



---

# Het Europese landbouwbeleid en biodiversiteit

Anne van Doorn



**WAGENINGEN**  
UNIVERSITY & RESEARCH

---



---

# Het Europese landbouwbeleid en biodiversiteit

Anne van Doorn

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Environmental Research (Alterra) i in opdracht van en gefinancierd door het Wereld Natuur Fonds.

Wageningen Environmental Research  
Wageningen, september 2017

---

Rapport 2831  
ISSN 1566-7197

De kaarten in dit rapport zijn gemaakt door Han Naeff.  
Dit rapport is gereviewd door dr. ir. Berien Elbersen.

Dit rapport gaat in op de relatie tussen het Europese landbouwbeleid (GLB) en biodiversiteit in Nederland. Daartoe worden ruimtelijke patronen in GLB-betalingen in relatie tot de indicatoren natuurwaarden (*high nature value farmland*), uitstoot van ammoniak en stikstofuitspoeling bekeken en GLB-maatregelen zijn beoordeeld op hun mogelijke bijdrage aan het versterken van biodiversiteit. Ook wordt er gekeken naar de coherentie van het GLB met doelstellingen van het Europese beleid voor natuur, biodiversiteit en milieu, zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Nitraatrichtlijn. Het rapport sluit af met aanbevelingen voor een groener landbouwbeleid.

This report deals with the relation between the European Common agricultural policy (CAP) and biodiversity. Spatial patterns of CAP-payments and biodiversity in relation to the indicators of area of High Nature Value farmland, ammonia emission and nitrogen leaching have been analyzed and CAP-measures are assessed in terms of contribution to biodiversity. Also the coherence of the CAP with European environmental policy, like the Birds and Habitat Directive, the Water Framework Directive and the Nitrates Directive has been assessed. The report concludes with recommendations for a more effective greening of the CAP.

Trefwoorden: GLB, vergroening, biodiversiteit, High Nature Value farmland

Dit rapport is gratis te downloaden van <https://doi.org/10.18174/422584> of op [www.wur.nl/environmental-research](http://www.wur.nl/environmental-research) (ga naar 'Wageningen Environmental Research' in de grijze balk onderaan). Wageningen Environmental Research verstrekt *geen* gedrukte exemplaren van rapporten.

© 2017 Wageningen Environmental Research (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 07 00, E [info.alterra@wur.nl](mailto:info.alterra@wur.nl), [www.wur.nl/environmental-research](http://www.wur.nl/environmental-research). Wageningen Environmental Research is onderdeel van Wageningen University & Research.

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Wageningen Environmental Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

---

# Inhoud

	<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
	1.1 Aanleiding	7
	1.2 Vraagstelling & Leeswijzer	8
<b>2</b>	<b>GLB en maatschappelijke opgaven: een tanker die langzaam van koers verandert</b>	<b>10</b>
	2.1 Het Europese landbouwbeleid: een stukje geschiedenis	10
	2.2 De hervorming van 2013: gelijktrekken & vergroenen	11
<b>3</b>	<b>Relatie tussen GLB en biodiversiteit</b>	<b>15</b>
	3.1 De relatie tussen de verdeling van GLB-betalingen en biodiversiteit in kaart gebracht	15
	3.1.1 Indicatoren en methode	15
	3.1.2 Resultaten	18
	3.2 Effecten van GLB-maatregelen op biodiversiteit: potentie en praktijk	22
	3.2.1 Maatregelen en potentiële effecten	23
	3.2.2 Praktijk van GLB-maatregelen en effecten op biodiversiteit	25
	3.3 Bijdrage van het GLB aan Europese biodiversiteitsdoelen	28
<b>4</b>	<b>Conclusies en vooruitblik: welke veranderingen zijn er nodig?</b>	<b>31</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>34</b>
	<b>Bijlage 1 Werkwijze</b>	<b>36</b>
	<b>Bijlage 2 Achtergrond informatie vergroeningsmaatregelen</b>	<b>37</b>



---

# Samenvatting

In dit rapport staat de relatie tussen het Europese gemeenschappelijke landbouwbeleid (GLB) en biodiversiteit centraal. Enerzijds, is in Nederland de milieudruk vanuit de landbouw op natuur en biodiversiteit hoog, en is vermindering van deze druk belangrijk om biodiversiteitsdoelen te halen. Anderzijds, is biodiversiteit belangrijk voor de landbouw en sommige landbouwsystemen zijn juist van belang voor het behoud van bepaalde biodiversiteit. De relatie tussen het GLB en biodiversiteit wordt gezien vanuit de verdeling van GLB-betalingen, de invloed van GLB-maatregelen op behalen van biodiversiteitsdoelstellingen en de consistentie met beleidsdoelen voor natuur en biodiversiteit.

In het verleden had het GLB als doel het stimuleren van de landbouwproductie en het garanderen van een goed inkomen voor de boer. Dat beleid was een succes, de landbouwproductie is enorm toegenomen. Door deze doelen uit het verleden heeft de verdeling van directe betalingen geresulteerd in een situatie waarin GLB-betalingen vooral gingen, en nu nog steeds gaan, naar bedrijven die hoog productief en intensief zijn.

In het huidige GLB zijn betalingen los gekoppeld van de productie en worden ze momenteel tevens stapsgewijs gelijk getrokken, zodat elke hectare landbouwgrond in 2020 hetzelfde bedrag ontvangt. Door de afschaffing van de aan productie gekoppelde steun en het gelijktrekken van GLB-betalingen bevordert het huidige GLB niet een verdere intensivering van de landbouw. Wel kan gesteld worden dat we nog te maken met een na-ijleffect van de oude productiesteun: uit de ruimtelijke analyse blijkt dat de GLB-betalingen momenteel zo verdeeld zijn dat gemiddeld hoge GLB betalingen opvallend vaak samenvallen met gebieden waar het aandeel boerennatuur laag is en de druk op milieu en biodiversiteit hoog.

Inmiddels zijn maatschappelijke opgaven veranderd, het GLB moet nu o.a. bijdragen aan doelen voor milieu, natuur, landschap en biodiversiteit. Dit rapport laat zien dat het huidige GLB-beleid te kort schiet in effectief bij dragen aan deze huidige maatschappelijke opgaven. De analyse van de effecten van maatregelen laat namelijk zien dat, hoewel vergroeningsmaatregelen van de directe betalingen in theorie een positief effect kunnen hebben op biodiversiteit, daar in de praktijk nog weinig van terecht komt. De vergroeningseisen worden ingevuld via maatregelen die weinig bijdragen aan het versterken van biodiversiteit en natuur, zoals het zaaien van vanggewassen, daarnaast valt slechts een beperkt areaal onder de vergroeningseis van behoud van kwetsbaar blijvend grasland valt. Daarnaast is de verwachting dat het nieuwe stelsel voor agrarisch natuur en landschapsbeheer (ANLb) de huidige negatieve ontwikkeling van de weidevogels niet zal stoppen, aangezien de omvang van het beheer nog onvoldoende is.

Op papier is het GLB consistent met belangrijke EU-regelgeving op het gebied van natuur en milieu, onder andere via de milieurandvoorwaarden voor GLB-betalingen. Maar om daadwerkelijk een belangrijke bijdrage te leveren aan biodiversiteitsdoelen ontbreken er binnen het GLB voldoende prikkels om effectieve maatregelen te nemen. Desondanks biedt het GLB een belangrijk, en soms het enige, kader om milieu- en biodiversiteitsdoelstellingen beter te verankeren in beleid. Aangezien de sleutel bij de landbouw ligt om de terugloop in natuur en biodiversiteitswaarden te keren en om de doelen van bijvoorbeeld de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Biodiversiteitsconventie te halen, is aanscherping van het beleid noodzakelijk.

Belangrijke oorzaken voor geringe bijdrage van vergroening van het GLB aan het halen van biodiversiteitsdoelen zijn: het ontbreken van concrete doelen die toegespitst zijn op regionale problematiek, het feit dat een groot gedeelte van het geld nauwelijks gekoppeld is aan groene prestaties en dat de huidige vergroeningsmaatregelen opties bevat die niet of nauwelijks bijdragen aan verbetering van de biodiversiteit of algemene milieukwaliteit. Veranderingen binnen GLB die nodig zijn om effectief bij te dragen aan biodiversiteitsdoelen en de transitie naar een landbouw die opereert binnen de grenzen van het ecosysteem te ondersteunen, zijn:

- 
- Publiek geld voor publieke diensten: het reserveren van een veel groter deel van de directe betalingen voor maatregelen en prestaties die biodiversiteit versterken.
  - Regionale invulling: het centraal stellen van regionale opgaven en het daarbij concretiseren van instrumenten die boeren moeten inzetten als onderdeel van het vergroeningspakket die deze doelen voor natuur, milieu en biodiversiteit helpen realiseren.
  - Vergroten van de effectiviteit van vergroening: eliminatie van laagdrempelige opties voor invulling van de vergroening op bedrijfsniveau, door doelen voor vergroening zo concreet mogelijk te maken. Lidstaten moeten de gemaakte keuzes ten aanzien van vergroeningsmaatregelen onderbouwen uitgaande van de belangrijkste landbouw gerelateerde biodiversiteitsopgaven in de betreffende lidstaat en regio.
  - Invoeren van resultaat gerichte beloning. GLB-vergoedingen moeten worden gekoppeld aan maatregelen en prestaties die bijdragen aan de regionale opgaven t.a.v. milieu, natuur en biodiversiteit. Het gaat dan bijvoorbeeld om levering van ecosysteem diensten om de basiskwaliteit van bodem, water en landschap op orde te krijgen. Daarnaast moet specifieke ondersteuning geboden worden voor behoud van bepaalde soorten in bepaalde gebieden.
  - Te zorgen voor duidelijke communicatie van doelen en actieve kennisdeling met betrokken boeren, want uiteindelijk zijn zij het die op het land het verschil maakt.

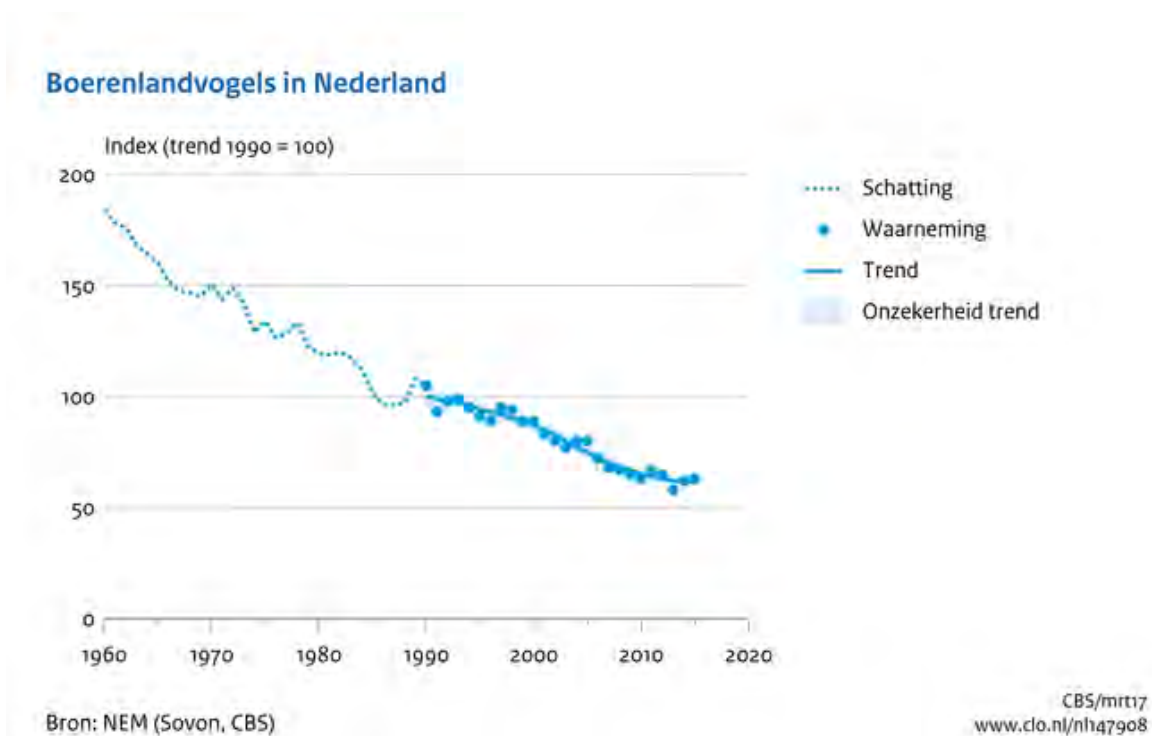


# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De milieudruk van de landbouw op natuur is in Nederland te hoog (PBL, 2016). Door een complex aan factoren, zoals de marktwerking, het landbouwbeleid en technologische ontwikkelingen zijn landbouwbedrijven vergaand gespecialiseerd en geïntensiveerd. Gebruik van (kunst)mest en gewasbeschermingsmiddelen, verdwijnen van landschapselementen en intensief gebruik van het land hebben een negatieve invloed op de flora en fauna van het agrarisch gebied. In de periode 1990-2013 is in het agrarisch gebied de omvang van de populaties van diersoorten gemiddeld met 40% achteruitgegaan (CLO, 2015). Zowel de dagvlinders als broedvogels (figuur 1) zijn als groep achteruitgegaan.

De landbouw in Nederland staat daarom voor een belangrijke opgave om te vergroenen en te verduurzamen; het PBL stelt zelfs dat de sleutel tot het verbeteren van natuur- en waterkwaliteit voor een belangrijk deel ligt bij het verminderen van de milieudruk door de landbouw (PBL, 2016).



**Figuur 1** Trend van boerenland vogels in Nederland

Behoud van biodiversiteit, in de breedste zin van het woord: functionele agro-biodiversiteit, specifieke soorten en landschapsdiversiteit, dient niet alleen de natuur maar ook de landbouw zelf. Landbouwsystemen zijn afhankelijk van gezonde agro-ecosystemen die beter functioneren naarmate ze een hogere biodiversiteit hebben (IPES Food, 2016). Biodiverse agro-ecosystemen zijn onder andere in staat om bodemvruchtbaarheid te verbeteren, bodemkoolstof vast te houden en langdurig stabiele oogsten te waarborgen (IPES Food, 2016).

In het verleden heeft het Gemeenschappelijke Landbouw Beleid (GLB) een belangrijke rol gespeeld bij de intensivering en specialisatie in de grondgebonden sectoren zoals melkveehouderij en akkerbouw. Door de aan productie gekoppelde subsidies werd opvoering van de landbouwproductie beloond, waardoor de landbouw intensiever en gespecialiseerder werd. De afgelopen twintig jaar hebben de

---

opeenvolgende hervormingen van het GLB geleid tot een verschuiving van financiële steun voor productievolume naar steun met randvoorwaarden voor de productieomgeving. Door invoering van milieurandvoorwaarden en de recente vergroeningsmaatregelen worden eisen gesteld aan de agrarische productie en zal de landbouw weer groener en duurzamer worden. Echter, gezien de huidige voortgang in negatieve trends in biodiversiteit en milieu indicatoren lijkt het beleid nog niet effectief genoeg (PBL, 2016).

Het GLB is een van de factoren die de landbouw beïnvloedt, vandaar dat het moeilijk is om directe verbanden aan te tonen tussen het GLB en de achteruitgang van de biodiversiteit in het landelijke gebied. Toch is er een aantal beleidsconsequenties aan te geven die voortkomen uit EU-GLB wetgeving en beleidsimplementatie keuzes in Nederland, die continuering van de achteruitgang van biodiversiteit zou kunnen verklaren.

Na 2020 zal het GLB wederom worden herzien. Dat een verdere vergroening hierbij een belangrijk rol zal spelen, blijkt uit een aantal recente publicaties over de toekomst van het GLB (zie Falkenberg, 2016; Fresco en Poppe, 2016; Hart, 2016 en Matthews, 2016). Ook bleek uit de uitkomsten van de publieke consultatie over de toekomst van het GLB dat meer dan de helft van de respondenten vergroening van de landbouw ziet als een van de belangrijkste uitdagingen voor het GLB na 2020<sup>1</sup>. De voorbereidingen voor nieuwe wetgeving zijn al in gang gezet, en de eerste voorstellen van de EC voor het GLB na 2020 worden begin 2018 verwacht.

