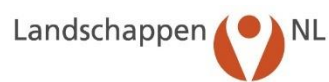


# Position Paper

## *GLB - Nationaal Strategisch Plan*

Datum: 3 september 2021



Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft op 29 juni 2021 de publieksversie van het concept Nationaal Strategisch Plan (NSP) gepubliceerd. In december moet een door de Tweede Kamer goedgekeurde en volledige versie van het NSP klaar zijn. De Europese Commissie beoordeelt vervolgens of het voldoet aan de voorschriften. Het NSP betreft de nationale vertaling van het nieuwe Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB).

Om de doelen voor de grote maatschappelijke opgaven rondom klimaat, natuur, bodem en waterkwaliteit te behalen en tegelijkertijd boeren te belonen die willen bijdragen aan de transitie naar een duurzame landbouw, dient het NSP naar onze mening concreter en een andere invulling te hebben waarin een gezonde toekomst voor de boer én voor natuur, landschap en biodiversiteit centraal staat.

Namens Greenpeace, LandschappenNL, Milieudefensie, Natuurmonumenten, SoortenNL, Vogelbescherming Nederland, Dierenbescherming en Wereld Natuur Fonds delen wij in dit position paper onze aandachtspunten voor de toekomstige versie van het Nederlandse NSP:

1. Wat er mis is met de huidige NSP-versie;
2. Adviezen en concrete maatregelen voor het toekomstig NSP;
3. Achtergrond: welke verdragen en richtlijnen waarschijnlijk niet gehaald gaan worden.

### **Publieksversie NSP mist ambitie, concrete maatregelen en effectmeting**

#### **➤ *Publieksversie NSP voldoet niet aan de Europese vormvereisten en vereist effectmeting***

De harde conclusies van de Europese Rekenkamer gecombineerd met de grote opgave van de Nederlandse landbouw in relatie tot klimaat, natuur, bodem en waterkwaliteit vereisen een ambitieus Nederlands NSP. De natuur- en milieuorganisaties zien de noodzakelijke ambitie echter niet concreet terug in de publieksversie van het NSP.

Om een volledige beoordeling te kunnen geven dient het ministerie van LNV het NSP, opgesteld volgens de sjablonen van de Europese Commissie, te publiceren en op korte termijn met de Tweede

Kamer te delen. Ook het onderzoek naar de effectiviteit van diverse beleidsvarianten voor invulling van het NSP zoals uitgevoerd door Wageningen University & Research (WUR) in opdracht van het ministerie van LNV dient hierbij zo spoedig mogelijk gepubliceerd te worden.

Daarnaast mag van de besteding van jaarlijks bijna een miljard euro aan publieke middelen verwacht worden dat dit gepaard gaat met een gedegen (financiële) onderbouwing en een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) van de effecten voor het verdienvermogen van de boer, de verduurzaming van de sector en het effect van de plannen op klimaat, natuur, bodem en waterkwaliteit. Alleen op deze manier kan politiek en maatschappelijk het voorgenomen beleid effectief beoordeeld worden.

➤ ***NSP mist concrete en onderbouwde maatregelen***

De publieksversie straalt wel uit dat de landbouw in ons land een duurzame richting op moet bewegen, maar blijft heel abstract in zijn doelen en komt niet veel verder dan dat er een toekomst moet blijven voor de grondgebonden landbouwbedrijven in ons land. Het blijft daarmee een plan voor de boer van vandaag en biedt geen duidelijkheid voor het platteland van de toekomst en de rol van de boer daarin. Voorzichtigheid is troef, zowel in de uitwerking van de maatregelen als van de invoering van delen van het NSP. Er is ruimte voor experimenten, er is een geleidelijke invoering van bepaalde maatregelen en een ingroeimodel. Soms is volstrekt onduidelijk waarom er voor bepaalde gebieden voor experimenten gekozen wordt terwijl zowel de probleemstelling als de oplossing helder is, zoals in de veenweidegebieden.

