

# Ecologische Focusgebieden: kans voor vergroening van het Europese landbouwbeleid



foto Hans van den Bos, Bosbeeld.nl

Begin 2014 treedt het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de Europese Unie in werking. Een van de redenen om het GLB te wijzigen is de maatschappelijke vraag naar een landbouw die, naast productie, aandacht besteedt aan natuur en milieu. In het herziende GLB worden boeren verplicht vergroenende maatregelen te nemen, zoals het ecologisch inrichten van land. Deze verplichte vergroening leidt tot veel ophef en discussie. De groene organisaties denken echter dat met name het verplicht inrichten van ecologische gebieden een kans is voor het herstel van de soortenrijkdom op het platteland.

— Maite van Gerwen (student Wageningen Universiteit)

> HET GLB WERD in de jaren vijftig van de twintigste eeuw in West-Europa opgezet om bij te dragen aan de voedselvoorziening binnen Europa. De oorspronkelijke doelen waren: de productiviteit van de landbouw bevorderen, consumenten goed voedsel bieden tegen een betaalbare prijs en de landbouw binnen de Europese Unie levensvatbaar houden. Mede door subsidies voor investeringen binnen de verschillende landbouwsectoren, groeide de productie sterk. Dit leidde tot productieoverschotten in de jaren tachtig: de bekende boterbergen en melkplassen. Het Europees landbouwbeleid moest daarom worden herzien en zo werd in 1984 bijvoorbeeld het melkquotum ingesteld. Ook kwam er in de loop der jaren een maatschappelijke vraag naar meer aandacht voor duurzaamheid en ook om deze reden vond er regelmatig een herziening van het beleid plaats, onder andere ten gunste van natuur, milieu en dierenwelzijn.

Sinds 2003 bestaat het GLB in de vorm zoals we het vandaag de dag kennen. Het huidige GLB bestaat uit twee pijlers: de eerste pijler voor de directe inkomstensteun en de tweede pijler voor plattelandsontwikkeling. De pijler voor plattelandsontwikkeling bestaat uit vergoedingen voor bijvoorbeeld weidevogel- en akkerlandenbeheer. De agrariër wordt in dat geval financieel gecompenseerd voor het verlaat maaien van gras en een verminderd gebruik van pesticiden en kunstmest. De eerste pijler van het GLB maakt het mogelijk dat bedrijven directe bijdragen ontvangen voor de productie van voedsel en voor de eventuele maatschappelijke diensten die zij leveren, bijvoorbeeld ten behoeve van diervriendelijke productie en investeringen in duurzame stalsystemen.

## Boete

In het nieuwe GLB voor de periode van 2014 tot 2020 zal een sterke vergroeningscomponent worden opgenomen in de eerste pijler. Doel is dat alle boeren die inkomstensteun ontvangen, zich houden aan de nieuw opgestelde regels met betrekking tot vergroening. In totaal zal 30% van het totale budget voor de directe betalingen, dat voor Nederland een bedrag van rond de 800 miljoen euro is, worden gebruikt

voor vergroening. Het geld wordt aan individuele bedrijven uitgekeerd in de vorm van een vergroeningspremie, die wordt gekoppeld aan de basispremie die boeren nu ook al ontvangen voor hun productie en maatschappelijke diensten. Wanneer boeren niet voldoen aan de vergroeningsmaatregelen, zullen zij een boete krijgen die kan oplopen tot de hoogte van de basispremie, waardoor deze feitelijk komt te vervallen. Op deze manier moet de vergroening voor iedereen verplicht worden.

De vergroening bestaat uit drie maatregelen, namelijk het behoud van permanent grasland voor het vasthouden van bodemkoolstof, het toepassen van gewasdiversificatie voor een betere bodemgezondheid en het inrichten van ecologische focusgebieden - door de Europese Commissie Ecological Focus Area's of EFA's genoemd - voor het behoud van biodiversiteit. Volgens verschillende wetenschappers en betrokkenen zullen de EFA's de grootste impact hebben, op zowel natuur als agrariërs. De overige maatregelen leiden in Nederland naar verwachting tot weinig verandering ten opzichte van de huidige situatie. Door de grote impact die EFA's hebben, wordt de discussie met name over deze maatregel gevoerd. De maatregel houdt in dat agrariërs met akkerland 7% van hun subsidiabele hectaren ecologisch moeten inrichten. Ecologisch inrichten kan het volgende zijn: braaklegging, bufferstroken, landschapselementen of bebossing. Of bestaande landschapselementen ook mogen meetellen, is nog onderwerp van discussie. Verder wordt er op dit moment zowel in Brussel als in de individuele lidstaten volop gediscussieerd over de mogelijke effecten, haalbaarheid en nadere uitwerking van de EFA's.

