
HERVORMING GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID

Een tikkelkje



groener

Gaat de vergroening van het Europese landbouwbeleid de natuur echt wat opleveren? Wetenschappers en natuurorganisaties zijn kritisch; agrariërs vinden dat we onze zegeningen moeten tellen.

TEKST NIENKE BEINTEMA ILLUSTRATIE M.A KOEKKOEK

De kop is eraf: de vergroening van het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) gaat van start. Boeren moeten een serie verplichte maatregelen doorvoeren die bedoeld zijn om de Europese landbouw natuur- en milieuvriendelijker te maken. De maatregelen vallen onder drie noemers: gewasrotatie, behoud van permanent grasland, en het inrichten van 5 procent van hun areaal voor ecologische doeleinden, de zogenoemde *ecological focus areas* (EFA's). Wat denken experts ervan: gaat de vergroening vruchten afwerpen?

David Kleijn is dierecoloog bij Alterra Wageningen UR. Begin juni publiceerde hij met collega's een artikel in het tijdschrift *Science*, getiteld: *EU agricultural reform fails on biodiversity*. 'Het is doodzonde', zegt hij, 'maar die vergroening zal in Europa bar weinig ecologische winst opleveren. Ik zie veel gemiste kansen. Allereerst: de maatregelen gelden alleen voor bedrijven die groter zijn dan 15 hectare. Dat betekent dat heel veel boeren de dans ontspringen.' Ook de 5 procent voor de *ecological focus areas* (EFA's) vindt hij te karig: 'Wetenschappelijk onderzoek heeft laten zien dat 10 procent toch wel minimaal is als je enig ecologisch effect wilt zien. Maar daar is in de onderhandelingen steeds een beetje afgesnoept.'

HOGERE WISKUNDE NODIG

Anne van Doorn van de Alterra-afdeling Spatial Knowledge Systems is eveneens sceptisch over het

nieuwe beleid. Zij is hoofdauteur van twee Alterra-rapporten over de ecologische kanten van de vergroening. 'Door het politieke getouwtrek is het beleid heel ingewikkeld geworden', zegt ze. 'Bijvoorbeeld de bepaling van wat er allemaal als EFA mag meetellen. Van beheerde akkerranden tot sloten en landschapselementen: door de wegingsfactoren heb je als boer hogere wiskunde nodig om te kunnen berekenen of die voldoen als EFA.'

En doordat er zoveel water bij de wijn is gedaan, zijn de maatregelen volgens haar ook minder effectief geworden. In bepaalde regio's met grootschalige landbouw, zoals in Flevoland of Zeeland, zul je wellicht wat verschil gaan zien, vermoedt ze: iets meer variatie in het landschap. Nu worden deze regio's nog gekenmerkt door eindeloze akkers met monoculturen; onder het nieuwe beleid zal daarin meer afwisseling komen door gewasrotatie, en in het gunstigste geval ook door de plaatsing van nieuwe landschapselementen. Van Doorn: 'Maar het is moeilijk in te schatten welke impact dat echt gaat hebben op individuele soorten.'

De grote Nederlandse natuurorganisaties (Vogelbescherming, Natuurmonumenten, Milieudefensie, Natuur en Milieu, De 12 Landschappen en Landschapsbeheer Nederland) hebben al in 2012 een gezamenlijk advies over de vergroening uitgebracht aan de staatssecretaris. Daarin pleitten zij onder meer voor een verhoging van het grondwaterpeil bij grasland, voor versterking van de structuur van 'regiospecifieke >



FOTO © NATIONAL ONDERWIJSMUSEUM

INKOMENSSTEUN IN RUIL VOOR VERGROENING

In het nieuwe Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), dat geldt voor de jaren 2015 tot en met 2020, zijn maatregelen opgenomen om de Europese landbouw natuur- en milieuvriendelijker te maken. 30 Procent van de inkomenssteun aan boeren is afhankelijk gesteld van de maatregelen, die vallen onder drie noemers: gewasrotatie, behoud van permanent grasland, en inrichting van zogeheten ecological focus areas (EFA's), waarbij boeren 5 procent van hun areaal moeten inzetten 'voor ecologische doeleinden'. Eind juni schreef staatssecretaris Sharon Dijksma van Economische Zaken aan de Tweede Kamer hoe zij in Nederland invulling wil geven aan dit nieuwe Europese beleid. Vervolgens debatteerde de Tweede Kamer hierover op 1 juli. Daar werd vastgesteld hoe Nederland de komende jaren op dit gebied te werk zal gaan. Onder voorbehoud; Europa moet de Nederlandse plannen nog goedkeuren. Een beslissing daarover valt naar verwachting dit najaar; daarna kunnen de maatregelen worden uitgevoerd.



landschapselementen' – bijvoorbeeld hellingterrassen in Limburg of houtkaden in het veenweidegebied – en voor de aanleg en verbreding van akkerranden en natuurvriendelijke oevers.

