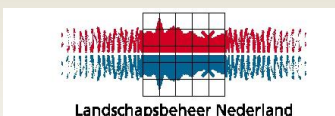

Visie op het gemeenschappelijk landbouwbeleid in Nederland

Naar een duurzaam boerenland

Namens



de12Landschappen



NATUUR
& MILIEU

Naar een duurzaam boerenland

De aanstaande hervorming van het GLB biedt een enorme kans voor de Europese Unie om de landbouwsector om te vormen naar een duurzamere bedrijfstak. Een landbouwsector die bijdraagt aan het oplossen van grote internationale problemen op het gebied van klimaat, bodem, biodiversiteit en water. De Europese Commissie heeft voorstellen gedaan voor vergroening van het GLB, echter de daarbij genoemde maatregelen zijn niet doelmatig genoeg. De Nederlandse Natuur- en milieuorganisaties willen een betere benutting van het geld dat de Commissie wil aanwenden voor vergroening. Wij pleiten ervoor het geld in te zetten voor:

1. Versterking van de structuur van landschapselementen;
2. Waterpeilverhoging in grasland;
3. Gewasdiversificatie (stikstofbindende gewassen);
4. Akkerranden & natuurvriendelijke oevers.

Hieronder wordt onze visie op het landbouwbeleid in Nederland toegelicht.

Belastinggeld

Het Europese landbouwbeleid, ook wel Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) genoemd, is oorspronkelijk opgezet na de Tweede Wereldoorlog om voedselzekerheid te garanderen. In die periode van voedselschaarste was dat een logische gedachte. Vervolgens werd dit beleid verder uitgebouwd naar productiesteun, hetgeen resulteerde in grote overschotten zoals melkplassen en boterbergen. Deze landbouwsteun was bedoeld als een tijdelijke en eindige maatregel. Toch is de steun in de loop der jaren in steeds gewijzigde vorm voortgezet. Dit heeft geresulteerd in een, zelfs in deze tijden van crisis, nog altijd bestaande enorme geldstroom. In Nederland gaat het om bijna 1 miljard euro per jaar.

De forse financiële steun van de belastingbetaler aan de landbouw is steeds moeilijker uit te leggen; het is alleen te rechtvaardigen als daarmee bredere maatschappelijke belangen worden gediend dan support voor de agrarische sector alleen. Het uitsluitend steunen en veilig stellen van productie en inkomen is onvoldoende en onwenselijk. Van belang is dat er eisen aan het productieproces worden gesteld, zodat het voldoet aan de randvoorwaarden die de huidige maatschappij vraagt. Dat betekent het inzetten van geld op maatregelen die bijdragen aan de verdere ontwikkeling van een gezonde, milieuvriendelijke en duurzame productie, versterking van brede doelen als natuur en landschap en plattelandontwikkeling. In deze opvatting staan we niet alleen. Ook de Europese Commissie laat deze boodschap horen.

Gezonde duurzame landbouw

Wij zijn van mening dat een gezonde agrarische sector van groot belang is en dat hiervoor ondersteuning vanuit een Europees Landbouwbeleid noodzakelijk is. Maar daarbij moet wel een ander pad gekozen worden, omdat de huidige financieringsstructuren onherroepelijk leiden tot het verder intensiveren van de landbouw. Dit proces van een steeds intensiever wordende, niet-duurzame landbouw is tot nu toe door het Europese Landbouwbeleid versterkt. Wij vinden