### Groene kans

Uit verschillende onderzoeken naar EFA's, waaronder een rapport van Alterra<sup>1</sup> uit maart van dit jaar, komt naar voren dat deze maatregel een bijdrage kan leveren aan het behoud van biodiversiteit en de kwaliteit van het landelijk gebied. Met name insecten, kleine zoogdieren en vogels zullen profiteren van de maatregel. De bijdrage van EFA's is in grote mate afhankelijk van de manier waarop de maatregel wordt uitgevoerd. Het is belangrijk doelgericht en gebiedsgericht te werk te gaan en duidelijke plannen op te stellen voor de uitvoering, omdat elk gebied anders is en specifieke kansen biedt. EFA's in de vorm van grotere aaneengesloten stukken land bevorderen de effectiviteit van de inrichting en hiervoor zouden boerencollectieven van grote waarde kunnen zijn. Deze conclusie trekt ook het Planbureau voor de Leefomgeving in haar rapport over vergroening binnen het GLB<sup>2</sup>. Intensieve sturing bij het



foto Hans van den Bos, Bosbeeld.nl

Veldranden zijn belangrijk als verbinding tussen agrarisch land en natuurlijke habitats.

inrichten van ecologische focusgebieden door bijvoorbeeld terreinbeherende organisaties zou in het begin bevorderend kunnen zijn voor het succes van EFA's, omdat de EFA's zo op de voor natuur belangrijke plekken kunnen worden ingericht. Met name inrichting in de vorm van veldranden is belangrijk omdat randen verbindingen vormen tussen agrarisch land en (semi-) natuurlijke habitats en uitspoeling van nutriënten tegen kunnen gaan in de vorm van bufferstroken.

Uit interviews (in het kader van een stakeholderanalyse) met verschillende organisaties en partijen die betrokken zijn bij de vergroening van het GLB, blijkt dat er over het algemeen sprake is van overeenstemming en ondersteuning van eerder gevonden conclusies van Alterra en het PBL. Onder de betrokkenen vallen natuurorganisaties, belangenbehartigers van de agrarische sector, provincies, gemeenten, waterschappen, waterbedrijven, particuliere grondbezitters, agrarische natuurverenigingen, wetenschappers en politieke partijen. Betrokkenen vinden het vooral belangrijk dat maatregelen in het kader van vergroening effectief zijn. Zowel voor natuur, biodiversiteit en landschap, als voor de agrariër. Een hogere effectiviteit kan voornamelijk bereikt worden door een gebiedsgerichte aanpak en maatwerk. Maatwerk bij EFA's zou gerealiseerd kunnen worden door boerencollectieven, waar ook beheerpakketten in zijn opgenomen. Op deze manier kan beheer ook doelgericht worden uitgevoerd. Om effectief te zijn moet er dus een zekere mate van flexibiliteit komen in de uitvoer van de maatregel, maar de betrokken partijen zijn het niet eens over de mate van flexibiliteit. Er

bestaat discussie over het verplichte karakter van EFA's en een aantal stakeholders is bovendien van mening dat de gehele vergroening flexibel ingevuld moet kunnen worden en niet voor iedereen al vast moet liggen. Ook pleit een aantal stakeholders ervoor de vergroening los te koppelen van de basispremie en dus geen boete toe te schrijven aan agrariërs die niet aan de vergroening voldoen.

### Europees keuzemenu

In veel lidstaten wordt gepraat over het verplichte karakter van de vergroening en de precieze invulling ervan. Demissionair Staatssecretaris Bleker heeft via een brief aan de Tweede Kamer van 7 mei 2012 laten weten dat de Nederlandse overheid pleit voor een Europees keuzemenu met daarin verschillende maatregelen die bijdragen aan de verbetering van biodiversiteit, klimaat en milieu. Volgens de overheid moet in dit keuzemenu plaats zijn voor innovatie zoals precisielandbouw, bijvoorbeeld via GPS gestuurde bemesting van land. Ook een aantal andere lidstaten pleit hiervoor en het lijkt erop dat Eurocommissaris Ciolos ruimte laat voor dit initiatief. Vanuit natuuroogpunt kan een keuzemenu een goede optie zijn omdat het kan bijdragen aan (regionaal) maatwerk. Het is dan echter wel belangrijk dat het keuzemenu enkel maatregelen bevat die bijdragen aan het behoud en verbeteren van natuur en daarmee de biodiversiteit. De landbouw heeft namelijk een groot aandeel gehad in het verdwijnen van soorten op het platteland. Zo blijkt uit de laatste cijfers van BirdLife International en de European Bird Census Council<sup>3</sup> dat er in 30 jaar tijd ruim 300 miljoen minder vogels op het boerenland



