



Vlaanderen
is omgeving

Vlaamse Overheid, Departement Omgeving
Afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en –projecten
Milieueffectrapportage
Koning Albert II-laan 20 bus 8
1000 Brussel
T 02/553 80 79
mer@vlaanderen.be
www.omgevingvlaanderen.be

Goedkeuring van het plan-MER Vlaams Gemeenschappelijk LandbouwBeleid 2023-2027

Initiatiefnemer:

Vlaamse Overheid
Beleidsdomein Landbouw en Visserij
Departement Landbouw en Visserij
Afdeling Beleidscoördinatie en Omgeving
Koning Albert II-laan 35, bus 40
1030 Brussel

PLMER-272-GK

1. Inleiding

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) vormt een Europees stimulerend beleid waarbij een kader wordt aangeboden met een reeks van steunmaatregelen voor landbouw en het bredere platteland.

De algemene doelstellingen van het GLB zijn:

- bevorderen van een slimme, veerkrachtige en gediversifieerde landbouwsector om voedselzekerheid te garanderen;
- intensiveren van milieuzorg en klimaatactie en bijdragen aan de verwezenlijking van de milieu- en klimaatgerelateerde doelstellingen van de Unie;
- versterken van het sociaaleconomische weefsel van de plattelandsgebieden.

Deze doelstellingen worden aangevuld met de horizontale doelstelling die erin bestaat de sector te moderniseren door kennisstimulering en -deling, innovatie en digitalisering in de landbouw en de plattelandsgebieden en door bevordering van de benutting daarvan.

Om invulling te geven aan het GLB in de periode 2023 – 2027 stelt Vlaanderen een Vlaams GLB Strategisch Plan (GLB-SP) op, waarbij steunmaatregelen worden opgenomen die tegemoet komen aan de specifieke Vlaamse noden.

Gelijktijdig met de opmaak van het GLB-SP werd een plan-MER opgesteld conform het generieke spoor uit het DABM¹.

De kennisgeving voor dit plan-MER is volledig verklaard op 13 juli 2021. De terinzagelegging van de kennisgeving liep in alle Vlaamse steden en gemeenten van 30 juli 2021 tot en met 29 augustus 2021. Deze terinzagelegging werd o.a. aangekondigd op de website van het Team Mer, in de krant 'De Standaard' (30 juli 2021) en via aanplakking op officiële aanplakplaatsen van de betrokken steden en gemeenten. Tegelijkertijd vroeg het Team Mer adviezen bij de administraties en openbare besturen.

Het Team Mer stelde bijzondere richtlijnen (PL0272-RL; 24 november 2021) op om de methodologie die in het plan-MER gevolgd moet worden, vast te leggen. Zij houden rekening met principieel verplichte onderdelen van een plan-MER op basis van art. 4.2.8 §1 bis van het DABM, de ontvangen inspraakreacties, de ontvangen adviezen en met het overleg van 9 september 2021 tussen de initiatiefnemer, het studiebureau, de adviesinstanties en het Team Mer.

Tijdens het opstellen van het (ontwerp) plan-MER vond regelmatig overleg plaats tussen de initiatiefnemer, het studiebureau en het Team Mer. Tussentijds legde de initiatiefnemer de ontwerpdocumenten informeel voor aan het Team Mer en werd teruggekoppeld met de belangrijkste adviesinstanties. Vervolgens organiseerde de initiatiefnemer een openbaar onderzoek over het ontwerp plan en het ontwerp plan-MER in alle betrokken steden en gemeenten van 4 januari 2022 tot en met 14 maart 2022. Gelijktijdig werden deze documenten ook voor advies voorgelegd aan de eerder geraadpleegde adviesinstanties. Het ontwerp plan-MER werd vervolgens aangepast naar aanleiding van de ontvangen opmerkingen en adviezen. In een antwoordnota, die in bijlage 2 van het MER toegevoegd is, wordt aangegeven hoe met de bemerkingen is omgegaan. Deze aanpassingen werden eveneens tussentijds voorgelegd aan het Team Mer. Gezien de bevoegdheid van ANB voor de passende beoordeling vroeg Team Mer hier ook (informeel) advies over aan ANB (d.d. 7 september 2022).

