

Rondetafelgesprek Tweede Kamer over het GLB post-2027: *Waar komen de GLB-gelden terecht?*

Dr. Robert P. Baayen, Wageningen University & Research¹

Position paper, 20 maart 2025

In dit position paper bespreek ik de context voor de besteding van de GLB-gelden, de mogelijkheden die het GLB maar ook staatssteun biedt om de duurzaamheidstransitie te realiseren met behoud van een goed verdienmodel, en wat daarvoor bij de Europese Commissie (EC) geregeld moet worden.

1. Europese context: boer en consument centraal

De EU stelt in het Meerjarig Financieel Kader middelen beschikbaar aan de lidstaten voor het GLB. De besteding daarvan moet aansluiten bij het Verdrag over de Werking van de Europese Unie (VWEU). Art. 39 daarvan stelt als doelen de toename van de productiviteit van de landbouw, een redelijke levensstandaard voor boeren, stabilisatie van de markten, het veilig stellen van de voedselvoorziening en redelijke prijzen voor consumenten. Het milieu (klimaat, vervuiling, biodiversiteit) valt buiten die doelen, al zijn de bepalingen erover (art. 191 VWEU) wel van toepassing op de landbouw.

In haar Visie voor Landbouw en Voedsel van 19 februari 2025 vertaalt de EC dit voor de komende GLB-periode in vier speerpunten: (i) een aantrekkelijke en stabiele sector met inkomens die de landbouwers welvarend maken; (ii) een concurrerende en veerkrachtige sector; (iii) een toekomstbestendige sector die werkt binnen de grenzen van de planeet; (iv) een sector die voedsel op waarde schat en billijke arbeids- en levensomstandigheden bevordert.

Economisch ziet de EC de inkomenssteun in de vorm van rechtstreekse betalingen als essentieel, naast steun voor gebieden met natuurlijke beperkingen, jonge / nieuwe boeren en gemengde bedrijven. Trefwoorden zijn actieve landbouwers, degressiviteit en plafonnering van steun, ecosysteemdienstbetalingen, risicobeheer, van voorwaarden naar stimulansen, innovatie, investeringen.

Ecologisch ziet de EC dat de sector de druk op milieu en klimaat verhoogt, terwijl landbouwers tegelijkertijd afhankelijk zijn van de natuur om de productie te waarborgen. De landbouw en de voedingssector moeten samen bijdragen aan het respecteren van de planetaire grenzen. Alle belanghebbenden in de voedselketen moeten bijdragen aan het behalen van resultaten en de transitierisico's delen. Bij de ecologische transitie moet rekening worden gehouden met economische uitdagingen en moet gebiedsgericht worden gewerkt. De regelgeving moet flexibeler.

2. Nationale context: vastgelopen verduurzaming

De milieudruk vanuit onder meer de Nederlandse landbouw heeft geleid tot verslechtering van de natuur in veel Natura 2000- en NNN-gebieden. Als gevolg van uitspraken van het Europese Hof van Justitie en de Raad van State daarover zit de vergunningverlening op slot. De derogatie op de Nitraatrichtlijn is vervallen en de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) voor 2027 worden niet gehaald. De EC heeft een infractieprocedure geopend tegen Nederland over de grutto.

¹ Robert Baayen is senior onderzoeker bij Wageningen Environmental Research op het gebied van de economie, ecologie en het Europees recht inzake landbouw en natuur. Eerder werkte hij ook bij de Plantenziektenkundige Dienst, het ministerie van LNV, de Europese Commissie, de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU en Royal Flora Holland.

Het gaat daarbij niet alleen om stikstof, maar ook verdroging, slechte waterkwaliteit, ontoereikend beheer, vervuiling en versnippering van natuurgebieden. Om de vergunningverlening te hervatten moet juridisch zijn geborgd dat natuurherstel plaatsvindt. Vrijwillige bovenwettelijke maatregelen van boeren en beleidsvoornemens van overheden helpen niet om de vergunningverlening weer vlot te trekken, zeker sinds de Rendac-uitspraak van de Raad van State van 18 december 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:4923). Ook het Europees Hof heeft in 2024 duidelijk gemaakt dat vrijwillige maatregelen onvoldoende zijn om te voldoen aan het verbod op (dreigende) verslechtering (ECLI:EU:C:2024:954). Stikstofreductie en natuurherstel zijn daarmee onontkoombaar.

