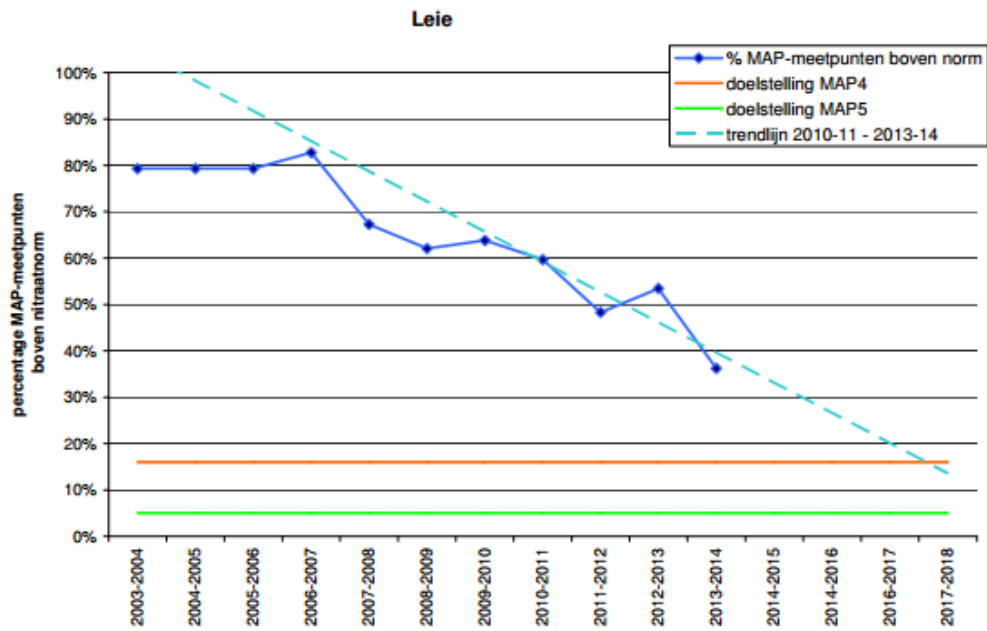


Figuur 4: Percentage MAP-meetpunten boven nitraatnorm (50 mg NO₃⁻/l) in Vlaanderen tijdens MAP 4 en extrapolatie MAP 5 (MAP 5, Fig. 7-1)

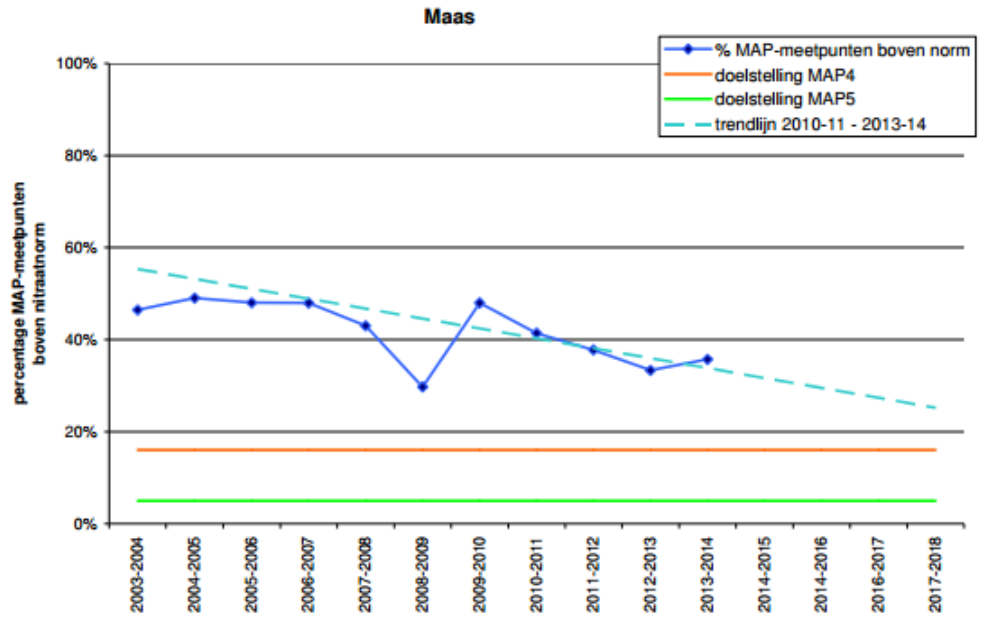
- **Figuren 7-9 tot 7-11** wijzen op de doorslaggevende rol van het IJzer-, Leie- en Maasbekken (het Antwerps gedeelte ervan). Tegelijk illustreert de prognose in deze bekken dat voor deze bekken een gedifferentieerde aanpak nodig is. Deze bekken vallen ook samen met de regio's waar de **concentratie aan intensieve veeteelt het hoogst** is.



Figuur 5: Percentage MAP-meetpunten boven nitraatnorm (50 mg NO₃⁻/l) in Ijzerbekken tijdens MAP 4 en extrapolatie MAP 5 (MAP 5, Fig. 7-9)

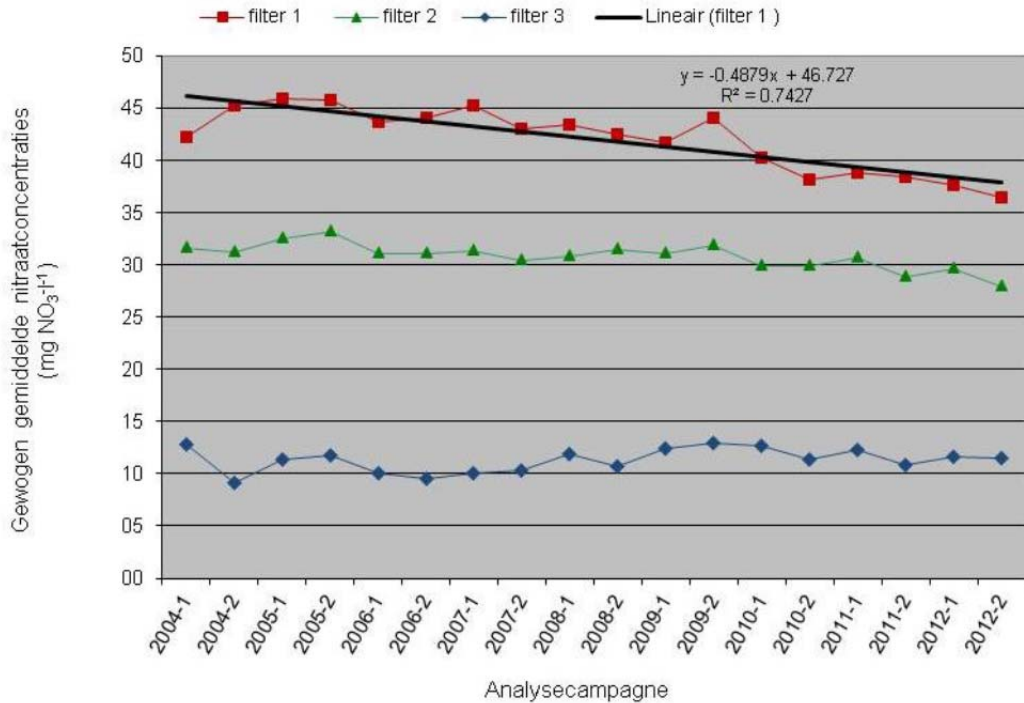


Figuur 6: Percentage MAP-meetpunten boven nitraatnorm (50 mg NO₃⁻/l) in Leiebekken tijdens MAP 4 en extrapolatie MAP 5 (MAP 5, Fig. 7-10)



Figuur 7: Percentage MAP-metpunten boven nitraatnorm (50 mg NO₃⁻/l) in Maasbekken tijdens MAP 4 en extrapolatie MAP 5 (MAP 5, Fig. 7-11)

[12] Daarnaast verwijst de Minaraad ook naar figuur 36 uit het ontwerp stroomgebiedbeheerplan van de Schelde:



Figuur 8: Evolutie van gewogen gemiddelde nitraatconcentraties in grondwater voor heel Vlaanderen, opgesplitst naar filterniveau

(Ontwerp Stroomgebiedbeheerplan voor de Schelde 2016-2021, Beheerplan Vlaams deel internationaal stroomgebieddistrict Schelde, p.60/388). Voor het operationeel meetnet van VMM.

- [13] In de conclusies van het plan-MER staat het volgende over de doeltreffendheid van het ontwerpprogramma MAP 5:

“De trendprognose op bekkenniveau wijst uit dat de evolutie in de bekkens IJzer, Leie en Maas (vnl. het Antwerps gedeelte daarvan), die nog het verst van de doelstelling verwijderd zijn, bepalend zal zijn voor de mate waarin de doelstellingen in 2018 kunnen gehaald worden. In de 8 andere bekkens (en het Limburgs gedeelte van het Maasbekken) kan ervan uitgegaan worden dat de doelstelling voor 2018 inzake nitraat kan gehaald worden, rekening houdend met de verstrengingsmaatregelen die opgelegd worden in MAP 5.