Tegelijkertijd werd ook het Vlaams GLB-SP zelf aangepast naar aanleiding van de onderhandelingen met de Europese Commissie. Aanpassingen aan het GLB-SP impliceren uiteraard ook wijzigingen aan het Plan-MER. Deze wijzigingen staan beschreven in hoofdstuk 9 van het plan-MER "*Beoordeling van de wijzigingen na aanpassing van het plan*".

De initiatiefnemer bezorgde het definitieve plan-MER op 28 november 2022 aan het Team Mer. Team Mer vroeg vervolgens advies over de passende beoordeling aan de administratie bevoegd voor het natuurbehoud (ANB). Dit advies werd ontvangen op 19 december 2022 en was ongunstig. De conclusie van het advies luidde:

"Het Agentschap voor Natuur en Bos kan principieel akkoord gaan met de hierboven geciteerde conclusies uit de passende beoordeling voor zover de vooropgestelde maatregelen effectief worden uitgevoerd en voor zover de ecoregelingen en AMKM met dezelfde target/oppervlakte gebiedsgericht binnen of in aansluiting met SBZ's worden toegepast.

¹ Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, B.S. 3 juni 1995, zoals herhaaldelijk gewijzigd.

Het Agentschap voor Natuur en Bos blijft vaststellen dat er zelden wordt verwezen naar een effect op concrete habitats, waarvan geweten is dat ze zich in een ongunstige staat bevinden ten gevolge van milieudrukken.

Deze passende beoordeling geeft op heden nog geen zekerheid dat negatieve of schommelende trends van meerdere milieudrukken die vandaag bestaan in het landbouwgebied of die gekoppeld zijn aan de landbouwpraktijken met dit plan positief zullen beïnvloed worden. Vandaar dat een aanbeveling op zijn plaats is, met name om plannen ter verbetering van de milieudrukken binnen of met impact op de Speciale Beschermingszones tegelijkertijd uit te voeren met de uitvoering van het GLB-plan.

Ook biedt de passende beoordeling onvoldoende zekerheid over de mate waarin de instandhoudingsdoelstellingen voor specifieke soorten en habitats geen negatieve effecten ondervinden van dit plan.

Het advies over de kwaliteit van de voorliggende passende beoordeling is derhalve thans ongunstig.”

Naar aanleiding van dit ongunstige advies werd de passende beoordeling en het plan-MER aangevuld. Dit aangepaste dossier werd op 19 januari ontvangen. Team Mer vroeg over dit dossier opnieuw advies aan ANB. Ook dit advies (25 januari 2023) was ongunstig en stelde o.a:

“In deze aangevulde passende beoordeling werden de gebiedsgerichte maatregelen beter uitgewerkt met enkele concrete voorbeelden. Niettemin is het noodzakelijk dat deze richtlijnen en voorwaarden ook concreet worden opgenomen in het Strategisch Plan. De passende beoordeling wordt ongunstig geadviseerd, maar het advies kan gunstig als onderstaande voorwaarden worden opgenomen zodat ze ook doorwerken op terrein:

- *GLMC 4 (Aanleg van bufferstroken langs waterlopen) moet aangevuld worden met de voorwaarde dat de bufferzones in en rond de SBZ waar het habitat 3260 tot doel gesteld is in de S-IHD, 5 meter teeltvrij en 6 meter pesticidenvrij moet zijn langs alle waterlopen van de Vlaamse hydrografische atlas (VHA). In het Strategisch plan kan aanvullend een ecoregeling voorzien worden voor het beheer van deze teeltvrije stroken, zodat de ecologische waarde ervan verder kan toenemen.*
- *Het opnemen van alle onder het natuurdecreet beschermde graslanden binnen de Speciale Beschermingszones over heel Vlaanderen als Ecologisch Kwetsbaar Blijvend Grasland (EKBG), waarbij ze worden opgenomen in GLMC 9, en alle onder het natuurdecreet beschermde graslanden buiten de Speciale Beschermingszones over heel Vlaanderen als Ecologisch Kwetsbaar Blijvend Grasland (EKBG), waarbij ze worden opgenomen in GLMC 10.*
- *GLMC 2 m.b.t. Bescherming van wetlands en veengebieden wordt in het Strategisch plan aangepast zoals hiervoor aangegeven.”*

