

# Vergroening of schaamgroen? Kansen voor natuur en landschap onder het nieuwe Europese landbouwbeleid

Het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) staat aan de vooravond van grondige hervormingen. De komende maanden wordt duidelijk hoe Europa de komende zes jaar haar boeren financieel gaat ondersteunen. Een heet hangijzer bij deze hervorming is de vergroening van de directe inkomensondersteuning. Voor het eerst in de geschiedenis van het GLB krijgen zogenaamde milieu- en klimaatdoelen een plek 'in the heart of the policy' door een koppeling aan de directe betalingen van landbouwsteun aan boeren. In dit artikel worden de kansen voor natuur en landschap verkend.

## GLB (2014-2021)

Eurocommissaris Ciolos heeft voorgesteld (EC, 2011a) dat elke boer drie vergroeningsmaatregelen moet toepassen op zijn bedrijf, wil hij in aanmerking blijven komen voor (een deel van) zijn inkomensondersteuning:

1. hij moet zijn permanente grasland behouden; omvorming van graslanden in akker wordt daarmee ontmoedigd.
2. hij moet gewasdiversificatie toepassen; dit betekent dat monocultures worden ontmoedigd.
3. 7% van zijn 'subsidiabele hectares', exclusief het permanente grasland, bestemmen voor ecologische doeleinden, dit betekent dat met name in akkergebieden een aanzienlijke oppervlakte cultuurgrond omgevormd moet worden tot bijvoorbeeld akkerranden, bufferstroken of landschapselementen.

Daarnaast stelt Ciolos voor om boeren in gebieden met natuurlijke handicaps, zoals steile hellingen of een hoge grondwaterstand, extra te ondersteunen. Dit is de kern van de vergroeningsvoorstellen voor de volgende periode van het GLB die ingaat in 2014 of 2015 en loopt tot 2020. Momenteel wordt stevig onderhandeld over de voorstellen, een besluit zal deze zomer genomen worden.

De zogenaamde Impact Assessment (EC, 2011b), waarmee de voorstellen van de Europese Commissie (EC) vergezeld gingen, voorziet positieve effecten van deze maatregelen op o.a. de bodem- en waterkwaliteit, de uitstoot van broeikasgassen en de biodiversiteit. Maar wat kunnen deze maatregelen nu eigenlijk betekenen voor natuur en landschap in Nederland?

## Evaluatie GLB (2006-2013)

Onder het huidige GLB wordt het agrarisch natuurbeheer door Brussel gestimuleerd via de zogenaamde 2e pijler (kader 1). Een deel van de Europese subsidie voor boeren wordt afgeroomd voor specifieke beheermaatregelen voor weidevogels, akkervogels, ganzen, hamsters en landschapselementen via het Subsidiestelsel Natuur en Landschap van de provincies. Hoewel er twijfels zijn bij de effectiviteit van deze subsidie voor natuur gaat het toch om aanzienlijke budgetten – in NL ca 40 miljoen € per jaar, waarvan 15 miljoen uit Brussel – die voor natuur en landschap worden ingezet. Er lopen allerlei projecten om de effectiviteit van het beheer te vergroten, o.a. via de kerngebiedenbenadering (Kleijn, dit nummer). De huidige voorstellen tot vergroening passen in een trend van opeenvolgende hervormingen van het

GLB die de afgelopen decennia geleid hebben tot een steeds verdergaande integratie van milieudoelen in het landbouwbeleid. In 2010 stond de EC voor de keuze om het landbouwbeleid over een geheel andere boeg te gooien. Eén van de opties was het volledig afbouwen van directe inkomenssteun aan boeren en volledig inzetten van het budget van het GLB voor de betaling van publieke goederen (EC, 2010). Deze optie was politiek onhaalbaar en in het najaar van 2011 stelde de EC voor om de directe inkomenssteun aan boeren voort te zetten, maar wel de milieuraanvoorwaarden flink aan te scherpen in de vorm van de eerder genoemde vergroeningsmaatregelen (EC, 2011a).

