



Hoe kan nieuwe GLB bijdragen aan klimaat, natuur en landschap?

— Robert Baayen (Wageningen Environmental Research)

Eind 2021 diende het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) in Brussel een concept in van het Nationaal Strategisch Plan (NSP). Iedere lidstaat moest zo'n plan bij de Europese Commissie inleveren. Dit novum is het gevolg van de ingrijpende aanpassingen die het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) ondergaat. Het vroegere Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) vervalt. Binnenkort onderhandelt LNV met de Europese Commissie over het ingediende plan. Wat gaat dit betekenen voor natuur en landschap?

> Kern van de veranderingen is een omslag van inkomenssteun naar realisatie van de specifieke opgaven. Elke lidstaat voert een sterkte-zwakteanalyse uit op economisch, ecologisch en sociaal gebied, en formuleert doelstellingen waarvoor het GLB-budget zal worden ingezet. Voor Nederland is zo'n analyse uitgevoerd door Wageningen University & Research.

Ecoregeling voor vergroening

Met het nieuwe GLB verdwijnt de vergroeningscomponent uit de rechtstreekse betalingen. Die kwam erop neer dat boeren 30 procent van hun inkomenssteun konden verdienen met maatregelen uit een keuzemenu ten gunste van natuur en biodiversiteit. De oorspronkelijke voorstellen van de Europese Commissie voor dit keuzemenu verwaterden tijdens de onderhandelingen van 2012, waardoor de GLB-verordening de laatste jaren activiteiten toeliet die nauwelijks bijdragen aan



foto: Hans van den Bos, Boebreed

Een vanggewas is een makkelijke vergroeningsmaatregel waarmee boeren Europese inkomenssteun kunnen verdienen. Vanggewassen dragen echter nauwelijks bij aan de biodiversiteit. Een vanggewas is een groenbemester, gras of graangewas die in het najaar na een hoofdgewas (na mais op zand- of lössgrond verplicht) wordt gezaaid om in de winterperiode uitspoeling van meststoffen, vooral nitraat, tegen te gaan.

de biodiversiteit, zoals de teelt van vanggewassen die in Nederland 98 procent van de vergroening uitmaakt. Daarvoor in de plaats komt nu de ecoregeling, een vergroening-nieuwe-stijl waar tenminste 25 procent van de inkomenssteun naartoe moet gaan. Ondanks het gedaalde percentage (van 30 naar 25 procent) wordt de ecoregeling als een verzwaaring gezien. De vergroening werd veelal ingezet voor activiteiten die een boer misschien toch wel had ondernomen, waardoor de inkomsten (30 procent van de hectarepremie ad €380,-) veel hoger waren dan de kosten. Dit verklaart waarom de vergroening 'greenwashing' werd genoemd. In de ecoregeling mogen enkel de werkelijke kosten, met een beperkte marge, vergoed worden. Ofwel: het inzetten van een deel van de inkomenssteun voor groene doelen wordt voor het eerst een dwingende eis.

Voor LNV brengt de nieuwe aanpak dilemma's met zich mee. Er moet een andere balans worden gevonden tussen de economische, ecologische en sociale belangen die met het GLB gemoed zijn. Traditioneel hebben economische belangen in het GLB voorrang op de ecologie, maar dat is nu niet langer vanzelfsprekend. Op economisch vlak is het belangrijk dat boeren een transitie naar duurzaamheid financieel kunnen dragen en dat zij inkomensschokken als gevolg van schommelingen in productie en prijs kunnen opvangen. Ook moet worden gezorgd voor voldoende innovatie met het oog op de concurrentiekracht van de landbouw op lange termijn. Op ecologisch vlak is een versterkte inzet nodig voor klimaat, milieu (bodem en water) en biodiversiteit. Sociologisch spelen in Nederland minder problemen dan elders in de EU. Wel lopen hier succesvolle programma's als LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale), een Europees subsidieprogramma voor plattelandsontwikkeling dat speciaal bedoeld is voor kleinschalige projecten die van belang zijn voor de regio.