Verder worden in het advies een aantal acties strikt aanbevolen (in relatie tot de speciale beschermingszones) zoals (1) het bieden van betere garanties zodat de milieudrukken ten gevolge van landbouwactiviteiten niet langer de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen hypothekeren (oa door ecohydrologisch herstel op landschapsschaal, verstrengingen van de bemestingsnormen van stikstof en fosfaat en gefaseerde afbouw van het gebruik van pesticiden), (2) het voorzien van opleidingen omtrent de soortenbeschermingsprogramma's en instandhoudingsdoelstellingen, (3) inzet VLIF voor reconversie naar landbouwmodellen en -activiteiten die minder stikstofdepositie en andere milieudrukken veroorzaken en (4) het schrappen van optie 'c' als invulling van GLMC 8 uit het GLB-SP (Stikstofbindende en vanggewassen als niet-productief element hebben immers nagenoeg geen meerwaarde inzake biodiversiteit).

Vervolgens werd opnieuw een aangepast plan-MER ingediend (1 februari 2023). In de tussentijd werd het dossier ook besproken op de Vlaamse Regering en dit resulteerde in enkele bijkomende afspraken. Deze afspraken werden aangevuld in het aangepaste plan-MER, meer bepaald in bijlage 2 (reactie op het advies van ANB d.d. 25 januari 2023). Dit aanpaste plan-MER werd ingediend op 6 maart 2023. Op deze versie van het plan-MER gaf ANB opnieuw een advies (d.d. 14 maart 2023). In dit advies wordt o.a. ingegaan op de gemaakte afspraken, zoals dus opgenomen in bijlage 2. Deze afspraken hebben betrekking op:

1. GLMC 4: aanleg van bredere bufferzones in en rond de SBZ waar het habitat 3260 tot doel gesteld is in de S-IHD
2. Het opnemen van alle onder het natuurdecreet beschermde graslanden binnen de Speciale Beschermingszones over heel Vlaanderen als Ecologisch Kwetsbaar Blijvend Grasland (EKBG), waarbij ze worden opgenomen in GLMC 9, en alle onder het natuurdecreet beschermde graslanden buiten de Speciale Beschermingszones over heel Vlaanderen als Ecologisch Kwetsbaar Blijvend Grasland (EKBG), waarbij ze worden opgenomen in GLMC 10.
3. GLMC 2 m.b.t. Bescherming van wetlands en veengebieden
4. De reductie van het pesticidengebruik
5. Opleidingen voor (private) adviesdiensten en de bedrijfsplanners van de VLM omtrent de soortenbeschermingsprogramma's en instandhoudingsdoelstellingen

Het ANB beoordeelde de passende beoordeling in dit advies gunstig en de conclusie van het advies luidde:

“Deze conclusie moet ook gekaderd worden binnen

a) de eerdere adviezen en de daarin opgenomen algemene vaststellingen, de tekortkomingen in de passende beoordeling, de voorwaarden en/of aanbevelingen opgenomen in de eerdere adviezen.

(...)²

b) De vaststelling dat er meerdere programma's ter goedkeuring voorliggen: de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), Mestactieplan 7, reductie van pesticidengebruik ten gevolge van art 12 van pesticidenrichtlijn. In al deze plannen wordt de nodige aandacht besteed aan de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen en de reductie van de milieudrukken .

c) De volgende vaststelling: een belangrijk besluit uit het plan-MER van de PAS is de nood aan het stimuleren van 'low-impact landbouw' nabij habitatrichtlijngebieden, op plaatsen waar bv. piekbelasters verdwijnen. Dit is noodzakelijk om potentiële negatieve ontwikkelingen te vermijden (ontwikkeling, scheuren van graslanden e/.d.).

