

Vlaams
Parlement

ingediend op **1938** (2018-2019) – Nr. 10
14 mei 2019 (2018-2019)

Reflectienota

van Bart Caron en Björn Rzoska

op het voorstel van decreet

van Tinne Rombouts, Wilfried Vandaele, Francesco Vanderjeugd,
Elke Wouters, Bart Dochy en Sofie Joosen

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

Documenten in het dossier:

- 1938** (2018-2019) –
- Nr. 1: Voorstel van decreet
 - Nr. 2: Amendementen
 - Nr. 3: Verslag van de hoorzitting
 - Nr. 4: Advies van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen
 - Nr. 5: Advies van de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij
 - Nr. 6: Advies van de Raad van State
 - Nr. 7: Amendementen
 - Nr. 8: In eerste lezing door de commissie aangenomen artikelen
 - Nr. 9: Verslag

verzendcode: LEE

Situering

Deze reflectienota onderzoekt of het voorliggende voorstel van decreet, dat het zesde Mestactieplan (MAP) bevat, de vooropgestelde doelen kan bereiken.

Europees kader

De kaderrichtlijn Water is de 'koepelrichtlijn' waar, onder meer, de Nitraatrichtlijn onder valt; de nitraatactieprogramma's voor de Nitraatrichtlijn maken onderdeel uit van actieprogramma's voor de kaderrichtlijn Water.

De Europese Nitraatrichtlijn (91/676/EEG) heeft als doel de verontreiniging van oppervlakte- en grondwater door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging te voorkomen. In uitvoering van de Nitraatrichtlijn stelt Vlaanderen om de vier jaar een nieuw mestactieprogramma op waarin verschillende maatregelen vastgelegd zijn om eutrofiëring en de verontreiniging van oppervlakte- en grondwater door nitraten tegen te gaan. Naast maatregelen met betrekking tot nitraten zijn ook maatregelen naar fosfaten toe opgenomen in het mestactieprogramma (onder andere in het kader van eutrofiëring van fosfaten). Ook de Europese kaderrichtlijn Water (2000/60/EG) en de dochterrichtlijn Grondwater (2006/118/EC) worden, voor wat de bemestingsgerelateerde aspecten betreft, uitgevoerd via het Mestactieplan.

De Europese m.e.r.-richtlijn 2001/42/EC (m.e.r.: milieueffectrapportage) brengt de verplichting met zich mee dat een milieueffectbeoordeling moet worden uitgevoerd voor elk plan en programma die zouden kunnen leiden tot activiteiten met mogelijke gevolgen voor het milieu. Dit plan-MER (MER: milieueffectrapport) omvat de milieueffectenbeoordeling van het ontwerp van mestactieprogramma voor de periode 2019-2022 (MAP 6).

Het voorliggende MAP 6 voldoet niet aan de inhoudelijke eisen waaraan Vlaanderen dient te voldoen ingevolge artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Op heden bevindt de meerderheid van de natuurlijke habitats uit bijlage I van de Habitatrichtlijn zich in een ongunstige staat van instandhouding binnen Vlaanderen. Vermesting en verzuring vormen één van de voornaamste barrières voor het bereiken van de gunstige staat van instandhouding in Vlaanderen. Nochtans komt de zogenaamde 'herstellogica' onvoldoende naar voren in het kader van het voorliggende MAP. Ook blijkt men zich al te snel rijk te rekenen: men anticipeert in de voorliggende passende beoordeling al te zeer op nog in de toekomst te nemen maatregelen, terwijl er nog steeds geen werk wordt gemaakt van een strikt toezicht op bemesting nabij en binnen speciale beschermingszones. Tot slot heeft men in het kader van het plan-MER onterecht geen rekening gehouden met een substantiële reductie van de veestapel als 'redelijk alternatief' voor de beoogde benadering.

Vlaanderen riskeert dan ook – net als Nederland – juridische problemen wanneer dit plan in rechte zou worden aangevochten. De volgende vier juridische bezwaren dienen zich aan:

- 1° geen zekerheid dat geen significante effecten zullen optreden en te laag ambitieniveau;
- 2° te veel anticipatie op toekomstige maatregelen in een context van overbelaste Natura 2000-gebieden;
- 3° geen strikter toezicht en vergunningsplicht bij bemesting in de nabijheid van Natura 2000;
- 4° gebrekkig alternatievenonderzoek.

De indieners gaan in deze reflectienota nog even dieper in op de toepassing van artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn (zoals doorvertaald in artikel 36ter van het Natuurdecreet).

Dit vergt dat voor elk plan of programma met mogelijke significante effecten op speciale beschermingszones een toetsing dient te gebeuren. Deze toetsing dient rekening te houden met het voorzorgsbeginsel en gestoeld te zijn op precieze en concrete wetenschappelijke bevinden. Het zijn de gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelstellingen die hier als dwingend toetsingskader gelden. Dit vormt vaste rechtspraak, zowel van het Hof van Justitie (zie onder meer HvJ C-127/02 Waddenzee) als de Raad van State (zie bijvoorbeeld rechtspraak omtrent Essers). Zo'n toets ligt in casu niet voor, hetgeen de wettelijkheid van MAP 6 in vraag stelt. Het MAP 6 lijkt juridisch op losse schroeven te staan.

In zijn arrest van 7 november 2018 (C-294/17) heeft het Hof van Justitie nogmaals duidelijk erkend dat de zogenaamde habitattoets, hoger beschreven, ook geldt bij integrale programma's, zoals bijvoorbeeld de Nederlandse programmatische aanpak stikstof. Hier stelt het Hof van Justitie dat een meer integrale benadering van een milieudruk – zoals ook geval is bij MAP 6 – wel mogelijk is in het licht van artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn, maar dan enkel wanneer er een concrete toets is doorgevoerd. Men mag zich niet louter baseren op gemiddelden zoals in het MAP wel lijkt te zijn gebeurd. In elk geval moeten de concrete gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelstellingen als toetsnorm spelen. Of, om de woorden van het Hof van Justitie in de Nederlandse PAS-zaak te gebruiken in paragraaf 98: "De overeenkomstig artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de Habitatrichtlijn verrichte beoordeling mag namelijk geen leemten vertonen en moet volledige, nauwkeurige en definitieve constatering en conclusies bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de plannen of projecten voor het betrokken beschermde gebied wegnemen (arrest van 25 juli 2018, Grace en Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak)". Ook advocaat-generaal Kokott benadrukt dit in haar erg belangwekkende opinie in deze zaak. In de globale beoordeling voor het PAS moet worden aangegeven "hoeveel stikstof er door de te coördineren individuele projecten vrijkomt, en welk percentage daarvan de stikstofgevoelige habitats in de speciale beschermingszones bereikt" (paragraaf 50). Zich enkel stoelen op ruwe gemiddelde waarden en plaatselijke of tijdelijke maximumwaarden negeren, voldoet niet (paragraaf 55). Mutatis mutandis voldoet ook het MAP niet, hetgeen indirect ook wordt erkend in het voorliggende advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, te meer daar ook in casu geen expliciete toets aan de vigerende instandhoudingsdoelstellingen is gebeurd. Minstens is dit niet expliciet weergegeven.