Onderzoeksopdracht

Om een goede afweging te kunnen maken vroeg LNV aan Wageningen om een analyse te maken van de belangrijkste opgaven. Wat moet er volgens wet- en regelgeving en kabinetsbeleid worden bereikt? Welke opties zijn er om die doelen te bereiken? Zijn bepaalde opties goedkoper dan andere? Hoe zijn met de beperkte GLB-middelen zoveel mogelijk doelen te realiseren? Tot welke scenario's geeft dit aanleiding en welk effect hebben die op het boereninkomen? Het onderzoek werd uitgevoerd door een multidisciplinair team van onderzoekers van Wageningen Environmental Research, Wageningen Economic Research en Wageningen Universiteit – vakgroep Bestuurskunde. Het rapport werd september 2021 gepubliceerd.

Op grond van literatuuronderzoek formuleerden de onderzoekers dertig kernopgaven voor de Nederlandse landbouw. Voor elk daarvan is het meest kosteneffectieve GLB-instrument bepaald (figuur 1). Voor het klimaat blijkt verhoging van het waterpeil in het veenweidegebied, conform het Klimaatakkoord van 2019, het meest kosteneffectief. Als daarvan wordt afgezien is een

veelvoud aan budget nodig om hetzelfde resultaat te boeken. Verplichte verhoging van het waterpeil in 80.000 hectare veenweiden werd daarom als bouwsteen voor de scenario's gebruikt, met een kostenschattning van 40 miljoen euro per jaar om boeren schadeloos te stellen. Voor reductie van de emissie en het gebruik van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen blijkt aanscherping van de normen de meest geëigende weg, gezien de bepaling in het EU-Verdrag dat voor milieutechnische doelen de vervuiler moet betalen. Subsidies liggen dan niet in de rede. Voor stikstof voorziet het kabinetsbeleid (Rutte III) en het Nederlandse Klimaatakkoord de inzet van GLB-middelen voor extensivering rondom Natura 2000-gebieden. In het onderzoek is gerekend met een bufferzone van 250 meter, waarvoor jaarlijks 100 miljoen euro nodig is om boeren schadeloos te stellen. (Zie figuur 1, pagina 20)