Er kan dus duidelijk gesteld worden dat de bijkomende maatregelen en optimalisaties voorzien in MAP 5 t.o.v. MAP 4 absoluut noodzakelijk zullen zijn om de gestelde kwaliteitsdoelstellingen tegen 2018 te kunnen halen. Maar of de maatregelen van MAP 5 daartoe zullen volstaan, kan op heden niet bepaald worden. Het maatregelenpakket op zich wordt daarbij echter als adequaat beoordeeld; het is vooral de gebieds- en bedrijfsgerichte toepassing ervan die bepalend zal zijn voor het halen van de plandoelstellingen. Een voortdurende gebieds- en bedrijfsgerichte monitoring en controle in de loop van het programma zal derhalve essentieel zijn.”

Aanbevelingen

De indeling van dit advies volgt de Minaraad voor zover mogelijk de indeling van het digitale inspraakformulier dat met het oog op het openbaar onderzoek gepubliceerd is op de website van de Vlaamse Landmaatschappij.

4 Integratie met andere beleidsplannen

4.1 Integratie met SGBP, coördinatie van procedures en processen

[14] **Integratie met ontwerpstroomgebiedbeheerplannen komt onvoldoende tot uiting.** Termen als "*integraal*) waterbeleid", "*stroomgebied*", enz. worden nergens in het actieprogramma vermeld. Termen zoals "*milieu* kwaliteitsnormen" en "*Kaderrichtlijn Water*" worden echter wel gebruikt. Dat laatste gebeurt tot drie keer toe op relevante wijze voor wat betreft de integratie van het waterbeleid in het mestbeleid:

- p.5: "*Dit decreet bevat de maatregelen die worden genomen om de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn te bereiken en de maatregelen inzake het mestbeleid in het licht van de kaderrichtlijn Water.*"
- p.15: "*Naast de maatregelen die ze neemt om de bovenvermelde doelstellingen te bereiken om aan de criteria van de Nitraatrichtlijn te voldoen, zal de Vlaamse Regering in het 5^{de} Actieprogramma ook maatregelen voor fosfor nemen, om de doelstellingen van de kaderrichtlijn Water te bereiken.*"
- p.15: "*Afhankelijk van het resultaat van de zogenaamde 'GAP-analyse', die zal worden gemaakt om de afstand tot het doel van de kaderrichtlijn Water te schatten, kan het Actieprogramma worden aangepast met bijkomende maatregelen voor de diffuse vervuiling door fosfor uit landbouwbronnen.*"

Het is bijgevolg eigenaardig dat het directe verband ontbreekt tussen de maatregelen van het MAP en de maatregelen uit de stroomgebiedbeheerplannen, die zowel procedureel als naar doelstellingen de implementatie van de kaderrichtlijn Water (KRW) belichamen.

In dat opzicht was het Ontwerp MAP 4 (p.5) duidelijk over de link tussen KRW en Nitraatrichtlijn (NR): "*De Vlaamse Regering heeft de stroomgebiedbeheerplannen voor de Maas en de Schelde en het Maatregelenprogramma voor Vlaanderen in uitvoering van de KRW vastgesteld op 8 oktober 2010. Het is duidelijk dat de maatregelen die worden genomen ter*

uitvoering van de Nitraatrichtlijn in combinatie met de maatregelen die worden genomen in de stroomgebiedbeheerplannen in uitvoering van de KRW, zullen bijdragen tot het bereiken van de doelstellingen van beide richtlijnen."

De Minaraad, SALV en SERV onderschreven dat in hun gezamenlijk advies van maart 2011 over het ontwerp MAP 4: *"In uitvoering van de kaderrichtlijn Water zijn de stroomgebiedbeheerplannen voor de Maas en de Schelde en het Maatregelenprogramma voor Vlaanderen vastgesteld op 8 oktober 2010. Dit impliceert dat de ondergrens voor het behalen van de goede toestand is vastgelegd voor de relevante parameters, onder andere voor nitraat maar ook voor fosfaat. Deze resultaten moeten gehaald worden in het operationeel meetnet. Hierbij wordt opgemerkt dat MAP 4 een uitvoeringsprogramma is van de Nitraatrichtlijn dat kadert in de Kaderrichtlijn Water."*

In het ontwerp Maatregelenprogramma bij het SGBP staat letterlijk (r.2200-2205, p.99): *"Tegen 2015 wordt een nieuw actieprogramma voor de Nitraatrichtlijn onderhandeld met de Europese Commissie voor de periode 2015 – 2018. Daartoe wordt een specifiek traject doorlopen. Dit ontwerp-maatregelenprogramma doet geen uitspraken over het vereiste ambitieniveau van dat vernieuwde actieprogramma. De opvolging van de uitvoering van MAP 5 in het maatregelenprogramma zal gebeuren via de bestaande acties of via het formuleren van een nieuwe actie."*

Andere verwijzingen naar MAP 5 in het SGBP zijn:

- Maatregelengroep 7B_D: Het terugdringen van diffuse verontreiniging van oppervlaktewater met nutriënten door de land- en tuinbouwsector (Vlaams deel Stroomgebied Schelde p.274/388), (Maatregelenprogramma, p.36/142);
- Het Maatregelenprogramma (p.101/144) gaat in om de bemestingsproblematiek en de relatie tot fosfor: *"Bijkomende actie 7B_D_027 beoogt een verdere verlaging van de fosforconcentraties door verdergaande inspanningen om de bemesting beter af te stemmen op de fosfaattoestand van de bodem of door remediërende ingrepen. Deze kunnen de vorm aannemen van: [opsomming] De nadere uitwerking hiervan wordt momenteel afgestemd in het kader van MAP 5."* (Maatregelenprogramma, p.101/144).

Het is bijgevolg duidelijk dat voor het halen van de doelstellingen de maatregelen van het SGBP en de maatregelen en acties van het MAP, in dit geval SGBP 2016-2012 en MAP 5, volledig geïntegreerd moeten zijn. Daarom moeten de strengste doelstellingen de gezamenlijke doelstelling worden. Die afstemming, coördinatie en integratie valt niet te bespeuren in het Actieprogramma MAP 5:

- De noodzakelijke afstemming komt niet tot uiting in het Actieprogramma;
- Aangezien het definitieve Maatregelenprogramma van SGBP II en het definitieve MAP 5 nog moeten afgewerkt worden, is die afstemming wel nog mogelijk. Het is echter niet duidelijk of die coördinatie er ook zal zijn en welke doelstellingen van de KRW en de NR uiteindelijk via MAP 5 (dat eerst komt) kunnen gerealiseerd worden;
- Coördinatie van procedures en processen (zie verder [15] en [16]).

[15] **Procedurele integratie en adviesvraagplicht.** Aan de relevante strategische adviesraden had om advies moeten gevraagd worden. Uit voorgaande blijkt immers uitvoerig dat het actieprogramma van MAP 5 en de uitvoering ervan een wezenlijk deel uitmaakt van het SGBP II. Dat houdt in dat de procedures afgestemd worden: Volgens art.37, §1 tot 3 van het DIW wordt *het ontwerp SGBP bezorgd aan de (onderstaande) strategische adviesraden die binnen de termijn (van het openbaar onderzoek), een advies uitbrengen.*

Er waren dus voldoende argumenten om het ontwerp MAP 5 te bezorgen aan de adviesraden zodat zij tijdens het openbaar onderzoek voor MAP 5 een advies kunnen uitbrengen. Dat is niet gebeurd.

De Minaraad herinnert er overigens aan dat in 2011 over MAP 4 wel degelijk het advies van de strategische adviesraden werd gevraagd.

De Minaraad, SERV en SALV stelden in het advies over SGBP II: *“Aangezien maatregelen rond bemesting in uitvoering van de Nitraatrichtlijn een positief effect hebben op P en vice versa zouden de Raden het logisch vinden, vanuit governance-oogpunt, dat nodige bemestingsmaatregelen met effect op P i.f.v. de Kaderrichtlijn water in het MAP zouden worden opgenomen.”*

[16] **Procesmatige integratie: beoordeel efficiëntie en disproportionaliteit van de maatregelen.** In het advies over het SGBP II werd gesteld: *“De Raden vragen om, eens de maatregelen uit MAP V zijn gekend, ze op te nemen in het plan, door te rekenen in het MKM¹⁴ en vervolgens te bekijken of er andere maatregelen nodig zijn om de goede toestand te behalen. Vervolgens dienen deze maatregelen beoordeeld te worden inzake kosten-efficiëntie en disproportionaliteit.*
Hiermee [noot: lange doorwerkijd en langdurige vrijgave van fosfor uit de ‘fosfor-erfenis’] moet rekening gehouden worden in de verwachte resultaten van de modellen, maar het betekent volgens de Raden dat de reeds lopende maatregelen nu zeker moeten verder gezet worden en dat er snel

¹⁴ MKM = milieukostenmodel

met de eventueel gewijzigde (MAP 5) en bijkomende maatregelen moet begonnen worden."

