

Na drie jaar vergaderen en lobbyen in Brussel en Den Haag heeft de vergroening van het Europese Landbouwbeleid eindelijk de polder bereikt. Begin juni stuurde staatssecretaris Sharon Dijksma een brief aan de Tweede Kamer hoe zij de Europese regels in Nederland wil invullen.

## Natuurorganisaties ontevreden over vergroening landbouw

### Interviews

Rik Nijland

‘Mijn verwachtingen waren al niet hoog gespannen, maar dit is echt een deceptie’, concludeert Ben Koks van de Werkgroep Grauwe Kiekendief na het lezen van de brief van de staatssecretaris. ‘De complimenten gaan naar de landbouw. Die heeft het spel fantastisch gespeeld. LTO Nederland met een achterban van 27 duizend boeren heeft haar lobby veel beter gedaan dan de groene organisaties, die zeker 3 miljoen mensen vertegenwoordigen. De natuurbescherming heeft gefaald’, aldus Koks.

Toch is ook LTO niet voor 100 procent tevreden – de boeren vinden de vergroeningsregels van Dijksma te streng –, maar vooral vanuit de natuurhoek klinkt bitterheid door. ‘Knollen voor citroenen’, aldus de Vereniging Nederlands Cultuurlandschap van Jaap Dirkmaat. ‘Teleurgesteld over de magere invulling van de vergroening’, meent Natuurmonumenten. Vogelbescherming Nederland kwalificeert het beleid als ‘mislukt’.

In 2011 werden in Brussel de eerste contouren duidelijk van een landbouwbeleid waarbij Europese boeren voor het eerst een tegenprestatie moeten leveren voor de 55 miljard euro die ze jaarlijks aan directe inkomenssteun ontvangen. Dertig procent van dat enorme bedrag is afhankelijk gesteld van drie natuur- en milieumaatregelen: 5 procent van het akkerbouwareaal moet worden beheerd met een ecologische doelstelling, permanent grasland mag niet verdwijnen en monocultures zijn uit den boze. Die laatste twee eisen zijn voor de Nederlandse boeren doorgaans geen probleem: grasland in stand houden en zeker gewasdiversificatie zijn gangbaar beleid. In weidegebieden zal van de vergroening dus niets te merken zijn.

In *Trouw* van 6 mei 2014 omschreven Fred Wouters van Vogelbescherming Nederland en Jaap Dirkmaat dat als ‘bizar’. Ook Gerrit-Jan van Herwaarden van Landschapsbeheer Nederland is teleurgesteld. ‘We hadden ons best wel wat voorgesteld van die vergroening. In het verleden was het Europese landbouwbeleid vooral een bedreiging. Dit had een kentering moeten zijn, maar de enige maatregel voor de grondgebonden veehouderij is om weiland weiland te laten. Globaal de helft van de boeren strijkt de subsidie dus zo op, zonder noemenswaardige tegenprestatie.’

De vergroening in Nederland staat of valt dan ook met de 5 procent (oorspronkelijk 10, daarna 7, uiteindelijk 5 procent) van het akkerbouwareaal dat een natuur- of milieudoel krijgt, in jargon de Ecological Focus Areas (EFA's), ofwel ecologische aandachtsgebieden.

Biologische boeren zijn daarvan vrijgesteld evenals bedrijven met minder dan 15 hectare bouwland, maar op ongeveer tweederde van de 1 miljoen hectare akkers in Nederland gaat het roer om: 5 procent daarvan is 33.500 hectare ecologisch aandachtsgebied, zeg maar een extraatje van zes keer De Hoge Veluwe. Volgens critici is dat extraatje hooguit heel licht groen. Boeren mogen zelf bepalen welke invulling zij kiezen: braak laten liggen bijvoorbeeld, snelgroeiende wilgen planten of stikstofbindende gewassen (eiwitgewassen) en groenbemesters inzaaien. Brussel heeft een longlist aan mogelijkheden opgesteld. ‘Maar heel weinig Europese boeren zullen verplicht worden hun dagelijkse bedrijfsvoering op een meer natuurvriendelijke manier te doen’, vindt David Kleijn van Alterra. ‘Terwijl dat juist essentieel is voor de biodiversiteit. Er worden zo veel uitzonderingen toegelaten dat dit het gangbare beheer van boeren niet wezenlijk zal beïnvloeden.’

