

Falende Vlaamse uitvoering Gemeenschappelijk landbouwbeleid nefast voor biodiversiteit en landschap

Gemiste kansen. Zelfs evidenties worden niet ingevuld.

Toch te gek hoe Vlaamse ambtenaren geobsedeerd met een vergrootglas op de knieën door graslanden kruipen om distels te gaan zoeken, die wettelijk niet bestreden moeten worden, en dit om o.m. percelen biologische hoogstamboomgaarden van de landbouwsubsidie te kunnen uitsluiten. Terwijl scheuren van blijvend grasland en vernielen van kleine landschapselementen, taluds, bermen en holle wegen, die integraal met hun vegetatie beschermd zijn in het natuurdecreet - de overtredingen kan je zelfs op satellietbeelden zien - niet gesanctioneerd worden. Deze elementen zijn bij de toepassing van het Europees landbouwbeleid wel opgenomen als te beschermen maar zonder handhaving is dit een lege doos.

Of nog, hoe binnen de percelen onder beheerovereenkomst bv. in kader van Plan Kiekendief anno 2021 nog geëist werd dat in juni de distels in deze percelen bestreden worden en daardoor de finaliteit van de beheerovereenkomst vernietigd wordt...

Sanctioneren omwille van distels waar geen wettelijke verdelgingsplicht op zit en niet sanctioneren van zware natuurdelicten: de parabel van de splinter en de balk vertaald naar Vlaanderen anno 2022. Typerend voor de Vlaamse invulling van het Europees gemeenschappelijk landbouwbeleid: desastreus voor biodiversiteit en landschap, een opeenstapeling van onwil en gemiste kansen.

Zal de Vlaamse Regering later dit jaar een Strategisch Plan Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB-SP) goedkeuren met zo'n kanjers van gemiste kansen, en dat in deze tijden van biodiversiteits- en klimaatcrisis en de Europese Green Deal? Met het verplicht oneigenlijk bestrijden van de akkerdistel om onder de inkomenssubsidie te kunnen vallen, terwijl de kansen voor de effectieve bescherming opgenomen in het natuurdecreet genegeerd worden? Het gaat om de wettelijk verplichte bescherming grasland binnen natuurgebied en kwetsbaar gebied, behoud moerassen en venen overal, ook in landbouwgebied, behoud van taluds, bermen en holle wegen met hun vegetatie. Of andere regelgeving die laks of niet gehandhaafd en gesanctioneerd wordt, zoals het vrijwaren van de bufferstroken langs de waterlichamen (waterlopen, grachten en greppels), het rigoureuze toepassen van de anti-erosiemaatregelen, toezicht op het uitdoven van de ontheffing voor de nultbemesting bij overdracht van gebruiker?

Bovenstaand gaat om een reeks evidenties voor een consistent en geloofwaardig beleid. De landbouwadministratie is op dit punt evenwel bijzonder weerspannig en wringt zich in alle bochten om voor natuur en biodiversiteit iets op papier te zetten dat niet toegepast wordt. De vraag is of de Vlaamse Regering de landbouwadministratie hierin zal volgen.

Wat is het GLB?

Het Europees gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) ondersteunt de Europese land- en tuinbouwsector, vnl. door directe inkomenssteun aan landbouwers en specifieke marktmaatregelen, en dit gekoppeld aan een reeks randvoorwaarden (de zgn. conditionaliteiten) waar de boer moet aan voldoen om van deze steun te kunnen genieten (pijler 1). Pijler 1 wordt volledig door Europa gefinancierd. Pijler 2 van het GLB gaat

over het plattelandsbeleid en voorziet de mogelijkheid van extra subsidies zoals voor vrijwillige beheerovereenkomsten en andere maatregelen voor plattelandsontwikkeling.

Het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) is m.a.w. bepalend voor hoe het landschap er uit ziet en wat de boeren voor het behoud van het landschap en de biodiversiteit kunnen en moeten doen.

In principe stelt de EU elke zeven jaar een nieuw GLB vast. In juni 2021 is er een politiek akkoord bereikt over een nieuw GLB voor de periode van 2023 tot 2027. In uitvoering van deze GLB-verordeningen moet elke lidstaat een eigen GLB-Strategisch Plan (GLB-SP) opmaken, dat zowel pijler 1 (met uitzondering van een aantal marktmaatregelen) als pijler 2 omvat. Vlaanderen dient een afzonderlijk GLB-SP in. In het GLB-SP geven de lidstaten – in ons geval dus Vlaanderen - aan hoe ze de randvoorwaarden (de zgn. conditionaliteiten) invullen en ook welke stimulerende maatregelen ze willen inzetten met de vrijwillige en jaarlijks hernieuwbare eco-regelingen (pijler 1) en eveneens vrijwillige beheerovereenkomsten en milieu- en klimaatmaatregelen (pijler 2).