Inzake de herstelplicht – die door de afdeling Wetgeving van de Raad van State onterecht niet mee is genomen – past het om nogmaals de globale doelstelling van de Habitatrichtlijn in herinnering te brengen. Ingevolge artikel 2, lid 2, is deze richtlijn gericht op het behoud en/of herstel van de beschermde habitats. Uit de recente rapportering aan de EU door het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO) (2019) blijkt dat vermessing nog steeds een belangrijk obstakel vormt voor vele stikstofgevoelige habitats op weg richting herstel. Voor zover habitats zich in een ongunstige staat van instandhouding bevinden, geldt een striktere toets. Dit is door het Hof van Justitie expliciet erkend in het arrest van 7 januari 2018. In overweging 103 geeft het Hof van Justitie aan dat de marge beperkt is: "In omstandigheden als die van het hoofdgeding zijn de mogelijkheden om een vergunning te verlenen voor activiteiten die in een later stadium een nadelige invloed kunnen hebben op de ecologische situatie van de betrokken gebieden, noodzakelijkerwijs gering wanneer de staat van instandhouding van een natuurlijk habitat ongunstig is.". Mutatis mutandis is ook de marge beperkt om een te weinig ambitieus MAP aan te nemen zonder het doorvoeren van een strikte en concrete habitattoets. Stellen dat deze toets minder relevant zou zijn nu de maatregelen er op gericht zijn de bemestingsdruk te verlagen, is naast de kwestie. In de Nederlandse PAS-zaak legde advocaat-generaal Kokott meermaals de vinger op de wonde: "Voor zover deze te beschermen rijkdommen zich niet in een gunstige staat van instandhouding bevinden, heeft de instandhoudingsplicht in elk geval betrekking op het aanwezige

potentieel om in de toekomst een dergelijke staat van instandhouding te bereiken. Volgens de definitie van de gunstige staat van instandhouding in artikel 1, onder e) en i), van de Habitatrichtlijn kan namelijk alleen een dergelijke staat van instandhouding waarborgen dat de betrokken habitattypen en soorten op lange termijn behouden blijven. Een niveau van stikstofbelasting waardoor het bereiken van een gunstige staat van instandhouding op lange termijn wordt verhinderd, brengt het risico met zich mee dat deze habitattypen en soorten verloren gaan. Bijgevolg zouden daardoor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied kunnen worden aangetast.” Het mag duidelijk zijn dat deze toets aan de herstelplicht bij MAP nooit naar behoren is doorgevoerd: een concrete passende beoordeling had kunnen aantonen in welke mate de voorziene maatregelen het bereiken van de gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelstellingen in de speciale beschermingszones mogelijk maakt. Bij gebreke hieraan is zo'n afweging niet mogelijk.

Wat betreft het vierde punt (gebrekkig alternatievenonderzoek) dient ingevolge zowel de Plan-MER-richtlijn als de Habitatrichtlijn een effectenonderzoek evenzeer een beoordeling te omvatten van alle redelijke strategische alternatieven voor het beoogde plan of programma.

De Plan-MER-richtlijn handelt over milieubeoordeling op planniveau, een hoger meer strategisch niveau dan dat van individuele projecten die aan bod komen in de Project-MER-richtlijn. In de Plan-MER-richtlijn staat uitdrukkelijk vermeld dat wanneer krachtens deze richtlijn een beoordeling moet worden uitgevoerd, een milieuraapport dient te worden opgesteld waarin de te verwachten aanzienlijke milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma worden bepaald, beschreven en beoordeeld, alsook redelijke alternatieven, rekening houdend met de doelstellingen en de geografische werkingssfeer van het plan of programma.

Nu hierboven blijkt dat het MAP 6 niet voldoet aan de inhoudelijke vereisten van artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn, drong zich ook vanuit die optiek een strikte alternatievenbeoordeling op. In dit verband is duidelijk dat de voorkeur dient te gaan naar het 'redelijk alternatief' met de minste impact op de integriteit van Natura 2000-gebieden.

In de kennisgevingsnota kon men in dit verband het volgende lezen: “Mogelijke alternatieven voor MAP 6 situeren zich voornamelijk in de uitvoeringsmodaliteiten van de voorgestelde maatregelen. Dergelijke alternatieven zullen voortkomen uit de effectbeoordeling zelf.”. In het plan-MER zelf blijkt dat de significante reductie van de veestapel niet is meegenomen als redelijk alternatief. Gelet op de belangrijke milieuvoordelen die met zo'n alternatief gepaard zouden gaan kan niet worden begrepen waarom dit niet is weerhouden als 'redelijk alternatief' in het licht van de voorliggende passende beoordeling en plan-MER. Dat zo'n alternatief een economische meerkost zou impliceren, betekent niet dat het niet zou mee moeten worden genomen ingevolge de Habitatrichtlijn. Deze laatste stelt immers het bereiken van een gunstige staat van instandhouding voorop als beleidsdoel.

Kortom, door de alternatievenbeoordeling al te exclusief te richten op uitvoeringsmodaliteiten, gaat het MAP 6 voorbij aan de fundamentele obstakels voor het bereiken van de gunstige staat van instandhouding in Vlaanderen. Door de scope van de alternatieventoets te beperken tot uitvoeringsmodaliteiten handelt men ook in strijd met de geest van de plan-MER, die een strategische discussie van de pistes richting een te behalen milieudoelstelling vooronderstelt. Doordat het plan-MER voorafgaand aan het MAP is geïnitieerd door onwettigheid, houdt ook het plan zelf geen stand bij een eventuele rechterlijke toetsing.

Algemeen over de vijf voorgaande actieplannen

Het is goed even te herinneren aan de redenen waarom vermessing problematisch is. Het is een bedreiging van de natuur en de biodiversiteit door eutrofiëring, er is een ernstige impact van kunstmest op het bodemleven en dus op de -kwaliteit, de impact van de opslag van fosfaat in de bodem duurt decennia, het mestbeleid betekent een zware overheidskost voor begeleiding (Mestbank) en het is ten slotte, en niet in het minst, een bedreiging voor en een verwerkingskost bij de drinkwaterproductie.

Vijfentwintig jaar na de start van het mestbeleid blijft Vlaanderen één van de meest vervuilde regio's in Europa. Vlaanderen blijft één van de regio's met de hoogste nutriëntendruk in Europa.