Het WNF wil bijdragen aan het maatschappelijke en politieke debat over de hervorming van het GLB. Daarvoor is kennis nodig over de relatie tussen het GLB (wetgeving en implementatie) en biodiversiteit in Nederland en factoren die de biodiversiteit beïnvloeden. Tevens is kennis nodig over de relatie tussen het GLB en Europese doelen voor natuur- en milieubeleid.

## 1.2 Vraagstelling & Leeswijzer

Het doel van het onderzoek is om de onderzoeksvragen, zoals door de opdrachtgever verwoord, te beantwoorden:

1. Hoe is de relatie tussen ontvangen GLB gelden en voorwaarden en aanwezigheid van biodiversiteitswaarden, zoals boerenland met hoge biodiversiteitswaarden en factoren die deze beïnvloeden zoals stikstofuitspoeling en ammoniak emissie?
2. Welk effect hebben GLB maatregelen in Nederland op biodiversiteit? en welke maatregel heeft het grootste positieve effect en welke het meest negatieve op milieu, natuur en biodiversiteitswaarden?
3. In welke mate is de Nederlandse uitvoering van het GLB coherent/incoherent met doelstellingen van het Europese beleid voor natuur, biodiversiteit en milieu, zoals de Vogel- en Habitatrichtlijnen, de Kaderrichtlijn Water en de Nitraatrichtlijn?
4. Welke veranderingen van het GLB zijn nodig om de coherentie met andere Europese beleidsterreinen met betrekking tot natuur en milieu te vergroten en de transitie naar een landbouw die opereert binnen de grenzen van het ecosysteem te ondersteunen?

Bovenstaande vragen komen in voorliggend rapport aan de orde. Het rapport is als volgt gestructureerd:

In hoofdstuk 2 wordt de achtergrond van het GLB uitgelegd die noodzakelijk is om de relatie tussen het GLB en trends in biodiversiteit te begrijpen. Startend met de geschiedenis van het GLB, via de recentste hervorming van 2013 en de huidige uitvoering door boeren, worden relevante ontwikkelingen en elementen van het beleid toegelicht.

Hoofdstuk 3 gaat vervolgens gedetailleerd in op de relatie tussen het GLB en biodiversiteit. Hierbij worden twee aspecten onderscheiden: ten eerste wordt ingegaan op de verdeling van de directe betalingen aan boeren, het ruimtelijke patroon daarin en de relatie met ruimtelijke patronen in biodiversiteit en factoren die biodiversiteit beïnvloeden. Ten tweede nemen we de maatregelen binnen

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/agriculture/events/cap-have-your-say\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/events/cap-have-your-say_en)

---

het GLB onder de loep en bekijken we wat de potentiële en actuele effecten zijn. Tevens wordt in dit hoofdstuk de relatie met het GLB en EU-doelstellingen op het gebied van biodiversiteit en milieu bekeken.

Tenslotte kijken we in hoofdstuk 4 vooruit naar welke veranderingen er nodig zijn om het GLB zo in te richten dat het beter antwoord biedt op belangrijke biodiversiteitsopgaven in het landelijk gebied.



Lidstaten konden destijds zelf bepalen op welke manier de overgang van prijssteun naar inkomenssteun werd ingericht. In Nederland is er toen voor gekozen om het zogenaamde historische model toe te passen. Dat wil zeggen dat de hoogte van de inkomenssteun afhing van wat de boer produceerde in de referentie periode (deze periode varieert per product). Afhankelijk van die historische productie werden er toeslagrechten toegekend. De overgang van premies per product naar het toekennen van toeslagrechten en inkomenssteun verliep over een periode van een aantal jaar, de laatste ontkoppelingen vonden plaats in 2010, voor de slachtpremies voor kalveren en volwassen runderen, en in 2012 voor de premies voor onder andere zetmeelaardappelen. Door het toepassen van het historisch model voor inkomenssteun reflecteert de verdeling van de betalingen het productieniveau in de jaren 90 en 2000.

Met de hervorming van 2000 werd de twee-pijlerstructuur voor het GLB geïntroduceerd: de 1<sup>e</sup> pijler bestaande uit de voornoemde inkomensondersteuning en marktordening en de 2<sup>e</sup> pijler bestaande uit het plattelandsontwikkelingsprogramma. Met de introductie van de 2<sup>e</sup> pijler werd ook het invoeren van natuur- en milieumaatregelen verplicht voor alle lidstaten.

Vervolgens werd in 2003, tijdens de Mid-term review de inkomenssteun nog verder ontkoppeld van premies op bepaalde producten en werd de cross-compliance ingevoerd: het principe dat elke boer die inkomensondersteuning ontvangt moet voldoen aan wet- en regelgeving met betrekking tot milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn en aan de regels voor goede landbouwpraktijk.

De laatste grote hervorming van het GLB vond plaats in 2013, daarover in de volgende paragraaf meer. De afgelopen 20 jaar hebben de opeenvolgende hervormingen van het GLB dus geleid tot een verschuiving van financiële steun gebaseerd op productievolume, naar financiële steun met randvoorwaarden voor de productieomgeving. Vanuit de maatschappij groeit de vraag naar een nieuwe rechtvaardiging van de algemene inkomensondersteuning van de landbouw. De op historische gronden gebaseerde ondersteuning van het landbouwincome is vanuit dit perspectief niet meer te rechtvaardigen, en er gaan steeds meer stemmen op dat de grondslag voor betaling aan boeren de bijdrage aan maatschappelijke doelen zou moeten zijn. De integratie van doelstellingen op het gebied van milieu, klimaat en biodiversiteit in het GLB is daarmee nog niet af. De huidige vergroening is daarin een eerste stap, maar er moet nog heel wat gebeuren voordat alle GLB-betalingen aan boeren een beloning zijn voor maatschappelijke diensten.

**Tabel 1**      *Overzicht van omvang van pijler 1 en 2 in aantal boeren, hectares en geld voor 2016.*

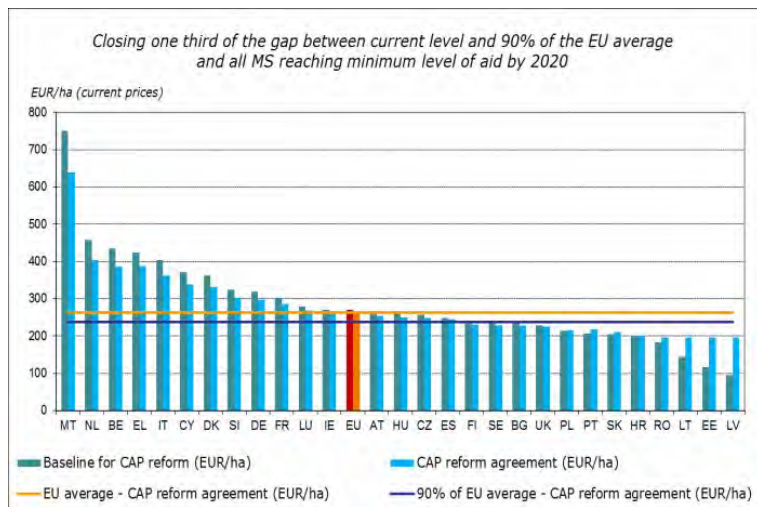
	totaal	1 <sup>e</sup> pijler		2 <sup>e</sup> pijler ANLb
		Directe betalingen	vergroening	
Aantal boeren	67.000	63.910	42.800	7.000
Oppervlakte (ha)	1 845 750	1.659.049	201.000 <sup>3</sup>	90.000
Subsidie bedrag (€ / jaar)		467 mln	233 mln	60 mln

## 2.2 De hervorming van 2013: gelijktrekken & vergroenen

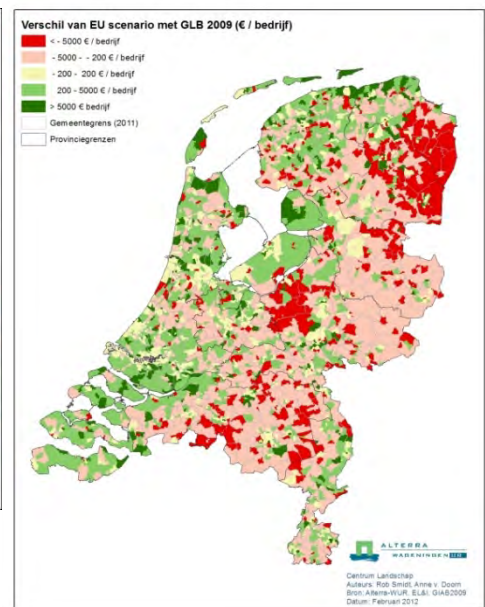
Vanaf januari 2015 is het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) van de EU van start gegaan. Nieuw aan dit beleid is onder andere een grondige herziening van de directe inkomensondersteuning aan boeren (EC COM 1307/2013). Het vaststellen van het totale budget voor het GLB gebeurt binnen Europese meerjarig financieel kader (MFF). De forse beslaglegging van het GLB op het EU budget (40%) levert extra druk op om uitgaven aan de landbouw te verantwoorden. De directe betalingen zijn op twee punten sterk veranderd: convergentie en vergroening.

<sup>3</sup> Dit oppervlak betreft het areaal EFA en het areaal permanent grasland binnen Natura2000. De maatregel voor gewasdiversificatie is hierbij niet meegenomen aangezien deze vrijwel geen verandering heeft betekend in het landgebruik.

**Convergentie:** zowel binnen als tussen lidstaten zijn de directe betalingen gelijkgetrokken. Eerder bestonden er grote verschillen tussen landen en tussen regio's en boeren in de hoogte van directe betalingen. Met de hervorming van 2013 worden deze verschillen geleidelijk kleiner: tussen lidstaten worden de verschillen rechtgetrokken doordat de landen met de hoogste betalingen per hectare inleveren en de landen met de laagste betalingen per hectare extra budget ontvangen. Nederland is op Malta na de lidstaat met de hoogste betalingen per hectare, dus levert Nederland fors in (zie figuur 3). Ook binnen lidstaten worden vanaf 2015 de directe betalingen gelijk getrokken. Nu is het nog zo dat sommige boeren veel hogere betalingen per hectare ontvangen dan andere boeren (rang tussen 250-950€/ha), met ingang van 2021 zal er voor heel Nederland een gelijke hectare betaling gelden van circa 400€/ha. Voor veel boeren betekent dit een vermindering van de directe inkomenssteun, andere boeren ontvangen iets meer. Hoe deze budget verschuivingen van de directe betalingen eruit zien, laat figuur 4 zien. Belangrijk om te realiseren is dus dat er boeren zijn die er in inkomenssteun op achteruit zijn gegaan en tegelijkertijd met vergroeningsmaatregelen of hogere eisen aan duurzaamheid worden geconfronteerd.



**Figuur 3** Externe convergentie van directe betalingen: verschillen in betalingen per hectare tussen lidstaten worden kleiner, Nederland levert in (bron: DG AGRI).



**Figuur 4** Interne convergentie van directe betalingen: regionale budget verschuivingen t.g.v. gelijktrekken directe betalingen: boeren in rode gebieden ontvangen minder, boeren in groene gebieden ontvangen (iets) meer.

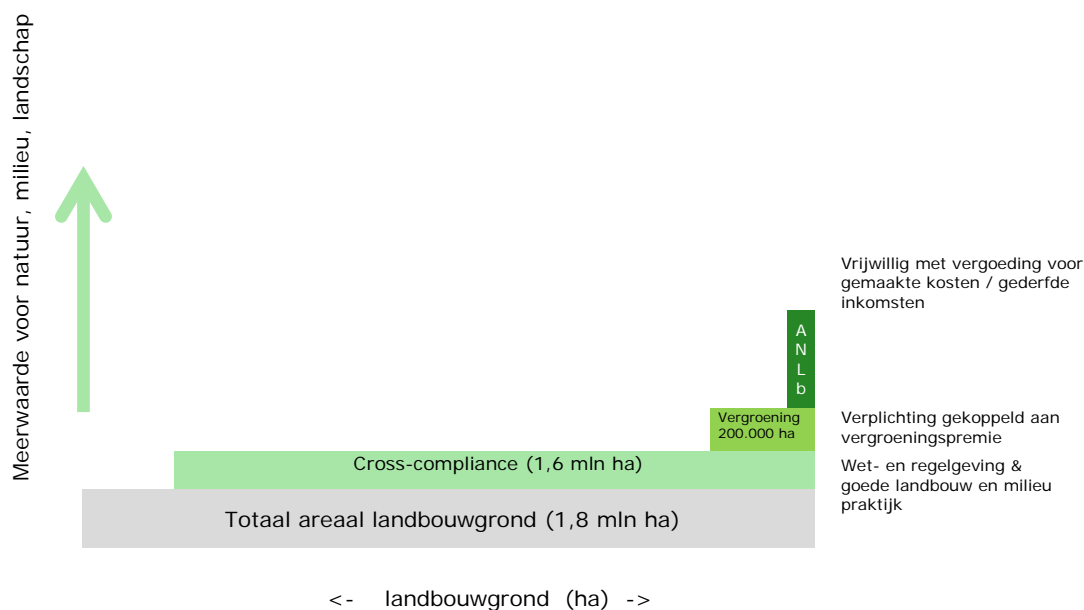
**Vergroening:** In ruil voor een gedeelte van de directe betalingen, de zogenaamde vergroeningspremie, moet een boer een aantal vergroeningsmaatregelen uitvoeren op zijn bedrijf. Het doel van deze vergroening is de verbetering van de algemene milieuprestaties (*environmental performance*) van een agrarisch bedrijf. Het gaat de Europese Commissie (EC) om verbetering van de biodiversiteit, de bodem- en waterkwaliteit en het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen. De vergroeningspremie maakt deel uit van de 'greening architecture' van het GLB: een set aan verschillende regelingen en premies die er voor moeten zorgen dat het GLB duurzaam en natuurvriendelijk boeren op verschillende niveaus ondersteunt. Een schematische weergave van deze *greening architecture* staat in figuur 5 en bestaat in feite uit drie onderdelen: de cross-compliance is de onderste lichtgroene balk, de vergroening de middelste groene en de subsidies voor agrarisch natuurbeheer de bovenste donkergroene balk. De x-as geeft het areaal landbouwgrond weer dat onder de maatregel valt, de y-as geeft de meerwaarde van de maatregel weer voor natuur, milieu en landschap.

De cross-compliance vormt binnen het GLB de minimale randvoorwaarden voor milieu, gezondheid, dierenwelzijn en goede landbouw- en milieucondities die worden gesteld aan elke ondernemer die betalingen ontvangen vanuit de 1<sup>e</sup> pijler en/of 2<sup>e</sup> pijler. De betalingen binnen het GLB zijn dus gekoppeld aan de voorwaarde dat wet- en regelgeving op het gebied van natuur, milieu en dierenwelzijn wordt nageleefd. Dit gaat volgens het *polluter pays principle* (PPP) de kosten die een boer maakt om te voldoen aan deze voorwaarden moet hij zelf betalen. Bij de wettelijke verplichtingen (*statutory management requirements* SMR) gaat het bijvoorbeeld om het naleven van de mestwetgeving, de Wet natuurbescherming en de Wet op gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Veelal betreft het nationale wetgeving op basis van de Europese richtlijnen (zoals de Nitraatrichtlijn, Kaderrichtlijn Water en de Vogel- en Habitatrichtlijn), maar het gaat ook over nationale regelgeving.

Naast de bestaande wet- en regelgeving omvat de cross-compliance tevens regels voor een goede landbouwpraktijk (*Good agricultural en environmental conditions* GAEC). Deze omvatten eisen aan irrigatie, minimale bodem bedekking van braakliggende percelen (verbod op 'zwarte' braak), het voorkomen van erosie, stoppelbeheer, herplantplicht bij het vellen van landschapselementen en een snoeiverbod in de lente vanwege het broedseizoen. Zowel bij de GAEC's als de SMR's gaat het om 'passieve maatregelen': het nalaten schadelijke activiteiten. Het nakomen van de milieurandvoorwaarden is verplicht wanneer een boer een betaling ontvangt, bij niet-nakomen is er een risico van sanctionering.

