



Conditionaliteit en het nieuwe GLB: strengere eisen, behoorlijke kostenposten

Jop Woltjer en Martien Voskuilen

Om aanspraak te kunnen maken op de grondgebonden toeslagen uit het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) zullen boeren moeten voldoen aan conditionaliteiten (randvoorwaarden), bestaande uit de Europese verordeningen en richtlijnen (RBE's) en goede landbouw- en milieucondities (GLMC's). Hoewel een deel van de Nederlandse landbouwbedrijven momenteel al aan de aangescherpte GLMC's voldoet, is de verwachting dat deze zogenaamde 'verhoogde conditionaliteit' extra kosten met zich mee zal brengen voor een substantieel aantal melkvee- en akkerbouwbedrijven. Deze kosten kunnen fors zijn, met het risico dat bedrijven niet meedoen aan het nieuwe GLB.

Het nieuwe gemeenschappelijk landbouwbeleid, 2023-2027

Meer nadruk op natuur-, klimaat- en milieudoelen

Het nieuwe GLB – dat op 1 januari 2023 in werking treedt – bouwt voort op de huidige structuur van het GLB. Zo blijft de indeling in twee pijlers bestaan. De eerste pijler richt zich vooral op inkomensvoorzieningen en sectorale steun, de tweede pijler op plattelandsontwikkeling. Waar in het verleden het markt- en prijsbeleid van de Europese Unie (EU) een belangrijke rol speelde in de eerste pijler, wordt de laatste decennia juist ingezet op directe inkomensondersteuning in de vorm van (grondgebonden) betalingen uit het Europees Landbouw Garantie Fonds (ELGF). In het nieuwe GLB ligt nu ook een sterkere nadruk op natuur-, klimaat- en milieudoelen.

Voorwaarden voor ontvangen van betalingen worden strenger

Om aanspraak te kunnen maken op de grondgebonden toeslagen uit zowel de eerste als tweede pijler zullen boeren moeten voldoen aan verschillende randvoorwaarden. Deze zogenaamde 'verhoogde conditionaliteit' bestaat uit algemene wettelijke verplichtingen uit de Europese verordeningen en richtlijnen (RBE's) en aanvullende voorwaarden.¹ Deze aanvullende voorwaarden

¹ De RBE's, die onderdeel zijn van de verhoogde conditionaliteit, vloeien voort uit Europese wetgeving en veranderen niet, tenzij er veranderingen zijn die voortvloeien uit gewijzigde EU-wetgeving.

worden de goede landbouw- en milieucondities (GLMC's) genoemd. Hoewel er ook al GLMC's gelden voor het huidige GLB, worden de GLMC's voor het nieuwe GLB verder uitgebreid en aangescherpt. In het nieuwe GLB krijgt een lidstaat echter meer ruimte voor een eigen invulling van de GLMC's via het Nationaal Strategisch Plan (NSP), om zo de uitvoering van het GLB passend te maken voor de vraagstukken van het land. Nederland heeft in de eerste versie van het NSP, van december 2021, zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij het 7e actieprogramma Nitraatrichtlijn (LNV, 2022a), zoals voor bufferstroken (GLMC-norm 4) en gewasrotatie (GLMC-norm 7). Daarnaast heeft Nederland getracht de verhoogde conditionaliteit zo in te vullen dat de premie opweegt tegen de voorwaarden. De vraag is of het NSP in deze opzet is geslaagd, of dat het agrariërs mogelijk ontmoedigt om deel te nemen aan het nieuwe GLB.

Toekomstige directe betalingen

Afname GLB-budget en overheveling van de eerste naar de tweede pijler

In het themabericht van oktober 2021 (Silvis en Voskuilen, 2021) is aangegeven dat de directe betalingen in Nederland de komende jaren onder druk staan. Dit komt niet alleen door de eerdergenoemde strengere voorwaarden voor het ontvangen van grondgebonden toeslagen, maar ook door de afname van het GLB-budget en een grotere overheveling van het budget voor de eerste pijler naar de tweede pijler.