De afgelopen jaren laten zien hoeveel spanning er staat op de verduurzamingsopgave. De turbulentie en onzekerheid zijn groot.

3. De spanning tussen de ecologische en economische realiteit maakt ruimhartige steun nodig

Het probleem is dat de ecologisch noodzakelijke maatregelen (extensivering, inefficiënties, behoud, korte kringlopen) botsen met de economische realiteit, die intensivering, efficiëntie, schaalvergroting, innovatie en mondiale concurrentie afdwingt. Niet alleen in de landbouw, ook in de tuinbouw en eveneens buiten de agrarische sector. Nederland kan niet als enige verduurzaming afdwingen. Dat zou het gelijke speelveld op de interne markt, en dus de positie van de landbouw, ondergraven.

Dit maakt dat de overheid ruimhartig steun moet verlenen voor verduurzaming. Niet alleen uit het GLB, ook in de vorm van staatssteun. De maatregelen die vanuit het GLB kunnen worden gesteund, kunnen vrijwel allemaal ook middels staatssteun worden vergoed, bovenop de co-financiering van het GLB. In beginsel is die ruimte onbeperkt. De extra middelen kunnen worden toegevoegd aan het GLB, of los daarvan aangemeld als staatssteun. De procedures verschillen, maar de maatregelen zijn dezelfde.

4. Niet alle vormen van steun zijn nuttig of verstandig

a. Verdeling over eerste en tweede pijler: beweeg naar de middenmoot van de EU

Het GLB kent twee pijlers: de inkomenssteun en de steun voor plattelandontwikkeling. De eerste omvat met name de rechtstreekse inkomenssteun (hectarepremie) en de ecoregeling. De tweede omvat een waaier aan mogelijkheden: steun voor het ANLb, voor gebieden met natuurlijke en andere beperkingen, voor gebieden met wettelijke beperkingen vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijnen en de KRW, voor samenwerking, voor investeringen en innovatie, voor jonge boeren, LEADER, etc.

Het is onzeker of de Europese fondsen voor beide pijlers in de huidige vorm blijven bestaan. Dit laat onverlet dat rechtstreekse inkomenssteun en de ecoregeling volgens de EC nodig blijven. Traditioneel claimt Nederland zoveel mogelijk budget in de eerste pijler en zo min mogelijk in de tweede pijler. Dit leidt tot de hoogste steun per hectare van nagenoeg alle lidstaten. Dit is niet verstandig. Bij de vorige GLB-herziening dreigde Nederland 40% van zijn GLB-budget kwijt te raken vanwege de externe convergentie (het gelijktrekken van het hectarebedrag over alle lidstaten). Dit is ternauwernood voorkomen. Met de verwachte toetreding van Oekraïne wordt de druk groter. Nederland doet er beter aan om qua verhouding tussen de twee pijlers, in de middenmoot van de lidstaten uit te komen.

Daar komt bij dat Nederlandse boeren binnen de EU ongeveer het hoogste inkomen hebben. Onlangs publiceerde het CBS onderzoek waaruit blijkt dat meer dan de helft van de Nederlandse agrarische huishoudens in 2022, zelfs in ons eigen land, behoorde tot de 20 % huishoudens met de hoogste besteedbare inkomens, meer dan andere zelfstandig ondernemers. Ruim twee derde van de agrarische huishoudens viel in de hoogste vermogenscategorie. Volgens SEO Economisch Onderzoek (2024) bedroeg het eigen vermogen van agrariërs rond 2021 gemiddeld 2,5 miljoen euro. Deze mooie resultaten dragen niet bij aan het begrip in Brussel dat de Nederlandse landbouw recht zou hebben op zo hoge hectaresteun. Het voornemen van de EC om de degressiviteit van de inkomenssteun te versterken en het plafond

daarvoor te verlagen komt de Nederlandse boeren evenmin ten goede. De vraag is ook of een vast bedrag per hectare recht doet aan de grote verschillen in opgaven per gebied. Gelijke behandeling van ongelijke gevallen is schijneerlijkheid. Gebiedsgerichte steun sluit bovendien beter aan op de visie van de EC. Dit alles pleit voor meer budget voor de tweede pijler, ten koste van de eerste pijler.