## Meer beheer gewenst

Nu is het GLB op het punt beland dat het huidige model van uitbetaling van de directe inkomensondersteuning ingrijpend moet veranderen. De op historische gronden gebaseerde toekenning van inkomenssteun, geënt op productievolumes van circa 10 jaar geleden, is maatschappelijk niet meer te rechtvaardigen, omdat er geen maatschappelijke baten tegenover staan. Daarom wil de EC haar landbouwbeleid gericht inzetten om een belangrijke bijdrage te leveren aan de EU 2020-strategie voor klimaat en biodiversiteit. De voorgestelde vergroeningsmaatregelen, die het resultaat zijn van een politiek compromis en bovendien moeten passen binnen de systematiek van de jaarlijks uitbetaalde inkomenssteun, zijn uiteindelijk zeer eenvoudige, generieke maatregelen geworden, vergelijkbaar met de braaklegregeling onder Mc Sharry. Het is de vraag of dergelijke maatregelen enige bijdrage leveren aan milieu, klimaat en biodiversiteit (Poláková et al., 2011). Vanuit het oogpunt van natuur en biodiversiteit zijn namelijk meer op maat gesneden maatregelen efficiënter: hoe specifiekere de maatregelen en hoe langduriger de contracten des te effectiever en efficiënter doelstellingen worden bereikt. Op die basis zijn thans de 2e pijler agrarisch natuurbeheermaatregelen (SNL) ingericht. Daarmee wordt vooruitgang geboekt. Maar het is duidelijk dat de prestaties van SNL alleen nog ontoereikend zijn, o.a. als gevolg van een (te) laag budget, te weinig continuïteit, onvoldoende focus op kansrijke gebieden en te veel administratieve lasten.

### Kader 1. De 1e en 2e pijler van het GLB

In Nederland ontvangt meer dan 90% van de boeren inkomensondersteuning vanuit het GLB. Het merendeel hiervan zijn grondgebonden akkerbouw- en melkveebedrijven. De directe inkomensondersteuning komt van de zogenaamde 1e pijler van het GLB en bedraagt momenteel gemiddeld zo'n 430 € per hectare, maar er zijn grote verschillen tussen regio's en sectoren (van Doorn et al., 2011). Daarnaast kent het GLB een 2e pijler en deze omvat het plattelandsbeleid. De Subsidieregeling Natuur en Landschap (SNL) valt hier bijvoorbeeld onder. Van het gehele Nederlandse GLB budget, circa 1 miljard € per jaar, gaat 90% naar de 1e pijler en de rest naar de 2e pijler. Het 2e pijler budget wordt nog wel nationaal gefinancierd en iets meer dan de helft van het totale budget is dan voor het agrarisch natuurbeheer, de andere helft voor overige plattelandsontwikkelingsmaatregelen. Agrarische bedrijven die GLB-betalingen ontvangen zijn verplicht zich aan een aantal milieuraanvoorwaarden te houden, de zogenaamde 'cross compliance'.



Landschapselementen in het agrarisch land: een Ecological Focus Area (EFA) in het toekomstig GLB? (foto: Arjan Griffioen).

Gezien het huidige politieke krachtenveld ziet het er voorsnog niet naar uit dat er een flinke budgettaire verschuiving van de 1e naar de 2e pijler zal plaatsvinden. Om natuur- en milieudoelen toch een prominente plek te kunnen geven binnen het GLB is er dus voor gekozen om de 1e pijler te vergroenen. Het is een stap in de goede richting om vanuit de directe betalingen inspanningen ten behoeve van natuur en biodiversiteit te regelen. De EC voorziet dat de drie vergroeningsmaatregelen van de 1e pijler kunnen zorgen voor een basisbijdrage aan natuur- en milieudoelstellingen. Op deze basis kunnen dan de specifieke agrarisch natuurbeheermaatregelen, verder bouwen. Uiteindelijk vormen de vergroeningsmaatregelen vanuit de 1e pijler slechts het casco; de SNL-pakketten uit de 2e pijler zijn cruciaal voor doelgericht agrarisch natuurbeheer.