4.2 Afstemming met Actieplan Duurzaam beheer van biomassa(rest)stromen 2015-2020

[17] **Afstemmen en coördineren met Actieplan biomassa(rest)stromen.** De Minaraad stelt vast dat in het Actieprogramma ook nergens verwezen wordt naar Actieplan duurzaam beheer van biomassa(rest)stromen¹⁵. Nochtans stelt het ontwerp Actieplan: "*Dierlijke mest is ook een rest-stroom, en wordt meegenomen in dit plan voor zover het samen met andere biomassa(rest)stromen wordt verwerkt.*" (p.14) en het besteedt zelf aandacht aan MAP 5 (b.v. 2.1.6.3. *Mestactieplan (MAP 5)*, p.22). Dit actieplan benadert de belangrijkste biomassa(rest)stromen vanuit een kringloop perspectief (kringlopen sluiten en biomassa(rest)stromen zo lang mogelijk in de productie- en gebruiksketen houden). Bovendien wil het actieplan:

- de uiteenlopende beleidsdoelstellingen en -initiatieven die een impact hebben op het gebruik van biomassa(rest)stromen, op elkaar afstemmen;
- de afgestemde visie en het beleid rond biomassa(rest)stromen helder maken;
- de mogelijke en gewenste bestemmingen van biomassa(rest)stromen verduidelijken, alsook de materialenhierarchie en het cascadeprincipe die die keuzes sturen;
- een geïntegreerd werkkader en actieprogramma's aanreiken voor alle betrokken partijen om samen het duurzame beheer van biomassa(rest)stromen in Vlaanderen te implementeren.

De principes, doelstellingen en acties van dit actieplan moeten klaarheid brengen door elke toepassing en verwerkingsoptie een duidelijke plaats te geven. Het plan maakt duidelijke keuzes en bundelt actieprogramma's die in de periode 2015-2020 een duurzaam beheer kunnen garanderen. In ieder actieprogramma worden doelstellingen geformuleerd voor het jaar 2020. Daarnaast formuleert het plan de ambitie om tegen 2030 op een duurzame en geïntegreerde manier om te gaan met alle biomassa(rest)stromen.

¹⁵ OVAM, Ontwerp Actieplan Duurzaam beheer van biomassa(rest)stromen 2015-2020, Mechelen, 2 januari 2015, versie na het openbaar onderzoek en na gezamenlijk advies van Minaraad en SERV (zie voetnoot 16).

De Raad vindt de afstemming en coördinatie tussen dit Actieplan en MAP 5 noodzakelijk omdat het actieplan minstens een deel van de dierlijke mest meeneemt en ook omdat het uitgaat van principes en doelstellingen die van toepassing zijn op het mestbeleid. In hun gezamenlijk advies over het ontwerp Actieplan biomassa(rest)stromen¹⁶ merkten Minaraad en SALV op dat *mest ook voor materiaal- en energietoepassingen wordt of kan worden gebruikt. Bijsturing vertrekkende van de bestaande regelgeving (mestbeleid) in functie van de doelen van het materialenbeleid en de bestaande realiteit (installaties) in overleg met de sector kan hiertoe bijdragen.*

5 Waterkwaliteit

[18] **Zet het meetnet in voor waterkwaliteitsbeleid.** Het MAP-meetnet werd in 1999 ingesteld om het belang te illustreren van het aandeel van de nitraatverontreiniging van het oppervlaktewater door de landbouwsector en de evolutie van nitraatconcentraties toe te schrijven aan de verbetering van de landbouwpraktijken. In 2002 werd het meetnet uitgebreid tot bijna 800 meetpunten om een meer gedetailleerde aanduiding van kwetsbare zones; een meer lokale begeleiding van de landbouwers; een meer lokale communicatie aan de landbouwers; een meer gerichte controle voor de overheid toe te laten. Na het gebruik van de resultaten van het MAP-meetnet voor de aanduiding van kwetsbare zones, werden de resultaten gebruikt voor de 4-jaarlijkse rapportering voor de Nitraatrichtlijn. Het meetnet was gekoppeld aan de omkeerbaarheid van de kwetsbare zones. In de praktijk werden enkel de kwetsbare zones aangeduid, maar werd vervolgens het principe van de omkeerbaarheid nooit toegepast. Inmiddels zijn er nog ongeveer 760 MAP-meetpunten (ontwerp Actieprogramma, p.5) en daarnaast zijn er ook nog ongeveer 200 meetpunten waar nitraat wordt gemeten in het operationeel meetnet van de VMM in de Vlaamse oppervlaktewaterlichamen.

De Minaraad stelt vast dat het MAP-meetnet focust op de drempel van 50 mg NO₃⁻/l die wordt opgelegd via de Nitraatrichtlijn. Dat belet niet dat ook de doelstellingen voor nitraat (een 90-percentiel-waarde uitgedrukt in mg N/l) die zijn opgelegd door de Kaderrichtlijn Water (zie VLAREM II¹⁷ voor de goede chemische toestand en het ontwerp-SGBP II¹⁸ voor de overige kwaliteitsklassen) in het operationeel meetnet moeten nageleefd worden. Aan-

¹⁶ Minaraad en SALV, Gezamenlijk advies van november 2014 over het Actieplan Duurzaam beheer van biomassa(rest)stromen 2015-2020, Minaraad 2014|034.

¹⁷ Bijlage 2.3.1. Basismilieukwaliteitsnormen voor oppervlaktewater
Bijlage 2.3.2. Milieukwaliteitsnormen voor oppervlaktewater, bestemd voor drinkwaterproductie.

¹⁸ Zie o.a. Ontwerp Vlaams deel van het stroomgebied van de Schelde, zie o.a. Tabel 31: Klassenindeling voor de categorie rivieren

gezien deze laatst vermelde doelstellingen strenger¹⁹ zijn dan de MAP-drempels wijst de Raad er op dat via de aanpak van de mestproblematiek hoe dan ook een evenredige bijdrage moet geleverd worden om ook het behalen van die strengere doelstellingen via de Kaderrichtlijn mogelijk te maken.

[19] **Betrokkenheid bij de aanpassing van het meetnet nodig.** In hun gezamenlijk advies over MAP 4 van 2011 waren Minaraad, SERV en SALV van mening dat er bij een aanpassing van het oppervlaktewatermeetnet moet over gewaakt worden dat het meetnet een correcte weergave zou vormen van de waterkwaliteit in het agrarisch gebied (dus geen vertekening van de resultaten inzake waterkwaliteit door een onevenwichtige selectie van de meetpunten). Ze vroegen om zowel de natuur- en milieuverenigingen als de landbouworganisaties te betrekken bij deze aanpassing en dit uit te voeren in de schoot van het gestructureerd overleg.

[20] **Evenwichtige opvolging nodig voor de relevantie van meetpunten.** In 2011 werd het Coördinatiecentrum Voorlichting en Begeleiding duurzame Bemesting (CVBB) opgericht²⁰ in het kader van het flankerend beleid bij MAP 4. Het CVBB heeft als rechtsvorm de v.z.w.-structuur en bestaat uit minstens drie effectieve leden en toegetroeden leden, waarbinnen subcategorieën gevormd worden zoals adviserende leden, waarnemende leden, ... (art.8). De samenstelling van de Algemene Vergadering (art.13) en het takenoverzicht (art.4) zijn eveneens vastgelegd in de oprichtingsakte. Het takenoverzicht van het CVBB omvat:

- het coördineren van de begeleiding van de "waterkwaliteitsgroepen"²¹;
- het rapporteren van de resultaten, aandachtspunten en mogelijke problemen aan de beleidsverantwoordelijken en betrokken administraties;

De identificatie van mogelijke oorzaken en oplossingen om de waterkwaliteit op lokaal niveau te verbeteren (evaluatie van MAP-meetpunten) wordt door deze taken gevat. Zo formuleert de stuurgroep van het CVBB algeme-

¹⁹ De drempel voor nitraat tussen een goede en een matige toestand ligt op 10 mg N/l en het is een 90-percentiel-waarde. Omgerekend komt een norm van 50 mg NO₃⁻ uit op 11,9 mg N/l.
Percentiel: de rangorde die een meetwaarde inneemt wanneer alle meetwaarden geklasseerd zijn volgens grootte van klein naar groot, bv. de 98-percentiel duidt aan dat 98 % van alle meetwaarden kleiner zijn dan of gelijk aan deze waarde. De 50-percentiel is gelijk aan de mediaanwaarde. (VMM, Milieurapport Vlaanderen MIRA Achtergronddocument Thema Vermesting, augustus 2011).

²⁰ CVBB, Oprichtingsakte van het Coördinatiecentrum Voorlichting en Begeleiding duurzame Bemesting, Bijlage bij het Belgisch Staatsblad van 15 september 2011.

²¹ Dit is een groep landbouwers in het afstroomgebied van een MAP-meetpunt dat de drempel overschrijdt, een zogenaamd rood meetpunt.

ne afspraken die in de lokale waterkwaliteitsgroepen kunnen worden toegepast²²:

- *Uitsluiten van niet-landbouwinvloeden ... Uitsluiten van metingen tijdens overstorten van waterzuiveringsinstallaties, etc. In het geval overstorten zich voordoen mogen deze gegevens niet gevalideerd worden als landbouwoorsprong.*
- *Evaluatie of de gemeten waarden bij laag debiet en/of droogstand relevant zijn.*

Over dergelijke dossiers bestaat een structureel (jaarlijks) overleg met CVBB en VMM. Voor een aantal dossiers heeft dit effectief geleid tot het schrappen of verplaatsen van MAP-meetpunten of tot het niet weerhouden van gemeten waarden.

De Raad is er van overtuigd dat de voorstellen van het CVBB omtrent de relevantie van MAP-meetpunten en de beoordeling daarvan door VMM tot een correcte evaluatie leiden. Toch is de Raad er bezorgd over dat de werking rond de relevantie van MAP-meetpunten enkel aandacht besteedt aan de rode meetpunten en wellicht ook te veel aandacht besteedt aan rode meetpunten.