Staatssteun is overigens niet mogelijk voor de eerste pijler, ook niet voor de ecoregeling die immers een inkomenscomponent mag bevatten (in Nederland is dat overigens niet het geval). De WTO-regels laten dat niet toe.

b. Hoe de gelden in te zetten: (i) gebiedsgerichte normering met volledige nadeelvergoeding

Traditioneel zet Nederland veel gelden uit de tweede pijler in via het ANLb, naast uitgaven voor jonge boeren, investeringen, innovatie, LEADER etc. In 2024 werd voor het eerst een regeling opengesteld voor samenwerking voor extensivering in bufferzones rond Natura 2000-gebieden en peilverhoging in de veenweide. ANLb en de samenwerkingsregeling gaan uit van vrijwilligheid en bovenwettelijkheid. Hoewel dit aansluit op doelsturing en ondernemerschap kleven er grote nadelen aan deze insteek. Uit eerder WUR-onderzoek blijkt dat een vrije keuze minder doeltreffend en doelmatig is dan een combinatie van verplichtingen en vergoedingen. De maatregelen dragen ook amper bij om Nederland van het stikstofslot te halen, juist omdat zij vrijwillig en bovenwettelijk zijn. De maatregelen kunnen op elk moment weer worden gestopt en alleen het feitelijke gevolg van de stikstofreductie voor de natuur kan juridisch worden ingezet. Gezien onder meer de Rendac-uitspraak van de Raad van State, zullen zulke vrijwillige, bovenwettelijke maatregelen niets bijdragen aan het verlenen van vergunningen en het afwijzen van verzoeken om vergunningen in te trekken. Daarvoor zijn wettelijk ingeregelde, onomkeerbare maatregelen vereist.

Ongelukkigerwijs verbiedt de Strategische Plannen Verordening van het GLB het de lidstaten om steun te geven om aan wettelijke normen te voldoen. Bij hoge uitzondering mag echter wel steun worden gegeven om te voldoen aan wettelijke eisen in relatie tot Natura 2000-gebieden en de KRW. In het eerste geval mag de steun landbouw binnen en buiten de Natura 2000-gebieden betreffen, tot maximaal 5% van het Natura 2000-areaal. Die steun mag de vorm van samenwerking aannemen, maar dat hoeft niet. Steun voor maatregelen om aan wettelijke eisen te voldoen is ook mogelijk bij wijze van overgangssteun, gedurende twee jaar na het invoeren van strengere wettelijke normen. De GLB-gelden en eventuele staatssteunmiddelen worden idealiter dus ingezet ter compensatie van aangescherpte wettelijke normen voor stikstofreductie en natuurherstel.

Hoewel het kabinet additioneel 500 miljoen per jaar heeft gereserveerd voor het ANLb, is besteding daarvan aan compensatie voor wettelijk verplichte normering in Natura 2000-bufferzones, KRW-stroomgebieden en dwingend opgelegde peilverhoging in de veenweide dus een betere optie. De doelrealisatie wordt zo geborgd en boeren krijgen volledige vergoeding. Bovendien sluit dit aan op de inzet van de EC in de nieuwe Visie voor Landbouw en Voedsel om het GLB meer gebiedsgericht in te zetten, met name voor gebieden met natuurlijke beperkingen.

c. Hoe de gelden in te zetten: (ii) gebruik het ANLb voor weidevogels en landschapselementen

De agro-milieu-klimaatmaatregelen van het GLB (in Nederland het ANLb) zijn bij uitstek geschikt voor opgaven die geen gebiedsgericht karakter hebben en/of niet via gebiedsgerichte wettelijke normen kunnen worden afgedwongen. De inrichting van gebieden met mozaïekbeheer voor weidevogels en het herstel en onderhoud van landschapselementen (bomen, hagen, sloten, poelen) zijn er voorbeelden van. De infractieprocedure voor de grutto kan langs deze weg worden geadresseerd.