Uitkomsten van de scenario's

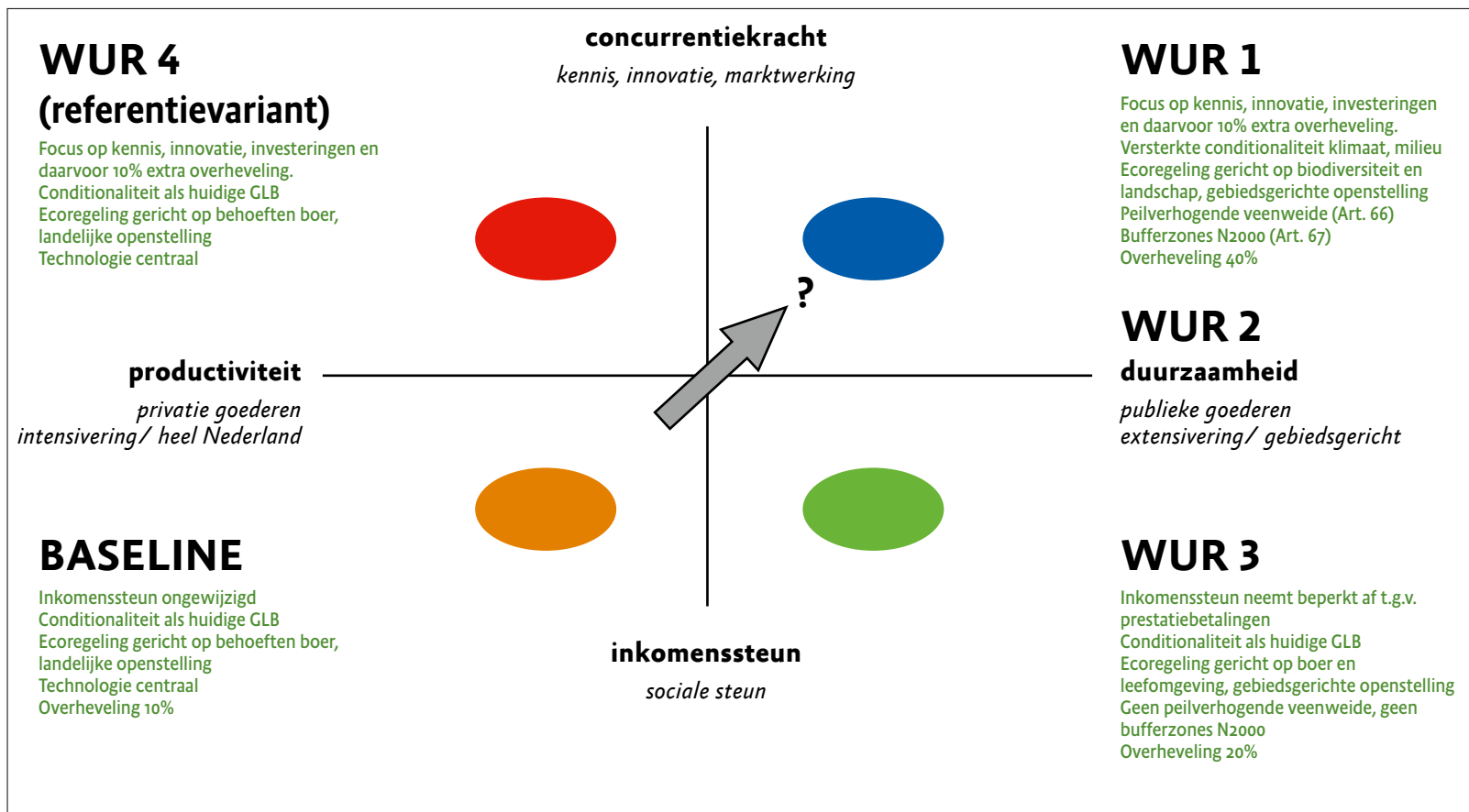
Als basis voor de scenario's is een assenkruis gekozen met op de X-as productiviteit tegenover duurzaamheid, en op de Y-as inkomenssteun tegenover innovatie (figuur 2). Omdat een versterkte inzet op duurzaamheid noodzakelijk is, zijn aan de rechterzijde van het assenkruis drie beleidsvarianten geformuleerd (WUR-1, WUR-2, WUR-3). In WUR-3 wordt maximaal ingezet op vrijwilligheid (ecoregeling en ANLb). In WUR-1 en WUR-2 wordt peilverhoging op 80.000 hectare veenweiden verplicht opgelegd. De boeren krijgen daarvoor volledige compensatie. Ook worden verplicht 250 meter brede bufferzones rond alle Natura 2000-gebieden aangelegd onder compensatie van de schade. In WUR-1 moeten boeren daarnaast aan hogere eisen voldoen om inkomenssteun te krijgen (aanscherping van de zogeheten conditionaliteit). Verder werd een theoretische referentievariant (WUR-4) onderzocht, waarin louter op innovatie wordt ingezet en niet op duurzaamheid. (Zie figuur 2, pagina 21)

De inkomenseffecten van de beleidsvarianten komen gemiddeld neer op een jaarlijkse inkomensdaling per bedrijf van €4.300,- (WUR-1) tot €1.500,- (WUR-3), ofwel 4,8 tot 1,7 procent (figuur 3). Voor de melkveehouderij is dit effect onafhankelijk van de grootte en intensiteit van het bedrijf, terwijl er voor de akkerbouw grote sectorverschillen zijn (figuur 4). Een doelgerichte invulling van het GLB levert dus winnaars en verliezers op. Vooral in de akkerbouw zijn de verschillen groot. Om scheve uitkomsten recht te trekken laat het nieuwe GLB herverdeling van inkomenssteun tussen sectoren toe. (Zie figuur 1, pagina 22)