Basispremie daalt

De directe betalingen uit de basispremie vormen een belangrijke factor voor de inkomensvorming van de grondgebonden landbouw. In het huidige GLB (tot eind 2022) is de vergoeding 262 euro per ha (plus 117 euro voor 'vergroening'). In het NSP is opgenomen dat dit 220 euro wordt in 2023, aflopend naar 165 euro in 2027 (LNV 2022a, p. 206). Voor de eerste 40 ha ontvangt een bedrijf aanvullend 54 euro per ha in 2023 (LNV 2022a, pp. 161, 212). Boeren kunnen via de eco-regeling een extra vergoeding van ongeveer 60, 100, of 200 euro per ha krijgen, afhankelijk van hoeveel (extra) eco-activiteiten zij uitvoeren. Zoals gezegd, om in aanmerking te komen voor deze inkomstenstoelagen moeten boeren wel voldoen aan de verhoogde conditionaliteit.

Kostenposten verhoogde conditionaliteit

Verhoogde conditionaliteit

Berkhout et al. (2021) hebben de kosten geschat van verschillende varianten voor de invulling van de verhoogde conditionaliteit voor een aantal representatieve bedrijfstypen in de Nederlandse landbouw (tabel 1). Omdat de inhoud van de GLMC's op het moment van het onderzoek nog niet exact was ingevuld, zijn de kosten van verschillende varianten doorgerekend. De meest rechterkolom in tabel 1 geeft een inschatting van de extra kosten van de strengste variant per GLMC-norm. De middelste kolom laat de waarschijnlijke kosten per GLMC-norm zien, op basis van de voorstellen in het NSP (LNV 2022a, pp. 144-146). De kosten hebben betrekking op bedrijfsgegevens van 2017.

Berkhout et al. (2021) concluderen dat de invulling van vier GLMC-normen van grote invloed kan zijn op de deelnamebereidheid. Het gaat om GLMC-norm 2 (bescherming van veenweiden en wetlands), norm 4 (aanleggen van bufferstroken langs waterlopen), norm 7 (vruchtwisseling op bouwland) en norm 8 (minimaal landbouwareaal gewijd aan niet-productieve elementen).

Bescherming van veenweiden en wetlands – GLMC-norm 2

In de eerste versie van het NSP is duidelijk rekening gehouden met de potentiële impact van de strengere GLMC-normen op de bedrijfsresultaten. Zo is voor de bescherming van veenweiden en wetlands (GLMC-norm 2) gekozen om het huidige peilbesluit te blijven hanteren en (nog) geen extra beperking op te leggen voor het gebruik van de wetlands en veengronden als bouwland. De optie voor een meer ambitieuze invulling van GLMC-norm 2 ligt nog wel op tafel, maar hiervoor moet de grondsoortenkaart eerst worden geactualiseerd. Dit zal niet voor 2024 plaatsvinden.

Tabel 1 Geschatte extra kosten per GLMC-norm

GLMC-norm	Geschatte extra kosten als gevolg van de	
	NSP norm, gemiddeld per ha, 2017	Strengste onderzoeksvariant, gemiddeld per ha, 2017
1 – Behoud van blijvend grasland	Geen	Geen
2 – Bescherming van veenweiden en wetlands	Geen	Melkveebedrijf: 50-120 euro per ha Akkerbouwbedrijf: 286 euro per ha
3 – Verbod op het verbranden van stoppels	Geen	Geen
4 – Bufferstroken langs waterlopen	Akkerbouwbedrijf: <i>minder dan</i> 39-45 euro per ha (bij bouwplan zonder zaaiuien)	Akkerbouwbedrijf: 39-45 euro per ha (bij bouwplan zonder zaaiuien)
5 – Erosie tegengaan	Geen	Geen
6 – Minimale bodembedekking	Neutraal, baten wegen op tegen de kosten	Neutraal, baten wegen op tegen de kosten
7 – Vruchtwisseling op bouwland	Akkerbouwbedrijf: 57 euro per ha	Akkerbouwbedrijf: 152 euro per ha
8 – Niet-productief areaal en landschapselementen	Biologische bedrijven: 55 euro per ha gemiddeld (2018). Biologische akkerbouwbedrijven, groentebedrijven: meer dan 200 euro per ha (2018) Bedrijven met minder dan 15 ha bouwland: 24 euro per ha (2018) Bedrijven met ten hoogste 30 ha bouwland zonder tijdelijk grasland: 8 euro per ha	<i>Gelijk aan NSP-norm</i> plus kosten ecologische geschoonde sloten: 7 tot 13 euro per ha (als ha aan één kant grenst aan een sloot) plus kosten jaarover vanggewas
9 – Blijvend graslandbescherming in Natura 2000-gebieden	Bedrijven Natura 2000-gebieden: 118 euro per ha	Bedrijven Natura 2000-gebieden: 118 euro per ha