In het licht van de urgentie van natuurherstel voor hervatting van de vergunningverlening is inzet voor natuurherstel te prefereren boven klimaatmaatregelen in de landbouw (afgezien van de veenweide).

d. Hoe de gelden in te zetten: (iii) staatssteun voor gedeeltelijke afwaardering van gronden

Het alternatief om van het stikstofsloot af te komen is het al dan niet vrijwillig uitkopen van boeren, al dan niet vrijwillige (gedeeltelijke) afwaardering van gronden door het wijzigen van de bestemming in het omgevingsplan of het vrijwillig vestigen van kwalitatieve verplichtingen, dan wel het gedeeltelijk of geheel intrekken van de vergunningen van landbouwbedrijven.

Vrijwillige regelingen stuiten op het probleem dat het Europees Hof in 2024 (ECLI:EU:C:2024:954) heeft bepaald dat juridisch bindende maatregelen nodig zijn om verslechtering te voorkomen. Uitsluitend subsidies en contracten inzetten tegen verslechtering levert volgens het Hof zelfs een structureel verzuim op van de lidstaat en dus een structurele overtreding van het Europese recht. Evenmin kunnen vrijwillige maatregelen worden betrokken bij de vergunningverlening, zoals als uit de PAS-uitspraak van de Raad van State bleek. Vrijwillige regelingen zijn helaas dus niet van nut om de vergunningverlening vlot te trekken. Dwingende regelingen zijn politiek onwenselijk, maar bieden wel de vereiste borging die nodig is om van het stikstofsloot te komen en intrekkingsverzoeken af te wijzen. In beide gevallen kan tot 120% van het nadeel worden gecompenseerd.

Zolang uitkoop en afwaardering onvoldoende effect sorteren is het bevoegd gezag, de provincie, Europeesrechtelijk verplicht om bij stikstofoverbelasting van Natura 2000-gebieden de uitgegeven vergunningen eigener beweging (deels) in te trekken. Gedeputeerde Staten moeten zelf kiezen welke bedrijven zij hiermee treffen. Het ligt in de rede om piekbelasters en bedrijven naast Natura 2000-bedrijven te kiezen. Maatschappelijke organisaties kunnen dit bij de rechter afdwingen. Bij het intrekken van vergunningen speelt dat 100% nadeelcompensatie niet meer mogelijk is vanwege het normaal maatschappelijk risico, de voorzienbaarheid en schadeacceptatie. Volledige vergoeding is ongeoorloofde staatssteun. Dit kan overigens ook bij grootschalige afwaardering aan de orde zijn.

Het is niet mogelijk om vanuit het GLB financiële compensatie te geven voor uitkoop, afwaardering en intrekking van vergunningen. Dat kan alleen via staatssteun. Gezien de problemen bij vrijwilligheid (stikstofsloot) en het risico op onvolledige nadeelcompensatie is de inzet van de GLB-regelingen voor gebieden met wettelijke en/of natuurlijke beperkingen aan te bevelen, al dan niet in samenhang met gedeeltelijke afwaardering. Dat is voor boeren gunstiger.

Combinaties van eenmalige gedeeltelijke afwaardering en jaarlijkse steun voor de beperkingen vanuit het GLB zijn namelijk mogelijk. Het gaat om het vinden van een nieuw evenwicht, dat gunstig is voor boer en natuur.

e. Hoe de gelden in te zetten: (iv) flankerend beleid

Vanzelfsprekend is op allerlei ander gebied ook steun nodig, zoals voor investeringen, innovatie, omschakelsubsidies, LEADER, jonge boeren etc. Dit position paper gaat daar niet verder op in.

5. Private steun van ketenpartijen en consumenten

Achtereenvolgende kabinetten en ook de EC benadrukken dat de steun voor verduurzaming van de landbouw niet alleen van de overheid moet komen, maar juist ook van ketenpartijen (verwerkende industrie, retail) en in mindere mate de consument. Daarbij moet worden bedacht dat economisch onderzoek geen marktfalen aantoon, waaruit zou blijken dat de prijzen die aan agrariërs worden betaald structureel te laag zijn. Ook retail en industrie hebben te maken met harde Europese en mondiale concurrentie. Dit werkt door naar hun toeleveranciers.