In figuur 5 is te zien dat een groot gedeelte van het areaal landbouwgrond onder de cross-compliance valt maar dat de meerwaarde voor groen beperkt is. Bovenop de cross-compliance komt dan de vergroening: verplichte simpele en generieke maatregelen die gekoppeld zijn aan het verkrijgen van de vergroeningspremie, meer details hierover in de volgende paragraaf. In principe gaat het hier om actieve maatregelen (*provider gets principle*), een boer levert een dienst, doet iets extra voor bv biodiversiteit en wordt daarvoor betaald. In figuur 4 is te zien dat maar een gedeelte van het landbouwareaal wordt bereikt met de maatregelen en dat de meerwaarde voor groen weliswaar iets groter is dan dat van de cross-compliance maar nog altijd beperkt.

Tenslotte zijn er vanuit de 2<sup>e</sup> pijler de maatregelen voor agrarisch natuurbeheer. Het gaat om maatregelen waar een boer vrijwillig gebruik van kan maken en hij vergoed wordt voor de gemaakte kosten en de gederfde inkomsten. Te zien in figuur 5 is dat maar een klein gedeelte van het landbouwareaal valt onder de maatregelen voor agrarisch natuurbeheer maar dat de meerwaarde voor natuur en landschap relatief groot is.



**Figuur 5** Greening architecture van het Europese landbouwbeleid

### Drie vergroeningsmaatregelen

In 2015 zijn er drie vergroeningsmaatregelen geïntroduceerd: verplichte, eenvoudige, jaarlijks terugkerende maatregelen in ruil voor een deel van de directe inkomenssteun. Ten eerste moeten boeren een minimum aan verschillende gewassen op hun land verbouwen, ze moeten ruimte bieden op hun land voor ecologische aandachtsgebieden (Ecological Focus Areas EFA) en mogen in sommige gevallen het blijvend grasland niet meer ploegen.

Het is echter niet zo dat alle boeren die inkomenssteun ontvangen met deze maatregelen te maken krijgen. Doordat drempelwaarden zijn gesteld aan het minimale bedrijfs- of bouwland areaal (bijv. 15 ha voor de EFA-maatregel) zal een gedeelte van de inkomenssteun ontvangende boeren geen vergroeningsmaatregelen hoeven te treffen. Tevens zijn biologische bedrijven uitgezonderd van deze maatregelen, deze bedrijven zijn al 'groen genoeg' ('*green by definition*'). In tabel 2 staat een overzicht per maatregel wie wat moet doen.

Binnen het Europese kader heeft elke lidstaat de ruimte om vorm te geven aan een nationale implementatie van de maatregelen, zodat ingespeeld kan worden op regionale condities. Dit geldt voor de maatregel van Ecologische aandachtsgebieden (EFA's) en voor blijvend grasland en welke keuzes lidstaten kunnen maken staat in de onderste rij van tabel 2. De overige bepalingen, zoals de drempelwaardes aan landbouwgrond en bouwland, zijn vastgesteld in de Europese richtlijnen.

**Tabel 2**      *Overzicht vergroeningsmaatregelen GLB*

	blijvend grasland	gewasdiversiteit	ecologisch aandachtsgebied
<b>Wie?</b>	Bedrijven met blijvend grasland in Natura 2000-gebieden	Bedrijven met 10-30 ha bouwland Bedrijven met > 30 ha bouwland	Bedrijven met > 15 ha landbouwgrond (m.u.v. blijvend grasland)
<b>Wat?</b>	Blijvend grasland behouden (niet ploegen)	2 resp. 3 verschillende gewassen verbouwen	Op 5% van areaal EA aanleggen, keuze uit lijst en twee equivalente pakketten
<b>Waarom?</b>	Bevorderen biodiversiteit, Vastleggen bodem-C, verhogen organische-stofgehalte bodem	Vastleggen bodem-C, verbeteren waterkwaliteit, tegengaan bodemerosie	Bevorderen biodiversiteit (habitat wilde flora en fauna), verbeteren bodem- en waterkwaliteit
<b>Boeren</b>	4.000 boeren	17.000 boeren	15.000 boeren
<b>Ruimte voor nationale invulling binnen EU-kader</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Vaststellen % blijvend grasland binnen Natura2000 waarop een scheurverbod van toepassing is</li><li>• Aanwijzen gebieden buiten Natura2000 voor scheurverbod;</li><li>• verplichting vastleggen op nationaal, regionaal of bedrijfsniveau</li></ul>	Geen, 100% bepaald door EU-kader	<ul style="list-style-type: none"><li>- Selectie mogelijk uit groslijst EU</li><li>- Introductie equivalente pakketten,</li><li>- Mogelijkheden collectieve invulling</li></ul>

Van de drie vergroeningsmaatregelen wordt de EFA-maatregel beschouwd als die met de meeste potentie voor een positieve bijdrage aan biodiversiteit (Allen et al. 2012). De maatregel gewasdiversificatie zal naar verwachting weinig winst opleveren, aangezien deze maatregel weinig toevoegt aan de huidige landbouwpraktijk. De maatregel voor behoud van blijvend grasland stelt dat het aandeel blijvend grasland op landelijk niveau niet te veel mag dalen. Als de daling meer dan 5% bedraagt moeten er maatregelen genomen worden om het aandeel weer op peil te brengen, maar zo lang dat niet het geval is hoeven boeren met grasland geen extra vergroeningsinspanning te leveren. Dat geldt niet voor boeren met blijvend grasland binnen Natura 2000-gebieden, die mogen hun blijvend grasland niet ploegen, scheuren of omzetten. Dit verbod is echter op minder dan 8% van het totale areaal blijvend grasland van toepassing.



---

## 3 Relatie tussen GLB en biodiversiteit

De achteruitgang van biodiversiteit in het landelijk gebied is voor een belangrijk deel het resultaat van de intensieve landbouw (CLO, PBL 2016). Er zijn verschillende oorzaken aan te wijzen voor de intensivering van de landbouw: marktwerking, technologische ontwikkelingen, grondprijzen, sociaal-demografische veranderingen etc. Het Europese landbouwbeleid is een van deze factoren. Zoals blijkt uit hoofdstuk 2 heeft het GLB tot het begin van deze eeuw verhoging en intensivering van de landbouwproductie bevorderd, tot in de jaren 80 voor veel landbouwproducten, de laatste jaren alleen nog maar voor enkele. GLB-betalingen zijn sinds 10 jaar losgekoppeld van productie. In die zin is er geen sprake meer van directe stimulatie vanuit het GLB voor intensivering en productieverhoging. Doordat Nederland er destijds voor gekozen heeft de gekoppelde steun via het historische model om te vormen naar directe betalingen, gaat het grootste deel van het GLB-budget naar de bedrijven en regio's met de hoogste (historische) productie.

De intensivering van de landbouw in de afgelopen 50 jaar is dus in het begin van die periode direct te relateren aan het GLB, maar sinds de jaren 90 niet meer, en zijn factoren als marktwerking dominant geworden waardoor schaalvergroting verder gestimuleerd werd (Smit et al., 2006). Wel is het zo dat de intensivering van de landbouw die heeft plaatsgevonden en nog steeds doorgaat zijn sporen na laat in het landelijk gebied waarvan de cijfers bekend zijn: populaties van weidevogels zijn dramatisch gedaald, evenals die van vlinders en bijen (CLO, PBL 2016).

Ondanks de ont koppeling van GLB-steun van de productie en het introduceren van cross-compliance, maatregelen voor agrarisch natuurbeheer en recentelijk de vergroening, slaagt het landbouwbeleid er niet in adequaat antwoord te geven op huidige maatschappelijke opgaven: de teloorgang van de biodiversiteit in het agrarisch gebied en het herstel van kwaliteit van natuurgebieden, met name heidegebieden, duinen en extensieve graslanden.

Kortom:

1. Het historisch model heeft geresulteerd in een situatie waarin GLB-betalingen vooral gingen naar bedrijven die hoog productief en intensief zijn, en dat deze intensieve landbouw mede van invloed is op de huidige verslechterde toestand van milieu en biodiversiteit in het landelijk gebied. We hebben dus te maken met een na-ijl effect van de oude productiesteun.
2. Dat binnen het huidige GLB nog te weinig prikkels zijn om voldoende maatregelen te nemen voor verbetering van milieu en biodiversiteit.

Om punt 1 inzichtelijk te maken, beschouwen we in dit hoofdstuk de ruimtelijke verdeling van de directe betalingen in relatie tot het ruimtelijk beeld van boerenlandbiodiversiteit en van drukfactoren op biodiversiteit (paragraaf 3.1).

Om punt 2 te onderbouwen, bekijken we de maatregelen die er nu zijn binnen het GLB, de potentiële effecten daarvan op biodiversiteit, de uitvoering door boeren en de te verwachten effecten (paragraaf 3.2).

### 3.1 De relatie tussen de verdeling van GLB-betalingen en biodiversiteit in kaart gebracht

#### 3.1.1 Indicatoren en methode

Om de relatie tussen de verdeling van GLB-betalingen en patronen van (factoren die) biodiversiteit inzichtelijk te maken, zijn er kaarten gemaakt waarop deze relatie ruimtelijk wordt weergegeven. De genoemde indicatoren worden in figuur 6 op verschillende kaarten weer gegeven. De waarden zijn per postcode4-gebied weer gegeven; deze ruimtelijke eenheid is groter dan individuele bedrijven maar

kleiner dan gemeenten, waardoor ruimtelijke patronen inzichtelijk worden, en tegelijkertijd privacy van bijvoorbeeld betalingsgegevens gewaarborgd is. Alle kaarten laten voornamelijk het landbouwareaal zien; grote natuurgebieden en stedelijke gebieden zijn grijs gearceerd.

De kaarten laten de volgende indicatoren zien:

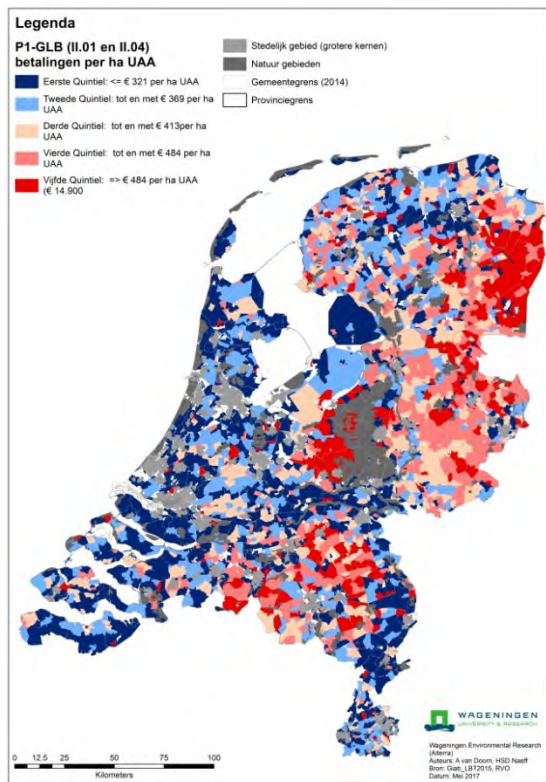
- 6A: GLB-betalingen: de ontvangen inkomenssteun vanuit het GLB wordt uitgedrukt in € per hectare (ha). Betalingsgegevens vanuit het GLB aan ontvangers zijn openbaar,
- 6B: Voor biodiversiteit is het aandeel boerenland met hoge natuurwaarden gebruikt als indicator, het zogenaamde 'High Nature Value farmland' (HNV). HNV is een term die Europees breed gebruikt wordt om boerenland met hoge natuurwaarden aan te duiden (zie tekst box). In Nederland worden vooral de belangrijke weide- en akkervogelgebieden als HNV beschouwd en het areaal is op basis van zowel condities als aanwezigheid van soorten geïdentificeerd. De aanduiding van HNV geeft dus aan dat de condities op landbouwgrond voor biodiversiteit gunstig zijn en/ of dat de biodiversiteit van het boerenland relatief hoog is (voor verdere info zie Doorn et al.; 2012).

#### High Nature Value farmland

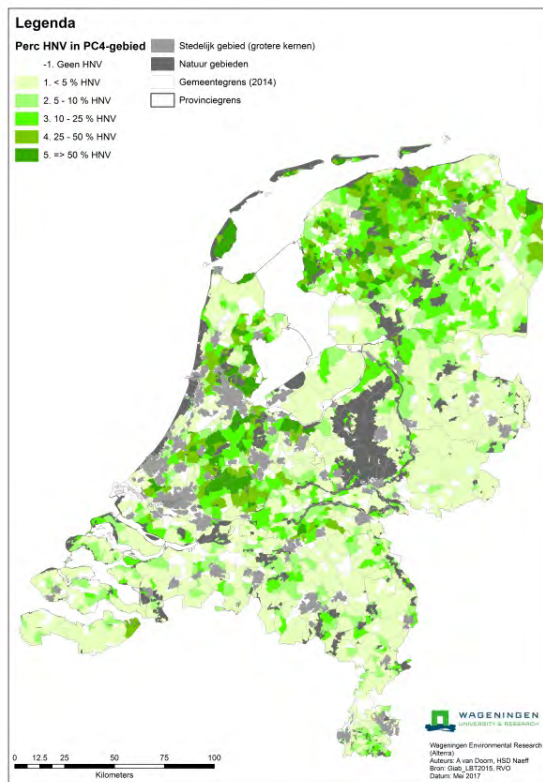
De term high nature value farmland (HNV) is geïntroduceerd in het midden van de jaren 90 om de belangrijke rol laag-intensieve landbouwsystemen hebben voor behoud van biodiversiteit te benadrukken. Inmiddels is er brede consensus dat het behoud van HNV is essentieel voor het halen van EU biodiversiteit doelen en behouden moet blijven in Europa. Binnen het landbouwbeleid krijgt het concept langzaam maar zeker meer plek. Het aandeel HNV op het totale landbouwareaal (geschat op 15% van het landbouwareaal) wordt als biodiversiteitsindicator gebruikt voor de monitoring en evaluatie van het EU landbouw- en plattelandsbeleid, maar wordt (nog) niet gebruikt voor aanwijzing van gebieden voor bijvoorbeeld agrarisch natuurbeheer. Wel hebben alle lidstaten hun HNV in kaart gebracht, per lidstaat verschilt de methode maar het gaat vooral om kruidenrijke half-natuurlijke graslanden, agrarische landschappen met veel landschapselementen en landbouwgebieden met bepaalde beschermde soorten. (gebaseerd op: Opperman et al 2012)

- 6C+D: Ondanks de forse vermindering van de stikstofoverschotten in de afgelopen decennia is stikstof vanuit de landbouw een van de belangrijkste factoren die natuur en biodiversiteit negatief beïnvloeden in Nederland (WallisdeVries 2017, CLO, 2016). Het gaat dan om ammoniak vanuit de mest van de veehouderij en nitraatoxiden vanuit de kunstmest in de akkerbouw. Ruim driekwart van de mestproductie is afkomstig van rundvee, twaalf procent van de varkenshouderij en twee procent van de pluimveehouderij (CLO, 0104). Zowel de uitstoot als de uitspoeling van stikstof naar grondwater is van belang voor de problematiek. Daarom is in de analyse gebruik gemaakt van twee indicatoren: voor de uitstoot is ammoniak emissie in kg NH<sub>3</sub> per ha als indicator gebruikt, de uitspoeling van stikstof wordt in kg uitgespoelde N per ha uitgedrukt. Zowel de emissie als de uitspoeling is gebaseerd op gemodelleerde gegevens afkomstig van het model MITERRA-NL<sup>4</sup> (Lesschen 2011). In dit model worden de emissies o.a. ingeschat op basis van aantallen en type dieren en staltype. De uitspoeling wordt ingeschat op basis van factoren als bodemsoort en grondwatertrap in combinatie met stikstof-overschot (= N-aanvoer, uit o.a. (kunst)mest minus de N-afvoer door opname door gewassen). Over het algemeen is de nitraatuitspoeling onder akkerland hoger dan onder grasland en hoger op zandgrond dan op kleigrond (Velthof 2017). Het gebruik van modellen gaat altijd gepaard met onzekerheden, zo gaat MITERRA-NL voor de aanvoer van stikstof uit van de gebruiksnormen van de verschillende gewassen, terwijl er sprake kan zijn van regionale verschillen in mestgebruik. Deze verschillen zijn niet meegenomen in het model, waardoor er in werkelijkheid meer verschil in N-uitspoeling kan zijn tussen regio's. Bij de interpretatie van de resultaten moeten deze onzekerheden die gepaard gaan met modellering in het achterhoofd gehouden worden. Vanwege het bestaan van de onzekerheden wordt voor de kaart over nitraatuitspoeling een grover schaalniveau (postcode 3 gebied) gebruikt.