Uit de VMM-rapporten (VMM: Vlaamse Milieumaatschappij) blijkt bovendien duidelijk dat de nitraatvervuiling in het algemeen operationeel meetnet de evolutie volgt van de waterkwaliteit in landbouwgebied (gemeten in een fijnmazig MAP-meetnet, waarbij meetpunten geplaatst zijn dicht bij landbouwconcentraties). Concreet betekent dit dat de impact van de landbouw op de watervervuiling bepalend is voor de algemene verbetering van de waterkwaliteit.

Terwijl huishoudens en bedrijven hun impact op de vervuiling van de rivieren en waterlopen drastisch naar beneden brachten door de invoering van milieueffingen op afvalwater en lozingsnormen voor de bedrijven en het aansluiten van heel wat gezinnen op het rioleringsstelsel en investeringen in waterzuiveringsinstallaties, blijft de landbouw verantwoordelijk voor een aanzienlijk aandeel in de stikstof- en fosfaatvervuiling (respectievelijk 61% en 44%).

Er zijn al belangrijke stappen vooruitgezet, vooral tot 2014. De vervuiling is in die periode ernstig verminderd. Het laaghangend fruit werd dan geplukt. Helaas stagneert, of verslechtert sindsdien de situatie van de nitraat- en fosfaatvervuiling in het oppervlakte- en het grondwater. Het vijfde actieplan heeft in zowat alle opzichten gefaald. De uitdaging is een zesde actieplan te maken dat een ernstige kentering teweegbrengt. Het moet de bedoeling zijn om tegen 2027 de Europese doelstellingen te behalen.

De stagnatie en zelfs achteruitgang toont aan dat er nog reusachtig veel werk is aan de kwaliteit van het oppervlakte- en het grondwater, ook om de doelstellingen op het vlak van ecologie en bodemkwaliteit te behalen.

De grote verschillen tussen de afstroomgebieden hebben ook economische effecten. Ze veroorzaken oneerlijke concurrentie bij ongelijke toepassing van de regels. Opmerkelijk is ook dat de handhaving problematisch is. Er zijn steeds meer regels die moeten worden toegepast en gehandhaafd. Dat staat haaks op de evolutie van het dalende personeelsbestand van de overheid. Er is blijkbaar weinig bereidheid om dit aan te passen.

Fraude, een ernstig probleem

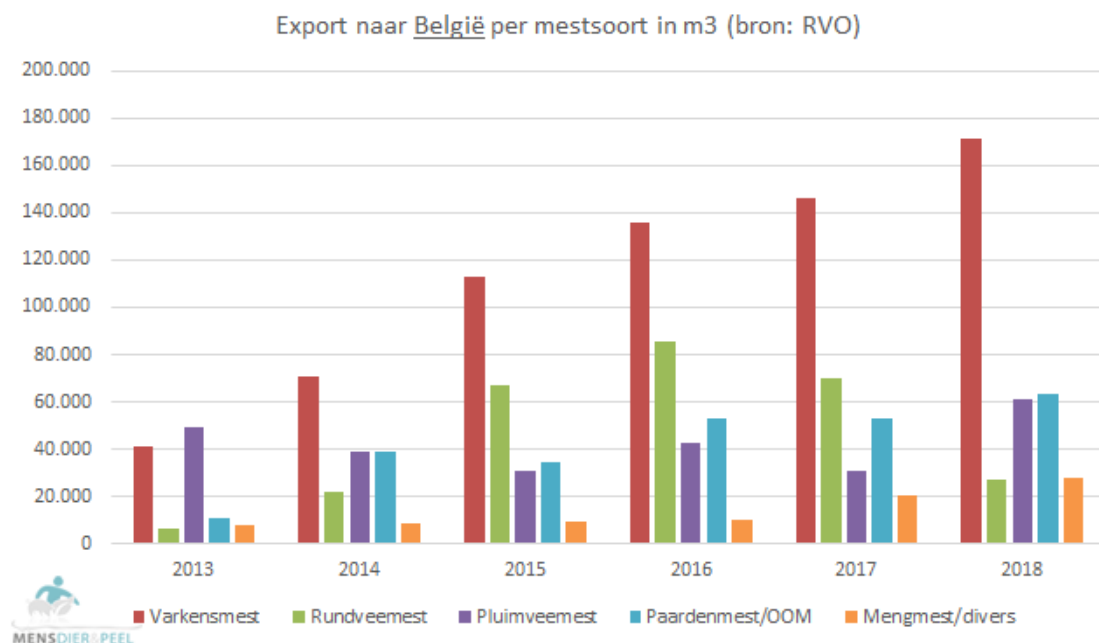
Daarnaast worden ook steeds meer fraudeproblemen gemeld. Meestal gebeurt dit anoniem. Toont dit aan dat het 'mest'netwerk gesloten is, dat bekende fraude-mechanismen verzwegen worden om te ontsnappen aan sancties? Een van de indieners van deze reflectienota deed enkele maanden geleden via een opiniestuk een oproep en kreeg talrijke reacties.

Een maand geleden bleek, tijdens een bespreking in de commissie Leefmilieu, dat er zeker een aantal 'zwarte' transporten zijn van mest. Dat bevestigde zelfs de minister. Er wordt geknoeid met het controlesysteem voor transport van mest,

namelijk de AGR-GPS. Regelmatig wordt de AGR-GPS afgezet, alsof de vrachtwagen dus stilstaat. Dan kan je geen onregelmatigheden ontdekken. Blijkbaar zijn de risico's op sanctionering via overgemaakte AGR-GPS-data klein, anders zou men waarschijnlijk niet het risico nemen deze inbreuken te plegen.

In het verleden traden de grootste fraude- en milieuproblemen op wanneer mest getransporteerd werd zonder opmaak van de nodige documenten en zonder opvolging van AGR-GPS. Dat zijn 'zwarte transporten'. Dat kan alleen gecontroleerd worden via fysieke terreincontroles. Deze worden uitgevoerd op basis van een analyse van de AGR-GPS-gegevens enerzijds, maar ook door onaangekondigde controles bij de erkende mesttransporteurs anderzijds.

Zeer opvallend is de sterke toename van export van mest vanuit Nederland naar België. In vijf jaar verviervoudigde de export (2013 tot 2018). Wellicht is dit het gevolg van de frauduleuze praktijken als in Nederland, die werden geëxporteerd naar Vlaanderen. "Als ik bijvoorbeeld de exportcijfers van de varkensmest richting België analyseer, houd ik er rekening mee dat met de helft van die meststroom is geknoeid.", aldus een Nederlandse mestverwerker in NRC Handelsblad.



Veel veehouders produceren veel meer mest dan ze op de eigen gronden kwijt kunnen. Er zijn trouwens veel varkenshouders die geen gronden in gebruik hebben. Die mest moeten ze dus kwijtraken. Soms bij burenlantbouwers, maar het overgrote deel wordt verwerkt bij mestverwerkers. Dat kost geld, veel geld. De kost schuilt in de opslag, het transport en de verwerking. Het is veel goedkoper als de landbouwer de mest op zijn land of bij nabije collega's kwijtkan.