leven, een achteruitgang van maar liefst 52 procent. Het is belangrijk de soortenrijkdom te herstellen door het creëren van extra natuur en leefgebieden waar insectenpopulaties en verschillende vogels en kleine zoogdieren kunnen leven. De maatregel voor het inrichten van EFA's biedt hiervoor voor Nederland goede mogelijkheden.

Ook over het percentage van het land dat als EFA moet worden ingericht bestaat discussie. Verschillende partijen, waaronder de Nederlandse overheid (ministerie van EL&I), willen dat slechts 3-4% van het land als EFA wordt ingericht. Het voorgestelde percentage van 7% vinden zij te veel. Natuurorganisaties willen echt vasthouden aan de voorgestelde 7%. Volgens hen zal er met 3-4% niets veranderen op het platteland omdat boeren hier al snel aan voldoen. Verder vinden zij het belangrijk dat bestaande landschapselementen meetellen als EFA, omdat deze bestaande elementen vaak al vele jaren bestaan en daardoor een grote soortenrijkdom bevatten. De organisaties zijn bang dat deze bestaande elementen weer verdwijnen

als ze niet in aanmerking komen als EFA, en de natuurwaarde die ze hebben verdwijnt.

### Beïnvloeding beleid

In het najaar van 2012 zullen de eerste besluitvormingsprocessen over de herziening van het GLB plaatsvinden in Brussel en het is afwachten hoe de vergroeningsmaatregelen in 2014 uiteindelijk worden geïmplementeerd. Tot die tijd zijn belangenorganisaties voor onder andere agrariërs en natuur druk bezig om het beleid via de Nederlandse overheid te beïnvloeden. Concluderend kan worden gezegd dat met de vergroening binnen het GLB en met name EFA's met het oog op biodiversiteit veel valt te bereiken, maar daarvoor is samenwerking tussen overheid, terreinbeheerders en agrariërs essentieel. Meer flexibiliteit in de vorm van maatwerk bij de invulling van EFA's kan leiden tot een hogere effectiviteit van de maatregel. Een keuzemenu met daarin vergroeningsmaatregelen zoals precisielandbouw en weidegang levert de natuur juist weinig op. Dat noemen de natuurorganisaties dan ook geen vergroening en daar zullen zij dan geen steun aan geven.

*Dit artikel is geschreven naar aanleiding van een stageonderzoek in opdracht van Natuurmonumenten. Voor meer informatie kunt u contact opnemen met Myrthe Kusse ([M.Kusse@Natuurmonumenten.nl](mailto:M.Kusse@Natuurmonumenten.nl)).*

- 1 Van Doorn, A.M., T.C.P. Melman, W. Geertsema, B.S. Elbersen, H. Prins, A.H.F. Stortelder en R.A. Smidt, 2012. Vergroening van het GLB door Ecological Focus Area's; verkenning van doelen, randvoorwaarden, kosten en baten. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2296.
- 2 Westhoek, H., H. van Zeijts, M. Witmer, M. van den Berg, K. Overmars, S. van der Esch en W. van der Bilt, 2012. Greening the CAP; An analysis of the effects of the European Commission's proposals for the Common Agricultural Policy 2014-2020. PBL publication number: 500136007.
- 3 Zie bijvoorbeeld [http://www.vogelbescherming.nl/actueel/nieuws/q/ne\\_id/798](http://www.vogelbescherming.nl/actueel/nieuws/q/ne_id/798)

Landbouw heeft een groot aandeel gehad in het verdwijnen van soorten op het platteland. Dit soort bloemrijke graslanden zijn daarom alleen nog maar in natuurreservaten te vinden. (foto stroomdalgrasland langs de Oder.)



Foto: Hans van den Bos, Bosbeeld.nl