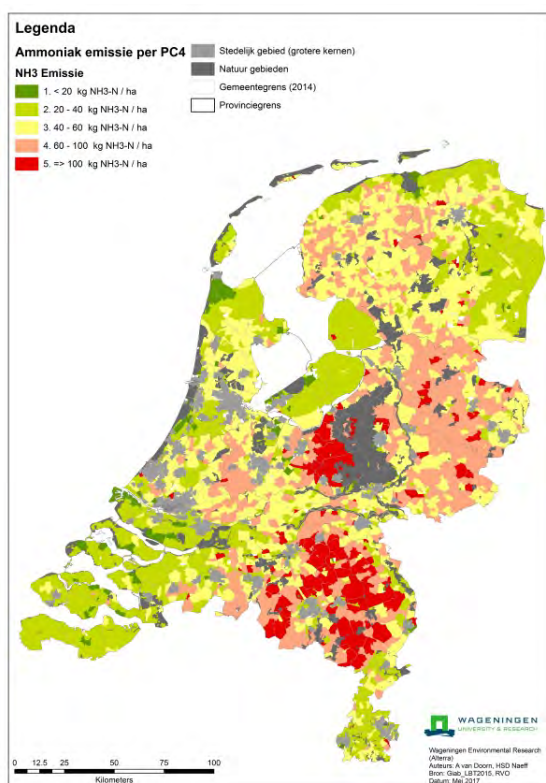
<sup>4</sup> MITERRA-NL is een model waarmee de stikstof en fosfaatoverschotten, de stikstofuitspoeling naar grond- en oppervlaktewater en de ammoniak- en broeikasgasemissies uit de landbouw worden berekend. MITERRA-NL wordt o.a. door Commissie Deskundigen Meststoffenwet gebruikt, zie ook <http://content.alterra.wur.nl/Webdocs/PDFFiles/Alterraraapporten/Alterraraapport2247.Pdf>. Voor deze analyse zijn gegevens uit 2014 gebruikt.



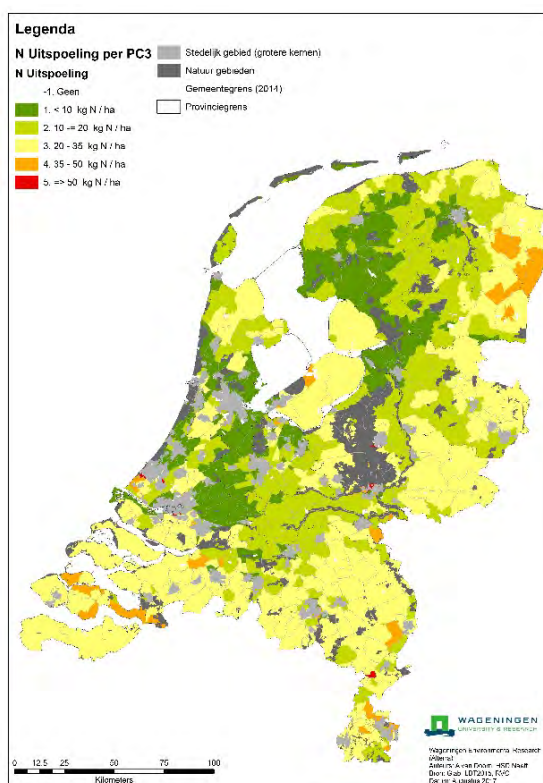
**A** Directe betalingen vanuit het GLB, in euro per hectare (gegevens afkomstig van RVO.nl)



**B** Aandeel boerenland met hoge natuurwaarden (bron: Doorn et al. 2013)



**C** Ammoniak emissie in kg  $\text{NH}_3$  per hectare (bron: MITERRA-NL)



**D** Stikstof uitspoeling in kg N per hectare (bron: MITERRA-NL)

**Figuur 6** Kaartbeelden van de gebruikte indicatoren

Kaart 6A laat de huidige ruimtelijke verdeling van directe betalingen vanuit de 1<sup>e</sup> pijler van het GLB zien. Het betreft de basispremie en de vergroeningspremie. Er worden vijf categorieën onderscheiden: de donkerblauwe gebieden met de laagste betalingen (minder dan 343€) per hectare, de donkerrode gebieden met de hoogste bedragen per hectare (meer dan 511€ per hectare) en de drie categorieën er tussenin. Elke categorie vertegenwoordigt een vijfde deel van het totale budget voor directe betalingen, dus elke kleur vertegenwoordigt ongeveer €140 miljoen euro). Regio's met de hoogst uitbetaalde bedragen van directe betalingen per hectare zijn de Veenkoloniën (zetmeelaardappelen), de Gelderse vallei (vleeskalveren) en verspreide gebieden in Noord-Brabant en Overijssel (vooral intensieve melkveehouderij). Donkerblauwe regio's, de regio's die de minste betalingen per hectare ontvangen, zijn te vinden in Noord en Zuid Holland, Flevoland, Limburg en delen van Friesland. Door het invoeren van de gelijke hectare betaling zal deze kaart na 2020 egaal van kleur zijn: dan zijn deze regionale verschillen verdwenen.

Kaart 6B geeft boerenland met hoge natuurwaarden (HNV) weer in Nederland. Hieronder vallen gebieden die van groot belang zijn voor akker- en weidevogels, gebieden met een hoog aandeel extensief gebruikt grasland en gebieden met veel landschapselementen. De kaart geeft in vijf categorieën het aandeel HNV weer, waarbij 'minder dan 5%' de laagste categorie vormt en 'meer dan 50%' de hoogste categorie. De regio's met het hoogste aandeel HNV liggen zijn vooral de belangrijke weide- en akkervogel gebieden in het Groene Hart, Laag-Holland, Friesland en Groningen.

Kaart 6C laat het ruimtelijk beeld van ammoniakemissies zien. Het MITERRA-NL model is hiervoor gebruikt en is gebaseerd op gegevens van 2014. Deze kaart laat ook weer vijf categorieën zien. Groen zijn de gebieden in de laagste categorie met minder dan 20 kg ammoniakemissie per hectare. Rood zijn de gebieden met meer dan 100 kg per ammoniakemissie per hectare als hoogste categorie. Duidelijk zichtbaar zijn de gebieden met de intensieve veehouderij in de Gelderse Vallei en Noord Brabant, die hoog scoren op ammoniak emissies. Laag scoren de akkerbouwgebieden, zoals Zeeland, Flevoland, de Veenkoloniën en het noorden van Friesland en Groningen, uiteraard omdat daar weinig vee is.

Kaart 6D laat tenslotte de stikstofuitspoeling zien, ook weer afkomstig van het MITERRA-NL model met gegevens uit 2014. Ook deze kaart is vijf categorieën ingedeeld, de laagste categorie zijn de groen gekleurde gebieden en die hebben een stikstofuitspoeling van minder dan 10 kg N/ha. Dit betreft vooral de veenweidegebieden in Friesland, het Groene Hart en Laag Holland. De gebieden in het rood en oranje behoren tot de gebieden met de hoogste stikstofuitspoeling, in de rode gebieden is dat meer dan 80 kg N/ha. Opvallend in dit kaartbeeld is dat het noordelijk zandgebied hoger dan het gemiddelde scoort. De combinatie van specifieke, intensieve akkerbouw op uitspoelings-gevoelige zandgrond verklaart waarom hier verhoogde waarden van stikstofuitspoeling worden berekend.

Om de relatie tussen GLB-betalingen en (factoren van invloed op) biodiversiteit nader te bekijken zijn de indicator kaarten A-D van figuur 6 samengevoegd tot zogenaamde combinatie kaarten die het mogelijk maken om de waarden van twee indicatoren tegelijkertijd zichtbaar te maken in één kaartbeeld. Een dergelijke analyse is relevant om te kunnen constateren hoe de huidige verdeling van GLB betalingen zich verhoudt met ruimtelijke patronen in (factoren van invloed op) biodiversiteit.

### 3.1.2 Resultaten

De combinatie kaarten geven door middel van een kleurenpalet verschillende combinaties weer van hoogte van GLB betalingen en score op (factor van invloed op) biodiversiteit. Hierbij is gebruik gemaakt van een matrix die twee indicatoren tegen elkaar uitzet en de combinatie van scores een unieke kleur geeft. Deze matrix staat weergegeven op de combinatiekaarten (zie de kaarten van figuur 7 en 8) en geeft op de x-as de hoogte van GLB-betalingen weer met van links naar rechts van lage naar hoge betalingen per hectare. Op de y-as staat de indicator voor (factor van invloed op) biodiversiteit, met van beneden naar boven van lage naar hoge scores. Op deze manier kunnen regio's met bijvoorbeeld hoge GLB-betalingen én een hoge score op biodiversiteit geïdentificeerd worden. De analyse is niet geschikt om causale verbanden aan te tonen, maar kan wel opvallende patronen laten zien.

---

De kaart van figuur 7 geeft de verdeling van directe betalingen vanuit GLB-pijler 1 weer in relatie tot het aandeel HNV. Op deze kaart zijn:

- Rood de regio's waar boeren gemiddeld relatief hoge GLB betalingen per ha ontvangen en waar minder dan 5% van het areaal als boerenland met hoge natuurwaarden beschouwd kan worden. Zoals te zien op de kaart zijn dit grote delen van Oost Nederland: Oost Drenthe en Overijssel, Gelderse Vallei en het oostelijke deel van Noord Brabant.
- Groen de regio's waar relatief een groot aandeel van het landbouwareaal als HNV geïdentificeerd is en waar boeren gemiddeld relatief weinig direct inkomenssteun per hectare ontvangen vanuit het GLB. Het gaat hier om delen van Friesland, Laag-Holland, 't Groene Hart en de Waddeneilanden.
- Blauw de regio's waar relatief een groot aandeel van de landbouwareaal als HNV geïdentificeerd is en relatief veel GLB geld ontvangen, deze regio's zijn minder dik gezaaid, maar liggen voornamelijk verspreid in Noord Nederland.
- Geel de regio's die zowel relatief weinig geld uit het GLB ontvangen als laag op natuurwaarden scoren; hier gaat het om Limburg, Zeeland, Rivierengebied, en de Noordoost polder.

Opvallend op kaart 7 zijn de grote gebieden die rood kleuren, dat betekent dat in een groot deel van Nederland boeren gemiddeld relatief hoge direct betalingen per hectare ontvangen en er tegelijkertijd sprake is van relatief lage natuurwaarden op boerenland.

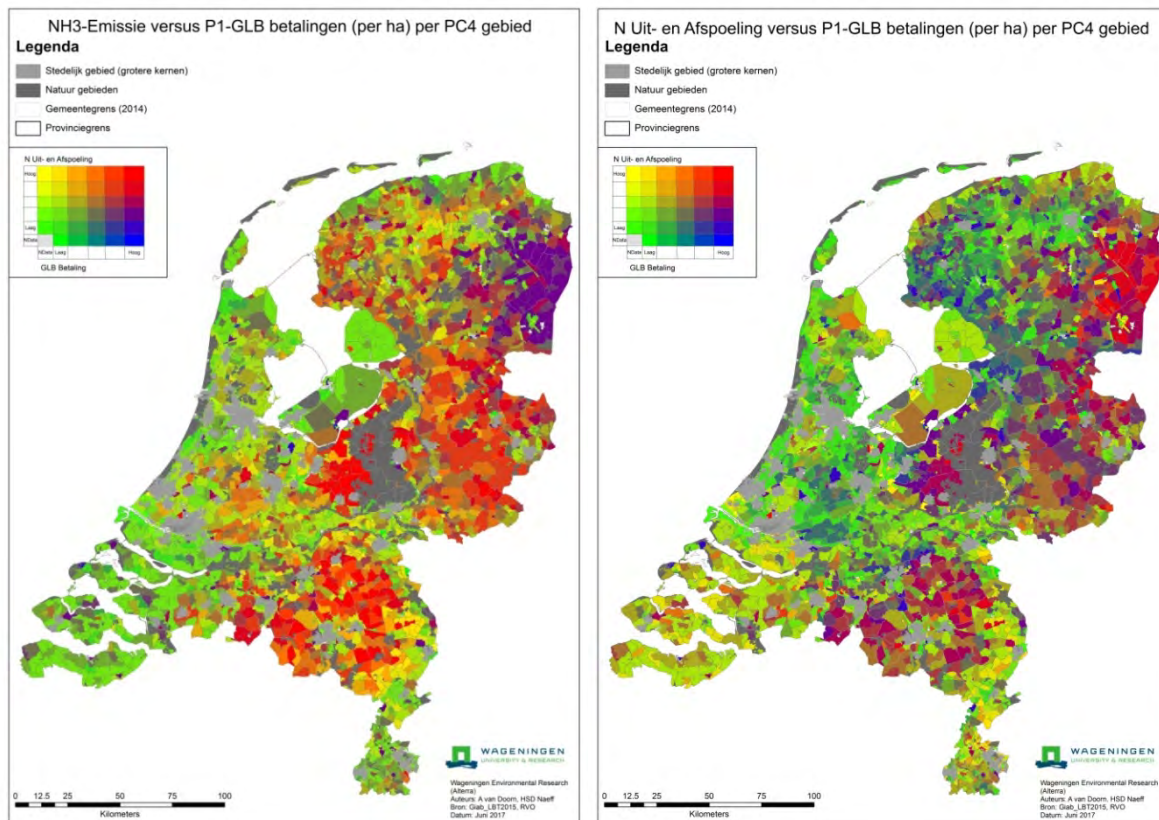
Daartegenover staat het groene gebied waar boerenland met hoge natuurwaarden te vinden is en waar boeren gemiddeld een relatief lage GLB-directe betaling per hectare ontvangen. Dit gebied is beduidend kleiner dan het rode en betreft vooral de veenweidegebieden met meer extensieve melkveehouderij.

De blauwe gebieden zijn dun gezaaid, er zijn dus maar weinig gebieden waar de natuurwaarden op boerenland relatief hoog zijn en boeren gemiddeld relatief hoge directe betalingen per hectare ontvangen. De gele gebieden (lage natuurwaarden en lage directe betalingen per hectare) komen weer vaker voor en zijn vooral regio's met akkerbouw (Zeeland en Noordoost polder).

De combinatiekaart laat zien dat het historisch model van verdeling van directe betalingen (waarin GLB-betalingen vooral gingen en nog steeds gaan naar bedrijven die hoog productief en intensief zijn) heeft geresulteerd in een situatie waarin regio's met relatief hoge hectarebetalingen opvallend vaak samenvallen met regio's met lage natuurwaarden. Aan de andere kant gaan hoge hectare betalingen en hoge score op natuurwaarden juist opvallend weinig samen.







**A**

**B**

**Figuur 8** Combinatiekaarten waarin de hoogte van GLB betalingen (per ha per PC-gebied) is gecombineerd met NH3 emissies (A) en N uitspoeling (B)

De kaarten van figuur 8 geven de verdeling van directe betalingen vanuit het GLB-pijler 1 weer in relatie tot drukfactoren op de biodiversiteit. Ook hierbij is weer gebruikt gemaakt van een matrix om twee indicatoren op kaart te kunnen weergeven. Een verschil met de matrix gebruikt voor de kaart van figuur 7 is dat het kleurenpalet horizontaal gespiegeld is, waarbij rood en geel nu correspondeert met hoge score op de y-as, en groen en blauw met een lage score op de y-as. Dit is gedaan omdat zo rood en geel een ongunstige situatie voor natuur en biodiversiteit markeren (immers een hoge score op de drukfactor).