Het ministerie van LNV wil zoveel mogelijk boeren aanspraak laten maken op de GLB-gelden. Dit impliceert laagdrempelige vergroeningseisen bij de hectaretoeslagen. In de publieksversie van het NSP wordt niet toegelicht hoe dit een bijdrage gaat leveren aan het bereiken van de doelen. Ook wordt niet duidelijk hoe deze insteek boeren stimuleert die echt willen verduurzamen in de vorm van een omslag naar een natuurinclusieve landbouw. Deze transitie van de landbouw kan alleen gerealiseerd worden als boeren goed worden beloond voor een duurzame bedrijfsvoering. Juist daarvoor zouden de GLB-gelden dan ook ingezet moeten worden.

➤ ***Vrijwilligheid zorgt voor extra maatschappelijke kosten en economische risico's***

De GLB-gelden zijn publieke middelen en zouden daarom een concrete bijdrage moeten leveren aan publieke (maatschappelijke) doelen. Ook om het gewenste draagvlak te behouden. Op Europees niveau is door de Europese Commissie besloten dat het NSP een bijdrage moet leveren aan de bescherming van biodiversiteit, het versterken van ecosysteemdiensten, het in stand houden van habitats en landschappen, en het tegengaan van klimaatverandering (*Europese Commissie, 'Key policy objectives of the new CAP'*). De publieksversie van het NSP is op deze punten nog te weinig concreet en ambitieus.

Een belangrijk kritiekpunt is dat de publieksversie van het NSP teveel uitgaat van vrijwilligheid, daar waar het gaat om verduurzaming en vergroening van de bedrijfsvoering. Met het systeem van de ecoregeling kunnen boeren ervoor kiezen vergroeningsmaatregelen op hun bedrijf te treffen, maar worden zij daartoe niet verplicht. Echter, zoals Jeroen Candel van de WUR ook in zijn position paper 'Naar een doelmatiger Gemeenschappelijk Landbouwbeleid', ten behoeve van het recente rondetafelgesprek GLB in de Tweede Kamer (6 juli jl.) stelt: "Milieutechnische doelen – verbetering van de waterkwaliteit t.a.v. nitraat en fosfaat, reductie van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, peilverhoging en een scheur- en ploegverbod in de veenweide – kunnen alleen in de benodigde omvang worden behaald door nationale aanscherping van de regels (conditionaliteit) in plaats van subsidies (ecoregeling)". Dat is voor ons een serieus punt van zorg.

De vele miljarden die momenteel worden geïnvesteerd in klimaatadaptatie, herstelmaatregelen voor de natuur, maatregelen om de waterkwaliteit- en kwantiteit te verbeteren, stoppersregelingen voor landbouwbedrijven en maatregelen om CO<sub>2</sub>-uitstoot uit de landbouw te beperken, zijn alleen effectief als ook de bedrijfsvoering van boerenbedrijven wordt verduurzaamd met behulp van de GLB-gelden. Het betreffen nu vaak 'end-of-pipe' maatregelen die de daadwerkelijke oorzaken van de problemen niet wegnemen. Het gevolg is dat we niet voldoen aan Europese wet- en regelgeving, zoals het geval is bij de overschrijding van de stikstofnormen. Dit zorgt voor grote juridische en economische problemen en eenzelfde situatie kan zich voordoen wanneer de KRW-doelen in 2027 niet zijn behaald.

Een ander punt van zorg zijn de uitzonderingen die in de publieksversie van het NSP worden voorgesteld ten opzichte van het generieke Europese beleid. Zo wil Nederland in waterrijke gebieden een generieke uitzondering voor grasland voor de bufferstroken die ons water beschermen tegen uitspoeling van nitraat en pesticiden, terwijl we tegelijkertijd aan de lat staan om de KRW-doelen in 2027 te behalen. Daarmee wordt driekwart van de landbouwgrond die in ons land in productie is uitgezonderd van dergelijke maatregelen. Dat is voor ons onbegrijpelijk en onaanvaardbaar. Voor het bereiken van de maatschappelijke opgaven op gebied van natuur en milieu in ons land is meer sturing en concretisering vanuit de Rijksoverheid vereist, ook bij het GLB.

Kortom, de publieksversie van het NSP zoals die nu gepresenteerd is, draagt onvoldoende bij aan de maatschappelijke uitdagingen op het gebied van klimaat en duurzaamheid waar Nederland op dit moment mee te maken heeft. Dat terwijl het GLB hier wel voldoende ruimte voor biedt. Het gevolg is dat de kwaliteit van klimaat, natuur, bodem en grond- en oppervlaktewater verder verslechtert en dat Nederland niet in staat is Europese wet- en regelgeving na te leven, met alle bestuurlijke, economische en financiële gevolgen van dien.