Bron: Berkhout et al. (2021); LNV (2022a).

Bufferstroken langs waterlopen – GLMC-norm 4

Voor de bufferstroken langs waterlopen (GLMC-norm 4) schrijft het NSP 5 meter brede bufferstroken langs ecologische kwetsbare waterlopen voor. Voor de overige watervoerende sloten is de norm 'slechts' 2 meter brede stroken,² terwijl de GLB-wetgeving een breedte van ten minste 3 meter voorschrijft. Overigens heeft de EC in een reactie op het NSP al aangegeven het niet eens te zijn met de reductie in deze norm (LNV, 2022b; EC, 2022). Om dit in de finale versie van het NSP te kunnen handhaven zal Nederland duidelijk moeten kunnen aantonen waarom deze lagere norm gerechtvaardigd is (LNV, 2022c).

Vruchtwisseling op bouwland – GLMC-norm 7

Voor GLMC-norm 7, vruchtwisseling op bouwland (*gewasrotatie*), moet conform het nieuwe GLB op alle bouwlandpercelen ieder jaar een ander gewas worden geteeld. Voor de huidige GLB is *gewasdiversificatie* een van de vergroeningseisen. Dit houdt in dat bedrijven momenteel minimaal twee of drie gewassen moeten telen, maar niet noodzakelijk ieder jaar een andere hoofdteelt op elk perceel. De kosten van gewasrotatie en gewasdiversificatie zijn vergelijkbaar en bedragen ongeveer 57 euro per ha. Overigens zijn bedrijven waar het bouwland voor meer dan 75% bestaat uit grassen, kruidachtige voedergrassen, braak en/of vlinderbloemige gewassen en biologische boeren uitgezonderd van deze conditionaliteit.

Niet-productief areaal en landschapselementen – GLMC-norm 8

GLMC-norm 8 – het aanhouden van minimaal 4% niet-productief bouwland – zal met name voor kleine en biologische akkerbouw- en groentebedrijven problematisch zijn. Biologische bedrijven zijn in het huidige GLB uitgezonderd van de verplichting om een ecologisch aandachtsgebied aan te houden. Het aanleggen van een bufferstrook om te voldoen aan de nieuwe norm zou een

² In Berkhout et al. (2021) zijn de extra kosten geschat op basis van een bufferstrook van minimaal 3 meter in plaats van de voorgestelde 2 meter. De verwachte kosten onder de NSP-norm zullen dus waarschijnlijk wat lager uitvallen.

behoorlijke kostenpost kunnen betekenen voor biologische akkerbouw- en groentebedrijven, oplopend tot meer dan 200 euro per hectare (tabel 1). Bedrijven met minder dan 15 ha bouwland lopen eveneens tegen forse extra kosten aan, gemiddeld 24 euro per ha. Ook hier geldt echter dat er grote verschillen zullen optreden tussen individuele bedrijven. Berkhout et al. (2021) laten zien dat het voor enkele honderden kleine en biologische akkerbouwbedrijven economisch niet rendabel zal zijn om aan GLMC-norm 8 te voldoen.