De kaart A van figuur 8 geeft de verdeling van directe betalingen vanuit GLB-pijler 1 weer in relatie tot ammoniak emissies. Op deze kaart zijn:

- rood de regio's waar boeren gemiddeld relatief hoge GLB betalingen per ha ontvangen en waar gemiddeld sprake is van een hoge emissie van ammoniak, en dus waar de druk op natuur en biodiversiteit hoog is. Zoals te zien op de kaart zijn dit grote delen van Overijssel, de Gelderse Vallei het oostelijke deel van Noord Brabant en verspreide gebieden in Friesland.
- groen de regio's die laag scoren op ammoniak emissie en waar boeren gemiddeld relatief GLB-betalingen per hectare ontvangen, het gaat hier om Zeeland, grote delen van Noord- en Zuid-Holland en de Noordoost polder.
- blauw de regio's waar de ammoniak emissie relatief laag is en waar boeren gemiddeld relatief hoge betalingen per hectare ontvangen. Deze regio's zijn er nauwelijks te vinden. Wel is te zien dat de Veenkoloniën donkerpaars kleuren, daar is sprake van een relatief lage ammoniak emissie en een gemiddeld hoge GLB-betaling per hectare.
- geel de regio's waar boeren gemiddeld relatief lage GLB-betalingen per hectare ontvangen, en waar de ammoniak emissies hoog zijn. Ook deze gebieden zijn dun gezaaid, en betreft vooral Noord Limburg

---

Op deze kaart valt op dat de Gelderse Vallei, grote delen van Overijssel en het oostelijke deel van Noord-Brabant rood gekleurd zijn, dat wil zeggen dat de bedrijven daar gemiddeld relatief hoge hectare betalingen ontvangen en daar tevens hoge ammoniak emissies zijn. Opvallend is dat de Veenkoloniën blauw-paars kleuren, wat een gemiddeld hoge GLB-betaling per hectare indiceert in combinatie met lage ammoniakemissies. Omdat dat een akkerbouw gebied betreft en er nauwelijks vee wordt gehouden zijn de emissies laag, terwijl vanuit het verleden de zetmeelaardappel teelt hoge subsidies heeft ontvangen via het GLB. De groene gebieden, waar relatief lage GLB-betalingen samengaan met lage ammoniak emissies, zijn te vinden in Zeeland, in West-Nederland en de polders.

De combinatiekaart laat zien dat dat regio's met relatief hoge hectare betalingen vaak samenvallen met regio's met hoge ammoniak emissies. Aan de andere kant gaan lage hectare betalingen en lage ammoniak emissie ook vaak samen.

Tenslotte laat kaart B van figuur 8 de verdeling van directe betalingen vanuit GLB-pijler 1 weer in relatie tot de stikstof uitspoeling. Op deze kaart zijn:

- rood de regio's waar boeren gemiddeld relatief hoge GLB betalingen per ha ontvangen en waar gemiddeld sprake is van een hoge stikstof uitspoeling, en dus waar de druk op de biodiversiteit hoog is. Zoals te zien op de kaart betreft dit delen van Oost-Nederland: Oost Drenthe, de Gelderse Vallei en Noordoost-Brabant.
- Groen de regio's die laag scoren op stikstof uitspoeling en waar boeren gemiddeld relatief lage GLB-betalingen per hectare ontvangen, het gaat hier om het rivierengebied, grote delen van Noord- en Zuid-Holland, de Noordoost polder en delen van Friesland.
- Blauw-paars de regio's waar de stikstof uitspoeling relatief laag is en waar boeren gemiddeld relatief hoge betalingen per hectare ontvangen. Dit betreft enkele verspreide gebieden in het midden en oosten van het land
- geel de regio's waar boeren gemiddeld relatief lage GLB-betalingen per hectare ontvangen, en waar de stikstof uitspoeling hoog is. Ook hier gaat het om enkele gebieden, voornamelijk in Zeeland en Limburg.

Combinatiekaart 8B laat een gelijksoortig patroon als 8A zien: een tweedeling van Nederland met aan de ene kant een groot gebied waar betalingen uit het GLB gemiddeld relatief hoog zijn gecombineerd met een hoge druk op natuur en biodiversiteit in termen van stikstofuitspoeling. Aan de andere kant gebieden waar betalingen uit het GLB relatief laag zijn en die samen gaan met een lage druk op natuur en biodiversiteit.

### 3.2 Effecten van GLB-maatregelen op biodiversiteit: potentie en praktijk

In de vorige paragraaf is toegelicht dat het historisch model heeft geresulteerd in een situatie waarin GLB-betalingen vooral gingen en nog steeds gaan naar bedrijven die hoog productief en intensief zijn, en dat deze intensieve landbouw bijdraagt bij aan de huidige toestand van milieu en biodiversiteit in het landelijk gebied.

Daarnaast zijn binnen het huidige GLB nog te weinig prikkels om voldoende maatregelen te nemen ten behoeve van natuur en biodiversiteit. Dit ondanks het feit dat er een aantal instrumenten zijn ter bevordering van natuur en biodiversiteit, zoals het stelsel van agrarisch natuurbeheer. In deze paragraaf gaan we in op de maatregelen van het GLB en hun potentiële effect op versterking van natuurwaarden en biodiversiteit. Hierbij wordt biodiversiteit opgevat in de brede zin van het woord: functionele agrobiodiversiteit en diversiteit in soorten en landschap. We kijken eerst naar de potentie van bestaande maatregelen binnen het Europese GLB-kader, vervolgens welke invulling Nederland gekozen heeft en tenslotte hoe deze invulling uitwerkt in de praktijk.



---

### 3.2.1 Maatregelen en potentiële effecten

Het GLB omvat vele maatregelen, in deze paragraaf worden alleen de belangrijkste maatregelen besproken met een direct effect op biodiversiteit. De selectie is gebaseerd op een studie naar de bijdrage van GLB-maatregelen aan doelen op het gebied van klimaat, milieu en biodiversiteit (EC 2016)<sup>5</sup>. Het gaat hierbij ten eerste om de potentiële effecten en vervolgens om de actuele effecten. Een overzicht van de relevante maatregelen is te zien in tabel 1.

Binnen de eerste pijler gaat het dus om de cross-compliance (milieurandvoorwaarden), de basis betaling, de vergroeningsmaatregelen (betaling voor landbouwers die klimaat- en milieu vriendelijke landbouwpraktijken toepassen) en de regeling voor gekoppelde steun. Deze maatregelen kunnen een bescheiden positief effect hebben op biodiversiteit, echter het gaat hierbij veelal om passieve maatregelen: het nalaten van werkzaamheden zodat soorten niet gestoord worden. Voor de vergroeningsmaatregelen geldt dit in principe niet: van een boer wordt actieve inspanning verwacht om aan deze maatregelen te voldoen<sup>6</sup>. De EFA maatregel is de maatregel waar de meest actieve inspanning van boeren te verwachten valt en waar ook de meeste potentiële winst voor biodiversiteit mee te behalen valt (Allen et al. 2012). Of dat inderdaad zo is en of de potentiële effecten worden waargemaakt gaat de volgende paragraaf op in.

Naast passieve maatregelen zijn er ook actieve maatregelen waarbij bijvoorbeeld doelgericht semi-natuurlijk habitat gecreëerd wordt voor soorten, zoals plas-dras zones. De actieve maatregelen die er zijn binnen het GLB zijn feitelijk alleen de agro-milieu-klimaatmaatregelen (maatregel 10 binnen het POP), deze beslaan minder dan 10% van het GLB-budget. De agro-milieu-klimaatmaatregelen worden in Nederland via een collectieve aanpak uitgevoerd die uniek is in Europa. Vanaf 1 januari 2016 wordt het agrarisch natuur en landschapsbeheer (ANLb) alleen nog maar door collectieven van boeren uitgevoerd en niet meer door individuele boeren. Daarnaast richt het nieuwe stelsel zich primair op de duurzame instandhouding van soorten die vermeld staan in de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). Het gaat om een selectie van soorten van de VHR, waarvan wordt verwacht dat het agrarisch natuurbeheer een wezenlijke bijdrage aan het duurzaam voortbestaan kan leveren. Het idee is dat collectieven van boeren alleen in kansrijke gebieden ANLb-maatregelen nemen. Onder kansrijke gebieden worden gebieden verstaan waar een relevante soort al (lokaal) voorkomt in populaties die als bron kunnen dienen voor uitbreiding of gebieden waar de soort niet meer voorkomt, maar waar goede kansen bestaan op (her)vestiging omdat zich in de nabijheid voldoende bronpopulaties bevinden.

Dit betekent dat het ANLb heel doelgericht en plaatsgebonden wordt ingezet. Aan de ene kant kan dat voor de geselecteerde soorten wellicht goed uitpakken. Een keerzijde van dit systeem is dat overige doelen zoals soorten niet benoemd onder de VHR, functionele agro-biodiversiteit, en landschapsdiversiteit niet worden bediend via het ANLb.

---

<sup>5</sup> EC 2016 Mapping and evaluation of the CAP [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/external-studies/2016/mapping-analysis-implementation-cap/fullrep\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/external-studies/2016/mapping-analysis-implementation-cap/fullrep_en.pdf)

<sup>6</sup> Echter, dit principe gaat niet op voor het verbod op het ploegen en omzetten van blijvend grasland in Natura2000-gebieden: hier gaat het ook om het nalaten van een schadelijke landbouwpraktijk.

**Tabel 3** GLB-regelingen en de potentiële effecten op biodiversiteit, alleen relevante maatregelen zijn opgenomen, d.w.z. maatregelen die in Nederland van toepassing zijn en die directe effecten hebben op biodiversiteit.

Pijler	Maatregel	Mln € / jaar	Sub-maatregel	Uitleg	Potentiële effecten op biodiversiteit
1	Cross-compliance (milieurand-voorwaarden)		EU-milieuwetgeving (= <i>Statutory Management Requirements</i> (SMRs)) en <i>Good Agricultural and Environmental Condition</i> (GAECs)	Cross-compliance, de milieurandvoorwaarden gelden als de minimale milieuvoorwaarde waaraan boeren moeten voldoen indien ze GLB-betalingen ontvangen. Het zijn wettelijke regelingen (SMR) en regels om landbouwgrond in goed landbouw en milieueconditie (GAEC) te houden (art. 54 of Reg. 1306/2013)	Bescheiden positieve effecten op biodiversiteit, met name vanuit de vereisten voor een goede landbouw en milieueconditie (GAECs). GAEC 7 vereist het behoud van bepaalde landschapselementen, met inbegrip van een verbod op het snoeien van hagen en bomen tijdens het broedseizoen om waardevolle leefgebieden voor biodiversiteit te beschermen. Indirecte impact mogelijk via GAECs met enige relevantie voor biodiversiteit en ecosysteemdiensten - bijv. bescherming van bodem- en koolstofvoorraad (GAEC 4, 5 en 6) en waterbeheer (GAEC 1) het aanleggen van bufferstroken langs sloten).
	Basisbetaling	491		Als een rechtstreekse betaling is de basisbetaling gericht op het ondersteunen van landbouwinkomen, zo is het direct aanvullend op het inkomen van het landbouwbedrijf.	Geen directe impact verwacht. De cross-compliance vereisten zijn wel van toepassing op de basisbetaling en daarom heeft de basisbetaling potentieel indirect effect, omdat het de naleving van de EU-milieuwetgeving (SMR's) kan versterken. De GAECs bieden bescherming van biodiversiteit die niet onder wetgeving vallen, bijvoorbeeld voor landschapselementen.
	Vergroeningsmaatregelen: 210		Gewas diversificatie	Maatregelen gericht op verbetering van milieuprestaties. De betalingen zijn eenvoudig, algemeen, jaarlijks en niet contractueel en gaan verder dan cross-compliance. De doelstellingen zijn als volgt: verbetering van de bodemkwaliteit, tegengaan broeikasgasemissies en het waarborgen en verbeteren van de biodiversiteit op bedrijven.	Mogelijk bescheiden voordelen voor biodiversiteit wanneer het werkelijk een ruimere rotatie van akkerbouwgewassen stimuleert, inclusief de introductie van braak of peulvruchten in de rotatie.
	Betaling voor landbouwers die klimaat- en milieu vriendelijke landbouw praktijken toepassen		Behoud van blijvend grasland		Er zouden voordelen moeten zijn voor de biodiversiteit, met name wanneer het aandeel blijvend grasland op bedrijfsniveau wordt behouden. Het verbod op ploegen en omzetting van blijvend gras in Natura 2000-gebieden, in overeenstemming met de VHR, zou een aantal voordelen moeten opleveren, vooral wanneer het weidevogelgebieden betreffen en tevens ESPG buiten Natura2000 gebieden worden aangewezen omdat de meerderheid van de weidevogel gebieden kuist buiten Natura 2000-gebieden liggen.
			Ecologische aandachts gebieden (EFA)		Bepaalde positieve effecten zijn te verwachten, afhankelijk van de EFA-elementen die door de boeren worden opgenomen, en de specifieke uitvoeringsvoorschriften (bijv. met betrekking tot het gebruik van kunstmest en bestrijdingsmiddelen).
	Regeling voor gekoppelde steun (graaspremie)	0,2		In Nederland wordt deze regeling gebruikt om gescheperde schaapskuddes te ondersteunen	Door gescheperde schaapskuddes te ondersteunen, wordt steun verleend voor het behoud van beweidingssystemen op heides en extensieve graslanden met weinig of geen inputs. Hierdoor worden waardevolle semi-natuurlijke habitats onderhouden.
2	Non-productieve investeringen (M4)	65	M4.4 – steun voor niet-productieve investering die bijdragen aan milieu en klimaat doelen	Maatregelen voor niet-productieve investering om milieuprestaties van agrarische bedrijven te verbeteren.	Positieve effecten te verwachten, in Nederland betreft dit vooral maatregelen voor aanleg- en inrichting van natuurvriendelijk oevers die bijdragen aan doelen KRW en maatregelen in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS).
	Agro-milieu-klimaatmaatregelen (M10)	86	M10.1 – Betaling voor agrarisch natuurbeheer (ANLb)	Maatregelen voor behoud van specifieke soorten van de Vogel- en Habitatrichtlijn in kansrijke gebieden, beheer wordt uitgevoerd door collectieven van boeren.	Positieve effecten verwacht op specifieke soorten, door het inzetten van gecoördineerde doelgerichte maatregelen in kansrijke gebieden wordt het leefgebied van verschillende VHR-soorten behouden.

### 3.2.2 Praktijk van GLB-maatregelen en effecten op biodiversiteit

#### Vergroeningsmaatregelen - algemeen

Uit de monitoring van de vergroening van het GLB in Nederland blijkt dat ongeveer twee derde van de boeren tenminste één vergroeningsverplichting (gewasdiversificatie, Ecologische aandachtsgebieden en behoud van blijvend grasland) hebben en dat deze boeren samen 90% van de landbouwgrond beheren (Doorn, 2017). In die zin heeft de vergroening een grote reikwijdte. Maar deze cijfers vertekenen wel wat, want ze zijn inclusief alle boeren met blijvend grasland. Het blijvend grasland van deze boeren telt mee voor het landelijk aandeel blijvend grasland op het totale landbouwareaal. Dit aandeel mag niet met meer dan 5% afnemen. In de praktijk betekent dat deze boeren geen vergroeningsmaatregel hoeven te nemen.

In totaal moesten in 2016 bijna 13.000 boeren (21%) voldoen aan de maatregel voor gewasdiversificatie. Zij beheren gezamenlijk bijna 40% van de landbouwgrond. Het is echter niet gezegd dat de boeren die aan deze vergroeningsverplichting moeten voldoen een extra inspanning moeten leveren, aangezien bijvoorbeeld de maatregel vrijwel niets toevoegt aan de gangbare landbouwpraktijk. Waarschijnlijk heeft de maatregel dan ook weinig verandering teweeggebracht in de zin van meer diversiteit in gewassen.

Als equivalente maatregelen voor EFA's konden het certificaat van de stichting Veldleeuwerik en het akkerbouw-stroken pakket worden opgegeven. In 2015 hebben 236 boeren met een certificaat van stichting Veldleeuwerik gebruikgemaakt van de equivalente maatregel en 86 boeren hebben gebruik gemaakt van het akkerbouw-stroken pakket. In 2016 was er minder animo voor deze twee certificaten: 212 respectievelijk 54 boeren. In 2016 werd een nieuw certificaat opgesteld, namelijk het certificaat vezelhennep. Hieraan namen 50 telers deel.

#### EFA-maatregel

18% van de boeren heeft een EFA verplichting, deze beheren tezamen 37% van de landbouwgrond. Op 90% van het EA-areaal zijn vanggewassen ingezaaid, daarnaast zijn akkerranden opgegeven als EFA, te samen bijna 1000 ha. Ook heeft een aantal boeren gekozen voor wilgenhakhout en de stikstofbindende gewassen, maar die typen EFA zijn qua areaal verwaarloosbaar.

In welke regio's de ecologische aandachtsgebieden terecht komen, is te zien op de kaart van figuur 9. Het zijn vooral de akkerbouwregio's zoals de noordelijke zeekleigebieden, het oosten van Groningen en Drenthe, Flevoland en de Noordoost polder, de kop van Noord-Holland en Zeeland.