Centraal in het mestbeleid staan de humane gezondheid, de goede toestand van natuur en biodiversiteit, de verdeling van de maatschappelijke kosten van vermisting, en het voldoen aan alle relevante (Europese) regelgeving. De afname van het aantal rode meetpunten is enkel een indicator voor het gevoerde beleid, het is geen doel op zich.

Indien een evenwichtige selectie van meetpunten de doelstelling is voor het MAP-meetnet, waarvoor de raden pleitten, moet er ook rekening mee gehouden worden dat bepaalde MAP-meetpunten onder externe invloed (bv. na doorstroming van een natuurgebied²³) de landbouwimpact van de ruimere omgeving onderschatten. Bijgevolg zou ook van die meetpunten moeten worden nagegaan of ze niet of minder relevant zijn voor het MAP-meetnet.

[21] **Transparantie over de werking van het CVBB verbreden.** Het CVBB (zie [20]) is een belangrijk begeleidend instrument in de gebieden waar de waterkwaliteit ondermaats is. Sinds MAP 4 ontvangt het CVBB via het flan-

²² CVBB, Actieplan 2014 – Communicatieplan 2014, april 2014, p.6/15.

²³ Het Actieplan 2014 van het CVBB suggereert evenwel ook het omgekeerde effect: *Dikwijls wordt ook de vraag gesteld in hoeverre natuurgebieden nitraten genereren. Algemene aanpak hoe waterlopen bemeten worden bij ingang van een natuurgebied en/of bij het verlaten van een natuurgebied.*

kerend beleid daarvoor middelen²⁴. In praktijk is de werking van CVBB ingebed in de praktijkcentra. Hun werking heeft een grote beleidsinvloed en het CVBB speelde ook een belangrijke rol in de opmaak van MAP 5.

Over de werking van het CVBB worden geen verslagen beschikbaar gesteld, tenzij aan de leden. De Raad stelt vast dat CVBB in belangrijke mate communiceert over haar werking via media van derden (voornamelijk vakbladen). De milieubeweging, die geen betrokken partij is in de werking van het CVBB, verneemt enkel informatie via het OMAP en de landbouwvakpers. De Raad vraagt dat communicatie over de werking van het CVBB omwille van haar milieurelevante beleidsondersteunende taakstelling transparanter en representatiever wordt gestructureerd.

6 Focusbedrijven

[22] **Gebiedsgerichte aanpak – steun voor afbakening focusgebieden.** De essentie van het concept focusgebieden wordt gevat met volgend citaat: *“Gebieden waar de nitraatconcentraties in het oppervlaktewater worden overschreden of waar de evolutie van de nitraatconcentratie in het grondwater onvoldoende vooruitgang toont, worden jaarlijks als focusgebieden aangeduid (zie 4.2.1). Landbouwbedrijven in deze focusgebieden zullen als focusbedrijven worden aangeduid en zullen bijkomende maatregelen moeten toepassen. Deze maatregelen zijn gericht op een maximale vermindering van het risico op uitspoeling van nutriënten door een inefficiënte bemesting (zie 4.2.2).”* (Ontwerp Actieprogramma, p.15)

De Raad vindt deze aanpak de enige juiste. De Raad is zich ervan bewust dat de afbakening van focusgebieden van cruciaal belang is voor de bedrijven die er al dan niet de status focusbedrijf mee verkrijgen.

[23] **Afbakeningsmethode focusgebieden kan coherenter.** De algemene steun voor de inzet van het concept focusgebied neemt niet weg dat de Raad in de huidige afbakeningsmethode een incoherentie ziet, voor wat betreft de evaluatie van gebieden met het oog op een afbakening als focusgebied of niet-focusgebied op basis van de trendanalyses van de gemiddelde nitraatconcentraties in grondwater:

- De HHZ's²⁵ met gemiddelde N-concentratie < 50mg NO₃⁻/l vallen volledig buiten het evaluatiekader, ook al zouden daarbinnen VHA-sub-HHZ's bestaan met een trendwaarde > 50mg NO₃⁻/l;

²⁴ Besluit van de Vlaamse Regering van 20 juni 2014 betreffende de toekenning van een subsidie aan de vzw Coördinatiecentrum Voorlichting en Begeleiding Duurzame Bemesting.

²⁵ HHZ Hydrogeologische Homogene Zones: zijn zones met vergelijkbare fysische en chemische randvoorwaarden voor de verspreiding en de afbraak van nitraat in het grondwater van de hiermee geassocieerde freatische watervoerende lagen.

- Enkel de HHZ's met gemiddelde N-concentratie > 50mg NO₃⁻/l worden verder geëvalueerd. Indien binnen de HHZ VHA-sub-HHZ's met waarden < 50mg NO₃⁻/l voorkomen, worden deze niet weerhouden als focusgebied.

Binnen deze logica ontsnappen verschillende VHA-sub-HHZ's met een trendwaarde > 50mg NO₃⁻/l aan het verscherpte mestbeleid.

Deze aanpak is incoherent en leidt enerzijds tot een beperkter bereik van het actieprogramma (en dus ook van de doeltreffendheid t.a.v. de gestelde doelen) en creëert anderzijds een ongelijkheid tussen bedrijven onderling.

[24] **Principe van getrapte verstrenging dient verder uitgewerkt.** Het actieprogramma voorziet een vrijstelling en implementatie van bijkomende maatregelen voor focusbedrijven d.m.v. gewogen nitraatresidumetingen (NRM). Uit het ontwerp Actieprogramma (p.26, Fig.10, p.27) blijkt dat een focusbedrijf het jaar volgend op een autocontrole (of een bedrijfscontrole door VLM) telkens een categorie beter moet scoren in de evaluatie met nitraatresidu's om geen verstrengd maatregelpakket opgelegd te krijgen. De Raad erkent de logica van dergelijke getrapte verstrenging, maar vindt dit principe vaag verankerd in het programmadocument.

De Raad wijst ook op de complexiteit van de regeling, die inspanningen vraagt van landbouwers om zich aan te passen en voor de Mestbank bijkomende capaciteit zal vereisen om de aanpassing te kunnen begeleiden.

[25] **Bedrijfsgerichte opvolging kan doeltreffender.** Bedrijfsgerichte opvolging met verschillende NRM over de totale bedrijfsoppervlakte is accurater om bedrijven aan te duiden en / of vast te leggen in welke mate deze nog extra inspanningen moeten leveren. De Minaraad stelt vast dat het schema waarin bedrijven op basis van nitraatresidumetingen op perceels- (jaar X), en vervolgens op bedrijfsniveau (jaar X+1) geëvalueerd worden, tot aanzienlijke vertragingen leidt vooraleer deze werkelijk tot verstrengde maatregelen (jaar X+2) leiden. Dit komt het noodzakelijke bereik van MAP 5 om de doelachterstanden uit MAP 4 bij te benen, niet ten goede. Evenmin bevordert dit de continuïteit van het mestbeleid. De Minaraad erkent dan ook de meerwaarde om in het actieprogramma, op basis van nitraatresidumetingen uit 2014, een selectie te maken van die bedrijven (Actieprogramma, p.21²⁶) die in 2015 reeds een autocontrole op bedrijfsniveau dienen uit te

Deze gebieden worden verder opgedeeld volgens VHA-zones. Dat zijn de captatiezones (afstroomgebieden) van kleinste VHA-waterlopen die zijn opgenomen in de Vlaamse Hydrografische Atlas (VHA).

²⁶ Actieprogramma: 'Op basis van de metingen van het nitraatresidu in 2014 zullen focusbedrijven met overschrijdingen boven de eerste drempelwaarde en niet-focusbedrijven met overschrijdingen boven de tweede drempelwaarde al in 2015 een autocontrole op bedrijfsniveau moeten uitvoeren.'

voeren. De Minaraad vindt dergelijke 'instapmaatregel' effectief en noodzakelijk. Zonder deze aanpak kan het MAP 5 immers onmogelijk tot zijn gewenst bereik komen.

De Raad adviseert overigens ook aan de Mestbank om, waar het wenselijk is en voor zover het daarvoor nodige budget beschikbaar is, de steekproeven onmiddellijk op bedrijfsniveau uit te voeren zodat ook bij nieuw vastgelegde focusbedrijven het programma zijn maximale effectiviteit kan behalen. Om vast te leggen waar bedrijfscontroles wenselijk zijn, wijst de Minaraad op een aantal prioriteringscriteria:

- Binnen de speerpuntgebieden en aandachtsgebieden die worden afgebakend via de SGBP II;
- in de het IJzer-, Leie- en Maasbekken (het Antwerps gedeelte ervan) (zie [11]) waar de doelafstand nog aanzienlijk is;
- op basis van risicoanalyses.

De bedrijfsgerichte aanpak is administratief eenvoudiger maar vergroot - t.a.v. MAP 4 - de individuele verantwoordelijkheid van de landbouwer om zijn bemestingsruimte naar milieueffectiviteit oordeelkundig in te schatten en te benutten. Door het systeem van P en N-afzetruimte op bedrijfsniveau kan een landbouwer zelf bepalen op welke percelen hij meer of net minder bemest. De inschatting van lokale milieurisico's (zoals kans op afspoeling naar een beek, hoge grondwaterstand, slechte bodemkwaliteit) wordt in de bedrijfsaanpak volledig aan de landbouwer overgelaten. De Raad is er daarom van overtuigd dat het drastisch verhogen van de controlecapaciteit voor inbreuken op het terrein noodzakelijk is om de milieurisico's bij onoordeelkundige bemesting op het terrein tot een minimum te herleiden.