De varianten WUR-1 en WUR-2 voldoen aan de afspraken van het Klimaatakkoord, namelijk een emissiereductie van 1,0 Mt CO₂-equivalenten in de veenweiden en 0,4-0,6 Mt CO₂-equivalenten vastlegging in landbouwbodems. WUR-3, WUR-4 en de baseline kwamen daar niet in de buurt. De baseline is een invulling van het nieuwe GLB die maximaal overeenkomt met het huidige GLB. WUR-1 en WUR-2 maken het ook mogelijk om een 250 meter brede bufferzone te realiseren om de milieudruk op Natura 2000-gebieden te verlich-

	Specifieke doelstelling uit de Verordening	Kernopgave	1 ^e GLB-PIJLER (inkomenssteun)							2 ^e GLB-PIJLER (plattelandsbeleid en verduurzaming)											
			Basisinkomenssteun (Art. 17, 18)	Conditionaliteit (Art. 11, 12)	Differentiatie basisinkomens-steun (Art. 18.2)	Aanvullende herverdelings-steun (Art. 26)	Steun jonge boeren (Art. 27)	Gekoppelde steun (Art. 29-32)	Sectorale steun (Art. 39-63)	Ecoregeling (Art. 28)	Beheersverbintenissen (Art. 65)	Gebieden met natuurlijke handicaps (Art. 66)	Gebieden met beperkingen KRW, VHR (Art. 67)	Investerings (Art. 68)	Vestigingssteun jonge landbouwers (Art. 69)	Risicobeheer (Art. 70)	Samenwerking (Art. 71)	Kennissuitwisseling, innovatie, advies (Art. 72)			
ECONOMIE	a	Inkomsensteun	1. Leefbaar inkomen																		
			2. Risicobeheer																		
			3. Veerkracht																		
			4. Investerings																		
	b	Concurrentiekracht	5. Ondernemerschap																		
			6. Duurzame productie																		
			7. Transparantie/vraag																		
	c	Positie in keten	8. Samenwerking keten																		
			9. Korte ketens																		
ECOLOGIE	d	Klimaat	10. Veehouderij																		
			11. Veenweide																		
			12. CO ₂ bodem																		
			13. CO ₂ bos/houtwallen																		
			14. Klimaatadaptatie																		
	e	Milieu	15. Waterbeheer																		
			16. Stikstof																		
			17. Nutriënten																		
			18. Gewasbescherming																		
			19. Duurzame bodems																		
f	Biodiversiteit etc.	20. Soorten/habitats																			
		21. Landsch./ecosyst.d.																			
SOCIOLOGIE	g	Jonge boeren	22. Jonge boeren																		
			23. Bio-economie																		
	h	Plattelandsontwik- keling	24. Cultuurlandschap																		
			25. Sociale cohesie																		
			26. Imago																		
			27. Dierenwelzijn																		
	i	Veilig etc. voedsel	28. Reststromen																		
			29. Alternatieve Indbw.																		
			30. Kennis/innovatie																		

Figuur 1. Overzicht van de geïdentificeerde economische, ecologische en sociologische kernopgaven (verticaal) en de bijpassende interventies uit het GLB (horizontaal) die uit oogpunt van effectiviteit en kosteneffectiviteit voor Nederland de voorkeur verdienen (groene velden) alsook bij nader inzien minder prioritaire opgaven (grijze velden). De kernopgaven vragen om verschillende interventies, deels uit de eerste pijler (inkomenssteun) en deels uit de tweede pijler (plattelandsbeleid en verduurzaming). Niet alle geschikte interventies zijn groen gemerkt, alleen de meest kosteneffectieve daarvan. Baayen et al. (2021).