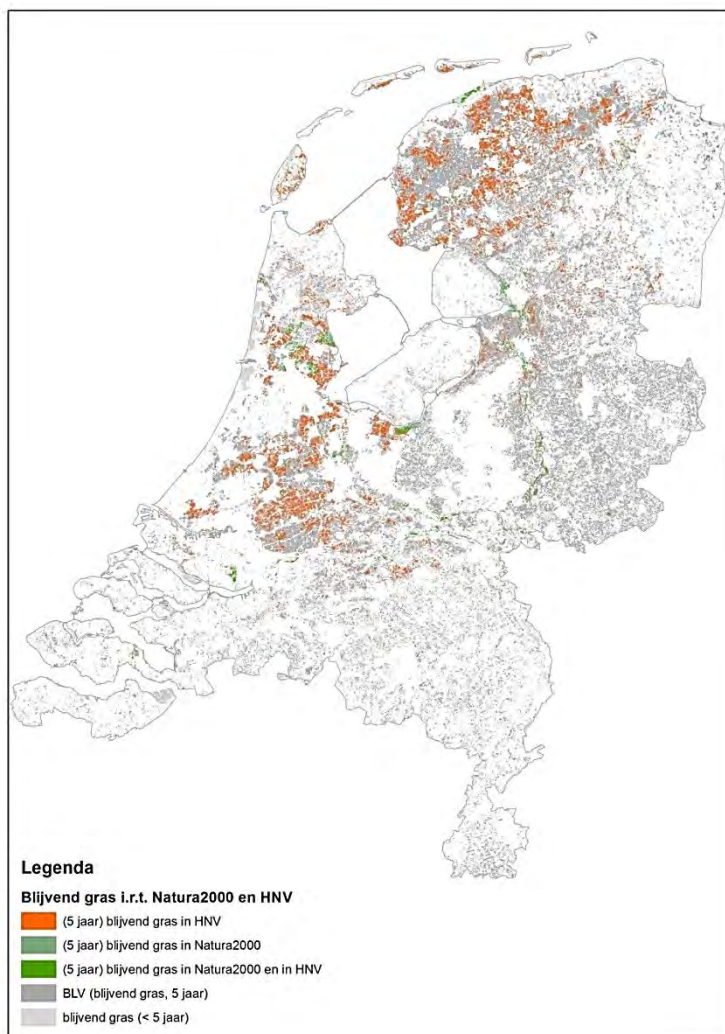


**Figuur 9** Kaart van locatie van Ecologische aandachtsgebieden (donkerpaarse gebieden).

Wat er in de praktijk dus te merken is van de EFA maatregel is dat er op 192.000 ha vanaf september, na het hoofdgewas een mengsel van vanggewassen ingezaaid wordt. Dit mengsel moet minimaal 10 weken op het land blijven, waarbij meststoffen wel mogen worden gebruikt, maar gewasbeschermingsmiddelen niet tot het einde van het jaar. Voor boeren is dit de meest laagdrempelige en minst riskante invulling van de vergroeningsmaatregel, aangezien er zo geen productie-areaal opgeofferd hoeft te worden.

De teelt van vanggewassen na het hoofdgewas kan verschillende voordelen voor de bodem hebben (toename bodem organisch materiaal, vermindering uitspoeling, verbetering bodemstructuur). Maar aan de doelen waar de EFA-maatregel oorspronkelijk voor is bedoeld, namelijk het verruimen van het semi-natuurlijk areaal om ruimte te bieden voor biodiversiteit, dragen vanggewassen niets bij. Er is zelfs sprake van tegengestelde effecten: bepaalde akkervogels hebben graanstoppels nodig voor de overwintering, maar de vanggewassen verdringen de graanstoppels.

In het algemeen levert niet-productie gerelateerde invulling van de EFA maatregel, zoals beheerde akkerranden en bufferstroken of groene braak land meer op voor biodiversiteit (Underwood, 2016), vooral als dat gepaard gaat met het achterwege laten van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen. Maar deze zijn in Nederland dus niet of nauwelijks aangelegd voor de EFA-maatregel.



**Figuur 10** Areaal blijvend grasland in Natura2000-gebied en in High Nature Value farmland.

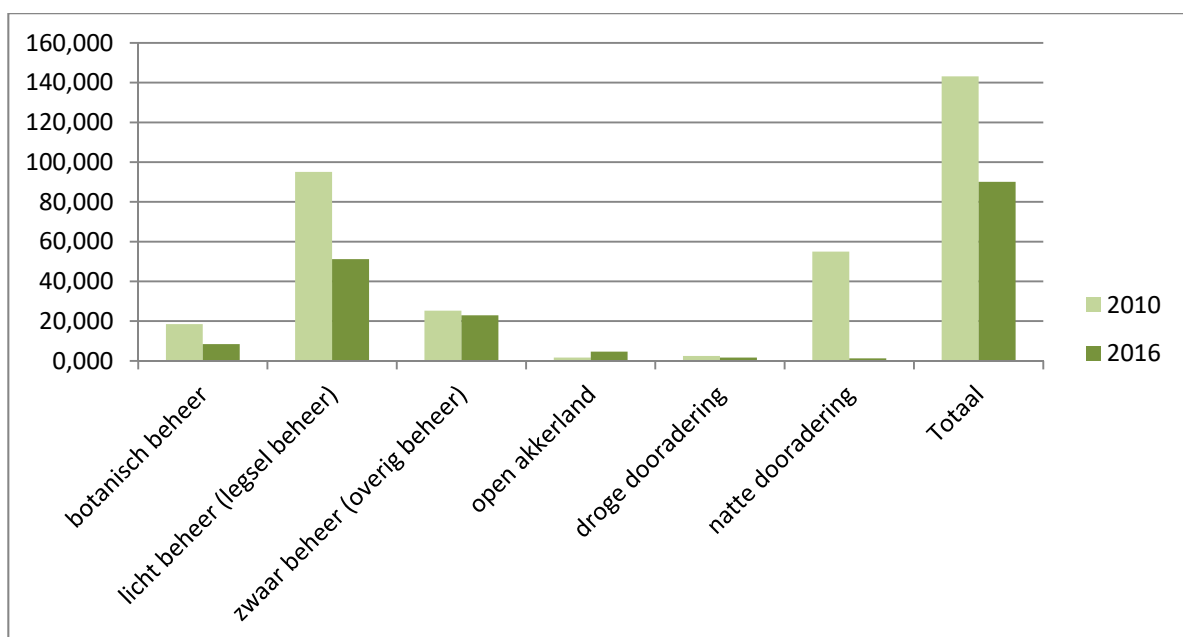
### Behoud blijvend grasland

Rond de 50.000 ha blijvend grasland binnen Natura2000 gebied is aangewezen als kwetsbaar grasland waar een ploeg- en omzetverbod geldt. Binnen de Natura2000 gebieden waren er in 2016 iets meer dan 3000 boeren met blijvend grasland. De kaart van figuur 10 geeft in grijs het areaal blijvend gras in Nederland weer. In het groen zijn de gebieden aangegeven die zijn aangewezen voor het ploeg- en omzetverbod. Het zijn de groene gebieden in de uiterwaarden langs de grote rivieren, verspreide plekken in de veenweidegebieden van Noord-Holland, en het Groene Hart, Arnhem, en het Groene Hart, Arnhem. Op de kaart is verder in oranje het areaal overig waardevol grasland aangegeven. Het gaat dan om grasland dat belangrijk is voor weidevogelpopulaties en gekenmerkt wordt door hoge natuur waarden (High Nature Value farmland; zie ook Doorn, 2013). Dergelijke graslanden zijn ecologisch waardevol, maar vallen nu niet onder het ploeg- en scheurverbod (ongeveer 90% van het areaal blijvend gras met hoge natuurwaarden).

Het niet-scheuren van blijvend grasland draagt bij aan het behouden van het, voor insecten en weidevogels zo belangrijke, areaal kruidenrijk grasland. Aangezien de bescherming van het leefgebied weidevogels onvoldoende is geregeld in de Nederlandse wet- en regelgeving (Trouwborst, 2016) geldt dit scheurverbod als belangrijk juridisch instrument voor de bescherming van belangrijke weidevogel gebieden. Vanuit dit perspectief biedt de vergroening van het GLB dus een belangrijk kader voor bescherming van leefgebied van weidevogels (Doorn et al., 2017).

### Agrarisch natuurbeheer

De omvang van het agrarisch natuur en landschapsbeheer (ANLb) is ongeveer 10 keer kleiner dan de 1<sup>e</sup> pijler (ongeveer 60mln€ / jr, 7.000 boeren, 90.000 ha). Dit grote verschil in omvang heeft uiteraard invloed op de reikwijdte van de instrumenten binnen de twee pijlers. Het is nog te vroeg om uitspraken te doen over de effecten van het stelsel voor agrarisch natuurbeheer maar een ex-ante-evaluatie (Melman, 2016) constateert dat er sinds 2010 qua ruimtelijke situering van het beheer een bescheiden verbetering is gerealiseerd: het beheer is relatief gezien iets meer dan voorheen gelokaliseerd in ecologisch kansrijk gebied. Deze relatieve verbetering is weliswaar positief, maar absoluut gezien is het beheerde areaal in kansrijk gebied niet toegenomen en in het algemeen zelfs afgenomen (zie figuur 11). Melman concludeert dat naar verwachting het nieuwe stelsel ANLb de huidige negatieve ontwikkeling van de weidevogels niet zal stoppen, aangezien de omvang van het beheerde areaal nog onvoldoende is.



**Figuur 11** Areaal onder verschillende maatregelen van het agrarisch natuurbeheer in 2010 en in 2016 (bron: Melman 2016).

---

We kunnen concluderen dat ondanks de potentiële positieve effecten van vergroening op biodiversiteit (zie tabel 1), daar in de praktijk weinig van terecht komt. De regelgeving biedt voor boeren een laag-drempelige manier van invulling door het aanmerken van vanggewassen als EFA's, en boeren maken daar dankbaar gebruik van. Daarin is de Nederlandse situatie niet uniek, in heel Europa zijn het voornamelijk de 'productie-gerelateerde EFA's die boeren toepassen om te voldoen aan de maatregel.

Wat wel typisch is voor Nederland is dat de verhouding tussen maatregelen in de eerste en tweede pijler, dus tussen licht- en donkergroene maatregelen behoorlijk uit balans is, zowel in termen van areaal als budget. Er is nu een relatief groot areaal met zeer lichtgroene maatregelen op willekeurige plekken (pijler 1) versus een klein areaal met donkerder groene maatregelen op heel specifieke locaties (pijler 2). Om effectief de milieu- en biodiversiteitsopgave aan te pakken is het nodig om op een groot areaal vergroeningsmaatregelen te treffen die de basiskwaliteit van de omgeving (bodem, water, landschap) verbetert. Daarnaast zijn er maatregelen nodig voor soorten, die effectiever zullen zijn naarmate de basiskwaliteit verbeterd. Dit betekent dat vanuit het GLB effectievere vergroeningsmaatregelen op een groot areaal moeten worden geïmplementeerd, en daarnaast specifieke maatregelen voor bredere doelen dan alleen de VHR-soorten, tevens op een groter areaal (Terwan et al 2017).

### 3.3 Bijdrage van het GLB aan Europese biodiversiteitsdoelen

Om de doelen van de vogel- en habitatrichtlijn (VHR) en ook de afspraken van de biodiversiteitsconventie te realiseren is nog een forse inspanning nodig. Zoals het PBL (2016) al concludeerde, valt er grote winst te behalen met het verduurzamen en vergroenen van de landbouw. Het GLB is daarvoor het belangrijkste beleid. Vanuit het ontwerp is het GLB wel consistent met EU-richtlijnen, aangezien bijvoorbeeld de cross-compliance de belangrijkste EU-richtlijnen op het gebied van biodiversiteit, milieu en dierenwelzijn omvat. Zie voor een overzicht tabel 4. In deze tabel staat de relatie tussen de GLB-maatregelen en de consistentie met Europees beleid voor natuur en biodiversiteit. Blauw geeft aan dat de GLB-maatregel consistent is met de doelen van groen EU beleid, grijs geeft aan dat de relatie neutraal is.

In de tabel is te zien dat de milieurandvoorwaarden van de cross-compliance coherent zijn met de doelen van de verschillende EU-richtlijnen. De randvoorwaarden zijn gebaseerd op EU milieuwetgeving en daarmee ondersteunend aan de Nitraatrichtlijn (NR), de Kader Richtlijn Water (KRW) en de Vogel- en Habitat Richtlijn (VHR). Het gaat hierbij om vooral het naleven van bestaande wet- en regelgeving en om maatregelen voor een goede landbouwpraktijk. Dat laatste betreft passieve maatregelen: het nalaten van schadelijke praktijken zoals het niet verbranden van stoppelresten na de oogst, het niet ploegen van percelen met een grote hellingshoek en het niet snoeien van landschapselementen tijdens de broedperiode.

**Tabel 4** Overzicht van GLB-maatregelen in relatie tot EU-regelgeving op het gebied van milieu en biodiversiteit (blauw geeft aan dat de GLB-maatregel consistent is met de doelen van groen EU beleid, grijs geeft aan dat de relatie neutraal is)

		Vogel en Habitatrichtlijn	Kaderrichtlijn water	Nitraat richtlijn	Biodiversiteits conventie
GLB maatregelen	Cross-compliance	SMRs vanuit de VHR	SMRs vanuit de KRW	SMRs vanuit de NR	
	Vergroenings betalingen		Vermindering uitspoeling nutrienten door vanggewassen. Groter effect indien EFAmaatregel met bv bufferstroken wordt ingevuld	Vermindering uitspoeling nutrienten door vanggewassen. Indien de EFAmaatregel met bv bufferstroken wordt ingevuld	
	Gekoppelde betaling graasdierpremie in NL				Behoud heidegebieden en extensieve graslanden
	M04: niet-productieve investerings	Maatregelen i.h.k.v. de PAS rondom Natura2000 gebieden	Aanleg- en inrichting van natuurvriendelijk oeveren en landschapselementen	Maatregelen i.h.k.v. de PAS rondom Natura2000 gebieden	Maatregelen tbv Natura2000 gebieden
	M10: agro-milieu-klimaat maatregelen	Specifieke maatregelen voor bescherming van weide- en akkervogels	Specifieke maatregelen voor soorten van natte leefgebieden		Specifieke beschermingsmaatregelen voor diverse soorten
	M16: samenwerking				

Ook voor de vergroeningsmaatregelen geldt dat deze in potentie, zoals in paragraaf 3.2 uitgelegd, ondersteunend zijn aan biodiversiteit en milieu en dus consistent zijn met Europese milieu- en biodiversiteitsdoelen. Alleen met de Nederlandse invulling en de uitvoering door boeren zullen hooguit slechts waterdoelen (KRW/NR) mondjesmaat door de vergroening bediend worden doordat vanggewassen de uitspoeling van nutriënten verminderen.

De maatregel *niet-productieve investeringen* (M4) wordt gebruikt voor de uitvoering van de Programmatische Aanpak Stikstof" (PAS) voor Natura2000-gebieden, met het doel om de waterkwaliteit te verbeteren in het kader van de KRW en de Natura2000-doelen te ondersteunen (VHR). Vandaar dat ook deze maatregel consistent is met deze EU-richtlijnen.

Het GLB is in principe zo ingericht dat het in lijn is met alle belangrijke EU milieu- en biodiversiteitsrichtlijnen, en biedt dus op papier een kader voor natuur- en biodiversiteitsbehoud in het landelijk gebied. Het wil daarmee nog niet zeggen dat het GLB daadwerkelijk bijdraagt aan het bereiken van doelen. In de praktijk blijkt namelijk dat in Nederland het meeste geld gaat naar maatregelen die te weinig effectief zijn, zoals de cross-compliance en de vergroeningsmaatregelen. Gerichte maatregelen zoals binnen het agrarisch natuurbeheer krijgen relatief weinig budget, terwijl dat juist maatregelen zijn die nodig zijn om de achteruitgang van biodiversiteit te keren. Dit wordt ook benadrukt door de EEA (2015) die concludeert dat forse inspanning nodig zal zijn om doelen van de Biodiversiteitsconventie te halen; met name wordt daarbij gewezen op de belangrijke rol van het GLB.