[26] **Bemestingsreductie als maatregel in de praktijk moeilijk controleerbaar.** Bemestingsreductie als verscherpte maatregel heeft een afdwingbaar effect in de mestbalans van een bedrijf en in de eventuele meerkost van een mestproducerend bedrijf dat door de kleinere afzetruimte in dierlijke mest zijn aandeel mestverwerking ziet toenemen. Op het terrein daarentegen blijft, zolang nutriënten via kunstmest niet sluitend in kaart kunnen worden gebracht, bemestingsreductie als verscherpte maatregel moeilijk controleerbaar en mogelijk ineffectief, omdat er in de praktijk kan bijgepast worden met niet-geregistreerde kunstmest²⁷.

Bedrijven die hun verplichte bepaling van het nitraatresidu in 2014 niet hebben uitgevoerd, zullen eveneens in 2015 een autocontrole op bedrijfsniveau moeten uitvoeren.'

²⁷ Het gebruik van kunstmest wordt vandaag afgeleid op basis van de gegevens verzameld via de aangifte bij de Mestbank, en vertegenwoordigt 29 % van het totale stikstofgebruik en 3 % van het totale fosfaatgebruik. Dit komt overeen met ongeveer 39 miljoen kg N en 1,2 miljoen kg P₂O₅. Hoe-

Om de afdwingbaarheid en effectiviteit van deze maatregel te vergroten, dient Vlaanderen zelf een sluitend registratiesysteem van kunstmest te ontwikkelen, zoals dat ook voor de veevoeder-sector bestaat.

7 Nitraatresidu

- [27] De Minaraad verwijst hiervoor naar zijn opmerkingen en bedenkingen in de paragrafen [24], [33], 11.3 en [37] van dit advies.

8 Fosfaatbemestingsnormen

- [28] **Leg efficiënte prioriteiten voor terreinonderzoek.** De Minaraad is ervan overtuigd dat een verscherping van de fosfaatbemestingsnormen die rekening houdt met de fosfaatbeschikbaarheid in de bodem, op lange termijn de waterkwaliteit van onze oppervlakte- en grondwaterlichamen zal verbeteren. Het is volgens de Raad ook logisch dat op basis van een bodemanalyse, een afwijking van de verstrengde fosfaatnormen kan verkregen worden. De Raad vindt het evenwel geen prioriteit voor de Mestbank om op eigen initiatief controles met bodemstalen uit te voeren, gezien vanaf 2017 alle niet bemonsterde percelen in de hoogste categorie worden ondergebracht.

Staalnemingen (op basis van risicoanalyses) door de Mestbank zouden enkel relevant zijn wanneer een bijkomende categorie van fosfaatbeschikbaarheid wordt gedefinieerd waarin de hoogst problematische percelen kunnen worden ondergebracht. Dergelijke aanpak levert volgens de Minaraad noodzakelijke kennis op die bij een aanpassing van het Mestdecreet bruikbaar is om bijkomende maatregelen te nemen waar nodig.

- [29] **Zelfsturing mogelijk risico voor effectiviteit.** Door de individuele verantwoordelijkheid van de landbouwer om zijn bemestingsruimte naar milieueffectiviteit oordeelkundig in te schatten en te benutten, bepaalt een landbouwer zelf op welke percelen hij meer of net minder bemest (zie [25]). Ook de inschatting van de prioritering van P-uitmijning binnen de bedrijfsaanpak wordt bijgevolg volledig aan de landbouwer overgelaten.

wel gegevens uit andere bronnen enkel beschikbaar zijn voor België, wijzen deze desalniettemin op een structurele onderschatting van het via de Mestbank aangegeven kunstmestgebruik. Zo zijn bij Eurostat volgende cijfers over kunstmestgebruik beschikbaar voor België (2010): 143,5 miljoen kg N en 5,5 miljoen kg P₂O₅. Bij International fertilizers association (www.fertilisers.org) liggen de schattingen nog hoger met een gebruik in 2012 van ongeveer 192 miljoen kg N en 23 miljoen kg P₂O₅ in België.

Eurostat: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agri-environmental_indicator_-_mineral_fertiliser_consumption

Dergelijke vrijheid zorgt er bijvoorbeeld ook voor dat de gewenste P-uitmijning (op basis van een verstrengde fosfaatbemesting volgens de categorieën in de nieuwe fosfaat-aanpak met bodemanalyses) niet noodzakelijk op de gewenste percelen gerealiseerd wordt.

- [30] **Meer mikken op korte termijn winsten.** De Minaraad is ervan overtuigd dat inzake fosfaatverontreiniging meer kon worden ingezet op korte termijn winsten door in het bijzonder rechtstreekse afspoeling en oppervlakkige uitspoeling aan te pakken. Dit kan volgens de Raad ondermeer door een correcte toepassing van artikel 10 van het decreet integraal waterbeleid (zie [36]) en een aanpassing van het erosiebeleid (zie [39])

9 Tuinbouw

- [31] **Recirculatie van nutriënten in de grondloze tuinbouw.** De Minaraad steunt initiatieven voor de recirculatie van nutriënten in de grondloze tuinbouw. Voor glastuintuinbouw op substraat kan via de recirculatie van de voedingsoplossing de directe lozing van met nutriënten aangerijkt afvalwater in het grond- of oppervlaktewater voorkomen worden. De Raad steunt ook het initiatief van de Vlaamse Landmaatschappij om audits uit te voeren bij glastuinbouwbedrijven om de naleving van de wetgeving te controleren tot ze door de volledige sector verzekerd is.

Wat de bestemming van de overtollige, niet-recycleerbare fractie van de voedingsoplossing (spuistroom) betreft, stemt de Minaraad ermee in om deze te gebruiken voor de bemesting van akkers of grasland mits voldaan is aan de bemestingsregels. De Raad trekt in dat verband ook de parallel met het gebruik van effluenten (zie [40]). De opmerkingen die de Minaraad aangaande effluenten formuleert, gelden ook voor spuistromen.

10 Controle en handhaving

- [32] **Zorg voor voldoende capaciteit voor controle.** De Minaraad is ervan overtuigd dat de operationalisering van het voorliggende (complexe) actieprogramma een hogere controledruk vereist. Het actieprogramma spreekt van:

- *Het behoud en waar nodig de versterking van de bestaande terreincontroles van de bemestingspraktijken en andere inbreuken met een directe impact op het milieu, en van de bestaande controles van de installaties voor mestverwerking en mestopslag (zie 5.2);*
- *een verschuiving van de nadruk van administratieve controles naar bedrijfsdoorlichtingen op basis van risicoanalyse (zie 5.2.3);*

- *een versterkte aanwezigheid van toezichhouders in bepaalde gebieden (zie 5.2.3);*
- *een grotere proportie van de totale handhavingscapaciteit voor terreincontroles voor focusgebieden en focusbedrijven (5.3.2);*
- *het verzekeren van een evenwichtige handhaving in de niet-focusgebieden (5.2).*

De Raad vreest dat hiervoor geen voldoende capaciteit beschikbaar is. Voorgaande citaten verwijzen vooral naar een heroriëntatie van mensen en middelen.

De daling van de administratieve lasten die gepaard zouden gaan met het systeem is, zoals ook het actieprogramma vermeldt, een belangrijk aspect in het creëren van een draagvlak. De Minaraad is er echter van overtuigd dat de complexiteit van MAP 5 een hogere administratieve overlast zal veroorzaken.

[33] **Meer evenwicht nodig in prioritering terreincontroles.** De Minaraad vindt dat de controlefrequentie van een aantal terreincontroles (Actieprogramma, tabel 17) onvoldoende is omdat voor die voorschriften van het MAP de grootste winst te halen is. Zo vindt de Raad de controlefrequentie onvoldoende voor:

- Een controlefrequentie van 5% van de bedrijven/jaar voor bemestingsvrije zones langs waterlopen, emissiearme aanwending van meststoffen, bemestingsdosis, opslag van mest, begrazing.
- Controle van 5% van de mestverzamelpunten en de tijdelijke opslag-eenheden voor mest.

Deze lage controlefrequentie staat in contrast met de controledruk via Nitraatresidu-metingen, waarvan gesteld wordt dat op jaarbasis 40 à 50% van de bedrijven zal gecontroleerd worden (door VLM of via auto-controle). Desondanks detecteren de NRM niet alle potentiële overtredingen (bijvoorbeeld van de hiervoor vermelde voorschriften), die het lokale resultaat van het mestbeleid grondig kunnen beïnvloeden.

De Minaraad benadrukt dat terreincontroles ook een sensibiliserend instrument zijn. Daarom treedt de Raad het principe bij om – zelfs met behoud van de generieke controlecapaciteit – de controle te versterken in functie van probleemgebieden (waarbij de betekenis van “gebieden” betrekking heeft op zowel de aard van de voorschriften als op de ruimtelijke betekenis) (zie [32]).