Fraudetechnieken:

- valse info op de papieren, op het mestafzetdocument dus (gehalte stikstof en fosfaat in de mest): daar maakt men twee documenten op; op het eerste document worden de correcte gehalten genoteerd en indien er onderweg geen controle is, wordt dit document vernietigd en vervangen door het andere document waarop het dubbele van de hoeveelheid stikstof en fosfaat dan in werkelijkheid wordt afgevoerd, staat genoteerd;
- de mest zogezegd laten ophalen door een erkende mestvoerder, terwijl die gewoon op de akker of de weide terecht komt. De techniek is identiek als die in Nederland. Dan rijdt de mestvervoerder leeg of deels leeg naar de landbouwer

en leeg terug naar de mestverwerker; de cijfers van de mest die theoretisch wordt vervoerd, worden na de rit ingevuld; op de AGR-GPS wordt er zagezegd x ton mest opgehaald.

Het is in het milieu een algemeen bekend fenomeen; blijkbaar heerst er een omerta. Bij fraude gaat het meestal om het creëren van fictieve afzet. De mest wordt in dat geval alleen op papier afgevoerd. In werkelijkheid wordt de mest niet afgevoerd, maar bovenop de toegestane bemesting op het land gebracht. Hierdoor vindt overschrijding van de gebruiksnormen plaats, met gevolgen voor het milieu en het grondwater. Daarnaast blijft er een probleem van illegale mestlozingen, minder dan vroeger, maar ze zijn nog niet helemaal verdwenen. Het komt vooral voor als de tanks vol effluënten zitten en de mestkelders vol zijn.

Dit alles is quasi onmogelijk te controleren door de toezichthouders, tenzij de fraudeurs op heterdaad worden betrapt. De boetes zijn laag en vooraf administratief.

En dan hebben we het nog niet gehad over de controle van de staalnemers. Na onderzoek blijkt echter dat er bij de 'losse staalnemers' personen zijn die een band hebben met de landbouwsector, doorgaans als verkoper van landbouwdiensten of landbouwproducten. Het exacte percentage is niet bekend. Voeg daaraan toe dat het Mestdecreet een protocol voorschrijft waarbij een landbouwer een kwartier voor staalname kan gecontacteerd worden zodat hij aanwezig is bij de staalname, hetgeen verklaart wat hierboven over de fraudegevoeligheid al werd aangehaald. Dit lijkt toch wel een zwakke plek in het huidige mestbeleid. Er gebeurden in 2015 26.000 staalnames voor bedrijfsevaluaties en steekproefmetingen op perceelsniveau: zo kunnen de controlecijfers (150) uit het Mestrapport 2015 geëxtrapoleerd worden tot 173 en 692 onregelmatigheden die zouden geleid hebben tot respectievelijk definitieve en tijdelijke schorsing van staalnemers. Deze cijfers moeten alle betrokkenen zorgen baren. Indien de controles van de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) op staalnames slechts 0,6 tot 2,4% gevallen van fraude blootleggen, en ervan uitgaande dat door deze fraude een aantal bedrijven een verscherpt maatregelenpakket ontsprong, kan de absolute impact van deze fraude (173 tot 692 gevallen) in principe even groot zijn als het reële bereik van focus-bedrijven op maatregeleniveau 2 en 3 samen.

Een ander ernstig probleem bij de handhaving is dat pv's meestal geseponneerd worden door Justitie of de behandeling veel te lang duurt. Het is duidelijk geen prioriteit.

Kunstmest

Er zijn ook problemen met de kunstmest. Die is relatief goedkoop, vormt een beperkt deel van de productiekost, zeker in de intensieve groententeelt; waarom daarop besparen? Cijfers van verkoop en gebruik lopen ver uiteen, wat wijst op het niet correct doorgeven van de hoeveelheid gebruikte kunstmest. Een bijzonder probleem van kunstmest is dat naar mate (landbouw)grond zijn koolstofgehalte verliest, het minder water en nutriënten kan vasthouden. Er ontstaan erosie en uitspoeling. Kunstmest is direct opneembaar door de plant, waardoor het minder afhankelijk is van het bodemleven dat normaal de mest omzet in plantopneembare nutriënten. Aangezien het bodemleven verzwakt en de bodem de kunstmest ook niet kan vasthouden, spoelt al de niet opgenomen kunstmest uit in de grond, grondwater en waterlopen.

De vermoeidheid slaat toe

Er is een mentaliteitsprobleem. De kwaadheid en de argwaan worden aangewakkerd door het te lage inkomen van boeren en de lage verkoopprijzen.

Het mestactieplan is ook uitgegroeid tot een ingewikkeld systeem dat administratief complex is voor alle betrokkenen. Het zou drastisch kunnen vereenvoudigd worden als er een eerlijke/correcte aanpak zou zijn.

Maar is het ook geen stimulus om de problemen bij de wortel aan te pakken en ze eens en voor altijd uit te bannen? Dat is ook een verantwoordelijkheid van de landbouworganisaties die er, in het belang van hun leden, alles aan zouden moeten doen om de problemen/probleemveroorzakers/verpesters stevig te bestrijden; in het belang van de vele anderen die het wel goed doen.

De landbouwsector is als veroorzaker ook het eerste slachtoffer. En toch is de implementatie van een robuust en probleemoplossend MAP niet haalbaar, zo blijkt. Een ontkenning van de realiteit en een koppige afwijzing slepen de problemen nog ver in de toekomst mee.

Onderstaande uitspraken van een landbouworganisatie werden genoteerd tijdens de hoorzitting die in het kader van dit voorstel van decreet werd georganiseerd: "verantwoording gebiedsindeling is ver weg, strenge maatregelen uit het ontwerp worden misbruikt, versoepelingen ingeruild voor meer bureaucratie, onwerkbaar evaluatiekader dat tevens niet robuust is, maatregelen die een gezonde bodem tegenwerken, draagvlak is weg" (*Parl.St. VI.Parl. 2018-19, nr. 1938/3*).

De problemen werden tijdens MAP 5 ook duidelijker. De weersomstandigheden – opeenvolgende droge zomers, natte periodes, hitteperiodes enzovoort – tonen vooral de impact van de klimaatverandering. Die klimaatverandering toont zo de kwetsbare plekken van het mestbeleid.

Over het proces van besluitvorming

MAP 6 is het product van een onevenwichtig proces.