Kleijns collega in Wageningen, Anne van Doorn, zag aanvankelijk wel een lichtpuntje. ‘Dijksma had niet klakkeloos de Europese longlist overgenomen. Zo stonden niet alle eiwitgewassen op de lijst, maar slechts een paar die bewezen gunstige effecten hebben op de biodiversiteit, omdat het goede waardplanten zijn voor insecten, zoals luzerne of klaver’, aldus Van Doorn. Maar tijdens de behandeling in de Tweede Kamer begin juli zijn er op verzoek van de boeren gewassen toegevoegd zonder meerwaarde voor de natuur. Ondanks de waarschuwing van Dijksma dat de voorstanders daarvan (CU, VVD, CDA, SGP en PVV) aan ‘greenwashing’ doen, namaakvergroening.

Toch is Ben Koks ook blij met de Kamer. Een meerderheid drong er bij de Staatssecretaris op aan om vogelakkers als vergroeningsmaatregel te laten gelden. ‘Vogelakkers in combinatie met akkerranden hebben aantoonbaar positieve effecten op de biodiversiteit’, aldus Koks. Het ministerie wilde er echter niet aan. ‘In ruil daarvoor waren er de zogeheten equivalente pakketten, waarbij boeren op de ecologische aandachtsgebieden maatregelen kunnen combineren met een verschillende weging qua natuurbijdrage. Sloten tellen daarin heel zwaar mee;



Blauwe kiekendief in een akkerrand in Oost-Groningen (foto's: Rein Hofman/ www.birdfocus.nl).

dat zijn ineens paradepaardjes geworden. Weet je hoe deze worden beheerd? Hoe de oevers worden gekleped? Boeren kunnen precies doen wat ze willen; bladramenas inzaaien, prima! Ecologisch stelt dat niets voor', aldus Koks. Begin juli heeft de Kamer besloten dat het ministerie ook vogelakkers in een equivalent pakket moet opnemen.

Van Herwaarden van Landschapsbeheer vraagt zich af of boeren wel voor een equivalent pakket gaan kiezen. 'Ze kunnen het zichzelf ook makkelijk maken en de grond inzaaien met een vlinderbloemige of braak laten liggen. Die invullingen bieden natuurlijk geen of slechts een marginale verbetering voor natuur en landschap. Dat heeft het ministerie zich ook wel gerealiseerd. Vandaar die pakketten, waaraan wel wat eisen zijn verbonden. Maar waarom zou een boer daarvoor kiezen, als hij ingewikkelde afspraken over het beheer moet maken?' Bij Landschapsbeheer steekt het vooral dat de meeste houtwallen, bomenrijen en andere landschapselementen niet mogen worden meegeteld voor de vergroening. 'Er was vooraf wel discussie, of bestaande landschapselementen mochten meedoen voor de 5 procent vergroening via de EFA's', vertelt Van Herwaarden. 'Wij waren daar voorstander van, omdat de status van landschapselementen daardoor wordt verhoogd. Bovendien hoopten we dat de boeren ze dan beter zouden gaan onderhouden.' Uiteindelijk zijn houtwallen en bomenrijen niet om inhoudelijke redenen geschrapt, maar vanwege een administratief probleem: sinds een paar jaar maken ze geen deel meer uit van de perceelsregistratie. Daardoor is de uitvoering van het beleid niet te verantwoorden in Brussel. 'Het weer opnemen in de registratie zou 8 miljoen kosten', aldus Van Herwaarden. Wel onderzoekt het ministerie hoe landschapselementen op termijn weer mee kunnen doen voor de vergroening.