In Europa is de aanwijzing van Natura 2000-gebieden het belangrijkste instrument voor behoud van natuur en biodiversiteit. In Nederland valt er relatief weinig landbouwgrond binnen Natura 2000 (zie ook figuur 5), zodat voor behoud van natuur en biodiversiteit in het agrarisch gebied dit instrument beperkt effectief is. Wel is het zo dat het verbod op het scheuren en omzetten van blijvend grasland in Natura 2000-gebieden van belang is voor biodiversiteit. Maar niet voldoende effectief omdat juist het grootste aandeel boerenland met natuurwaarden buiten Natura 2000-gebieden ligt (90%). Daarnaast

---

zijn bij de herijking van de EHS een aantal belangrijke weidevogelgebieden uit het huidige Natuur Netwerk Nederland gehaald, waardoor de bescherming van natuur- en biodiversiteit in die gebieden minder is geworden (Trouwborst, 2017).

Behoud van biodiversiteit en natuur op landbouwgrond is dus voor een groot deel afhankelijk van vrijwillig agrarisch natuurbeheer, wat in vergelijking met de directe betalingen slechts een klein gedeelte (10%) van het GLB beslaat.

Het huidige GLB schiet dan ook te kort om een wezenlijke bijdrage te leveren aan Europese biodiversiteitsdoelen. Hoewel doelen en maatregelen van het GLB op papier stroken met Europese doelen, ontbreekt het aan een concrete doorvertaling van algemene doelen naar specifieke doelen voor regio's. Deze regionale doorvertaling is relevant aangezien zowel de landbouwsector als de toestand van en condities voor natuur en biodiversiteit sterk verschillen tussen Europese landen en regio's, waardoor een landbouwbeleid dat gericht is op regionale opgaven effectiever is (Matthews 2016). Op die manier kunnen ook meer doelgerichte maatregelen worden ingezet en kan er gestuurd worden op doelbereik. Binnen de Nederlandse invulling van het GLB gaat er daarnaast relatief veel geld naar weinig effectieve maatregelen (als directe inkomenssteun en vergroening) en relatief weinig geld naar doelgerichte maatregelen (zoals het ANLb). Effectieve vergroening van het GLB zou dan ook moeten bestaan uit concrete doelen die voortvloeien uit de belangrijkste opgaven in combinatie met de inzet van effectieve doelgerichte maatregelen op een groter areaal dan nu wordt bestreken met het agrarisch natuurbeheer.



---

## 4 Conclusies en vooruitblik: welke veranderingen zijn er nodig?

In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen beschreven aan de hand van de vijf vragen die in de inleiding genoemd werden op basis van de bevindingen zoals in hoofdstuk 3.

### 1. Hoe is de relatie tussen ontvangen GLB betalingen en voorwaarden (pijler 1 en 2) en biodiversiteitswaarden en factoren die biodiversiteit sterk beïnvloeden zoals ammoniak emissie en stikstofuitspoeling?

In hoofdstuk 2 is uitgelegd dat het historisch model van verdeling van directe betalingen heeft geresulteerd in een situatie waarin GLB-betalingen vooral gingen, en nu nog steeds gaan, naar bedrijven die hoog productief en intensief zijn. Op de kaartbeelden van 3.1 is te zien dat regio's met relatief hoge hectare betalingen vaak samenvallen met regio's met een relatief laag aandeel boerennatuur. Aan de andere kant gaan hoge hectare betalingen en regio's met relatief een groot aandeel boerennatuur juist opvallend weinig samen. Ook voor de relatie tussen GLB-betalingen en druk op biodiversiteit geldt een tweedeling van Nederland met aan de ene kant een groot gebied waar betalingen uit het GLB gemiddeld relatief hoog zijn gecombineerd met een hoge druk op natuur en biodiversiteit in termen van ammoniak emissie en stikstof uitspoeling. Aan de andere kant zijn er veel gebieden waar betalingen uit het GLB relatief laag zijn en die samen gaan met een lage druk op natuur en biodiversiteit.

De pijler 1 GLB-betalingen zijn dus door het historisch model zo verdeeld dat het meeste geld gaat naar bedrijven in die gebieden waar het aandeel boerennatuur laag is en de druk op het milieu hoog. Weliswaar wordt de hectare betaling vanaf 2020 gelijk getrokken zodat elke hectare landbouwgrond hetzelfde bedrag ontvangt, maar de erfenis van de intensivering van de landbouw onder invloed van het GLB is van grote invloed op de huidige toestand van biodiversiteit en milieu in ons landelijk gebied.

### 2. Welk effect hebben GLB-maatregelen in Nederland op versterking biodiversiteit en welke heeft het grootste positieve en meest negatieve effect?

De analyse van de effecten van maatregelen laat zien dat de vergroeningsmaatregelen van de directe betalingen in theorie een positief effect kunnen hebben op biodiversiteit. Echter, daar komt in de praktijk weinig van terecht, vanwege de ruimte in de regelgeving voor niet-effectieve maatregelen, het beperkte aantal boeren dat maatregelen moet nemen en de laagdrempelige uitvoering door boeren. Het oorspronkelijke idee achter bijvoorbeeld de EFA-maatregel is om letterlijk meer ruimte te bieden aan natuur. In de uiteindelijke uitvoering van het beleid is er ruimte geboden voor productie-gerelateerde maatregelen. Daar hebben de meeste boeren dankbaar gebruik van gemaakt en hun EFA-verplichting ingevuld met het zaaien van vanggewassen, wat weinig bijdraagt aan biodiversiteitsopgaven. In bepaalde gevallen heeft dit zelfs een averechts effect.

Over de effecten van maatregelen voor agrarisch natuurbeheer binnen het nieuwe stelsel is het nog te vroeg om conclusies te trekken. Wel kunnen we stellen dat naar verwachting de middelen voor het ANLB effectiever worden ingezet, maar absoluut gezien is het beheerde areaal in kansrijk gebied niet toegenomen. De verwachting is dan ook dat het nieuwe stelsel ANLB de huidige negatieve ontwikkeling van de weidevogels niet zal stoppen, aangezien de omvang van het areaal nog onvoldoende is.

Door het afschaffen van de aan productie gekoppelde steun is het binnen de Nederlandse invulling van het GLB niet zo dat het beleid op dit moment de intensivering van de landbouw verder bevordert, maar we hebben we te maken met een na-ijl effect van de productiesteun en het onvermogen van GLB-maatregelen om bij te dragen aan huidige maatschappelijke opgaven: binnen het huidige GLB zijn te weinig prikkels om effectieve maatregelen te nemen voor natuur en biodiversiteit. GLB-maatregelen met het grootste positieve effect op biodiversiteit zijn die maatregelen die specifiek voor bepaalde doelen of soorten worden genomen. Wel is het van groot belang dat specifieke maatregelen in combinatie worden genomen met meer generieke maatregelen die de basiskwaliteit van het landelijk gebied, in termen van bodem- en waterkwaliteit en landschap, waarborgen. Naarmate deze basiskwaliteit verbetert zullen naar verwachting specifieke maatregelen voor soorten effectiever worden.

---

### **3. In welke mate is de Nederlandse uitvoering van het GLB consistent met doelstellingen van het Europese beleid voor natuur, biodiversiteit en milieu, zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water, en de Nitraatrichtlijn?**

Op papier is het GLB consistent met belangrijke EU regelgeving op het gebied van natuur en milieu, oa middels de cross-compliance. Echter, uit de analyse, blijkt dat het huidige GLB-beleid te kort schiet om effectief bij te dragen aan doelen op het gebied van natuur en biodiversiteit. Dit komt enerzijds door de erfenis uit het verleden, zoals toegelicht in het antwoord op vraag 1. Anderzijds ontbreken binnen het GLB voldoende prikkels om actieve maatregelen te nemen ter bevordering van natuur en biodiversiteit. Dit maakt dat de huidige invulling van het GLB onvoldoende is om de neergaande trend van biodiversiteit te keren. Desondanks biedt het GLB tegelijkertijd een belangrijk, en soms het enige, kader om milieu- en biodiversiteitsdoelstellingen beter te verankeren in het beleid. Aangezien de sleutel bij de landbouw ligt om de situatie voor natuur en biodiversiteit te verbeteren en om de doelen van de VHR en BD te halen is aanscherping van het GLB op zowel EU als lidstaat niveau noodzakelijk.

Het ontbreken van concrete regionale doelen, het feit dat een groot gedeelte van het geld nauwelijks gekoppeld is aan groene prestaties en dat de vergroeningsmaatregelen niet effectief zijn om het tij te keren zijn de belangrijkste oorzaken dat de vergroening van het GLB nu onvoldoende bijdraagt aan biodiversiteitsdoelen. Een grotere inzet is nodig, vergroenen moet een werkwoord worden, wat niet door middel van passieve regels wordt vormgegeven maar door actieve maatregelen die een beweging in gang zetten voor de transitie naar duurzame landbouw; meer hierover bij het antwoord op vraag 4.

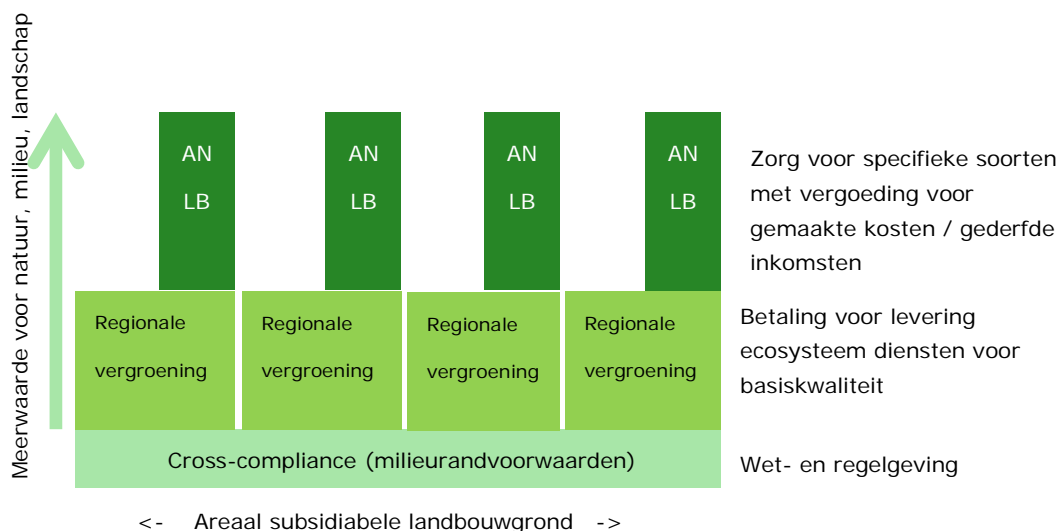
### **4. Welke veranderingen van het GLB zijn nodig om de coherentie met andere Europese beleidsterreinen met betrekking tot natuur en milieu te vergroten en de transitie naar een landbouw die opereert binnen de grenzen van het ecosysteem te ondersteunen ?**

Om daadwerkelijk antwoord te bieden op de neergaande trend van biodiversiteit zal over de hele linie, van de Brusselse ontwerptafel tot en met de uitvoering door de boer op het perceel, fors ingezet moeten worden om publiek geld in te zetten voor publieke doelen, d.w.z. GLB-betalingen aan te wenden voor bijdragen aan behoud van biodiversiteit en natuur. Belangrijk punt is dat er door wijzigingen binnen het MFF, interne en externe convergentie minder geld beschikbaar is voor betalingen aan Nederlandse boeren. Dat laat onverlet dat de betrokken overheden en boeren gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen om te zorgen voor een effectieve vergroening. Voor de Europese Commissie betekent dit in ieder geval dat er gekozen moet worden voor het reserveren van een (veel) groter deel van de directe betalingen die gekoppeld moeten worden aan doelen voor biodiversiteit, bijvoorbeeld het behoud van boeren natuur (HNV). In de huidige discussie rondom het GLB staan de maatregelen centraal, waardoor nog wel eens uit het oog verloren wordt welke problemen er nu eigenlijk opgelost moeten worden. Voor verdere vergroening van het GLB zou het realiseren van doelen m.b.t natuur en biodiversiteit centraal moeten staan. Om doelen te realiseren moeten vergroening en agrarisch natuurbeheer effectiever worden ingevuld. Een resultaat gerichte beloning brengt die effectiviteit en is ook maatschappelijk beter te verantwoorden.

De toestand van en condities voor natuur en biodiversiteit verschillen sterk tussen de regio's van Europa. Deze diversiteit van de EU-landbouw en de verscheidenheid van milieudoelstellingen duiden op de noodzaak tot flexibele vergroening van het landbouwbeleid die gericht is op regionale opgaven (Matthews 2016). Momenteel worden de vergroeningsmaatregelen bepaald volgens het type landgebruik (akkerland, grasland), terwijl landbouw gerelateerde milieuproblemen het gevolg zijn van het landbeheer in combinatie met het soort bodem en andere biofysische factoren. Wanneer rekening gehouden wordt met deze regionale diversiteit zal de effectiviteit van de groene maatregelen aanzienlijk verbeteren. Binnen het nieuwe GLB verdienen daarom regionaal specifieke maatregelen de voorkeur boven generieke maatregelen. Een nieuwe vergroeningsarchitectuur zou er uit kunnen gaan zien zoals in figuur 11. Hierbij vormt de cross-compliance de basisvoorwaarde voor het ontvangen van geld vanuit het GLB en bevat voorwaarden die betrekking hebben op het naleven van wet- en regelgeving en goede landbouwpraktijk. Alleen passieve voorwaarden vallen hieronder (het nalaten van bepaalde schadelijke landbouwpraktijken). Een GLB-vergoeding kan vervolgens alleen ontvangen worden indien een boer naast het voldoen aan de cross-compliance ook actieve maatregelen neemt die bijdragen aan de regionale opgaven t.a.v. milieu, natuur en biodiversiteit. Tevens kan het gaan om een compensatie voor bepaalde productiehandicaps (bijvoorbeeld een hoge waterstand of hoge dichtheid aan landschapselementen). Het gaat dan om levering van ecosysteem diensten om de

basiskwaliteit van bodem, water en landschap op orde te krijgen en kan dan ook gezien worden als ondersteuning voor een transitie naar een groenere landbouw.

De tweede betalingslaag wordt vervolgens gevormd door de specifieke ondersteuning van bepaalde soorten in bepaalde gebieden.



**Figuur 11** Vernieuwde 'greening architecture' voor een effectievere vergroening voor behoud van biodiversiteit

Ook bij regionaliseren van vergroeningsmaatregelen blijft een gelijk speelveld belangrijk, daarom zou een gemeenschappelijk EU-kader gebruikt moeten worden om regionale prioriteiten te identificeren. Een manier hierin stappen te zetten is om gebruik te maken van reeds bestaande indicatoren, methoden en instrumenten zoals het Gemeenschappelijk Monitoring en Evaluatie Framework (CMEF) en de door Eurostat ontwikkelde set van 28 Agri-Environment Indicators (AEI). Ook zou de systematische beoordeling van de sterke en zwakke punten, kansen en bedreigingen (SWOT-analyse), momenteel uitgevoerd voor plattelandsontwikkelingsplannen kunnen dienen om relevante opgaven regionaal te identificeren. Resultaten van de SWOT-analyse kunnen worden gebruikt om de keuze die de lidstaten maken in hun nationale uitvoering van de vergroening te rechtvaardigen.

Om boeren handelingsperspectief te bieden moeten beoogde doelen en eventueel bewezen effectieve maatregelen duidelijk gemaakt worden. Hierbij ligt de nadruk op resultaatgericht beloning waarbij alleen diensten die verder gaan dan de cross-compliance worden beloond. Om aansluiting te vinden bij initiatieven in de keten kan het interessant zijn bredere mogelijkheden te bieden voor equivalente invulling van de vergroening door bijvoorbeeld biodiversiteitscertificaten van ketenpartijen.

Lidstaten op hun beurt zouden deze ruimte niet moeten misbruiken door in hun nationale implementatie te laagdrempelige opties te kiezen, door bijvoorbeeld productie-gerelateerde EFA's (vanggewassen, groenbemesters) alle ruimte te bieden. Dit kan ondervangen worden door de doelen voor vergroening zo concreet mogelijk te maken en van lidstaten niet alleen een notificatie te vragen van de invulling van de vergroening, maar tevens een rechtvaardiging van de gemaakte keuzes tegen het licht van de belangrijkste landbouw gerelateerde biodiversiteitsopgaven in de betreffende lidstaat. Uiteindelijk is het de boer die op zijn percelen het verschil maakt. Dat ook binnen de huidige vergroeningsmaatregelen mooie resultaten voor biodiversiteit te behalen zijn door individuele boeren bewijst het project Vogelakkers van de Vogelbescherming en de Werkgroep Grauwe Kiekendief. Intrinsieke motivatie is hierbij belangrijk, maar ook de juiste informatie en communicatie kunnen het verschil maken tussen een goede of slechte keuze voor biodiversiteit. De collectieven voor het agrarisch natuurbeheer zouden hierbij een grotere rol kunnen spelen, waarbij kennis actief gedeeld wordt met deelnemers en kennispartners.