De Opvolgingscommissie Mestactieplan (OMAP), geleid door het kabinet en derhalve niet onafhankelijk, smooit het debat ten gronde met de stakeholders. Het defaitisme overheerst. De inpasbaarheid van de landbouw is de leidraad van het proces. De input van de milieubeweging wordt niet naar waarde geschat. Er is onvoldoende transparantie, de wetenschappelijke onderbouw is zwak. De eigen verantwoordelijkheid, en mogelijk daadkracht van Vlaanderen, wordt ingeperkt door te verwijzen naar de verhouding met de EU. Het is niet Europa dat Vlaams beleid bemoeilijkt.

De interne politieke onenigheid in de Vlaamse meerderheid ligt aan de basis van de veel te late indiening van het voorstel van Mestdecreet. Meer, eigenlijk wordt het parlement buitenspel gezet. Het komt pas in het Vlaams Parlement als er een deal is tussen de landbouworganisaties en het kabinet, gefaciliteerd door de administraties. De rol van de parlementsleden van de meerderheid is niet groter dan het indrukken van het groene stemknopje. Dat verklaart ook waarom geen enkel voorstel van de oppositie, ook niet constructieve voorstellen die de voorliggende decretale regeling versterken, in overweging wordt genomen.

Daarnaast wordt misbruik gemaakt van de zogenaamde derogatie (het opbrengen van meer dan 170 kg stikstof uit dierlijke mest per hectare). Als dit Mestdecreet niet wordt goedgekeurd, krijgen Vlaamse landbouwers geen derogatie. Dat zou inderdaad jammer zijn, want dierlijke mest is te verkiezen boven kunstmest. De indieners van deze nota willen de derogatie niet beletten, integendeel, maar ze kunnen niet aansprakelijk gesteld worden voor het al te late besluitvormingsproces, dat onder de verantwoordelijkheid van de meerderheid valt.

De Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij (SALV) en de Minaraad brachten over dit voorstel een advies uit. Het advies is interessant, niet met betrekking tot concrete maatregelen, maar omwille van de visie die er wordt geschetst. De adviesraden erkennen dat de resultaten nog steeds niet goed zijn en dat een bijsturing noodzakelijk is – zowel op wetgevend vlak als op de werkvloer. Puur pragmatisch zien de raden in dat huidig voorstel van decreet niet op korte termijn grondig kan worden bijgesteld en dan goedgekeurd kan raken voor 26 mei 2019. Ofwel komt er geen MAP 6 en ontstaat er door het wegvallen van de derogatie de facto een omslag in de mestwereld – maar waarbij sociale en economische impact moeilijk in te schatten is. Ofwel houden we rekening met de pragmatiek van de situatie en wordt met stemming de derogatie veiliggesteld zodat alle betrokkenen vanuit een klimaat van continuïteit in 2020 kunnen beginnen werken aan die langverwachte omslag in het mestbeleid. Het is duidelijk dat de raden de tweede optie verkiezen.

Aan het kiezen voor continuïteit op korte termijn hangt een belangrijke voorwaarde vast, met name dat een volgende regering alles in het werk stelt om onmiddellijk aan MAP 6bis te beginnen schrijven zodat er tegen het evaluatiemoment op 1 juli 2020 (cf. infra) meer adequate maatregelen op tafel liggen. Tussen de regels lezen we dat dit advies impliciet een waardeoordeel uitspreekt over het gevoerde proces en het te beperkte bereik van MAP 6.

Het advies geeft een aantal heldere governancerichtlijnen over de wijze waarop een MAP hoort gemaakt te worden:

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

- Het is nodig de diversiteit van functies in die governance te onderkennen en te respecteren (...).
- Het blijft nodig dat er een permanente ambtelijke overleg- en werkgroep zou zijn, waaraan representanten van de omgevings- en landbouwadministraties deelnemen. Zij volgen genomen beleidsopties op en stellen nieuwe beleidsopties voor om de doelen te behalen die later afgetoetst worden bij de maatschappelijke klankbordgroep. (...) Er is blijvend nood aan een wetenschappelijk panel, dat multidisciplinair is samengesteld (met inclusie van landbouw-, milieu-, governance- en socio-economische expertise) (...).
- Er is nood aan een goed gestructureerde maatschappelijke klankbordgroep, waaraan ontwikkelingen en ontwerpen worden voorgelegd. (...) Het is belangrijk dat dergelijke klankbordgroep op een evenredige manier is samengesteld met de relevante stakeholders.
- Er is nood aan de kans tot terugkoppeling in de vorm van strategisch advies, in functie van het politieke besluitvormingsproces. (...) Dergelijke terugkoppeling dient reeds van bij de fase van strategische conceptnota's aan te vangen en voorafgaand aan de technische onderhandeling met de Europese Commissie, zodat de adviezen op een transparante manier mee kunnen genomen worden in het overleg met Europa.
- Er is nood aan tijdige politieke besluitvorming die op een transparante en krachtige wijze gebruikmaakt van de resultaten van deze governance, zodat de nodige actieprogramma's tijdig tot stand komen. Hierdoor heeft de rechtsonderhorige tijdig de kans om zich aan de nieuwe regelgeving aan te passen.”.

Kortom, dit advies geeft ook een duidelijke opdracht om out of the box en zonder taboes naar andere oplossingsrichtingen te zoeken.

De Raad van State bracht eveneens een interessant advies uit. We beperken ons tot de meest relevante passages. Zo stelt de Raad dat de afdeling Wetgeving zich noodgedwongen heeft moeten beperken tot een summier onderzoek van de voorgelegde teksten.

Daarna volgt een merkwaardige zin: "Uit de vaststelling dat over een bepaling in dit advies niets wordt gezegd, mag niet zonder meer worden afgeleid dat er niets over gezegd kan worden en, indien er wel iets over wordt gezegd, dat er niet méér over te zeggen valt."

Begeeft de Raad zich op de filosofische toer? Of is dit een uitleg om het summiere karakter van het advies te verantwoorden?

Verder stelt de raad onder meer: "De Raad van State, afdeling Wetgeving, vraagt zich af of wel voor alle Natura 2000-gebieden een beoordeling wordt gemaakt van de gevolgen voor de betrokken gebieden in concreto, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen. Daarenboven lijkt te moeten worden vastgesteld dat voor de passende beoordeling gemiddelden en mediane waarden worden gehanteerd die op hun beurt de vraag doen rijzen of er wel een concrete beoordeling voor elk gebied werd uitgevoerd. Het staat aan de decreetgever om hierop in voorkomend geval nader in te gaan door bijvoorbeeld de toelichting bij het voorstel van decreet met het oog daarop te verduidelijken of aan te vullen."

Met andere woorden: de Raad van State sluit niet uit dat er problemen kunnen opduiken wanneer een bepaalde belanghebbende dit decreet juridisch aanvecht.