#### **Hoe gaan de vergroeningsmaatregelen uitpakken?**

De vergroeningsmaatregel 'behoud van permanent grasland' vereist dat individuele boeren hun permanent grasland behouden. De EC stelt deze maatregel voor, omdat het in standhouden van permanent grasland gunstig is voor een aantal milieuaspecten: zo blijft de bodemkoolstof op peil, waardoor de uitstoot van broeikasgassen uit landbouwgrond beperkt wordt; verder is het gunstig voor de waterkwaliteit en beter voor de bodembiodiversiteit. Met name de weidevogels kunnen hiervan profiteren. Maar dan moeten de terreincondities wel worden aangepakt. Aan de andere kant is de definitie van permanent grasland (grasland dat vijf jaar of langer niet in de rotatie mee doet) zo

breed dat allerlei soorten grasland er onder kunnen vallen, van intensief beweid en elke vijf jaar geploegd tot semi-natuurlijke weilanden die nooit geploegd worden. Hiermee kan het effect op natuur- en milieudoelen uiteindelijk ook sterk uiteenlopen. Een strakke aansturing van het graslandbeheer door de overheid is dus geboden.

De tweede vergroeningsmaatregel betreft gewasdiversificatie; deze schrijft voor dat er jaarlijks tenminste drie verschillende gewassen verbouwd moeten worden, waarbij een maximaal en minimaal areaal per gewas gelden. De EC verwacht dat deze maatregel een positief effect heeft op de bodemvruchtbaarheid en dat deze bodemerosie tegengaat. In veel lidstaten, waaronder Nederland, is een goede gewasrotatie en diversificatie met een minimum van drie verschillende gewassen al een veel voorkomende praktijk. Deze vergroeningsmaatregel zal in Nederland dan ook niet veel additionele waarde genereren. Ten derde is er de maatregel 'Ecological Focus Areas (EFA)', die stelt dat elke boer een percentage van zijn areaal (exclusief het permanente grasland) moet bestemmen voor ecologische doeleinden. Zo kunnen bijvoorbeeld landschapselementen, akkerlanden, bufferstroken en vanggewassen onder de EFA vallen. De EC voorziet dat de EFA-maatregel gunstig is voor de biodiversiteit. Over het algemeen wordt de EFA-maatregel gezien als de maatregel met de meeste potentie om een bijdrage te leveren aan natuur- en milieudoelen. Dit geldt met name voor het akkervogelbeheer en het landschapsbeheer. Tegelijkertijd wordt er op gewezen dat werkelijk gunstige effecten op de biodiversiteit alleen te verwachten zijn

wanneer de maatregel samen gaat met doelgericht, meerjarig beheer van de EFA's (van Doorn et al., 2012).

Dit is dan ook waar de EC vanuit gaat: de EFA-maatregel zorgt ervoor dat er meer ruimte beschikbaar komt voor natuur, waarop op maat gesneden agrarisch natuurbeheer vanuit de 2e pijler dan in goed en structureel beheer moet voorzien.

Daarnaast komt er binnen de 1e pijler ook de mogelijkheid om extra financiële ondersteuning te bieden aan bedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps, naast de reeds bestaande regeling voor 'probleemgebieden' (uit de 2e pijler). In Nederland betreft dit bijvoorbeeld de gebieden met een hoge grondwaterstand; deze gebieden vallen samen met grote delen van belangrijke weidevogelgebieden. Het behoud van een hoge grondwaterstand (gedurende een deel van het jaar) is een gunstige randvoorwaarde voor de populatie van weidevogels. Boeren in deze gebieden kunnen straks dus in aanmerking komen voor extra inkomensondersteuning, o.a. om de grondwaterstand hoog te houden, en daar kunnen de weidevogels van profiteren.