Cees Witkamp van Vogelbescherming Nederland vindt dat er van die ideeën in het uiteindelijke beleid weinig tot niets is terug te vinden. 'Een van onze structurele bezwaren is dat er weliswaar bepalingen zijn over het behoud van bijvoorbeeld permanent grasland en bijzondere landschapselementen', zegt hij, 'maar niet over het beheer ervan. Voor weidevogels maakt het beheer het verschil tussen of er wel of niet jongen groot worden. Wij hadden graag gezien dat waardevol grasland een bijzondere beschermingsstatus zou krijgen. Nu gebeurt dat alleen binnen Natura 2000-gebied. Heel optimistisch zijn we dus niet. Als je kijkt naar de hoeveelheid belastinggeld die naar die vergroening gaat, dan hadden we daar wel wat meer van mogen verwachten.'

GEEN DOELEN VASTGELEGD

De natuurorganisaties betreuren het ook dat het nieuwe beleid geen criteria bevat om het 'groene effect' van de maatregelen te toetsen. Er zijn bijvoorbeeld geen concrete biodiversiteitsdoelen vastgelegd. Ben Hermans van Stichting Natuur en Milieu: 'Neem het behoud van permanent grasland. Dat stelt voor de Nederlandse melkveehouderij met haar intensieve graslanden met Engels raaigras niets voor. Alleen de omvang van het

areaal moet worden gemonitord, niet de kwaliteit van dat grasland voor bijvoorbeeld weidevogels.'

Melkveehouders, zo concludeert hij, ontlopen zo massaal de vergroening. 'Door het nieuwe beleid komen er geen bloemrijke graslanden of hogere grondwaterstanden voor weidevogels. Dat is teleurstellend. Dan geef je toe aan de neergang van de biodiversiteit.'

Anne van Doorn van Alterra beaamt dat: 'Voor bedreigde akkervogels, zoals veldleeuwvinken, zijn niet alleen akkerranden belangrijk, maar ook wat er volvelds gebeurt. Dan speelt de inrichting een rol, maar bijvoorbeeld ook het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Kwetsbare soorten, die heel specifieke eisen stellen, zullen niet profiteren van de vergroening. Daarvoor is het beleid te een-dimensionaal.'

In het kader van vergroening mogen boeren volgens het nieuwe beleid ook sloten graven en die laten meetellen als EFA. 'Willen die echter van enige betekenis zijn voor de biodiversiteit', zegt Merijn Biemans van Natuurmonumenten, 'dan moeten ze een verbreed talud hebben, zodat er minder invloed van mest en pesticiden is op het slootleven. Rietkragen zorgen ook voor een goede buffer. Helaas worden dergelijke kwaliteitseisen nu niet gesteld.' De voorgestelde vergroeningsmaatregelen gaan volgens Biemans geen enkele winst opleveren voor de biodiversiteit in Nederland: 'De vergroening van het GLB is gewoonweg mislukt.'

GROENE VANGGEWASSEN

Een ander punt van zorg, aldus de critici, is de grote rol die in het nieuwe beleid is weggelegd voor zogeheten vanggewassen. Dat zijn gewassen die op zichzelf voor de boer geen waarde hebben, maar worden ingezet om bijvoorbeeld de uitspoeling van meststoffen naar grond- en oppervlaktewater tegen te gaan. Dat geldt voor gewassen als winterrogge en raaigras, die na de teelt van het hoofdgewas worden ingezaaid. Groenbemesters, waaronder stikstofbindende vlinderbloemigen, tellen ook als vanggewas – evenals gewassen die schadelijke insecten of aaltjes lokken en zo het hoofdgewas beschermen. In het nieuwe beleid gelden veel van dergelijke vanggewassen – ook bijvoorbeeld eiwitgewassen zoals lupine en luzerne – als 'groen'. Als een boer zijn land ermee inzaait, dan mag dat meetellen als EFA. 'Bepaalde vlinderbloemigen zijn weliswaar gunstig voor de biodiversiteit, maar dat geldt lang niet voor alle vanggewassen', reageert David Kleijn van Alterra. 'Dergelijke



‘De vergroening zal bar weinig ecologische winst opleveren’

maatregelen kunnen biodiversiteitswinst opleveren’, zegt ook Cees Witkamp van Vogelbescherming, ‘maar alleen als het op een specifieke manier gebeurt. Daar is nu niets over geregeld, en daar verwacht ik dus ook weinig van. Het zou goed zijn als het ministerie van Economische Zaken zou laten onderzoeken hoe je zulke maatregelen het meest kansrijk kunt invullen, en daar dan ook goed over zou communiceren met boeren.’