Bij het stimuleren, zorgvuldig uitvoeren en voldoende monitoren van de maatregelen uit het GLB binnen en in de nabijheid van de Speciale Beschermingszones, gaat het

² Er wordt ingegaan op elementen uit voorgaande adviezen :

1. Advies kennisgeving en ontwerpmerk MER van 27/08/2021
2. Informeel advies op ontwerpMER van 22/12/2021
3. Het advies op ontwerp plan-MER van 25/02/2022
4. Informeel advies van 07/09/2022
5. Advies passende beoordeling van 18 december 2022
6. Advies passende beoordeling van 25 januari 2023

Agentschap voor Natuur en Bos akkoord dat het GLB, samen met de uitvoering van de andere plannen, geen significant negatief effect zullen veroorzaken op de natuurwaarden in de Speciale Beschermingszones. Indien uit monitoring blijkt dat de maatregelen niet voldoende worden uitgevoerd of niet het voorziene gewenste effect hebben, zal het plan hierop moeten aangepast worden tijdens de looptijd waarbij bij de mid-term review de nodige aandacht aan wordt besteed.

De passende beoordeling wordt derhalve gunstig geadviseerd.”

Dit goedkeuringsverslag heeft bijgevolg betrekking op de versie van het plan-MER zoals ingediend bij het Team Mer op 6 maart 2023.

2. Inhoudelijke toetsing van het plan-MER

In artikel 4.2.11 §4 van het D.A.B.M. wordt gesteld dat het Team Mer het plan-MER inhoudelijk moet toetsen aan de beslissing, vermeld in artikel 4.2.8, §6, i.e. de richtlijnen van 24 november 2021, rekening houdend met de opmerkingen en de adviezen, uit het openbaar onderzoek en de bijhorende adviesronde.

Toetsing aan de richtlijnen

Het Team Mer is van mening dat het plan-MER voldoet aan deze richtlijnen. Volgende overwegingen werden gemaakt bij deze toetsing:

- Zoals in de richtlijnen gesteld is de referentiesituatie in het plan-MER de huidige situatie op het terrein die, mede onder invloed van het vorige GLB bekomen is. De beschrijving van de referentiesituatie in §5.1 beschrijft daarom de milieutoestand in Vlaanderen in relatie tot de landbouwsector (toestand 2015 – 2020) en geeft ook een inschatting van de bijdrage van het PDPO III-programma daaraan. Bijkomend is het scenario onderzocht waarbij het lopende GLB periode 2014--2020 (Pijler 1 en PDPO III) ongewijzigd wordt doorgetrokken naar de planperiode 2023-2027, met extrapolatie van de effectieve steunbedragen of oppervlaktes. Dit laat toe in te schatten of en voor welke aspecten het nieuw GLB inzake milieu-impact een verbetering inhoudt ten opzichte van het lopende GLB periode 2014-2020 en waar verdere optimalisaties mogelijk en realistisch zijn.
- Zoals vooropgesteld bestaat de milieubeoordeling van het GLB-SP uit 3 onderdelen:
 - De kwalitatieve inschatting van de potentiële milieueffecten van het GLB-SP is opgenomen in paragraaf 5.2.1. Deze beoordeling gebeurt per maatregel en is uitgewerkt onder de vorm van fiches. Hierbij wordt globaal uitgegaan van de huidige situatie als referentiesituatie. Bijkomend wordt een kwalitatieve vergelijking gegeven van de effecten van het voorgenomen plan met de effecten van een scenario waarbij het huidige GLB zou voortgezet worden. Hierbij wordt een overzicht gegeven van de relevante aanpassingen van de maatregelen uit de periode 2014-2020 (Pijler 1 en PDPO III) en het voorgenomen GLB-plan. Waar relevant wordt het verschil tussen de ‘oude’ en de ‘nieuwe’ maatregel ook beoordeeld.