Voor wat betreft de 2e pijler stelt de EC voor om ook het beleid van de 2e pijler meer te focussen op klimaat-, biodiversiteits- en milieudoelen. De agrarisch natuurbeheermaatregelen (SNL) van de 2e pijler zijn en blijven de belangrijkste maatregelen om bij te dragen aan natuur en biodiversiteit in het landelijk gebied. Doordat de betalingen doelgericht zijn en er meerjarige contracten worden afgesloten zijn de maatregelen effectiever. Maar in Nederland wordt slechts 5% van het gehele GLB-budget gereserveerd voor agrarisch natuurbeheer. Weliswaar komt daar

nog wat extra nationale cofinanciering bij en wordt er vanaf 2014 budget van de 1e naar de 2e pijler overgeheveld, maar op het totaal landbouwbudget blijft het een kleine post. Aanvullend op de veranderingen vanuit Europa wordt in Nederland, op dit moment een plan uitgewerkt voor een totale reorganisatie van het Nederlandse agrarisch natuurbeheer. De basis van het nieuwe model voor agrarisch natuurbeheer moet gaan bestaan uit samenwerkingsverbanden van boeren en andere belanghebbenden. Deze zogenaamde collectieven, zoals bijvoorbeeld agrarische natuurverenigingen (ANV's) moeten gezamenlijk zorg gaan dragen voor het agrarisch natuurbeheer van een bepaald gebied en bijdragen aan alle doelen ten aanzien van natuur en landschap die daarbij horen. De gezamenlijke aanpak is bedoeld om versnipperd beheer tegen te gaan en om een efficiënte slag te maken met de administratie, uitbetaling en monitoring. Daarnaast is de verwachting dat het gezamenlijk streven naar het realiseren van natuurdoelen, positief zal uitwerken op de motivatie van boeren om mee te doen.

Vanuit de landbouw zijn de komende hervormingen behoorlijk ingrijpend. Maar het is nog niet gezegd dat voor natuur en landschap de effecten ook ingrijpend zullen zijn. De vergroening van het GLB moet worden gezien als een nieuwe fase in een verdere ombuiging van het landbouwbeleid naar een beleid voor betaling van publieke eco-systeemdiensten.

De voorgestelde vergroening is ook niet zonder risico's. Het daadwerkelijke effect van het vergroenen van de 1e pijler op bodem, water, biodiversiteit en klimaat is sterk afhankelijk van de implementatie, de beschikbaarheid van aanvullende beheermaatregelen en bijbehorend budget, en de motivatie van boeren (Poláková et al., 2011).

In het slechtste scenario resulteert de vergroening slechts in 'green-washing' van de directe inkomensondersteuning; in dat geval blijft het beslag van het GLB op de Europese begroting moeilijk te rechtvaardigen en zal de discussie over beëindiging van de landbouwsubsidies opnieuw de kop opsteken. In het beste scenario echter, worden de vergroeningsmaatregelen van de 1e pijler, en dan vooral de EFA-maatregel en de betaling voor gebieden met natuurlijke handicaps, zo ingezet dat deze integraal onderdeel gaan uitmaken van het agrarisch natuurbeheerplan van een collectief. Op die manier kan het vergroeningspotentieel samen met regio-specifiek, doelgericht agrarisch natuurbeheer optimaal benut worden. De productiederving ten

gevolge van het agrarisch natuurbeheer wordt dan vergoed via de vergroeningsmaatregelen van de 1e pijler, terwijl via SNL doelgericht beheer wordt gefinancierd. Vooralsnog lijkt dit een kansrijk model om agrarisch natuurbeheer op gebiedsniveau goed te regelen. Een reëel risico is wel dat er straks onvoldoende geld is voor beheermaatregelen en allerlei ha EFA straks onbeheerd braak blijven liggen.