Daarbij komt dat de Nederlandse ketenpartijen zich veelal constructief opstellen om boeren beter te belonen voor duurzaamheid, maar nauwelijks mogelijkheden hebben ten gevolge van de stringente Europese mededingingsregels. Prijstoeslagen voor duurzaamheid zijn verboden, tenzij initiatieven zo kleinschalig zijn dat zij de markt niet verstoren (zie standpunt ACM over PlanetProof). De GMO-verordening kent sinds de jongste GLB-herziening een artikel dat ruimte biedt voor prijstoeslagen in het

kader van duurzaamheidsafspraken, maar de richtsnoeren die de EC erover heeft gepubliceerd beperken de toepassing tot kleinschalige initiatieven. De recente voorstellen van de EC om sociaal-economische doelstellingen aan dit artikel toe te voegen (kleine boeren, jonge boeren) staan haaks op het verbod in de richtsnoeren op prijstoeslagen voor sociaal-economische doelen (zijn dus onuitvoerbaar) en zullen ook stuiten op het opschalingsverbod.

Vooralsnog stelt de EC de laagst mogelijke prijzen voor consumenten nog altijd boven verduurzaming, in weerwil van de internationaal erkende opgaven voor klimaat en biodiversiteit en van de problemen in de landbouw en bij ketenpartijen om daaraan te kunnen bijdragen.

6. Verdienmodel

a. De vergoeding moet verder gaan dan gemaakte kosten en gederfde inkomsten

Het GLB en de staatssteunregels bepalen, vanwege de WTO, dat de overheid uitsluitend de gemaakte kosten en gederfde inkomsten van duurzaamheidsmaatregelen mag vergoeden. Als deel daarvan mogen ook transactiekosten (indirecte kosten) worden vergoed. De opslagfactor daarvoor van 20% (standaard) of 30% (collectieven) uit de GLB-verordening van 2013 bestaat niet langer. De EC gaat bij de vergoeding uit van gemiddelde kosten, maar biedt wel enige flexibiliteit voor bijvoorbeeld vaste bedragen per hectare of per dier.

Voor agrariërs maakt deze vaste logica van de EC dat de vergoeding voor maatregelen uit het ANLb soms niet toereikend is. Nederland zou om dit te ondervangen onder de factor 'gederfde inkomsten' ook indirecte kosten en risicokosten kunnen meenemen. Het verdient aanbeveling om bij de EC te pleiten voor een 'safe haven' van 20% toeslag op de gemaakte kosten en inkomstenderving, zoals al bestaat bij staatssteun voor verduurzamingsmaatregelen in de bosbouw, duurzaamheidsafspraken in de landbouw en diensten van algemeen economisch belang. Dat geeft een werkelijk verdienmodel voor boeren voor verduurzaming.

b. Maximum voor de-minimis vergoedingen sinds kort verhoogd

Een andere optie is om de noodzakelijke toeslag deels te betalen als de-minimis steun. Het plafond daarvoor is onlangs verhoogd tot 50.000 euro per drie jaar.

7. Grondbeleid en ruimtelijk beleid

De verduurzamingstransitie vraagt om herstructurering, om aanpak van de grondprijsstijging die verduurzaming belemmert en pachters benadeelt, om aanpassing van de pachtwetgeving en om hulp bij grondruil. Dit valt buiten het GLB. Wel kunnen de GLB-gelden in de bufferzones rond Natura 2000-gebieden worden ingezet voor bevordering van de omschakeling naar biologische landbouw. Dat is gunstig voor natuurherstel en dus voor de hervatting van de vergunningverlening.