Met wat nu voorligt, zal er echter geen ommekeer komen voor een echte versterking van het landschap en de aanpak van de klimaat- en biodiversiteitscrisis.

■ Akkerdistel met kleine vos: de verdelgingsplicht voor de akkerdistel werd door het Grondwettelijk hof vernietigd maar wordt in het Vlaamse GLB-SP terug opgevoerd in heel het landbouwgebied als voorwaarde om inkomenssteun te krijgen. De akkerdistel, een inheemse plant en goede nectarleverancier, essentieel voor de overleving van bijen, hommels, vlinders... Foto Bert Derveaux



Belijk Landbouwbeleid

Belang van het GLB

Circa 50% van de oppervlakte van Vlaanderen is landbouwgebied. Juist binnen dit landbouwgebied is de biodiversiteit de laatste decennia in elkaar gestuikt. De soorten van het agrarisch landschap zijn intussen gedecimeerd. Zelfs de veldleeuwerik wordt een zeldzaamheid.

Wat er binnen dit landbouwareaal gebeurt, wordt in een belangrijke mate bepaald door het GLB, m.a.w. het GLB is bepalend voor de toekomst van de biodiversiteit in het landelijk gebied. Het zal uitmaken of we de biodiversiteits- en klimaatcrisis in Vlaanderen kunnen opvangen.

Het huidige Vlaamse GLB-SP schiet helaas te kort om een ommezwaai te realiseren naar een veerkrachtige landbouw die tevens een bijdrage levert aan klimaat, integraal waterbeheer en landbeleid, maar vooral ook om het enorme biodiversiteitsverlies te counteren. Het Vlaamse Strategisch Plan is een gemiste kans.

Het plan zit in een fase dat er geen fundamentele bijstelling meer mogelijk is en dat we ons moeten beperken tot een reeks evidenties die, als we consequent willen zijn, logisch en vanzelfsprekend zijn voor een effectief en efficiënt natuur-, milieu- en klimaatbeleid. In het onderstaande beperken we ons tot deze evidenties.

Het Vlaams GLB-SP gaat ver onder de lat door voor de pijler 1-voorwaarden

Om van de inkomenssteun te kunnen genieten, die zeer aanzienlijk en medebepalend is voor de toekomst van de landbouwexploitaties, moet de landbouwer voldoen aan een reeks bindende voorwaarden voor een 'goede landbouw- en milieuconditie' (de zgn. conditionaliteiten). De uitgangsfilosofie is dat tegenover de inkomstensteun vereisten staan voor het leveren van ecosysteemdiensten. Het Vlaams GLB-SP gaat uit van een zeer minimalistische invulling van deze voorwaarden en een totaal gebrek van een controle-, handhavings- en sanctioneringsbeleid m.b.t. de conditionaliteiten die betrekking hebben op biodiversiteit en landschap. Die conditionaliteiten zijn soms zelfs inconsistent of onsamenvattend geformuleerd waardoor ze in de praktijk amper verschil uitmaken.

Gemiste kansen en inconsistenties voor bescherming biodiversiteit en milieu: enkele voorbeelden.

- Essentiële elementen uit het Vlaams beleid zoals bv. **de nultbemesting in natuurgebieden en het behoud van grasland in de valleien** ook buiten de planologische natuurgebieden, zijn niet opgenomen in de conditionaliteiten van het GLB-SP. Daarentegen wordt totaal oneigenlijk de verdelging van de akkerdistel als een gecontroleerde conditionaliteit opgelegd,

■ **Veengebieden slaan veel koolstof op, meer dan bossen, en zijn daarom belangrijk voor het opvangen van de klimaatverandering. Maar in Vlaanderen verdween de voorbije eeuw 75% van deze 'wetlands'. Het voorliggende Vlaams GLB-SP zal deze trend niet keren. Foto Kevin Feytons**



■ **Veldleeuwerik, tot voor kort algemeen in het akkerlandschap, nu uitzonderlijk door toedoen van de huidige landbouwpraktijk, in toepassing van het Europees landbouwbeleid, die een ineenstorting van de biodiversiteit in landbouwgebied heeft veroorzaakt. Foto Vilda, Yves Adams**

en dit terwijl de verplichte verdelging van distels door het Grondwettelijk Hof vernietigd is en Europa spreekt van invasieve exoten, wat je bezwaarlijk van de akkerdistel kunt zeggen.