Jos Roemaat, voorzitter van het Netwerk Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer, is minder pessimistisch over het effect van vanggewassen: ‘Op veel plekken zien wij nu al dat die wel degelijk zorgen voor meer biodiversiteit, bijvoorbeeld als schuilgewas voor wild.’ Bij zijn Netwerk zijn de regionale LTO-organisaties aangesloten, evenals de drie koepels van agrarische natuurverenigingen.

ZEGENINGEN TELLEN

Roemaat benadrukt dat in totaal 14 duizend Nederlandse boeren aan agrarisch natuurbeheer doen, en dat zij samen 300 duizend hectare grond beheren. Waarmee hij maar wil zeggen dat ‘groen denken’ voor heel veel Nederlandse boeren aan de orde van de dag is. Hij vindt de negatieve reacties van de Nederlandse natuurorganisaties daarom jammer. ‘Er zijn al veel positieve ontwikkelingen gaande’, zegt hij. ‘De agrarisch natuurbeheerders voldoen vrijwel allemaal al aan de nieuwe Europese eisen voor de vergroening. Het gaat er nu om dat alle Nederlandse akkerbouwers moeten gaan vergroenen.’

En dat ziet hij positief in. Wel denkt hij dat vergroening alleen effectief zal zijn als boeren mogen meedenken over het beleid. ‘Het is logisch dat ondernemers niet meteen enthousiast zijn over maatregelen die geld kosten’, zegt hij. ‘Boeren en beleidsmakers moeten samen zoeken naar maatregelen die goed zijn voor de natuur, maar die ook geld opleveren. Dan zijn boeren echt wel bereid om stappen te zetten.’ Hij ziet vooral heil in het verleggen van verantwoordelijkheden naar de streek, naar collectieven van boeren die zelf zoeken

waar welke maatregelen het meest effectief zijn.

‘Het nieuwe vergroeningsbeleid zoals dat er nu ligt, zet op zichzelf natúúrlijk te weinig zoden aan de dijk’, zegt Roemaat. ‘Ik begrijp dat natuurorganisaties teleurgesteld zijn. Maar we moeten realistisch zijn. Het is al belangrijk dat die beweging is ingezet. Ik vind dat we onze zegeningen moeten tellen.’

Dirk de Heer, akkerbouwer in de Purmer, valt hem bij. ‘Ik geniet enorm van de bloemrijke slootkanten die grenzen aan mijn akkers. Het is mooi dat de natuur haar gang gaat, daar waar de boer vertrekt. Ik ben ervan overtuigd dat je geen strenge regels nodig hebt om in de praktijk op een goede wijze te vergroenen. Er gebeurt al zoveel, laat dat zijn weg vinden.’

GROENERE MINDSET

Wie gelijk krijgt, zal de toekomst uitwijzen. Het ministerie van EZ heeft Alterra gevraagd de ecologische effecten van de vergroening de komende jaren te monitoren. Die opdracht werd begin juli nog eens bekrachtigd door de Tweede Kamer tijdens het debat over dit onderwerp. Hoe die monitoring er precies uit gaat zien, is nog niet bekend; daarover overlegt het ministerie dit najaar met het instituut. ‘In elk geval hopen we halverwege de komende GLB-periode, in 2016-2017, concretere uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van de vergroeningsmaatregelen’, zegt Anne van Doorn van Alterra. Zij zal bij die monitoring betrokken zijn. ‘De afgelopen jaren hebben we het voorgenomen beleid zien verwateren. Maar er begint nu wel heel langzaam een groenere mindset te komen, bij beleidsmakers maar ook bij boeren, en dat is de grootste winst. Ik zie wel een stip aan de horizon.’ ■

www.wageningenur.nl/glb

WAGENINGEN ACADEMY

Wageningen Academy organiseert op 9 oktober 2014 het seminar EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen, en in februari 2015 weer de tweedeaagse cursus over het EU-beleid.

Kijk voor meer informatie op
www.wageningenacademy.nl