### **Hoe kan het dan wel? Concrete maatregelen voor het nieuwe NSP**

Om ervoor te zorgen dat het NSP daadwerkelijk een bijdrage levert aan de bestaande doelen op het gebied van klimaat, natuur, bodem, duurzame/volhoudbare landbouw en waterkwaliteit, adviseren wij de volgende concrete maatregelen:

- **Green Deal doelen in het NSP**  
De doelen uit de Europese Green Deal, inclusief de Biodiversiteitsstrategie en de Van Boer tot Bord-strategie, moeten integraal worden overgenomen bij de uitwerking van het NSP. Denk aan het gebruik van 50 procent minder pesticiden, 20 procent minder gebruik van nitraat en 50 procent minder uitspoeling van nitraat. Dat deze doelen nog niet in wetgeving zijn vastgelegd is geen reden om daar niet op voor te sorteren in de Nederlandse uitwerking van het nieuwe GLB. Door daar juist nu al op voor te sorteren, kan voorkomen worden dat de landbouwsector over enkele jaren opnieuw met aangepaste, danwel verplichte doelstellingen geconfronteerd worden.
- **Landschapselementen onderdeel van de conditionaliteit**  
Om de biodiversiteit in het landelijk gebied daadwerkelijk te bevorderen, dient per bedrijf 10% van het landbouwareaal te bestaan uit landschapselementen. Dit percentage dient onderdeel te zijn van de conditionaliteit, zodat het voor elk bedrijf verplicht is. Alleen zo komt het de biodiversiteit en het landschap echt ten goede.
- **Compenseer boeren in bufferzones en voor peilverhoging in veenweidegebieden**  
Bodemdaling en oxidatie van veen in de veenweidegebieden brengen grote maatschappelijke kosten met zich mee en leveren veel schade op in bebouwde en onbebouwde gebieden. Volgens het PBL kunnen die kosten tot 2050 oplopen tot ruim 21

miljard euro. Wij sluiten ons dan ook aan bij het advies van Jeroen Candel in zijn position paper 'Naar een doelmatiger Gemeenschappelijk Landbouwbeleid', ten behoeve van het recente rondetafelgesprek GLB in de Tweede Kamer (6 juli jl.). Hij stelt: "Door Art. 66 en Art. 67 van de Verordening Strategische Plannen in te zetten kunnen boeren volledig worden gecompenseerd voor een peilverhoging in veenweidegebieden (een uitermate effectieve klimaatmitigatiemaatregel) en het creëren van bufferzones rond Natura 2000-gebieden (t.b.v. depositiereductie ammoniak en tegengaan verdroging). Dit sluit aan op het Klimaatakkoord, dat bepaalt dat het nieuwe GLB optimaal moet worden benut om een peilverhoging en extensivering rond Natura 2000- gebieden te realiseren".

- **Gebiedsgerichte aanpak voor maximaal resultaat**

Door gerichte inzet van maatregelen in specifieke gebieden, kunnen publieke middelen effectief, doelmatig en doeltreffend ingezet worden voor de bescherming en het herstel van de biodiversiteit en het verbeteren van water-, bodem- en luchtkwaliteit in ons land. "Het uitsmeren van het GLB-budget over alle grondgebonden boerenbedrijven, zoals omschreven in de publieksversie van het NSP, lijkt sympathiek maar levert voor klimaat, milieu en biodiversiteit niets op", zo stelt ook Jeroen Candel in zijn position paper 'Naar een doelmatiger Gemeenschappelijk Landbouwbeleid', ten behoeve van het recente rondetafelgesprek GLB in de Tweede Kamer (6 juli jl.).

- **Geen uitzondering voor bufferstroken in het NSP**

Het nieuwe GLB stelt bufferstroken van 3 meter voor langs waterpartijen waar gebruik van mest en pesticiden niet is toegestaan. Nederland wil hierop een uitzondering voor waterrijke gebieden en grasland, maar dit is funest voor de waterkwaliteit en daarmee het behalen van de KRW-doelen. In landbouwsloten en bij derogatiebedrijven is de waterkwaliteit de afgelopen jaren immers alleen maar achteruitgegaan. Een uitzondering dient daarom alleen verleend te worden voor de gebieden waar de waterkwaliteit op orde is en alleen voor percelen die te smal zijn om stroken van 3 meter toe te passen.