Ten slotte suggereert de Raad om ook onderzoek te wijden aan het effect van de controledruk op het resultaat van het gevoerde beleid.

11 Andere

11.1 Steunverlening voor verplichte maatregelen

[34] **Steunverlening voor verplichte maatregelen voor vergroening.** Het ontwerpactieprogramma (6.2) wijst op een aantal mogelijkheden van de vergroening van het GLB om de realisatie van de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn te ondersteunen (diversificatie van de teelten, ecologische aandachtsgebieden, maatregelen zoals de bemestingsvrije of teeltvrije bufferstroken, zaaien van vlinderbloemigen, kleine landschapselementen enz.).

Via het MAP worden een aantal maatregelen verplicht gemaakt waarop de steunmaatregelen voor vergroening van toepassing zijn, bijvoorbeeld m.b.t. vanggewassen. De Raad vraagt zich evenwel af in welke mate de voor de focusbedrijven opgelegde maatregelen nog via rechtstreekse betalingen ondersteund kunnen worden binnen de 1^e pijler, wanneer deze reeds gebonden zijn aan het wetgevend kader van het Mestdecreet. De Minaraad verwijst in dat verband naar eerdere adviezen waarin hij stelt dat het niet de bedoeling is om te ondersteunen hetgeen wettelijk verplicht is²⁸.

11.2 Preventief beleid

[35] **Blijf preventief beleid benadrukken.** De Minaraad stelt vast dat MAP 5 aandacht besteedt aan de recuperatie van nutriënten uit dierlijke mest (p.53). Hij kan zich aansluiten bij het principe van een transitie van nutriëntenverwijdering naar nutriëntenrecuperatie om het sluiten van de nutriëntenkringloop in de Vlaamse landbouw te bevorderen.

De Raad kan ook instemmen met een energierecuperatie uit (afval / grond)-stoffen via biogasproductie voor zover dat past binnen de toepassing van materialenhierarchie en het cascadeprincipe²⁹ (zie ook [17]). Bij die biogasproductie wordt de aanwezige koolstof omgezet tot methaangas. Ten gronde lost dit echter het nutriëntenprobleem niet op (zie ook problematiek van effluenten [40]). In tegenstelling tot MAP 4, waar aandacht besteed wordt aan de toepassing van nutriëntarme voeders, gaat MAP 5 hierop niet verder meer in. De aanpak via veevoeder valt onder de aspecten van de mestwetgeving waarvoor in MAP 5 geen wijzigingen voorzien zijn en

²⁸ SERV en Minaraad, Advies over REG-openbare dienstverplichtingen, Brussel, juli 2011, Minaraad, 2011|042, p.16/64.

SERV en Minaraad, Advies over de hervorming groene stroom- en WKK-certificatensystemen (Besluit september 2012), Brussel, september 2012, Minaraad, 2012|069, p.34/53.

²⁹ Minaraad en SALV, Gezamenlijk advies van 21 februari 2013 over duurzaam gebruik van biomassa in een bio-economie, Minaraad 2013|015

waarvoor het Mestdecreet en zijn uitvoeringsbesluiten van kracht blijven (Actieprogramma, p.4). De Raad wenst toch nog te benadrukken dat iedere via diervoeder vermeden bemestingseenheid een winst is zowel voor het duurzamere gebruik van een kritische grondstof (nl. fosfaaterts, zie [9]) als voor het milieu. Het actieprogramma besteedt wel – en terecht - aandacht aan erosiepreventie. De Raad heeft daar ook een aantal bedenkingen bij (zie [30], [39]).

De Minaraad verwijst hier echter ook naar een vermindering van de mestproductie als preventieve maatregel (zie 12.2) met het oog op het in evenwicht brengen van de nutriënteninhoud van de bodem en de duurzame biologische productie die er beoogd wordt.

[36] **Afstemming wetgevend kader m.b.t. bemestingsvrije bufferafstanden t.a.v. waterlopen.** De Minaraad betreurt dat MAP 5 geen duidelijker kader schept over de bemestingsvrije afstandsregels t.a.v. waterlopen³⁰ en op die manier in tegenspraak blijft met artikel 10. § 1 van het decreet integraal waterbeleid³¹. Dit hiaat in het mestactieprogramma, alsook de onduidelijkheid op terrein over welke waterloop nu al dan niet gebufferd moet worden, veroorzaken volgens de Minaraad een belangrijk milieueffect op het oppervlaktewater door rechtstreekse verontreiniging van nutriënten of via afspoeling of oppervlakkige uitspoeling in de oeverzone.

De Minaraad verzoekt dan ook om de afstandsregels uit het Mestdecreet aan te passen conform de uitvoering van de regelgeving zoals vastgelegd in het decreet integraal waterbeleid, artikel 10. Daarnaast dringt de Raad aan op een versterkte controle van de toepassing van de afstandsregels (zie ook [30]) en een consequente handhaving³².

³⁰ Volgens het Mestdecreet geldt enkel een bemestingsvrije bufferzone van 5 m langs waterwegen en gecategoriseerde waterlopen (van 1 tot 3) waardoor kleinere waterlopen en grachten buiten de focus blijven van deze maatregel.

³¹ "Indien de oeverzone enkel de taluds omvat, is elke vorm van bemesting, met uitzondering van bemesting door rechtstreekse uitscheiding bij begrazing verboden binnen: a) vijf meter landinwaarts vanaf de bovenste rand van het talud van het oppervlaktewaterlichaam; b) tien meter landinwaarts vanaf de bovenste rand van het talud van het oppervlaktewaterlichaam in het Vlaams Ecologisch Netwerk; c) tien meter landinwaarts vanaf de bovenste rand van het talud van het oppervlaktewaterlichaam indien een helling grenst aan het oppervlaktewaterlichaam."

³² De Raad stelt vast dat er inzake handhaving van bemestingsvrije buffers een zekere tolerantie bestaat: tot nog toe wordt enkel proces-verbaal voor milieumisdrijf opgesteld wanneer er mest wordt aangetroffen op 3 m van de waterloop. Als mest aangetroffen wordt op een afstand van 5 tot 3 m, wordt een verwittiging gegeven en voor niet-gecategoriseerde waterlopen wordt een raadgeving gegeven.

11.3 Tussentijdse evaluatie

[37] **Indien nodig moet de tussentijdse evaluatie tot bijkomende maatregelen leiden.** In het ontwerp MAP 4 (2011) werd een tussentijdse evaluatie in 2013 aangekondigd om de vooruitgang van de waterkwaliteit van de winters 2010-2011, 2011-2012 en 2012-2013 en de vooruitgang in de metingen van het nitraatresidu van 2010, 2011 en 2012 te evalueren. Indien de resultaten met de doelstellingen zouden overeenstemmen, zou geen verdere verscherping plaatsvinden. Indien niet zou verdere verscherping plaatsvinden in relatie tot het gemeten nitraatresidu. Als de evaluatie van de vooruitgang van de waterkwaliteit in 2013 niet met de doelstellingen zou overeenstemmen, zou een bemestingsverbod worden geïntroduceerd voor percelen boven de Z-waarde en een vermindering van het gebruik van dierlijke mest met 10% (maximum 155 kg N/ha) op bedrijfsniveau voor landbouwbedrijven met een perceel boven de Z-waarde. Deze maatregelen zouden van toepassing zijn vanaf 2014. Deze “stok achter de deur” werd bevestigd door opname in het Mestdecreet (art.14. §7).

In het ontwerp Actieprogramma 2015-2018 wordt opnieuw een tussentijdse evaluatie aangekondigd (p.55) op het einde van het winterjaar 2016-2017. Als de resultaten van de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater en de evolutie van de metingen van het nitraatresidu in lijn liggen met de doelstellingen, zullen geen bijkomende maatregelen worden ingevoerd. Indien de resultaten niet in lijn liggen met de doelstellingen, zal men in 2018 verscherpte maatregelen toepassen. De Minaraad stelt vast dat hiervoor geen concrete verscherpte maatregelen aangekondigd werden (zie verder [38]).

[38] **Gebiedsgerichte maatregelen nog voor advies voorleggen.** Voor de tussentijdse evaluatie vraagt de Minaraad specifieke aandacht voor de probleembekkens, de speerpunt- en de aandachtsgebieden en de beschermingszones van de drinkwatergebieden en kwetsbare grondwaterlichamen.

Het ligt voor de Minaraad voor de hand dat minstens bij de noodzakelijke update van het Mestdecreet een kader zal gecreëerd worden om bijkomende maatregelen op zowel generiek- als op gebiedsniveau te voorzien indien bij de tussentijdse evaluatie blijkt dat de doelstellingen niet gehaald worden. Mogelijke invalshoeken voor de maatregelen zijn:

- Aanpassen van de bedrijfsgerichte aanpak (zoals bv. het verscherpen van de wegingscriteria voor toepassing van de verstrengde maatregellenniveau's);
- Uitbreidingsstop van de veestapel (via mestverwerking, zie 12.2);
- De derogatieregeling opschorten.

De Raad gaat er van uit dat de relevante strategische adviesraden nog om advies gevraagd worden over de aanpassing van het Mestdecreet en bijgevolg nog een uitspraak kunnen doen over de maatregelen.