Figuur 2. Positionering van de beleidsvarianten WUR-1, WUR-2 en WUR-3 en referentievariant WUR-4 ten opzichte van de baseline. De horizontale as geeft de spanning tussen productiviteit en duurzaamheid weer, de verticale as de spanning tussen concurrentiekracht en sociale steun. Het huidige GLB richt zich primair op productiviteit en inkomenssteun. De beweging die nodig is wijst naar duurzaamheid en innovatiekracht. De beleidsvarianten WUR-1, WUR-2 en WUR-3 werden gekozen als alternatieve opties voor verduurzaming.

WUR-1: peilverhoging op 80.000 hectare veenweiden verplicht opgelegd en 250 meter brede buffers rond Natura 2000-gebieden. Boeren krijgen daarvoor volledige compensatie. Verder moeten ze aan hogere eisen (conditionaliteit) voldoen om inkomenssteun te krijgen.

WUR-2: peilverhoging op 80.000 hectare veenweiden verplicht opgelegd en 250 meter brede buffers rond Natura 2000-gebieden. Boeren krijgen daarvoor volledige compensatie. Geen verzwaaring van de conditionaliteit maar maximale ruimte voor boeren om zelf te kiezen hoe zij aan verduurzaming bijdragen.

WUR-3: maximale inzet op vrijwilligheid (ecoregeling en ANLb); geen verplichte peilverhoging in de veenweiden of verplichte buffers rond Natura 2000-gebieden.

WUR-4: theoretische referentie met louter inzet op innovatie en niet op duurzaamheid.

Baseline: invulling van het nieuwe GLB die maximaal overeenkomt met het huidige GLB.

Bron: Baayen et al. (2021).

ten. WUR-3 kwam slechts tot 10 procent realisatie daarvan. De realisatie voor referentievariant WUR-4 en de baseline was verwaarloosbaar (tabel 1). De geschatte realisatie van biodiversiteit en landschap c.q. beheermaatregelen was het hoogst in WUR-1 en WUR-2, gevolgd door WUR-3. WUR-4 kwam iets lager uit dan de baseline. (Zie tabel, pagina 22)

Verdienvermogen

De omslag naar een duurzame bedrijfsvoering is alleen mogelijk met een goed verdienmodel. Het moet duidelijk zijn welke beleidsopgave boeren moeten realiseren, hoe die gemeten wordt (kritische prestatie-indicatoren kunnen daarbij helpen) en hoe het verdienmodel daarvoor eruit ziet. Boeren hebben werkbaar marges nodig om te kunnen ontsnappen aan intensivering en schaalvergroting. Dit betekent dat de hogere kosten van een duurzame bedrijfsvoering – of het nu kringlooplandbouw, natuurinclusieve of biologische

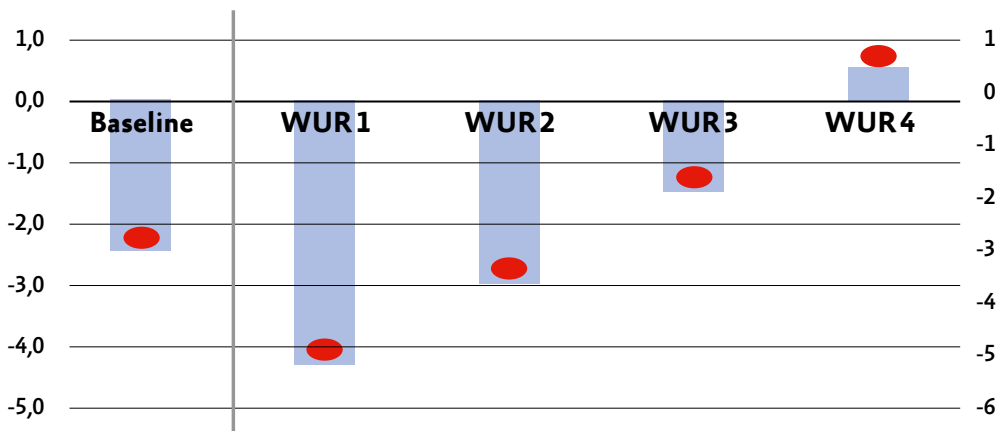
landbouw heet – verhaald moeten worden op andere ketenpartijen, waaronder de consument. Omdat die consument nauwelijks bereid is om een hogere prijs te betalen voor duurzaam voedsel zal ook de belastingbetaler een bijdrage moeten leveren.