Ook deze passage met betrekking tot artikel 16: "Het voorgestelde artikel 38, derde lid, van het Mestdecreet (artikel 16, 2°, van het voorstel), luidt: "Als blijkt dat de vooropgestelde doelstellingen niet gehaald worden, neemt de Vlaamse Regering extra maatregelen om in overeenstemming te zijn met de vooropgestelde doelstellingen." Het is onduidelijk wat de door de Vlaamse Regering te nemen "extra maatregelen" kunnen inhouden en of ermee bijvoorbeeld ook decreetale bepalingen zullen kunnen worden aangepast. Indien dat laatste het geval is, zou de Vlaamse Regering daartoe uitdrukkelijk moeten worden gemachtigd in de voorgestelde bepaling. Hoe dan ook zal het voorstel op dit punt meer duidelijkheid moeten scheppen. Minstens zal de in dat verband reeds in de toelichting opgenomen commentaar dienen te worden aangevuld en nader uitgewerkt."

Doelstellingen MAP 6

De plan-MER stelt dat de streefwaarde voor de gemiddelde nitraatconcentratie in het MAP-meetnet 18 mg NO₃/l per afstroomzone bedraagt. Het doel werd afgeleid op basis van data-analyse. Dat doel moet tegen 2027 worden gerealiseerd. MAP 6 moet dus belangrijke stappen zetten in de periode 2019-2022. Tegen het einde van MAP 7 (2023-2026) moeten de Europese doelstellingen (streefwaardes) worden bereikt.

Voor oppervlaktewater (winterjaren 2015-2016, 2016-2017 en 2017-2018), worden de afstroomzones ingedeeld volgens de gemiddelde nitraatconcentratie per liter:

- categorie 0: lager of gelijk aan 18 mg;
- categorie 1: hoger dan 18 mg en lager of gelijk aan 25 mg;
- categorie 2: hoger dan 25 mg en lager of gelijk aan 30 mg;
- categorie 3: hoger dan 30 mg.

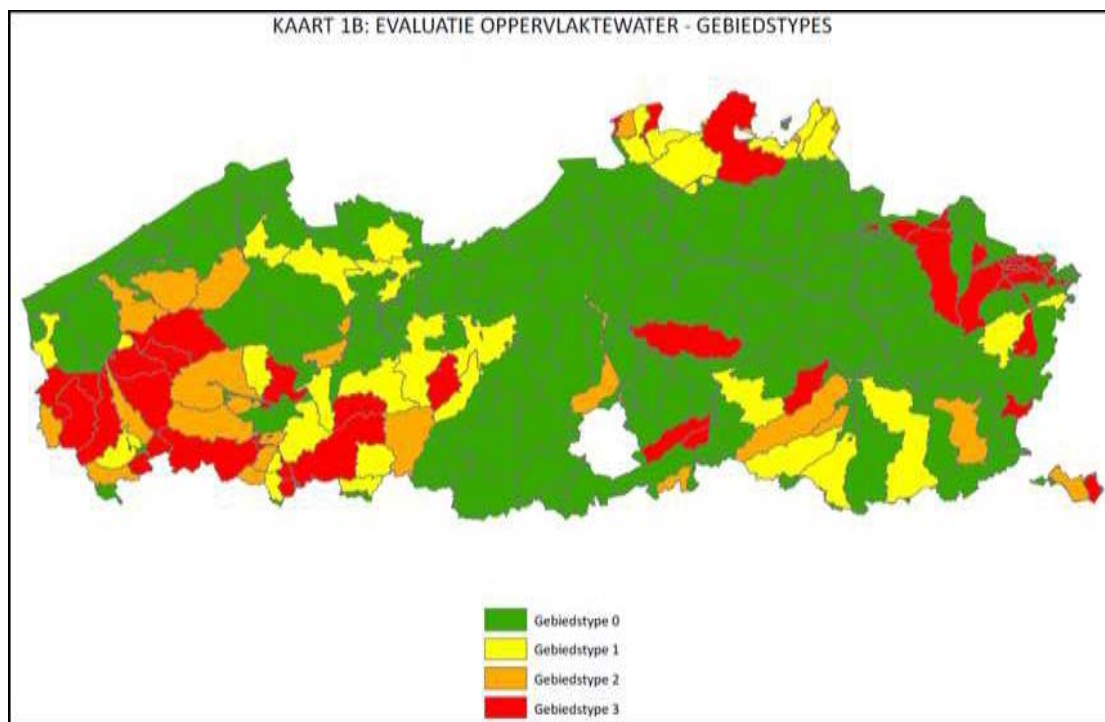
Het doel op het einde van MAP 6 is dat de gemiddelde doelafstand daalt met 4 mg nitraat per liter voor de afstroomzones die nu ver van de doelstelling afstaan. Zelfs al wordt een vermindering met 4 mg nitraat per liter gehaald, dan nog blijven in

een aantal stroomgebieden afstanden over die hoger of veel hoger zijn dan 4 mg. De gemiddelde doelafstand tot 2027 bedraagt 10 à 11 mg. Ondertussen is ook heel duidelijk dat de laatste loodjes het zwaarst wegen.

Waarom werden er geen doelen per gebiedstype bepaald? Leiebekken en IJzer blijven zelfs in 2027 problematisch indien er geen strengere maatregelen worden genomen.

MAP 6 zit door de vernieuwde aanpak met gemiddeldes en afstroomgebieden dicht bij MAP 5 qua doelen. Het doel inzake oppervlaktewater (4 mg dicht bij doel) is lager dan het MAP 5-doel van 2018 (5% overschrijdingen). MAP 6 is minder ambitieus dan MAP 5.

Op het vlak van grondwater is er geen absoluut doel, maar door de achteruitgang komt 3 mg/l verbetering uit op status quo ten opzichte van MAP 5.



Dit MAP 6 zwijgt angstvallig over de veestapel. De grote veestapel in Vlaanderen is vergelijkbaar qua dichtheid met die van Nederland. We staan aan de Europese top met het aantal koeien, kippen en varkens per hectare. Het veevoeder wordt in grote mate ingevoerd, het vlees in groeiend volume uitgevoerd.

Een toename van de veestapel leidt onvermijdelijk tot meer mest en tot meer mestverwerking. Zelfs bij een MAP 6 dat de doelstellingen haalt, zal een toename van de veestapel de doelen nog sterker onder druk zetten. Immers, het mestprobleem is ook het gevolg van een disproportionele veestapel. Het is al decennia een taboe. Het probleem wordt door steeds meer actoren aangehaald, bijlange niet alleen meer de milieubeweging. Daarom moet op zo kort mogelijke termijn toch, onvermijdelijk, werk gemaakt worden van een ontkoppeling van de 'uitbreiding mits mestverwerking'. Zolang deze fouten niet worden erkend en rechtgezet wordt het eigenlijke probleem onvoldoende aangepakt.

Daarnaast is het ook zo dat de impact van de veestapel op de milieukwaliteit uitgebreid en complex is. De waterkwaliteit is slechts één van de facetten.