#### Tot slot

In de komende maanden zal het nieuwe GLB zijn uiteindelijke vorm krijgen. Over het budget zijn de Europese leiders het inmiddels eens: het totale GLB-budget gaat naar beneden maar blijft de grootste post op de EU-begroting. De vermindering van het Europese landbouwbudget heeft tot gevolg dat nog flink onderhandeld wordt over de vergroeningsmaatregelen. Het ziet er naar uit dat de lidstaten meer eigen speelruimte krijgen bij het invullen van de vergroening en ook aan de 7% EFA wordt getornd. Ondanks dit politiek getouwtrek, zal het nieuwe GLB wel groener zijn dan zijn voorganger.

Hoewel het GLB wel degelijk een belangrijk beleidskader biedt voor natuur en biodiversiteit in het landelijk gebied, is het ook belangrijk om de verwachtingen ten aanzien hiervan enigszins te relativeren. Ten eerste vormt het slechts één van de factoren die het landgebruik beïnvloeden. De markt vormt een steeds belangrijker wordende factor en ook de klimaatverandering zal steeds bepalender worden voor de keuzes van de boer. Uiteindelijk is het gebruik van de directe inkomenssteun via het GLB ook nog steeds een vrijwillige keuze en geen verplichting. Wanneer een boer met te veel (milieu)randvoorwaarden te maken krijgt, terwijl tegelijkertijd de totale hectaresteun steeds verder afneemt, zullen steeds meer boeren bedanken voor de steun en gokken op een volledig inkomen vanuit de markt. En daar is vooralsnog geen enkele vergroeningsmaatregel van kracht.

#### Literatuur

**Doorn, A.M. van, H. Naeff, K. de Bont & J. Jager, 2011.** Regionale & sectorale verdeling van Europese landbouwsubsidies in Nederland. Alterra-brochure.

**Doorn, A.M. van, T.C.P. Melman, W. Geertsema, B.S. Elbersen, H. Prins, A.H.F. Stortelder & R.A. Smidt, 2012.** Vergroening van het GLB door Ecological Focus Area's; Verkenning van doelen, randvoorwaarden, kosten en baten. Alterra-rapport 2296. Alterra, Wageningen.

**EC, 2010.** The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges

of the future. COM(2010) 672.

**EC, 2011a.** Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy. Brussels, COM(2011) 625.

**EC, 2011b.** Impact assessment Common agricultural policy towards 2020. Annex 2B. Brussels.

**Poláková, J., G. Tucker, K. Hart, J. Dwyer & M. Rayment, 2011.** Addressing biodiversity and habitat preservation through measures applied under the Common Agricultural Policy. Report prepared for DG Agriculture and Rural Development. Contract No. 30-CE-0388497/00-44. Institute for European Environmental Policy, London.

#### Summary

##### Green washing or greening: opportunities for agri-environmental and landscape management in the new CAP

The next months, the new regulatory framework of the common agricultural policy (CAP) will be established. The European commission (EC) proposes to couple the direct income support for farmers to three compulsory greening measures: maintenance of permanent grassland, crop diversification and to destine a percentage of the eligible area to ecological focus areas (EFA). The EC foresees great benefits for several environmental goals, like mitigation of climate change, biodiversity and soil and water management. This greening of the CAP is a much debated topic at the moment, as the performance of agri-environmental measures is much below expectations. In the new model of the CAP, the greening measures will constitute the new environmental base line for CAP direct payments to farmers, but what will they mean for Dutch nature and landscape? The measures for the maintenance of permanent grassland and crop diversification will not yield great benefits. However, the EFA measure might potentially gain benefits for biodiversity and green/blue infrastructure in the rural landscape. Also the payment for farmers in areas with natural handicaps can be beneficial for e.g. peat meadow birds. A new model of agri-environmental management that combines the greening measures with targeted agri-environmental measures managed by cooperation of farmers, ensuring region-specificity and spatial cohesion, seems a promising way forward to the so much needed support for the agro-biodiversity of the Dutch rural landscape

Dr.Ir. A. van Doorn  
Alterra Wageningen UR  
Postbus 47  
6700 AA Wageningen

Anne.vanDoorn@wur.nl