### Te veel water bij de wijn

Bij de jarenlange onderhandelingen over de vergroening van het Europese landbouwbeleid is zo veel water bij de wijn gedaan dat de biodiversiteit er weinig mee opschiet. Dat schrijft een twintigtal onderzoekers uit acht landen in het wetenschappelijke tijdschrift *Science* van 6 juni 2014.

De belangrijkste maatregel - akkerbouwers moeten 5 procent van hun areaal bestemmen voor ecologische doeleinden - gaat volgens David Kleijn van Alterra in Wageningen en mede-auteur van de analyse in *Science* aan bijna 90 procent van alle boeren voorbij. Bijvoorbeeld doordat de regeling niet geldt voor bedrijven kleiner dan 15 hectare.

'Vooral in Oost- en Zuid-Europa waar het nu nog relatief goed gaat met de planten en dieren op boerenland, vallen bijna alle bedrijven onder die grens', aldus Kleijn. 'De boeren daar mogen dus ongestoord verder gaan met intensivering en schaalvergroting, Noordwest-Europa achterna. Dat is een ramp voor de Europese biodiversiteit.'

Ook in agrarische kring leidde dit tot boosheid. Bestuurder Eric Pelleboer van het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt vreest zelfs voor een averechts effect op het landschap. 'Agrarisch ondernemers zullen landschapselementen beschouwen als extra last naast de nieuwe vergroeningsverplichtingen. Hierdoor zullen landschapselementen het veld ruimen voor vergroeningsmaatregelen die wel beloofd worden', aldus Pelleboer. 'Moeten de karakteristieke elementen worden ingeruild voor akkerranden?' Ook Van Doorn is verbaasd. 'Geen landschapselementen, omdat de registratie te duur is! Waar staat het Nederlandse beleid dan voor?' De onderzoekster van Alterra volgt de discussies rond vergroening al jaren. Het resultaat voldoet volgens haar niet aan de oorspronkelijke intenties. 'Het was de bedoeling dat er van elke hectare landbouwgrond waar de Europese Commissie subsidie aan geeft een stukje uit productie zou worden genomen, waar geen bestrijdingsmiddelen zouden worden gebruikt en ingericht ten behoeve van natuurlijke habitats. Dat is niet gerealiseerd.'

Van Doorn: 'Er werd door het ministerie telkens gesproken van een ambitieuze vergroening, maar dat is vooral retoriek. Er hadden veel groenere keuzes gemaakt kunnen worden, bijvoorbeeld extra betalingen aan gebieden met zware productiehandicaps, zoals een hoge grondwaterstand. Dan hadden boeren in veenweidegebieden extra geld kunnen krijgen voor het beheer van weidevogels.' Ook noemt ze overdracht van geld van pijler 1 naar 2. Een aanbeveling die ook wordt gedaan door een groep kritische wetenschappers in *Science* (zie ook kader). Elke lidstaat mag maximaal 15 procent weghalen uit de pot van directe inkomenssteun aan de agrarische sector (pijler 1). In Nederland is dat circa 110 miljoen op 735 miljoen euro, die de boeren dan minder ontvangen. Dat geld kan worden gebruikt voor plattelandsontwikkeling en meer agrarisch natuurbeheer (pijler 2). Vorig jaar september kozen de grote natuurorganisaties deze overdracht als strijdpunt - tot woede van LTO -, maar Dijkema heeft dat niet gehonoreerd.

'Ook zonder dat, gaat het bij de vergroening om veel geld', zegt Cees Witkamp van Vogelbescherming Nederland. 'In Nederland is er 230 miljoen mee gemoeid. Daar moet je wel iets van kunnen terugvinden. Dat moet meer zijn dan braakliggende stroken land die de boer onkruidvrij houdt. De belastingbetaler moet wel de bloemen zien bloeien, de bijen horen zoemen en de vogels horen fluiten.' Een woordvoerder van het ministerie is optimistisch gestemd: 'De vergroening zal leiden tot verdubbeling van het huidige areaal agrarisch natuurbeheer. Een gebied opgeteld ter grootte van 33.500 hectare levert straks een bijdrage aan de versterking van de biodiversiteit in Nederland'.