het onacceptabel als indirect, en ook nog eens met belastinggeld het klimaat verslechtert, het milieu aftakelt en natuur en landschap worden aangetast. Zoals onderzoekers van Alterra¹ in 2008 al opmerkten is er - door mechanisatie en schaalvergroting van de landbouw - op verschillende plaatsen van karakteristieke elementen, zoals hagen, houtwallen en singels, weinig meer over dan enkele relictsoorten, een aantal spaarzame bosjes en een beplant boerenerf. Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving² daalt het aantal planten- en diersoorten in het agrarisch gebied gestaag. In de afgelopen 25 jaar is het aantal broedvogels er met meer dan 15%, dagvlinders met ruim 35% en vaatplanten met bijna 40% afgenomen. Door vermesting zijn grote delen van onze eens zo kruiden- en bloemrijke weidegebieden veranderd in monotone tapijten van graslanden waarin slechts enkele diersoorten kunnen leven. De neerslag van stikstof uit intensieve veehouderij alsook landbouwkundige waterpeilverlaging heeft de kwaliteit en soortenrijkdom van natuurgebieden aangetast. Het overmatig gebruik van meststoffen en de uitstoot van methaan heeft bovendien negatieve effecten op het klimaat en de waterkwaliteit³. Er is geen enkele boer die bewust deze processen in gang heeft gezet, maar de wijze waarop het Europese Landbouwbeleid wordt uitgevoerd, laat hem vaak geen andere mogelijkheid. Het omdraaien van deze processen is van cruciaal belang om een gezonde en duurzame landbouw te kunnen realiseren. Wij pleiten dus voor een beleid en inzet van gelden waarmee de landbouw zich duurzaam kan ontwikkelen en rekening kan houden met de leefomgeving van 16 miljoen Nederlanders en met de biodiversiteit in ons land. Het ondernemerschap van de boeren moet juist hierop worden geprikkeld.

Gewasdiversificatie

Om onze veestapel te voeren wordt er soja uit Zuid-Amerika geïmporteerd. Op grote schaal wordt regenwoud gekapt en in brand gestoken om ruimte te maken voor het verbouwen van deze soja. Naast de sociale en ecologische problemen in Zuid-Amerika leidt de soja-import in Nederland tot een mestoverschot, met verzuring van de bodem en grondwater tot gevolg. Een voor hand liggende manier om dit tegen te gaan is door meer stikstofbindende gewassen te gaan telen, als vergroeningsmaatregel binnen pijler 1. Daardoor is er minder kunstmest nodig. Door mest uit de veehouderij toe te passen voor grondbemesting en meer eiwithoudende gewassen te produceren voor toepassing in de veehouderij kunnen de nutriëntenkringlopen gesloten worden. Op deze manier blijven niet alleen kostbare nutriënten zoals fosfaat behouden, maar een rijkere gewasteelt (inclusief eiwitgewassen zoals luzerne) draagt bij aan het herstel van de biodiversiteit.

Verbetering natuur en landschap

Boeren bezitten circa 70% van het grondgebied van Nederland en hebben dus een bijzondere positie voor het beheer van ons landschap en de natuur. Het GLB biedt dan ook een uitgelezen mogelijkheid om met ons aller belastinggeld beheer van natuur en landschap in het overgrote deel ons land op te pakken. Onderzoek van KPMG⁴ in 2010 heeft aangetoond dat er voor dit beheer grote tekorten bestaan. En dat terwijl de vraag naar en maatschappelijke waarde van natuur en een goed beheerd landschap groot zijn. De nood is hoog. Juist in het boerenland holt de natuur achteruit. Een karakteristieke vogel als de patrijs is met 95%⁵ afgenomen. Belangrijke bestuivers als bijen en andere insectensoorten dreigen eveneens in rap tempo te verdwijnen. Ook het aantal weidevogels, waarvan het overgrote deel op terreinen van boeren voorkomt, blijft scherp dalen. Dit ondanks alle inspanningen van goedwillende boeren om natuur en landschap op hun gronden op een goede manier te beheren. Er is dus meer nodig en het GLB biedt een kans voor open doel.

Waterpeilverhoging van grasland

Een boer die op 50% van zijn permanent grasland het waterpeil opzet tot ten minste 30 cm onder het grasland voldoet aan de vergroeningsmaatregelen. Dit kan via de aangrenzende sloot. Een kerngebieden benadering geniet hier de voorkeur, omdat het voor een enkel grasland minder efficiënt is om het waterpeil te verhogen. Wanneer het waterpeil omhoog gebracht wordt, zal het gras minder hard groeien en krijgen kruiden beter de kans om zich te vestigen in grasland. Deze maatregel heeft een aantal voordelen:

1. Tegengaan van vermesting / verdroging, dus ook positief voor KRW doelen;
2. Grasland dat langzamer groeit, wordt minder snel gemaaid, dit is gunstig voor de vestiging van kruiden en broedmogelijkheden voor weide- en akkervogels;
3. Waar kruiden opkomen biedt dit weer kansen aan insecten om te overleven.
4. Draagt ook bij aan klimaat, door als buffer te functioneren.