Uit interviews met agrariërs door onderzoekers van Aequator komt naar voren dat de meeste van de GLMC's goed zijn toe te passen, maar dat GLMC-norm 4 en 8 als bijzonder problematisch worden ervaren (Fikken, 2022). Naar alle waarschijnlijkheid zal GLMC-norm 8 ervoor zorgen dat productieve landbouwgrond uit productie gehaald moet worden, wat op verzet stuit bij bedrijven. Met name in gebieden waar van oudsher weinig niet-productief areaal aanwezig is, zoals Flevoland of het Oldambt.

Conclusie

Forse economische gevolgen nieuwe GLMC-normen

Uit dit overzicht komt duidelijk naar voren dat de (economische) gevolgen van de GLMC-normen, zeker voor de strengste variant, fors kunnen zijn. Daar komt nog bij dat de kosten per bedrijf, ook binnen eenzelfde bedrijfstype, sterk verschillen. Zodra de basispremie van circa 220 euro per ha – die na 2023 nog verder terugloopt – niet meer opweegt tegen de (gestapelde) kosten van de GLMC's, bestaat het risico dat een bedrijf niet meer meedoet aan het GLB-programma. Het GLB verliest dan een deel van de (milieu)voordelen die men wil bereiken met de verhoogde conditionaliteit en de boer mist de voordelen van de toeslag. Echter, een deel van de voorwaarden in de GLMC's is ook vastgelegd in Europese richtlijnen. Voorbeelden hiervan zijn gewasrotatie voor bedrijven op zand- en lössgronden en bufferstroken langs waterlopen, zoals vastgelegd in het 7^e actieprogramma Nitraatrichtlijn. Aangezien agrariërs zich al aan deze richtlijnen dienen te houden, ongeacht of zij GLB-steun ontvangen of niet, ontmoedigen alleen additionele voorwaarden in de GLMC's bedrijven van deelname aan het GLB.

Referenties

- Berkhout, P., J. Helming, P.W. Blokland, B. Smit, N. Polman en A. Greijden (2021). *Conditionaliteit in het GLB: Onderzoeksvarianten voor een verkenning van de deelnamebereidheid bij ondernemers in de primaire landbouw*. Wageningen, Wageningen Economic Research, Nota 2021-027. <https://edepot.wur.nl/543867>
- EC (2018). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the Common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council*. COM(2018) 392 final. Brussel. 1.6.2018
- EC (2022). *Annex: Observations on the CAP Strategic Plan submitted by the Netherlands*. Bijlage brief Europese Commissie aan de permanente vertegenwoordiger van Nederland in de EU d.d. 31 maart 2022. Referentie 2419738.
- Fikken, T., W.J.B. Rozendaal, H.M. Hoolsema en V.M. Omtzigt (2022). *Eindrapportage tweede praktijktoets NSP-GLB*. Harderwijk, Aequator Groen & Ruimte.
- LNV (2022a). *Verslag strategisch GLB-plan 2021*. 24 februari 2022. Kamerstuk 2022D07588.
- LNV (2022b). *Observaties van de Europese Commissie t.a.v. Nationaal Strategisch Plan voor het nieuwe GLB*. Brief minister LNV aan de Tweede Kamer d.d. 5 april 2022. Kamerstuk 28625, nr. 337.
- LNV (2022c). *Appreciatie observaties Europese Commissie GLB-Nationaal Strategisch Plan*. Brief minister LNV aan de Tweede Kamer d.d. 17 juni 2022. Kamerstuk 28625, nr. 339.
- Silvis, H.J. en M.J. Voskuilen (2021). *Toekomst directe GLB-betalingen: strengere voorwaarden, minder geld*. Wageningen, Wageningen Economic Research, Nota 2021-133. <https://edepot.wur.nl/556025>

Meer informatie

Dr. P.J. Woltjer, senior onderzoeker
T +31 (0)70 3358 155
E jop.woltjer@wur.nl
www.wur.nl/economic-research

2022-085