Evaluatie van de voorgestelde regelgeving

Positief:

- gebiedstype 2 en 3: verplicht gebruik van erkende mestvoerders vanaf 1 augustus;
- burenregeling: gebruik van AGR-GPS voor afnemers met percelen in gebiedstype 2 en 3;
- data als bron risicoanalyse (aangifte, verzamelaanvraag, kunstmestregister);
- certificering bemestingsadviezen;
- uitbouwen beoordelingscommissie equivalente maatregelen;
- mestverwerking:
 - correctere samenstelling van mestverwerkingsproducten;
 - automatische logging en uitwisseling van weeggegevens;
 - opvolging burenregeling van en naar mestverwerking;
 - voor de uitbaters van bewerkings- of verwerkingseenheden, vanaf 1 januari 2020, debietmeters;
 - vanaf 1 juli moet alle transport van vloeibare dierlijke mest naar derden door een erkend mestvoerder met AGR-GPS uitgevoerd worden;
- een registerplicht voor landbouwers: het gebruik en de ontvangst van kunstmest registreren op een digitale wijze waarbij de gegevens automatisch doorgegeven worden;
- verplicht register voor kunstmesthandelaren;
- de aangifteplicht voor handelaren en invoerders van kunstmest;
- bedrijfsdoorlichtingen;
- decretaal verankerde vertaalsleutel met de nieuwe methode toch kunnen vergelijken met het verleden.

Negatief:

- situatie VLM:
 - aantal medewerkers gedaald met 20% over twee legislaturen;
 - meer met minder is een eindig verhaal;
- werken met gemiddeldes (cf. snelheidsovertredingen) in plaats van maxima;
- al te veel gegoochel of achterpoorten – nood aan kordate acties;
- onvoldoende capaciteit voor controleer- en handhaafbaarheid;
- maatregelen die (nog) niet controleerbaar zijn, zijn niet effectief;
- onvoldoende precieze risicoanalyses;
- de handhaving van de 5 m brede buffer en 1 m teeltvrije buffer blijft een probleem;
- de vrijstelling van verscherpte maatregelen in gebiedstype 2 en 3 bij positieve nitraatresidu-evaluatie is een fair principe, maar de fraudegevoeligheid op staalnames dreigt te verhogen.

Twijfels over maatregelen en effecten:

- er komt een hogere controledruk voor de Mestbank en een toenemende dienstverlening voor alle uitzonderingen (onder andere regeling vanggewassen, equivalente regelingen, kunstmest enzovoort); dat is met de huidige bezetting onhaalbaar;
- hoe moet het verder met de taakstelling van het Coördinatiecentrum Voorlichting en Begeleiding duurzame Bemesting (CVBB). Begeleiding is nodig, maar de resultaten op het terrein zijn zeer pover. Mocht het CVBB niet hebben bestaan, zouden de resultaten gelijk zijn, of nog slechter? Het is derhalve nodig de taakstelling, na grondige evaluatie te verscherpen. Het moet de bedoeling zijn land-

- bouwers te begeleiden naar een duurzamere bemestingspraktijk. Ze kunnen een rol spelen bij het uitwerken van equivalente maatregelen, in de toepassing van de maatregelen van de Code van goede landbouwpraktijk, het verspreiden van nieuwe innovatieve bemestingspraktijken enzovoort;
- in droge zomers zal het blijven bij vrijblijvende adviezen van de VLM. Niets zal verhinderen dat, zoals gebeurd is, gewassen die geen nabemesting nodig hebben die toch krijgen. Artikel 4 van het decreet geeft de Vlaamse Regering wel de mogelijkheid om gebieds- en teeltspecifiek het begin van het mestseizoen in functie van klimaat uit te stellen, maar niet om in te grijpen op het einde van het mestseizoen, dus op het moment dat men weet of het voorjaar droog was. Dat is nochtans een gouden kans om MAP 6 klimaatrobuuster te maken. In een studie in opdracht van de VLM werd dat nochtans aanbevolen;
 - de assumptie dat in gebiedstype 1 streefdoel van minus 7 mg zal gehaald worden met voortzetting huidig beleid is hoogst betwistbaar;
 - afwegingskader grondwater 'forceren' in dat van oppervlaktewater is wetenschappelijk niet te onderbouwen – piste van milieurelevante afbakening Hydrogeologisch Homogene zones wordt verlaten;
 - het gebruik van nitraatresidu-drempelwaarden voor voormalige niet-focus-bedrijven (zoals in type 0) is niet consequent;
 - er is geen opstap naar strengere maatregelen binnen eenzelfde gebiedscategorie (artikel 9) voor 'spelbederfers'. Er zijn enkel administratieve beperkingen voorzien. Daardoor kunnen deze 'cowboys' een afstroomgebied binnen gebiedstype houden (of naar strenger type leiden) terwijl het gros van de landbouwers in dat gebied wel correct handelt.

Achterpoorten en ontsnappingsroutes

Het inzicht dat meer vanggewassen leiden tot minder nitraatresidu klopt, maar wordt uitgehouden:

- in artikel 8 worden niet-nitraatgevoelige teeltcombinaties zoals bieten-granen meegeteld als 'vanggewas';
- in hetzelfde artikel wordt via de regeling dat een landbouwer, voor het voldoen aan zijn verplichting, "een beroep kan doen op een andere landbouwer om een deel van zijn verplichting in te vullen", eveneens een ontsnappingsroute gecreëerd; het kan zelfs in een ander afstroomgebied gebeuren;
- twee basismaatregelen in type 2 en 3 (minder mest, meer vanggewassen) zullen niet werken in een complex toepassingskader vol achterpoorten en niet doorgerekende alternatieven.

Vollegrondgroententeelt is een belangrijke drijfveer voor de slechte waterkwaliteit. In MAP 6 wordt er géén actieplan gemaakt voor deze sector. Nochtans is het verband overduidelijk. De sterke stijging van de teelt van groenten en aardappelen in West-Vlaanderen correleert met een stijging van het aantal rode meetpunten. In 2019 bedroegen die in de afstroomgebieden van de Leie 70% en de IJzer 66%. In 2015 voor de Leie 40% en de IJzer 38%. Het (onvoldoende gecontroleerd) gebruik van kunstmest speelt een belangrijke rol. Er komt helaas geen verplichte bemestingsadvisering voor groente- en sierteelt.

In MAP 5 leidde het systeem van vrijstellingen op basis van de nitraatresidu-evaluatie op bedrijfsniveau niet tot gewenst bereik. Nu zien we in artikel 9 een versoepeling: individuele percelen met overschrijding boven de tweede drempelwaarde spelen niet mee in afweging.

De doelen halen in gebiedstype 1 door de voortzetting van het MAP 5-beleid (vanggewassen waar mogelijk + lagere nitraatresidu's) zal niet lukken. Immers, we lezen in artikel 9 dat er drempelwaarden voor voormalige niet-focusbedrijven worden gebruikt (identiek aan type 0).