11.4 Onderzoek en kennishiaten

[39] **Bevestig, verdiep lopend onderzoek en start nieuw onderzoek op.**

De Minaraad vraagt om een aantal bestaande onderzoeksprojecten te reactiveren en / of te verfijnen en nieuwe vragen om te zetten tot concrete projecten. Een aantal van die projecten werd reeds naar voor geschoven in het gezamenlijke advies van Minaraad, SALV en SERV over MAP 4:

- Bemestingsvrije zones langs waterlopen: de benadering van de onderzoeksvraag in het ontwerpprogramma is vooral landbouwtechnisch en bevat het risico dat enkel het verschil in milieueffect tussen de verschillende toedieningswijzen in kaart wordt gebracht. De Minaraad vraagt inzake bufferafstanden een integrale benadering van de problematiek waarbij vooral gefocust wordt op milieurelevante kennis m.b.t. rechtstreekse afspoeling en oppervlakkige uitspoeling van N en P naar het oppervlaktewater, ongeacht de toedieningswijze.
- De relatie fosfaatbemesting – fosfaatgehalte in oppervlaktewater staat niet meer vooraan op de onderzoeksagenda, terwijl die nog essentieel werd geacht in MAP 4. Vandaag wordt vaak verwezen naar een onvoldoende wetenschappelijk onderbouwd kader is om tussentijdse doelen voor fosfaat te kunnen vooropstellen. Bijkomend wetenschappelijk onderzoek kan op zijn minst dit kader verscherpen.
- Onderzoek naar de verhouding tussen werkzame en niet-werkzame fosfor in organische meststoffen en bodemverbeterende middelen en hoe deze bijdragen tot het organische stofgehalte in de bodem en de impact op de waterkwaliteit.
- De impact van erosie op nutriënten-verontreiniging van oppervlaktewater is nog onvoldoende gekend. Deze informatie is nochtans essentieel om een gericht mest- en erosiebeleid te voeren. De Minaraad wijst er op dat zolang de relatie tussen fosfaat in oppervlaktewater en erosie niet gekend is, het voorzorgsbeginsel ten volle moet toegepast worden.
- Er is op heden geen enkel onderzoek naar gezondheids- en veiligheidsrisico's van het Vlaamse mestbeleid, zowel wat toediening als opslag betreft. In Nederland wordt hier steeds meer aandacht aan besteed in zowel maatschappelijke als wetenschappelijke context. De Minaraad vraagt om binnen het kader van dit actieprogramma de nodige onderzoekspistes op te starten.

- Via MAP 4 werden referentiepercelen ingevoerd. Via een netwerk van referentiepercelen wordt nagegaan wat de evolutie is van de nitraten in de bodem op percelen met verschillende achtergrond (bodem, teelt, teeltrotatie, bemestingshistoriek, etc.) na het toepassen van de goede bemestingspraktijk. Op die manier worden de effecten van achtergrond en weer in kaart gebracht. Hiermee kan rekening worden gehouden bij de normstelling. De Minaraad vindt het eigenaardig dat het actieprogramma hierover niets vermeldt, ook niet over de mate waarin het onderzoek doorgaat.
- Onderzoek naar de economische impact van het MAP op de landbouwpraktijk, inclusief een MKBA om het geheel in een breder economisch kader te vatten. Die omvat bijvoorbeeld ook de kosten voor de productie van drinkwater ten gevolge van verontreiniging door vermisting (cf. Kaderrichtlijn water, Artikel 9 Kostenterugwinning voor waterdiensten).
- Onderzoek over het effect van de controledruk op het resultaat van het gevoerde beleid.

11.5 Mestverwerking en milieuvorwaarden m.b.t. gebruik van effluenten

[40] **Hou rekening met een hogere nutriëntenhoud van effluent.** De Raad erkent het belang van een uitrijverbod voor effluenten in de winterperiode. Ondanks de lage nutriënteninhoud is het uitrijden van effluenten in winterse omstandigheden niet gewenst omwille van milieueffecten zoals het risico op uitspoeling en afspoeling van nutriënten bij waterverzadigde bodems. De Raad merkt evenwel op dat deze specifieke wintersituatie niet beperkt is tot de periode van 15 november tot 15 januari, waarbinnen in voorliggend actieplan een uitrijverbod op het volledige Vlaamse grondgebied is ingesteld (p.19). De Minaraad vindt dat een betere afstemming wenselijk is.

De Raad leidt af dat voorliggend uitrijverbod eveneens vanuit pragmatisch oogpunt werd afgebakend, meer bepaald in functie van de noodzakelijke evacuatie van effluent als restproduct van mestverwerking. Effluenten hebben dan wel een laag nutriëntengehalte, het blijft een volumineus restproduct van mestverwerking dat niet onbeperkt kan opgeslagen worden in mestkelders en opvangbekkens van mestverwerkers.

Uit de meest recente controlestatistieken van mesttransporten blijkt dat er aanzienlijk meer N en P₂O₅ gemeten werd in het meststaal van uitgereden effluenten dan wat er vermeld wordt op het mestafzetdocument. De afwij-

kingen zijn bovendien groot (voortgangsrapporten Mestbank 2013 en 2014³³). Op basis van deze cijfers leidt de Raad af dat ogenschijnlijk verwaarloosbare nabemesting met effluenten (zoals 10 kg N/ha) in de praktijk tot ongewenst hoge nutriënteninput kan leiden, zeker wanneer effluenten worden toegediend in winterse omstandigheden (bv. waterverzadigde bodems) en wanneer planten onvoldoende in staat zijn om de toegevoegde N op te slaan.

De Raad vindt de afwijkingen in de bemonsterde effluenten dermate ernstig dat bemestingsregels met effluenten vanuit een voorzorgsprincipe dienen rekening te houden met deze feitelijk geregistreerde nutriënteninhoud.

- [41] **Calculeer alle effecten van mestverwerking in.** Het grote volume af te zetten effluent en de onregelmatigheden in het gebruik van effluenten, als ook de steeds hoger wordende kostprijs ten gevolge het aanscherpen van de uitrijregels (hogere kost voor opslag en verwerking) kunnen volgens de Minaraad als nadelen van het concept van mestverwerking beschouwd worden. Door de noodzaak om effluenten uit te rijden en de hogere kostprijs, ontstaat er volgens de Raad een verhoogde grondgebonden mestdruk die gekoppeld is aan de groei van de veestapel via mestverwerking (zie [43]).

Tenslotte dient ook de impact van het hoge aantal geregistreerde afwijkingen (zie voetnoot 33) mee in rekening genomen te worden in de milieueffecten van mestverwerking. Lokale milieueffecten van calamiteiten in mestverwerkingsinstallaties worden immers niet specifiek gemonitord in het MAP-meetnet.

12 Plan-MER

12.1 Impact MAP 5 op ontwikkelingsruimte biologische landbouw

- [42] **Hanteer specifieke bemestingsregels voor de biologische landbouw.** De Raad erkent de analyse van het plan-MER dat bepaalde maatregelen van voorliggend MAP 5 de verdere ontwikkeling van de biologische landbouw kunnen beperken. Het plan-MER (p.279, 292/308) stelt bijvoorbeeld: *“Indien de algemene bemestingsbeperkingen de ontwikkeling van biologische landbouw beperken - t.g.v. de daaraan gekoppelde beperking*

³³ VLM, Voortgangsrapport Mestbank 2013 over de mestproblematiek in Vlaanderen: *De afwijking voor N of P₂O₅ bedraagt meer dan 60 % bij 60 % van de bemonsterde effluenten in 2012 (Tabel 59).*

VLM, Voortgangsrapport Mestbank 2014 over de mestproblematiek in Vlaanderen: *De afwijking voor N of P₂O₅ bedraagt meer dan 60 % bij 67 % van de bemonsterde effluenten in 2013, wat vergelijkbaar is met voorgaande jaren (Tabel 52).*

van gebruik van compost en stalmest - is het aangewezen om [~~voor~~] een specifiek bemestingsstelsel uit te werken voor de biologische landbouw."

Omdat de biologische landbouw in zijn geheel – door het sluiten van de nutriëntenkringloop en het niet toelaten van kunstmest en pesticiden - een praktijk is met lagere milieu-impact en hogere bodemherstellende capaciteit, is het volgens de Raad verantwoord om voor de biosector specifieke bemestingsregels te hanteren voor zover deze – in zijn geheel – een algemeen lagere milieudruk t.a.v. water en bodem veroorzaakt.

12.2 Inperken van uitbreidingsmogelijkheden via mestverwerking en afbouw van de veestapel

[43] **Overweeg het inperken van de uitbreidingsmogelijkheden via mestverwerking.** De Raad apprecieert dat het plan-MER het alternatief scenario onderzoekt om de mestdruk in Vlaanderen te stabiliseren of te verkleinen door het inperken van de uitbreidingsmogelijkheden via mestverwerking (p.272). De Raad oordeelt dat de drijvende kracht achter het vermestingsprobleem in Vlaanderen het aantal dieren is, en dat een aanpak die zich richt op het in balans brengen van de grondgebonden mestvraag en het –aanbod, de meest effectieve maatregel is om de waterkwaliteitsdoelstellingen in landbouwgebied te realiseren.

Het inperken van uitbreidingsmogelijkheden via mestverwerking is volgens de Raad één van de middelen om de veestapel progressief af te bouwen en de mestdruk in Vlaanderen te verlichten.