---

# Literatuur

- Allen, B., Buckwell, A., Baldock, D. and Menadue, H. (2012) Maximising environmental benefits through ecological focus areas. Institute for European Environmental Policy, UK.
- CLO (2016) Compendium van de Leefomgeving <http://www.clo.nl/nieuws/achteruitgang-boerenlandvogels>
- Doorn, A.M. van; Elbersen, B.S.; Eupen, M. van (2013) High nature value farmland in Nederland: handvatten voor beleidsimplementatie Wageningen : Alterra Wageningen UR, (Alterra-rapport 2453)
- Doorn, A.M. van; Smidt, R. (2017) Feiten en cijfers vergroening GLB Wageningen : Wageningen Environmental Research, (Wageningen Environmental Research rapport 2795)
- Doorn, A.M. van, M. Broekmeijer, A. Schotman, J.P. Lesschen, W. Geertsema, H. Korevaar D. Melman, R. Schuiling (2017) Beoordeling ecologische effecten van het opheffen scheurverbod in Natura 2000-gebieden, De Wieden en Weerribben. Wageningen Environmental Research, Rapport
- EC (2013) REGULATION (EU) No 1307/2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy
- EEA (2015) State of nature in the EU. Results from reporting under the nature directives 2007–2012
- Falkenberg, K. (2016) Sustainability Now! A European Vision for Sustainability EPSC Strategic Notes Issue 18 European Political Strategy Centre, Brussels.
- Fresco, L. and Poppe, K. (2016) Towards a Common Agricultural and Food Policy. Position paper Wageningen University and Research centre.
- Hart, K., Baldock, D., Buckwell, A. (2016) Learning the lessons of the Greening of the CAP, a report for the UK Land Use Policy Group in collaboration with the European Nature Conservation Agencies Network, Institute for European Environmental Policy, London.
- IPES Food (2016) From uniformity to diversity: a paradigm shift from industrial agriculture to diversified agro-ecological systems. International panel of experts on Sustainable Food systems.
- Lesschen, J.P., I. Staritsky en G.L. Velthof (2011) Verkenning grootschalige toepassing van mineralenconcentraten in Nederland; Effecten op nutriëntenstromen en emissies. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2247. 110 blz.; 29 fig.; 15 tab.; 29 ref.
- Matthews, A. (2016) The future of direct payments, Research for Agri Committee. DG Internal policies European parliament.
- Melman, Th.C.P.; Schotman, A.G.M.; Meeuwssen, H.A.M.; Smidt, R.A.; Vanmeulebrouk, B.; Sierdsema, H. (2016) Ex-ante-evaluatie ANLb-2016 voor lerend beheer : een eerste blik op de omvang en ruimtelijke kwaliteit van het beheer in het nieuwe stelsel Wageningen : Wageningen Environmental Research, (Rapport / Wageningen Environmental Research 2752)
- PBL (2016) Balans van de Leefomgeving. Richting geven – Ruimte maken. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, PBL-publicatienummer: 1838.

---

Smit, A.B.; Prins, H.; Jukema, N.J.; Daatselaar, C.H.G.; Waal, B.H.C. van der; Meer, R.W. van der; Zijlstra, J. (2006) Ondernemen met bedrijfstoelagen : een hele verandering? Den Haag : LEI, (Rapport / LEI : Domein 6, Beleid )

Trouwborst (2016) Weidevogels en de Europese en internationale verplichtingen van Nederland: Een juridische analyse. Tilburg University.

Underwood, E. and Tucker, G. (2016) Ecological Focus Area choices and their potential impacts on biodiversity. Report for BirdLife Europe and the European Environmental Bureau, Institute for European Environmental Policy, London.

Velthof, G.L.; Koeijer, T.; Schröder, J.J.; Timmerman, M.; Hooijboer, A.; Rozemeijer, J.; Bruggen, C. van; Groenendijk, P. (2017) Effecten van het mestbeleid op landbouw en milieu : Beantwoording van de ec-postvragen in het kader van de evaluatie van de meststoffenwet. Wageningen Environmental Research rapport 2782 - 139 p.

WallisDeVries, M.F., R. Bobbink (2017) Nitrogen deposition impacts on biodiversity in terrestrial ecosystems: Mechanisms and perspectives for restoration, Biological Conservation, Volume 212, Pages 387-389, ISSN 0006-3207, <http://dx.doi.org/10.1016/j.biocon.2017.01.017>.

# Bijlage 1    Werkwijze

Het project start met een verkenning van beschikbare gegevens en relevante literatuur. Ook de mogelijkheden voor ruimtelijke analyses en aansprekende manieren om de resultaten in kaart te brengen worden verkend. De vragen zoals beschreven in 1.2 (op basis van offerteverzoek) zijn daarbij leidend. In tabel 1 staan de te beantwoorden vragen, en per vraag staat een overzicht van de data, methode en bronnen die gebruikt zijn. Op basis van deze verkenning wordt de focus van het project bepaald en de uit te voeren analyses geselecteerd en de benodigde gegevens verzameld.

vraag	Data & methode	Bronnen (oa)
1 Hoe is de relatie tussen ontvangen GLB gelden en voorwaarden en aanwezigheid van biodiversiteitswaarden, zoals boerenland met hoge biodiversiteitswaarden en factoren die deze beïnvloeden zoals stikstofuitspoeling en ammoniak emissie?	GIS analyse obv gegevens vd GDI & ruimtelijke data mbt ecologische indicatoren, bv: - N bodemoverschot/ha - Ammoniak emissie/ha - High Nature Value farmland	RVO, WENR (geodatabase), EEA ( <a href="http://www.eea.europa.eu/publications/distribution-and-targeting-of-the-cap-budget-from-a-biodiversity-perspective">http://www.eea.europa.eu/publications/distribution-and-targeting-of-the-cap-budget-from-a-biodiversity-perspective</a> ) <a href="http://www2.alterra.wur.nl/Webdocs/PDFFiles/AlterraRapporten/AlterraRapport1900.pdf">http://www2.alterra.wur.nl/Webdocs/PDFFiles/AlterraRapporten/AlterraRapport1900.pdf</a>
2 Welk effect hebben GLB maatregelen in Nederland op biodiversiteit ? en welke maatregel heeft het grootste positieve effect en welke het meest negatieve op milieu, natuur en biodiversiteitswaarden?	Inhoudelijke analyse van maatregelen, de maatregelen die worden bekeken zijn: 1 <sup>e</sup> pijler: cross-compliance, vergroeningsmaatregelen, 2 <sup>e</sup> pijler: agro-milieu-klimaat maatregelen.	Doorn 2017 Monitoring & Evaluatie vergroening GLB Alterra rapport 2795 Underwood 2016 Ecological Focus Area choices and their potential impacts on biodiversity
3 In welke mate is de Nederlandse uitvoering van het GLB consistent met doelstellingen van het Europese beleid voor natuur, biodiversiteit en milieu, zoals de Vogel- en Habitatrichtlijnen, de Kaderrichtlijn Water en de Nitraatrichtlijn?	Analyse van werking van 1 <sup>e</sup> pijler maatregelen (cross-compliance, vergroeningsmaatregelen) en 2 <sup>e</sup> pijler agro-milieu-klimaat maatregelen en analyse van synergie / trade-offs irt de realisatie doelen EU beleid.	Ecorys WECR (2016) Mapping and analysis of the implementation of the CAP <a href="https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/external-studies/2016/mapping-analysis-implementation-cap/fullrep_en.pdf">https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/external-studies/2016/mapping-analysis-implementation-cap/fullrep_en.pdf</a> COWI & WENR 2017 First interim report Environmental considerations into agriculture (comm by DG Env)
4 Welke veranderingen van het GLB zijn nodig om de coherentie met andere Europese beleidsterreinen met betrekking tot natuur en milieu te vergroten en de transitie naar een landbouw die opereert binnen de grenzen van het ecosysteem te ondersteunen ?	Literatuur & expert judgement	Doorn & Berkhout 2017 Enhancing the effectiveness of CAP greening through regionalised targeting iov min EZ

In de volgende fase zijn drie typen analyses gedaan:

- Ruimtelijk: GIS analyses om ruimtelijke verdeling van GLB betalingen te confronteren met ruimtelijke patronen van ecologische indicatoren (vraag 1)
- Inhoudelijk: Beoordeling effectiviteit van GLB maatregelen op biodiversiteit en consistentie tussen maatregelen (vraag 2 en 3).
- Prospectief: het doen van aanbevelingen voor toekomstig GLB-beleid vanuit het perspectief van biodiversiteit (4).

Voor de ruimtelijke analyse zijn een aantal GIS-analyses worden uitgevoerd. De inhoudelijke en prospectieve analyses zijn voor een groot gedeelte gebaseerd op recent werk (zie bovenstaande tabel kolom Bronnen). Verder zijn in deze fase de resultaten geïnterpreteerd en beschreven en conclusies geformuleerd (bv hoogte van GLB betaling/ha in relatie tot scores op ecologische indicatoren).

---

## Bijlage 2    Achtergrond informatie vergroeningsmaatregelen

### **Ecologische aandachtsgebieden (*Ecological Focus Areas* EFA)**

Elke boer die directe betalingen ontvangt vanuit het GLB en die meer dan 15 ha landbouwgrond (uitgezonderd blijvend grasland), moet ervoor zorgen dat 5% van zijn oppervlakte van het subsidiabele gewasareaal (exclusief het blijvend grasland en permanente gewassen) bestemd wordt als EA (EC, 2011, art. 32).

De EC heeft een longlist opgesteld van wat onder deze EFA's kan worden verstaan, zoals akkerranden, bufferstroken, landschapselementen, maar ook meer productie gerelateerd vormen zoals stikstofbindende gewassen, vanggewassen en groenbedekkers. Deze EFA's moeten op een bouwlandperceel liggen. EFA's mogen in beginsel niet bemest of bespoten worden (EC, 2013, zie bijlage VIa), maar dit is geen stricte eis. Een voorstel om een verbod op inputs in EFA's in te voeren is onlangs nog in het Europees parlement afgewezen. Bij de invulling van de maatregel voor ecologische aandachtsgebieden heeft een lidstaat de keuze om:

- elementen uit een longlist te selecteren die in aanmerking komen als EA
- speciale beheereisen te stellen aan EFA's (zie bijlage 1)
- toe te staan dat EFA's collectief of regionaal worden ingevuld

Nederland heeft ervoor gekozen om Onbeheerde akkerranden, stikstofbindende gewassen, vanggewassen en wilgen hakhout aan te merken als invulling voor de EFA's. Daarnaast heeft Nederland ook een aantal specifieke beheereisen gesteld aan EFA's mbt gewasbeschermingsmiddelen en periode van zaaien en in standhouden. In vergelijking met andere EU-lidstaten heeft Nederland gekozen voor een selectieve invulling van de EA-maatregel (slechts vijf typen EFA's van de longlist zijn opengesteld). Een beperkte selectie van EFA's biedt kansen om vergroeningsmaatregelen meer te richten op bepaalde doelen. De insteek van de Nederlandse regering was dan ook de vergroening ambitieus in te vullen door het introduceren van een akkerranden pakket voor EA-invulling. Dit pakket houdt in dat een beheerde akkerrand in combinatie met een aanliggende sloot, landschapselement of vang- of eiwitgewas in totaal als EFA kan worden aangemeld.

Door deze mogelijkheid te bieden was het de bedoeling dat boeren de EA verplichting zo zouden invullen dat er meerwaarde voor biodiversiteit zou komen. Onder politieke druk zijn uiteindelijk ook vanggewassen toegevoegd aan de selectie van opties voor EFA.

In 2015 en 2016 konden boeren tevens kiezen voor nog een alternatieve gelijkwaardige maatregel. Het certificaat van stichting Veldleeuwierik kon worden opgegeven als equivalent pakket. Hierbij is de equivalentie niet beoordeeld op basis van resultaten maar op basis van inspanning. Boeren die het Veldleeuwierik certificaat bezitten moeten nog wel voldoen aan de vergroeningsmaatregelen 'gewasdiversificatie' en de EFA-maatregel, maar er gelden een aantal andere spelregels: zo moeten vanggewassen 8 weken staan in plaats van 10 weken. Dit moet worden gecompenseerd door de aanleg van extra EA.

### **Behoud blijvend grasland**

Blijvend grasland is binnen het GLB gedefinieerd als: *grond met een natuurlijke of ingezaaide vegetatie van grassen of andere kruidachtige voederplanten die ten minste vijf jaar niet in de vruchtwisseling van het bedrijf is opgenomen* (EC-COM 1307, 2013). Belangrijk te realiseren is dat binnen deze definitie dus ook grasland valt dat gescheurd en doorgezaaid is. Blijvend grasland volgens deze definitie betekent dus niet dat het oud grasland betreft (nl grasland dat in stand blijft zonder bodembewerking), terwijl juist oud grasland de grootste meerwaarde heeft voor milieu en biodiversiteit.

De vergroeningsmaatregel voor behoud van blijvend grasland bestaat uit twee delen:

1. Het in stand houden van het aandeel blijvend grasland ten opzichte van het totaal areaal gebruikte landbouwgrond. Dit aandeel mag niet meer dan 5% dalen. Bij een daling van 5% of meer moet Nederland een herinzaaiplicht invoeren; dat betekent dat een perceel weer teruggebracht moet worden naar grasland en dan ook grasland moet blijven. Een lidstaat kan kiezen om op regionaal niveau of op nationaal niveau de ratio blijvend grasland te monitoren. Nederland heeft ervoor

---

gekozen om het aandeel blijvend grasland op nationaal niveau te monitoren en dus niet op regionaal niveau. Hierbij geldt de toezegging dat op het moment dat het aandeel blijvend grasland op nationaal niveau krimpt, er wel actie richting individuele landbouwers wordt genomen.

2. De bescherming van ecologisch kwetsbaar grasland: blijvend grasland binnen Natura2000 gebied moet worden aangewezen als ecologisch kwetsbaar. Volgens de Europese verordening mag dit blijvend grasland dan niet worden geploegd of gescheurd; het mag wel worden doorgezaaid. Een lidstaat kan ten aanzien van de ecologisch kwetsbare graslanden het percentage van het blijvend grasland binnen Natura2000 waarvoor een ploeg- en scheurverbod geldt vast te stellen, en om naast Natura 2000 overige gebieden met kwetsbare graslanden, zoals zogenaamde High Nature Value farmland, aan te wijzen voor een ploeg- en scheurverbod van permanent grasland. Nederland heeft er voor gekozen om 100% van het blijvend grasland binnen Natura 2000-gebieden aan te wijzen voor een ploeg- en scheurverbod. Verder heeft Nederland ervoor gekozen geen andere dan Natura 2000-gebieden aan te wijzen voor het behoud van blijvend grasland. De hoofdreden is de bescherming van de biodiversiteit binnen de Natura 2000 gebieden, maar ook het behoud van koolstofrijke bodems is een reden voor extra bescherming van deze graslanden. Veel van de graslanden in Natura 2000 gebieden in Nederland zijn gelegen op veengronden. Ploegen van veengronden leidt tot extra emissie van CO<sub>2</sub>, naast de CO<sub>2</sub> die al vrij komt door oxidatie als gevolg van drainage.





---

Wageningen Environmental Research  
Postbus 47  
6700 AA Wageningen  
T 0317 48 07 00  
[www.wur.nl/environmental-research](http://www.wur.nl/environmental-research)

Wageningen Environmental Research  
Rapport 2831  
ISSN 1566-7197

---

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 5.000 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.





To explore  
the potential  
of nature to  
improve the  
quality of life



Wageningen Environmental Research  
Postbus 47  
6700 AB Wageningen  
T 317 48 07 00  
[www.wur.nl/environmental-research](http://www.wur.nl/environmental-research)

Rapport 2831  
ISSN 1566-7197

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 5.000 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