- **Reken de impact van het NSP door middels een strategische milieu-analyse**

Het GLB dient bij te dragen aan doelen voor klimaat, natuur, bodem en waterkwaliteit, maar voornamelijk ontbreekt een doorrekening van de maatregelen zoals voorgesteld in het NSP. Het ministerie van LNV dient spoedig het volledige concept NSP conform de sjablonen van de Europese Commissie te publiceren en deze onafhankelijk te laten doorlichten op het effect van voorgestelde maatregelen op klimaat, natuur, bodem en waterkwaliteit.

- **Verhoog de eisen voor conditionaliteit en de ecoregeling voor meer impact**

Er wordt gesteld dat boeren graag willen bijdragen aan doelen op het gebied van klimaat, natuur, bodem en waterkwaliteit. Duurzaam gedrag moet dan echter wel op reële wijze worden beloond. Uit Europees gedragsonderzoek naar het GLB kwam naar voren dat een verzwaarde conditionaliteit weliswaar tot verminderde deelname aan vrijwillige regelingen leidde, maar per saldo -mits de verzwaaring substantieel genoeg was - het meest positieve 'vergroeningseffect' had (Dessart e.a., 2021). Omdat publiek geld ingezet moet worden voor publieke doelen zou daarom de conditionaliteit verzwaard moeten worden. Dit geldt eveneens voor maatregelen uit de ecoregeling die budgettair beperkt zijn. Wanneer teveel boeren aanspraak kunnen maken op de ecoregeling, moeten de beloningen verdeeld worden over meer boeren en loont de individuele inzet dus minder. Een te laagdrempelige ecoregeling ondermijnt daarmee het verdienvermogen van de duurzame boer.

- **Versterk het verdienvermogen van de boer**

De positie van de boer in de keten dient ook versterkt te worden met flankerend beleid. Dit kan bijvoorbeeld door snelle invoering van de Wet Ruimte voor Duurzaamheidsinitiatieven. Deze wet is momenteel controversieel verklaard en wacht op behandeling in de Tweede

Kamer. De wet kan echter een belangrijke rol spelen om op een legale wijze prijsafspraken te maken ten behoeve van klimaat, natuur en dierenwelzijnsdoelen en de boer hiervoor extra te belonen. Ook dient de overheid minimale kaders af te spreken voor duurzaam boeren, zodat boeren binnen een gelijk speelveld deze transitie kunnen maken. Ook het Omschakelprogramma kan een belangrijke rol spelen om boeren te ondersteunen bij de transitie naar een duurzame bedrijfsvoering, maar alleen met voldoende budget kan het bijdragen aan de grootschalige transitie in de landbouw.

- **Maximale overheveling van Pijler 1 naar Pijler 2**

Een significante overheveling van 30 - 40 procent van Pijler 1 naar Pijler 2 zou kunnen zorgen voor een daadwerkelijke beste bijdrage aan doelen voor klimaat, natuur, bodem en waterkwaliteit. Gezien de enorme opgaven van Nederland bepleiten wij een dergelijke overheveling.

Samenvattend moet Nederland het NSP op bovenstaande punten aanscherpen om daadwerkelijk een bijdrage te leveren aan de enorme opgaven waar Nederland voor staat inzake klimaat, natuur, bodem en water. Dit komt eveneens het verdienvermogen van de boer en de transitie naar duurzame landbouw ten goede.

### **Relatie met recente EU-verdragen en richtlijnen**

De Nederlandse landbouw is innovatief en exporteert op wereldschaal, mede dankzij intensivering en schaalvergroting. Schaalvergroting bedreigt echter ons klimaat, onze natuur, onze volksgezondheid en óók het toekomstige verdienmodel van de boer. De Nederlandse landbouw is een belangrijke mede-veroorzaker van de achteruitgang van biodiversiteit, uitstoot van broeikasgassen, aantasting van het landschap en een gebrekkige waterkwaliteit en -kwantiteit in ons land.