Interessant aan het nieuwe GLB is dat dit nieuwe mogelijkheden biedt om verduurzaming te vergoeden en groene activiteiten te belonen:

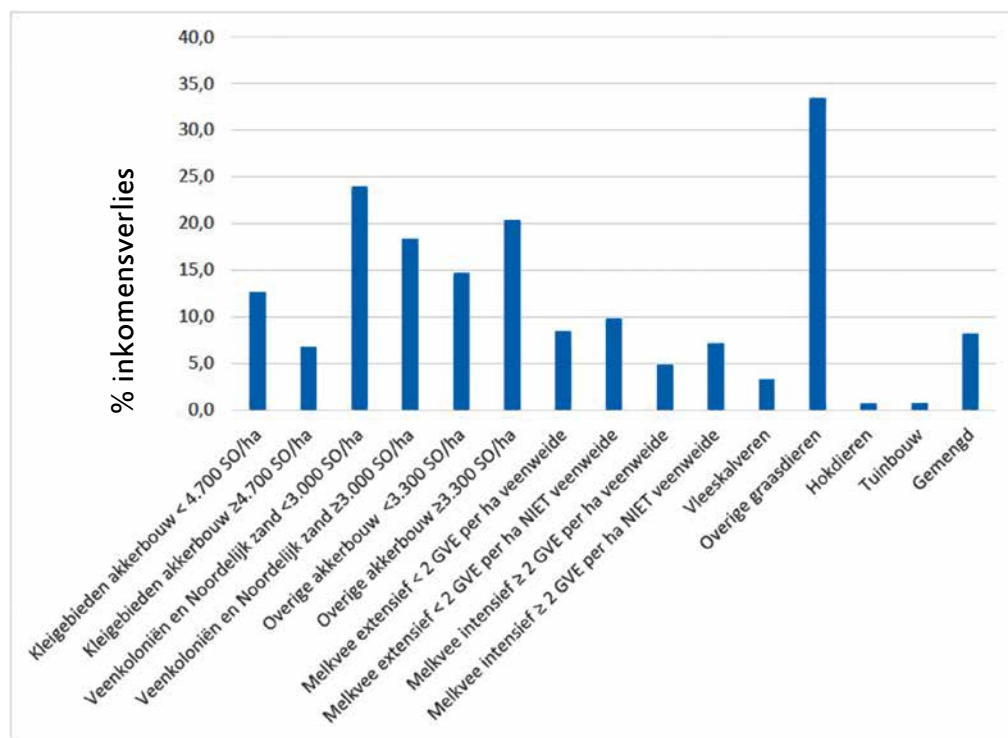
- Het is zaak slim gebruik te maken van de mogelijkheden om boeren schadeloos te stellen voor opgelegde peilverhoging in veenweiden en bufferzones. Het gaat om een beperkt areaal landbouwgrond waar de opgaven zich concentreren. Daardoor zijn de inkomenseffecten voor boeren elders in het land bescheiden.
- In de ecoregeling mag een royale marge worden gegeven voor activiteiten die losstaan van productie, zoals bloemstroken, natuurvriendelijke oevers en houtwallen. Die marge mag zo hoog zijn als nodig is om voldoende deelname

te krijgen. De beperking van het ANLb tot gemaakte kosten en gedeerde inkomsten is in zulke gevallen niet van toepassing. Anders dan voorheen mag voor vanggewassen uitsluitend het werkelijke inkomstenverlies worden gevoerd. Natuur- en landschapsvriendelijke activiteiten kunnen dus het nieuwe verdienmodel worden.