- De bescherming van **venen en wetlands** (natte gebieden) binnen de Natura 2000-gebieden (Europees beschermde natuur) zijn wel opgenomen als conditionaliteit. Maar in de Vlaamse regelgeving onder het natuurvergunningbesluit zijn alle venen, heiden, moerassen, holle wegen, taluds en graslanden in natuurgebied met hun vegetatie volledig beschermd ongeacht de ligging en dus ook buiten de Natura 2000 gebieden. De formulering in het Vlaams strategisch plan geeft de indruk dat deze bescherming enkel geldt voor de Natura 2000-gebieden.



- De conditionaliteit waarin de **bescherming van de kleine landschapselementen (KLE's)** opgenomen is, is zeer restrictief en misleidend geformuleerd. Bij deze randvoorwaarde gaat het echter niet alleen om de KLE's op zich maar om alle beschermde leefgemeenschappen opgenomen in het natuurvergunningbesluit onder de algemene verbodsbepalingen of onder de vergunningsplicht, dus ook grasland in kwetsbaar gebied, moerassen, venen, heiden en de holle wegen, taluds en bermen met hun vegetatie. Door de restrictieve formulering van de randvoorwaarde wordt de perceptie gewekt dat enkel de handhaving van KLE's geldt.
- Eenzelfde lacune is er bij het onderbrengen van de wettelijke **bufferzones rond de waterlichamen** bij de conditionaliteiten. Nochtans één van de meest efficiënte en effectieve maatregelen om de toevoer van sediment, sporeistoffen en nutriënten naar onze waterlopen te verminderen. Het Vlaams GLB-SP vult de conditionaliteit m.b.t. buffers enkel in tot en met de onbevaarbare waterlopen categorie 3. En dit terwijl de problematiek vooral speelt bij de greppels en andere kleinere waterlichamen die de toeleveranciers zijn van water en piekbelasting naar het overig watersysteem.
- Ook de minimalistische toepassing van een **anti-erosiebeleid** is problematisch. Verplichte maatregelen worden beperkt tot de paarse en rode gebieden, de twee categorieën van meest erosiegevoelige bodems. Ondertussen vloeit echter jaarlijks gemiddeld meer dan 20 ton/ha vruchtbaar sediment van de leembodems af naar de valleien en waterlopen. Waardoor de impasse die we nu kennen rond de stikstof zich in 2027 zal herhalen wanneer de verplichtingen van de Europese Kaderrichtlijn Water ingaan waaraan we met dit beleid onmogelijk kunnen voldoen, ook op vlak van waterkwaliteit. In plaats van met een vergrootglas te zoeken naar een verloren distel zouden beter de echte problemen aangepakt worden.

En dat alles gecombineerd met een volstrekt en bewust ondermaats gehouden handhavings- en sanctioneringsbeleid voor de conditionaliteiten die samenhangen met biodiversiteit, natuur en landschap.

Tot nu toe was het handhavingsbeleid een lachertje als het ging om de randvoorwaarden die cruciaal zijn voor de biodiversiteit, zoals de handhaving rond het natuurvergunningbesluit (vergunningplicht wijziging kleine landschapselementen en grasland in kwetsbaar gebied, verbod op vernietiging van taluds, holle wegen, bermen, moerassen, venen ongeacht de bestemming en van graslanden in planologisch natuurgebied), de bufferzones rond de waterlopen en de erosie maatregelen. Ook nu wordt uitgegaan van het actueel geldend en niet-functionerend handhavingsprotocol. Dit zou nochtans een efficiënt en effectief instrument kunnen zijn voor de instandhouding van de natuurwaarden en de landschapselementen in het landbouwgebied. Maar door lakse toepassing – lees bewuste en geplande nalatigheid vanuit het departement Landbouw en Visserij – wordt dit krachtig instrument herleid tot een papieren, niet-effectieve regel.