"De omvang van de veestapel in de beroepslandbouw is bepalend voor de omvang van het mestprobleem en de daarmee verbonden milieu-problemen. De grote veestapel is een bron van verzurende emissie (ammoniak), broeikasgasemissies (lachgas en methaan), fijn stof, nitraat en fosfaat en dit leidt tot vervuiling van lucht, water en bodem."

MIRA, Milieurapport Vlaanderen³⁴

[44] **Weeg het alternatief scenario grondiger af.** De Raad stelt vast dat het plan-MER op basis van een simulatie, uitgevoerd door de Vlaamse Landmaatschappij, de evolutie van de N-productie door de veestapel tot 2018 in een scenario met en zonder uitbreidingsmogelijkheden via mestverwerking vergelijkt³⁵. Op basis van de periode 2008-2014 zou de N-productie in

³⁴ MIRA, Milieurapport Vlaanderen, Feiten en cijfers, Veestapel, <http://www.milieurapport.be/nl/feitencijfers/sectoren/landbouw/activiteiten-landbouw/veestapel/>

³⁵ Plan-Mer, p.273/328

2018 met 3,1% (5% voor varkens en 12% voor kippen) afnemen in een scenario zonder t.o.v. een scenario met uitbreidingsmogelijkheid via mestverwerking. Het plan-MER concludeert dat het stopzetten van de uitbreidingsmogelijkheden via mestverwerking op niveau Vlaanderen een niet significant tot beperkt positief effect zou hebben op waterkwaliteit.

De Raad betreurt dat de impact voor wat betreft runderen buiten beschouwing werd gelaten. Op basis van de recente groeicijfers voor 2014 (zie MIRA, voetnoot 34) en op basis van de marktprognoses wordt voor deze diercategorie immers de komende jaren een groei verwacht. De Raad gaat er bijgevolg van uit dat het totale effect van de alternatieve maatregel van het inperken van de uitbreidingsmogelijkheden via mestverwerking bijgevolg meer dan 3,1% afname van N-productie zal bedragen.

Het plan-MER vermeldt onder 12.4 Effectenbeoordeling: *'Een uitbreidingsbeperking via mestverwerking zal dus wellicht enkel positieve effecten hebben in gebieden met veel intensieve veeteelt, en daarbuiten mogelijks negatieve effecten genereren'*³⁶.

De Minaraad leidt hieruit af dat de regionale impact van het alternatief scenario met inperking van de uitbreidingsmogelijkheden via mestverwerking, positief is in gebieden met veel intensieve veeteelt. Gezien de afstand tot de plandoelen – in het bijzonder voor wat betreft de N-verontreiniging van oppervlaktewater – in deze specifieke regio's, en gezien de doorslaggevende rol van de noodzakelijke resultaten in de bekkens van de IJzer, Leie en Maas voor het welslagen van MAP 5, dient dit scenario voor de Raad dan ook grondiger te worden afgewogen.

Daarnaast stelt de Raad vast dat een afbouwscenario van de veestapel – dat bereikt wordt met het instellen van de onderzochte maatregel – ook voordelen biedt of kan bieden voor andere landbouwgerelateerde milieuproblemen: stikstofemissies naar de lucht, fijn stof, broeikasgasemissies, ...

- [45] **Herbekijk het milieueffect van het alternatieve scenario.** Als conclusie vraagt de Raad een herziening van het milieueffect van het alternatieve scenario van een uitbreidingsbeperking via mestverwerking. Omwille van de globale milieuwinst van een dergelijk scenario vindt de Raad het gepast om een diepgaande analyse te maken van het principe van de beperking van de uitbreidingsmogelijkheden via mestverwerking, zodat een integrale kosten-baten-analyse mogelijk wordt. De Raad vraagt om daarbij rekening te houden met een zo breed mogelijk spectrum aan parameters zoals bv. ook de padafhankelijkheid en marktrisico's die een mestbeleid op basis van mestverwerking met zich meebrengen, of de maatschappelijke, sociale en

³⁶ Plan-Mer, p.292/328

gezondheidsaspecten ten gevolge van de ruimtelijke concentratie van intensieve veehouderij rondom mestverwerkingsinstallaties.

Lijst van afbeeldingen

Figuur 1: Stikstof (Nt): netto-emissies en beoordeling van de toestand (SGD Schelde, 2012 of 2011 voor landbouwcijfers)

Figuur 2: Fosfor (Pt): netto-emissies (SGD Schelde, 2012 of 2011 voor landbouwcijfers) (Ibidem, Figuur 18)

Figuur 3: Op een totaal van 54 onderzochte stoffen werden 20 stoffen geselecteerd op basis van de criteria 'economisch belang' en 'voorzieningsrisico'.

Figuur 4: Percentage MAP-meetpunten boven nitraatnorm (50 mg NO₃⁻/l) in Vlaanderen tijdens MAP 4 en extrapolatie MAP 5 (MAP 5, Fig. 7-1)

Figuur 5: Percentage MAP-meetpunten boven nitraatnorm (50 mg NO₃⁻/l) in Ijzerbekken tijdens MAP 4 en extrapolatie MAP 5 (MAP 5, Fig. 7-9)

Figuur 6: Percentage MAP-meetpunten boven nitraatnorm (50 mg NO₃⁻/l) in Leiebekken tijdens MAP 4 en extrapolatie MAP 5 (MAP 5, Fig. 7-10)

Figuur 7: Percentage MAP-meetpunten boven nitraatnorm (50 mg NO₃⁻/l) in Maasbekken tijdens MAP 4 en extrapolatie MAP 5 (MAP 5, Fig. 7-11)

Figuur 8: Evolutie van gewogen gemiddelde nitraatconcentraties in grondwater voor heel Vlaanderen, opgesplitst naar filterniveau

Referentielijst

CIW, Ontwerp Stroomgebiedbeheerplan voor de Schelde 2016-2021, Beheerplan Vlaams deel internationaal stroomgebieddistrict Schelde, p.60/388.

CVBB, Actieplan 2014 – Communicatieplan 2014, april 2014, p.6/15.

CVBB, Oprichtingsakte van het Coördinatiecentrum Voorlichting en Begeleiding duurzame Bemesting, Bijlage bij het Belgisch Staatsblad van 15 september 2011.

Eos, april 2015, magazine publicatiedatum: 16 maart 2015, p.36-40.

Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Grondstoffen en grondstoffenmarkten: Uitdagingen en oplossingen, Brussel, 2 februari 2011, COM(2011) 25 definitief

Europese Commissie, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de herziening van de lijst van voor de EU kritieke grondstoffen en de uitvoering van het grondstoffeninitiatief {SWD(2014) 171 final}, Brussel, 26 mei 2014, COM(2014) 297 final

Europese Commissie, Report on critical raw materials for the EU, Critical raw materials profiles, p.116-122, mei 2014, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/files/docs/crm-report-on-critical-raw-materials_en.pdf

Europese Raad, Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, Publicatieblad nr L 375 van 31 december 1991, p.1-8.

Eurostat: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agricultural_environmental_indicator_-_mineral_fertiliser_consumption

Gezondheidsraad, signalement "De invloed van stikstof op de gezondheid", Den Haag, 10 december 2012, <http://www.gezondheidsraad.nl/nl/taak-werkwijze/werkterrein/gezonde-leefomgeving/de-invloed-van-stikstof-op-de-gezondheid>

Kind en Gezin, Eet gezond, <http://www.kindengezin.be/zwangerschap-en-geboorte/zwanger/voeding-en-beweging/eet-gezond/>

Minaraad en SALV, Gezamenlijk advies van 21 februari 2013 over duurzaam gebruik van biomassa in een bio-economie, Minaraad 2013|015

Minaraad en SALV, Gezamenlijk advies van november 2014 over het Actieplan Duurzaam beheer van biomassa(rest)stromen 2015-2020, Minaraad 2014|034.

MIRA, Milieurapport Vlaanderen, Feiten en cijfers, Veestapel, <http://www.milieurapport.be/nl/feitencijfers/sectoren/landbouw/activiteiten-landbouw/veestapel/>

OVAM, Ontwerp Actieplan Duurzaam beheer van biomassa(rest)stromen 2015-2020, Mechelen, 2 januari 2015, versie na het openbaar onderzoek en na gezamenlijk advies van Minaraad en SERV.

SERV en Minaraad, Advies over de hervorming groene stroom- en WKK-certificatensystemen (Besluit september 2012), Brussel, september 2012, Minaraad, 2012|069.

SERV en Minaraad, Advies over REG-openbare dienstverplichtingen, Brussel, juli 2011, Minaraad, 2011|042.

Sutton M., Howard C., Erisman J., Billen G., Bleeker A., Grennfelt P., van Grinsven H., Grizzetti B., The European Nitrogen Assessment, <http://www.nine-esf.org/ENA-Book>, p.513/664. First published 2011, Printed in the United Kingdom at the University Press, Cambridge

VLM en Antea Group, PLAN-MER Mestactieprogramma 2015-2018 (MAP 5) in het kader van de Nitraatrichtlijn, Definitief MER, maart 2015, goedgekeurd op 4 maart 2015.

VLM, Voortgangsrapport Mestbank 2013 over de mestproblematiek in Vlaanderen.

VLM, Voortgangsrapport Mestbank 2014 over de mestproblematiek in Vlaanderen.