- In de ecoregeling kan een vergoeding worden opgenomen voor biologische landbouw. Het onderzoek laat zien dat de totale kosten van alle ambities van het kabinet optellen tot een veelvoud van het GLB-budget. Dit betekent dat er nationaal geld bij zal moeten om de transitie te realiseren. De discussie richt zich tot nog toe op het uitkopen van boeren, terwijl nationaal geld via het GLB ook zou kunnen worden 'bijgepompt' om de meerkosten van extensivering te dekken. Buiten het GLB om is dat veel lastiger (staatssteun).



Figuur 3. Het gemiddelde inkomenseffect voor alle bedrijven voor de verschillende beleidsvarianten (links in k€, rechts in % inkomenverandering) per bedrijf. Links van de grijze streep het inkomensverlies in de baseline van het nieuwe GLB (referentiejaar 2022) ten gevolge van de korting in de Meerjarenbegroting van de EU in vergelijking met het oude GLB (referentiejaar 2019). Rechts van de grijze streep worden de beleidsvarianten WUR-1, WUR-2 en WUR-3 en referentievariant WUR-4 vergeleken met die nieuwe baseline voor 2022 (de rode bolletjes drukken het gemiddelde effect uit als percentage van het inkomen in 2019). Bron: Baayen et al. (2021).



Figuur 4. Inkomenseffecten in de verschillende sectoren van beleidsvariant WUR-1. Deze variant zet maximaal in op verduurzaming en innovatie. Tussen de verschillende sectoren bestaan grote verschillen in de effecten op het inkomen. Bron: Baayen et al. (2021).

Tabel 1. Overzicht van de effecten van beleidsvarianten WUR-1, WUR-2 en WUR-3. Baseline is een invulling van het nieuwe GLB die maximaal overeenkomt met het huidige GLB. Variant WUR-4 is een referentie voor inzet op productiviteit en concurrentiekracht in plaats van duurzaamheid. Bron: Baayen et al. (2021)

	Baseline	Beleidsvarianten			Referentie
		WUR-1	WUR-2	WUR-3	WUR-4
Overheveling*	10%	40%	30%	20%	20%
Kennis en innovatie	+	+++	+	+	+++
Afname gemiddelde inkomen t.o.v. nieuwe baseline voor alle bedrijven samen		€ 4.300	€ 3.000	€ 1.500	- € 600
Verandering bedrijfsinkomen		-4,8%	-3,4%	-1,7%	+0,7%
Emissiereductie	0,19-0,32 Mton CO ₂ -eq	1,41-2,00 Mton CO ₂ -eq	1,36-1,93 Mton CO ₂ -eq	0,29-0,41 Mton CO ₂ -eq	0,18-0,31 Mton CO ₂ -eq
Realisatie opgave Klimaatakkoord veenweide en landbouwbodems	17%	113%	110%	23%	16%
Realiseerbaar areaal 250 m brede bufferzones rond N2000-gebieden	2%	100%	100%	10%	2%
Realiseerbaar areaal versterking biodiversiteit en landschap	127.305 ha	297.324 ha	300.499 ha	202.896 ha	123.016 ha

* Met 'overheveling' wordt de verschuiving van budget bedoeld van de eerste pijler van het GLB (inkomenssteun) naar de tweede pijler (duurzaamheidsmaatregelen en plattelandsontwikkeling). Voor de aannames en berekeningen, zie het rapport.