Een tekenend voorbeeld: percelen grasland op veen in natuurgebied (zie het geval van het Wissenbos in dit tijdschrift, 2021, nr. 1, p. 26) worden tegen de regelgeving in (verbod vernietiging venen ongeacht bestemming en algemeen geldend verbod vernietiging grasland en zijn vegetatie in planologisch natuurgebied) omgezet naar akker en door een nieuwe gebruiker bemest, wat ook niet mag omdat de ontheffing van de nulbemesting enkel geldt voor de bestaande gebruikers. Ondanks aanmelding heeft er tot op heden geen herstel plaatsgevonden en is er ook geen sanctie vanwege de landbouwadministratie



■ Rond het Wissenbos in de Getevallei bevinden zich graslanden op veen in planologisch natuurgebied. Deze werden recent tegen elke regelgeving in omgezet naar akker. Duidelijk een overtreding van de verbodsbepalingen van het natuurdecreet. Door de nieuwe gebruiker (een akkerbouwer) worden deze akkers ook bemest, wat in strijd is met het mestdecreet omdat de ontheffing van de nulbemesting van intensief grasland in natuurgebied enkel tijdelijk gold voor de bestaande gebruikers. Ondanks aanmelding zowel bij Natuurinspectie, Mestbank en Landbouwadministratie heeft er tot op heden geen herstel plaatsgevonden en is er ook geen sanctie vanuit de landbouwadministratie genomen in uitvoering van de handhaving van de verplichte conditionaliteiten. Door de omzetting van graslanden op veen komt er daarenboven veel koolstof vrij in de atmosfeer? De akkers vereisen ook uitdieping van de grachten waardoor de rest van het veengebied ontwaterd wordt, gaat veraarden en nog meer koolstof in de atmosfeer wordt gebracht. Vergelijk: zulke wettelijke overtredingen met grote natuur en milieuconsequenties vallen buiten hun handhaving en sanctionering terwijl ze wel de sanctionering toepassen voor enkele distels (die niet wettelijk moeten bestreden worden) in een bio-hoogstamboomgaard. Inderdaad het verhaal van de splinter en de balk.

genomen in uitvoering van de handhaving van de verplichte conditionaliteiten. Hetzelfde geldt voor bermen en taluds van holle wegen waar de vegetatie dood gesproeid of verwijderd wordt, een duidelijke overtreding op de instandhoudingsplicht van het natuurdecreet. Dit valt onder de conditionaliteiten om inkomenssteun te krijgen. Duidelijk is dat ook hier niet wordt opgetreden. Maar de ambtenaren van Landbouw en Visserij kruipen wel op hun knieën door een biologische boomgaard om naar enkele distels te zoeken zodat deze boomgaard, uitgebaat door een biologische boer, uit het systeem van pijler 1 inkomenssteun kan geschrapt worden. Terwijl juist dergelijke biologische boomgaarden met enkele distels, een belangrijke nectarplant, ecosysteemdiensten levert.

We hebben te maken met een ondermaats en selectief handhavingsbeleid waarbij de zwarte pietten in cascade doorgeschoven worden naar de verschillende handhavingsdiensten om de landbouwadministratie de kans te geven niet op te treden. Zo bestaat de aanpak van de natuurinspectie van het Agentschap voor Bos en Natuur (ANB) erin eerst een aanmaning te geven, daarna een administratieve maatregel op te leggen en dan pas een PV op te stellen. Effectief voor het ANB, maar de landbouwadministratie treedt slechts op in het kader van

de conditionaliteiten uit het GLB als er een formeel PV is met rechtsvervolgning... Terwijl er bij de vaststelling van distels geen wettelijke overtreding is en dus ook geen PV, maar de landbouwadministratie past wel de sanctienering voor niet-naleving conditionaliteit toe... Een effectief handhavingsbeleid van de conditionaliteiten m.b.t. biodiversiteit, natuur, landschap, water en erosie zou evenwel op korte termijn aanleiding geven tot een effectieve doorwerking van de natuur- en milieuregelgeving en direct tot meer biodiversiteit en behoud van venen, moerassen, graslanden in ruimtelijk kwetsbaar en landschapselementen leiden.

We rekenen erop dat bij de definitieve goedkeuring in de Vlaamse Regering nog een reeks bijstellingen zullen plaatsvinden die in feite de invulling zijn van evidenties om de conditionaliteiten te laten bijdragen aan meer biodiversiteit en een levend landschap. Ook een efficiënt handhavingsbeleid met de nodige sensibilisatie en voorlichting is absoluut nodig. Daartoe moeten ook de handhavingsprotocollen met o.m. het Agentschap Natuur en Bos herzien worden zodat de landbouwadministratie niet langer de kans krijgt zich weg te steken achter een reeks alibi's en achter een manifeste onwil om natuur en biodiversiteit ook effectief en in de praktijk bij de Vlaamse uitvoering van het Europees landbouwbeleid te beschermen.

■ Akkerdistels in het landschap: bron van nectar en essentieel voor veel insecten. Foto Sabine Uhlig