De resultaten uit metingen van de eerste filter in grondwaterputten zijn een belangrijke indicator voor de effecten van mestbeleid op korte termijn en op korte afstand. Echter, artikel 8 neemt het bezwaar 'maatregelen omwille van grondwater niet gefundeerd' ter harte, gooit daarmee het wetenschappelijk onderbouwde afwegingskader grondwater overboord en beperkt de impact door koppeling aan afwegingskader oppervlaktewater (zie wetenschappelijk onderzoek professor Kristine Walraevens).

De equivalente maatregelen zijn onbekend, en daardoor nattevingerwerk. Er zijn geen onderbouwde garanties op zelfde milieueffect als standaardmaatregelen. Wetenschappelijke data ter ondersteuning zijn niet voorhanden (cf. professor Stefaan De Neve in Apache: "Maatregelen moeten principieel voor zowel grondwater als oppervlaktewater effectief zijn – dus horen een aantal end-of-pipemaatregelen hier niet thuis (zoals bijvoorbeeld denitrificatiebekkens of bufferstroken) – en nog minder wanneer ze deel uitmaken van een subsidiekader dat niet bedoeld is om beslist milieubeleid uit te voeren).".

De indieners van deze nota zijn principieel niet tegen equivalente maatregelen als ze innovatie faciliteren. Maar ze moeten effectief en eerlijk zijn. Zo is het de vraag of de 3 meterstroken via beheerovereenkomsten uit de tweede pijler als equivalente maatregelen zullen kunnen gelden. Dat is niet eerlijk tegenover landbouwers die via bedrijfsgebonden (niet-gesubsidieerde) maatregelen garant staan voor een goede waterkwaliteit. Het treedt ook het 'de vervuiler betaalt'-principe met voeten.

De standaardmaatregel 'strengere bemestingsnormen' is zonder een tussenschot dierlijke mest – kunstmest niet controleerbaar, dus niet effectief. De registratie van kunstmest tegen 1 juli 2020 is positief, maar geen waterdichte oplossing. Er kan mest worden ingevoerd uit Nederland, Wallonië enzovoort zonder toezicht. Het niet-geregistreerd kunstmestgebruik is aanzienlijk waardoor er geen garantie is op de effectiviteit van de maatregel.

Een lagere boete bij inbreuken van de registratie van dieraantallen staat haaks op vaststelling van het mestrapport. Zie artikel 23: "Boete werd als onevenredig hoog aanzien door betrokkenen en genoot geen draagvlak. Om impact beperkt te houden werd geopteerd om enkel extra dieren op forfait te zetten en niet alle dieren van die diercategorie, zoals in verleden.". Ook dit is een incentive tot fraude. De boetes zijn immers laag. Voor mestverwerkers tot 2500 euro, voor boeren tot 250 euro – voor grote spelers zijn de bedragen onvoldoende ontradend.

Landbouwers versus mestverwerkers – de boer zit in de zwakke positie

De indieners van deze nota kunnen zich niet van de indruk ontdoen dat de mestverwerking gepamperd blijft, terwijl boeren naar de pijnbank (moeten blijven) gaan. De zwakste economische partij, de landbouwer, is het slachtoffer van dat onevenwicht. Er moet daarom dringend meer toezicht komen op mestvoerders en mestverwerkers. We moeten de gaten in het systeem dichten, anders blijven misbruiken voortbestaan.

Een illustratie hiervan is de ruime effluentenuitrijregeling. Dit is een vorm van dienstbetoon om het systeem van de mestverwerking draaiende te houden. Het is milieu- en landbouwkundig irrelevant. Daartegenover moeten boeren wel hun stalmest afdekken.

Er blijven ook problemen met de samenstelling van effluenten en digestaten. Die kloppen vaak niet met de mestafzetdocumenten.

Een evaluatie op 1 juli 2020 als basis voor een MAP 6bis?

De huidige strategie, namelijk het vooruitschuiven van de doelen, vergroot de impasse. Daar zijn landbouwers ook niet mee gebaat.

Gelukkig voorziet het voorstel van decreet een snelle evaluatie. Dit biedt de mogelijkheid tot een bijgesteld MAP 6bis. Deze optie, die ruimte schenkt aan de volgende Vlaamse Regering en het nieuwe Vlaams Parlement, schept de mogelijkheid om versneld tot meer consequente en effectieve maatregelen te komen die het einddoel in 2027 op een realistische manier dichterbij brengt.

Dat de effectiviteit van MAP 6 in 'absolute zin' nog niet kan gemeten worden is juist, maar na een jaar werking kan er wel een gegronde evaluatie gemaakt worden op instrumentniveau (betere doorrekeningen van effecten, meer duidelijkheid over aantal 'open' instrumenten zoals equivalente maatregelen, nog te maken actieplannen voor bijvoorbeeld mestverwerkingssector, het al dan niet gehaald worden van deadline om kunstmest te registreren, mate van toepassing van uitwisselen vanggewassen enzovoort). Gezien de achterstand op de doelen is het geen overbodige luxe dat dit voorstel van decreet de opening houdt daar zo kort mogelijk op de bal te kunnen spelen.

Daarnaast is de evaluatie van 1 juli 2020 vanuit het goodgovernanceprincipe ook legitiem omdat ze op die manier de koppeling mogelijk maakt met de stroomgebiedbeheerplannen (generatie 3) die volgens actuele planning tegen dan klaar zullen zijn (ze gaan in september 2020 in openbaar onderzoek).

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

- Om op een gedocumenteerde wijze de diagnose te stellen in verband met wat er goed en fout loopt in het mestbeleid en om eventueel nieuwe oplossingsrichtingen voor te kunnen stellen, kan er reeds op korte termijn analyse gemaakt worden op basis van bestaand onderzoek en inzichten en kunnen bijkomende onderzoeksvragen opgemaakt (...).
- Het palet van de te betrekken onderzoekers zal op korte termijn verbreed moeten worden in functie van de op te maken SWOT-analyse en de geformuleerde onderzoeksvragen.
- Onderzoeksopdrachten en voorlopige onderzoeksresultaten moeten op korte termijn en ten voorlopige titel worden doorgesproken door de maatschappelijke klankbordgroep (...).

Uit deze voorbereidende onderzoeksactiviteiten moet er een SWOT-analyse voortkomen (...)

De Raden vermoeden dat dit op korte termijn door te voeren onderzoek kan leiden tot een systeemanalyse, waarbij sociaaleconomische en andere aandrijvers geïdentificeerd worden. Op basis van de resultaten van dit onderzoek kan dan oplossingsgericht gewerkt worden, onder meer in de richting van systeeminnovatie. (...)."

Bart CARON
Björn RZOSKA