Aanbevelingen

Enkele aanbevelingen uit het rapport:

- Hevel 30 procent van de middelen uit de eerste GLB-pijler over naar de tweede pijler, dat is het minimum dat nodig is voor doelrealisatie voor klimaat (peilverhoging veenweide) en stikstof (bufferzones).
- Corrigeer scheve effecten door herverdeling van de steun tussen sectoren. Het gaat hier bijvoorbeeld om de zetmeelaardappelteelt in de veenkoloniale gebieden. Die is niet bijzonder vervuilend.
- Zet de ecoregeling gebiedsgericht in. De opgaven voor klimaat, milieu en biodiversiteit concentreren zich in specifieke gebieden. Een landelijk opengestelde ecoregeling is geen goed gebruik van schaarse middelen en draagt onvoldoende bij aan de doelen.
- Zet in op omslag van GLB als instrument voor gelijke inkomenssteun per hectare voor alle boeren naar een GLB dat gebiedsgericht oplossingen biedt voor specifieke opgaven en boeren daarbij steunt.

Kernvraag bij de invulling van het nieuwe GLB is wat rechtvaardigheid is: een gelijk bedrag per hectare voor alle boeren, of recht doen aan ongelijke situaties en opgaven waarmee boeren zich geconfronteerd zien.

Politieke reactie

Naar aanleiding van het rapport hebben de coalitiepartijen D66, VVD, CDA en CU in het najaar van 2021 tijdens de coalitieonderhandelingen voor het kabinet Rutte-IV moties aangenomen, waarin de regering is opgeroepen om de aanbevelingen op te volgen: gefaseerd 30 procent van de inkomenssteun overhevelen naar de tweede pijler voor gebiedsgerichte steun ten gunste van stikstof, klimaat en biodiversiteit, en de ecoregeling gebiedsgericht invullen. Het ingediende Nationaal Strategisch Plan geeft daar invulling aan. Daarmee is er sprake van een fundamentele beleidsomslag. Niet langer is enkel het boereninkomen leidend voor de besteding van de Europese landbouwsubsidies maar ook de realisatie van maatschappelijke opgaven voor klimaat en biodiversiteit. De omslag rond het GLB maakt deel uit van de bredere inzet van het kabinet Rutte-IV voor het oplossen van de natuur- en stikstofproblematiek en het realiseren van de klimaatopgaven. De besteding van de Europese landbouwsubsidies komt niet terug in het coalitieakkoord, omdat die via moties al was geregeld en verwerkt in het NSP dat nog door Rutte-III werd ingediend. Het coalitieakkoord biedt belangrijke kansen om de omslag naar duurzame landbouw te realiseren, zoals de nieuwe categorie 'landschapsgrond' voor grond

waar extensivering en/of peilverhoging verplicht wordt opgelegd, terwijl de functie agrarisch blijft. Ook de inzet om de keten en de consument mee te laten betalen aan verduurzaming is essentieel. Het nieuwe GLB verruimt de mogelijkheden voor duurzaamheidsafspraken vergaand. Vanzelfsprekend is de opgave voor bos, natuur en landschap groter dan veenweiden en buffers rond Natura 2000-gebieden. De politieke prioriteit ligt echter op veenweiden en buffers. Het nieuwe GLB, de 25 miljard voor stikstofmaatregelen en de 35 miljard voor klimaat bieden echter grote kansen voor een omslag waar landschap en biodiversiteit in heel Nederland van zullen profiteren.<

robert.baayen@wur.nl

Dit artikel is een samenvatting van een rapport van Baayen, R.P., P. Berkhout, J.J.L. Candel, A.M. van Doorn, A.Y. Eweg, J.H. Jager, A. Jellema, R.A. Jongeneel, 2021. Naar een doeltreffend en doelmatig Nationaal Strategisch Plan; Effectenanalyse van beleidsvarianten voor de Nederlandse invulling van het nieuwe GLB. <https://doi.org/10.18174/552685>

Voor het klimaat blijkt verhoging van het waterpeil in het veenweidegebied, conform het Klimaatakkoord van 2019, het meest kosteneffectief.



foto Hans van den Bos, Bosbeeld