8. Bespreekpunten in Brussel

Bovenstaande oplossingen vragen urgente actie in Brussel om ruimte te claimen in de voorstellen voor het GLB post 2027, die mogelijk in juni al uitkomen:

- Voor wat betreft gebieden met natuurlijke en andere beperkingen laat het huidige GLB geen ruimte om nieuwe gebieden aan te wijzen. Dat is wel nodig, omdat in het verleden niet alle veenweidegebieden zijn aangewezen. De EC zou het in de komende voorstellen mogelijk moeten maken om nieuwe gebieden met natuurlijke en andere beperkingen aan te wijzen;
- Voor wat betreft gebieden met wettelijke beperkingen laat het huidige GLB ruimte om boeren in bufferzones van Natura 2000-gebieden te compenseren, maar enkel op een areaal ter grootte van 5% van alle Natura 2000-gebieden samen. Dat is onvoldoende. Het areaal met beperkingen

vanwege die gebieden is beduidend groter. De EC zou een hoger percentage dan 5% moeten opnemen in de komende voorstellen;

- Voor wat betreft de hoogte van de vergoedingen kan bij de EC worden aangedrongen op een safe haven van 20% toeslag op de gemaakte kosten en gedeelde inkomsten in de komende voorstellen;
- Voor wat betreft private duurzaamheidsafspraken, waarmee ketenpartijen en consumenten bijdragen aan de financiering van duurzaamheidsmaatregelen van boeren, dient er bij de EC op te worden aangedrongen dat opschaling tot landelijk niveau mogelijk wordt gemaakt (dit vereist aanpassing van art. 210bis GMO-verordening en de bijbehorende richtsnoeren).

9. Referenties

ACM, 6 mei 2024. Stichting Milieukeur mag duurzaamheidsvergoeding voor boeren invoeren.

<https://www.acm.nl/nl/publicaties/stichting-milieukeur-mag-duurzaamheidsvergoeding-voor-boeren-invoeren>

R.P. Baayen, A.M. van Doorn, 2020. Interventielogica voor de groenblauwe architectuur van het GLB. Borging van samenhang tussen doelen, maatregelen en monitoring. Wageningen Environmental Research, <https://doi.org/10.18174/536159>.

R.P. Baayen, 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. Wageningen: Wageningen Environmental Research. <https://doi.org/10.18174/552685>

R.P. Baayen, A.M. van Doorn, J. Reijs, T. Kisters, O. van Hal, 2022. Sturing, waardering en beloning van duurzaamheid in de landbouw met kritische prestatie-indicatoren. Wageningen Environmental Research, <https://doi.org/10.18174/572175>.

R.P. Baayen, W.H.M. Baltussen, A. Beldman, M. van Galen, R. Jongeneel, K. Logatcheva, H. Schebesta, R. Schrijver, 2023. Duurzaamheidsafspraken in de landbouw; Horizontale en verticale overeenkomsten in de landbouw ten behoeve van natuur, milieu, klimaat, dierenwelzijn en het verdienvermogen van de agrarisch ondernemer. Wageningen Environmental Research. <https://doi.org/10.18174/588388>

R.P. Baayen, C.W. Wolberink, 2025. Nieuwe voorstellen van de Europese Commissie om boeren te helpen zijn onvoldoende doordacht. Tijdschrift voor Levensmiddelenrecht 1, februari 2025. <https://denhollander.info/artikel/18550>

CBS, 14 maart 2025. Weinig armoede onder agrarische huishoudens. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/11/weinig-armoede-onder-agrarische-huishoudens>

Europese Commissie, 2025. Een visie voor landbouw en voedsel. Samen de landbouw- en voedselsector van de EU aantrekkelijk maken voor de toekomstige generaties. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0075>

G. Migchels, I. de Jonge, M. Bracke, T. V. Vellinga, W. Sukkel, 2023. De toekomst van biologische landbouw: kansen en belemmeringen. Duurzaamheidsprestaties voor klimaat, natuur en dierenwelzijn. Wageningen Livestock Research. <https://doi.org/10.18174/629169>

SEO Economisch Onderzoek, 2024. Evaluatie landbouwvrijstelling. <https://www.seo.nl/publicaties/evaluatie-landbouwvrijstelling/>

C.W. Wolberink, R.P. Baayen, 2024. De regelgeving van de Europese Unie voor de duurzaamheidstransitie in de landbouw: welke ruimte biedt de regelgeving en hoe bruikbaar is die? Beleidsruimte, knelpunten en kansen. Tijdschrift voor Levensmiddelenrecht 1, februari 2024. <https://edepot.wur.nl/672997>