- De kwantitatieve inschatting van de potentiële milieueffecten van het GLB-SP is opgenomen in paragraaf 5.2.2. Deze inschatting bestaat ook uit drie onderdelen. Ten eerste is er een doorrekening van het afhaakrisico ten gevolge van de conditionaliteit (randvoorwaarden om steun te ontvangen) en dit specifiek voor GLMC 4, GLMC 8 en GLMC 1. Hierbij is ook gekeken naar de impact van een uitbreiding van de bufferzones tot 6 meter (vrij van gewasbeschermingsmiddelen) (GLMC 4) en de interventie m.b.t. gekoppelde steun voor vleesvee (=rundvee) in relatie tot de conditionaliteit inzake behoud van grasland.
Ten tweede wordt er voor de areaalgebonden maatregelen van het voorgenomen GLB-SP een inschatting gegeven van het vermeden nutriëntengebruik, vermeden gebruik gewasbeschermingsmiddelen, jaarlijkse koolstofopslag, erosie maatregelen en vermeden sedimentverlies. Ook hier wordt vergeleken met het alternatiefsценario “voortzetting GLB periode 2014--2020 (Pijler 1 en PDPO III)”.
Ten derde is gekeken naar de VLIF-investeringssteun. Zo wordt o.a. een inschatting gegeven van de minimale (vermeden) milieu-impact van de VLIF-investeringen i.k.v. GLB 2023-2027 in het jaar 2027 en de vergelijking met de totale bijdrage en targets voor de landbouwsector.
- De beoordeling t.a.v. het Vlaams en Europees beleid inzake milieu is opgenomen in paragraaf 5.2.3. In dit onderdeel van het plan-MER worden de interventies getoetst aan de (milieu-)doelstellingen van een aantal beleidsplannen die betrekking hebben op klimaat, lucht, water en biodiversiteit. Er is nagegaan of (de interventies uit) het GLB-SP bijdragen aan de doelstellingen van deze plannen dan wel in tegenspraak zijn en welke de cumulatieve bijdrage kan zijn aan het behalen van de vooropgestelde milieudoelstelling.

Het Team Mer is van oordeel dat de effecten van het voorgenomen plan op een correcte wijze zijn besproken, en dit rekening houdend met het strategische karakter van het plan. Het plan-MER bevat eveneens een eindsynthese (hoofdstuk 8) waarin globaal de conclusies van het onderzoek samengebracht worden.

- In bijlage 1 van het plan-MER is de passende beoordeling/verscherpte natuurtoets opgenomen.
- Naast het plan-MER is er ook een niet-technische-samenvatting opgemaakt die op begrijpbare wijze het plan-MER samenvat.

Verwerking van de opmerkingen en de adviezen uit het openbaar onderzoek en de bijhorende adviesronde

Na het openbaar onderzoek werd door de initiatiefnemer een antwoordnota (Bijlage 2 van het plan-MER) opgemaakt. Deze nota geeft een antwoord op de adviezen/opmerkingen van adviesinstanties, burgers en organisaties op het ontwerp plan-MER tijdens het openbaar onderzoek. Het Team Mer gaat akkoord met de voorgestelde verwerking.

Bijkomend geeft deze nota ook een antwoord op de 2 adviezen (d.d. 18/12/2022 en 24/01/2023) van ANB op de passende beoordeling.

Bijkomende overweging

Naar aanleiding van de onderhandelingen met de Europese Commissie is het GLB-SP op verschillende vlakken aangescherpt. Het gaat zowel over de conditionaliteit, wijzigingen aan pijler 1 & 2 en een verhoging van de ambitie voor milieu en klimaat. De wijzigingen aan het plan, ten opzichte van het in het MER beoordeelde plan, zijn duidelijk weergegeven in §9.1. De gevolgen van deze wijzigingen voor de milieubeoordeling worden correct in beeld gebracht.

3. Goedkeuring van het plan-MER

Op basis van bovenstaande motivering keurt het Team Mer het voorliggende plan-MER voor het Vlaams Gemeenschappelijk LandbouwBeleid 2023-2027 goed.

Isabel Jacobs

Afdelingshoofd

Afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning- en projecten (GOP)