Nederland bungelt onderaan de Europese lijstjes inzake (resultaten van de) aanpak van klimaat, natuur-, bodem en waterkwaliteit, maar heeft zich tegelijkertijd wèl verbonden aan het oplossen van deze problemen middels ondertekening van het Klimaatakkoord van Parijs, de Vogel- en Habitatrichtlijn (Natura 2000) en de Kaderrichtlijn Water (KRW). Met een budget van bijna een miljard euro per jaar zijn de GLB gelden een belangrijk instrument om een bijdrage te leveren aan het oplossen van deze maatschappelijke uitdagingen en tegelijkertijd het verdienvermogen van de duurzame boer van de toekomst te bevorderen. De Europese Commissie volgt en toetst het Nederlandse beleid met bijzondere aandacht vanwege de slechte prestaties op eerder genoemde indicatoren. Daarom zal een weinig ambitieus NSP in Brussel niet goed vallen.

Het GLB heeft als doel om voedselzekerheid te garanderen, een goed inkomen voor de boer te bewerkstelligen en ons klimaat en de natuur te beschermen. Voor dat laatste was in de lopende GLB-periode het vergroeningsbeleid ingezet, zij het marginaal. De Europese Rekenkamer heeft recent geconcludeerd dat de vergroeningsopgave heeft gefaald (*Europese Rekenkamer, 'Het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het klimaat', 2021*). Maar liefst 40 procent van de Europese begroting wordt besteed aan het GLB, maar al deze miljarden hebben volgens de Rekenkamer niet of nauwelijks bijgedragen aan de vergroening van de landbouw. In sommige gevallen dragen de subsidies zelfs bij aan het versterken van de broeikasgasuitstoot.

In de bestuurlijke afspraken over het NSP tussen het ministerie van LNV en de provincies staat: "Het NSP heeft als doel bij te dragen aan de realisatie van nationale en provinciale beleidsprioriteiten, zoals onder meer vastgelegd in de LNV-visie 'Verbonden en Waardevol', het Klimaatakkoord en provinciaal plattelandsbeleid. De ontwikkeling van het NSP zal mede gericht zijn op het behalen van de doelen van onder meer het 6e actieprogramma Nitraatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water, de Vogel- en Habitatrichtlijn en de EU Biodiversiteitsstrategie".

Nederland heeft ons inziens een grote opgave op deze gebieden, want zoals Erisman en Strootman in 'Naar een Ontspannen Nederland' (2021) aangeven:

- Een te grote stikstofdepositie leidt tot het niet naleven van het Verdrag van Bern, het niet halen van de Natura 2000-doelen en het niet halen van de KRW-doelen.
- Teveel meststoffen op of in de bodem kunnen leiden tot schending van de Nitraatrichtlijn, de KRW-normen voor zowel oppervlakte- als grondwater, de Grondwaterrichtlijn en – afhankelijk van de effecten – het Natura 2000-regime.
- Een onbalans tussen de aanvulling en het gebruik van grondwater is bovendien niet conform de KRW-doelen en kan ook leiden tot strijd met bepalingen van het Verdrag van Ramsar en artikel 6, lid 2 van de Habitatrichtlijn vanwege verslechtering van grondwaterafhankelijke wetlands die in Nederland ook allen een Natura 2000-status hebben.
- In de nabije toekomst wordt een nieuwe Europese Klimaatwet van kracht (55% reductie in 2030, klimaatneutraal in 2050), een verordening op het gebied van natuurherstel en aangescherpt beleid onder internationale verdragen (zoals de 30% beschermd gebied doelstelling onder het Biodiversiteitsverdrag).<sup>1</sup>

Uiteraard zijn wij altijd bereid om nader in gesprek te gaan over de inhoud van dit paper en in het bijzonder onze aanbevelingen voor het NSP.

*Neem voor vragen contact op met:*

- *Mette Vreeken, Vogelbescherming Nederland* [Mette.Vreeken@vogelbescherming.nl](mailto:Mette.Vreeken@vogelbescherming.nl)
- *Tom Kunzler, Natuurmonumenten* [t.kunzler@natuurmonumenten.nl](mailto:t.kunzler@natuurmonumenten.nl)

---

<sup>1</sup> Naar een Ontspannen Nederland, Erisman en Strootman (juli 2021), p. 75