Uit diverse onderzoeken blijkt dat waterpeilverhoging effectief is voor weidevogels.

Slootpeilverhoging kan tijdelijk. Optimaal zou zijn als het slootpeil in het najaar al omhoog gaat en dan pas begin juni weer wordt opgeheven.

Plattelandsontwikkeling

Veel gemeenten in het buitengebied zien de bevolking krimpen en geven aan dat als gevolg van vergrijzing en ontgroening sociale en economische vernieuwing noodzakelijk is. Met het GLB kan beter worden ingezet op impulsen voor de leefbaarheid op het platteland, waarbij duidelijke raakvlakken zijn met natuur en landschap. Een mooi landschap met een kenmerkende natuur vormt vaak de pijler onder de regionale economie via toerisme, recreatie en een gunstig vestigingsklimaat. Aantrekkingskracht van regio's levert immers ook bedrijvigheid in de kennis- of creatieve industrie of de zorgsector. Hiervan zijn talloze voorbeelden bekend⁶. Door de inzet van het GLB op duurzame productieprocessen, groenblauwe dooradering en versterking van het landschap en daarmee herkenbaarheid van de streek, krijgt de regionale economie een stevige impuls. Die inzet moet zich ook richten op initiatieven van bewoners zelf, die heel krachtige motoren zijn voor de plattelandsontwikkeling.

Effectieve inzet betalingen

Zoals het er nu naar uitziet zal het grootste deel (circa € 760 miljoen) van het GLB-geld worden uitgekeerd als directe betalingen aan boeren in de vorm van hectarevergoedingen zogeheten 'pijler 1' geld). Hieraan is, conform de huidige voorstellen, een drietal groene voorwaarden gekoppeld. Het Planbureau voor Leefomgeving heeft begin 2012 onderzoek⁷ gedaan naar het effect van deze voorwaarden op natuur en landschap. Daaruit blijkt dat het handhaven van bestaand grasland en de afwisseling van gewassen op akkerland, in Nederland erg weinig bijdragen aan de verbetering van natuur en landschap. Alleen de derde voorwaarde, het reserveren van een productievrije zone van 7% van het akkerareaal zal een structurele bijdrage kunnen leveren⁸. Wij vinden daarom dat deze maatregelen in Nederland onvoldoende effect genereren met betrekking tot de ambitie van de Europese Commissie om 30% van de jaarlijkse GLB-betalingen (circa € 250 miljoen) te koppelen aan vergroening. Wij pleiten voor een betere benutting van dit vergroeningsgeld. Door de betalingen te koppelen aan:

1. verhoging van het waterpeil in graslanden;
2. versterking van de structuur van regio specifieke landschapselementen;
3. gewasdiversificatie (door toepassing stikstofbinders);
4. aanleg en verbreding van akkerranden en natuurvriendelijke oevers.

Dergelijke maatregelen dragen niet alleen effectief bij aan vergroening, maar ook aan een gezonde en duurzame productie. Aangezien de middelen voor plattelandsontwikkeling (zogeheten 'pijler 2' geld) direct kunnen worden ingezet voor gericht beheer, is het rendement daarvan voor natuur en landschap een stuk hoger dan van de directe betalingen. Om die reden zijn wij voorstander van een zo sterk mogelijke pijler 2. Daarnaast pleiten wij er voor de gelden die in deze pijler worden gereserveerd voor innovatie alleen te benutten voor duurzame en milieuvriendelijke productiemethoden.

Aansluiting bestaande instrumenten

De effectiviteit van het GLB-geld wordt mede bepaald door een goede aansluiting bij bestaande instrumenten in het landelijk gebied. Dit betreft regelingen voor agrarisch natuurbeheer, zoals de Subsidieregeling Natuur en Landschap (SNL) en regionale regelingen voor groen-blauwe diensten, maar ook instrumenten die zijn gerelateerd aan de Kader Richtlijn Water (KRW) zoals natuurvriendelijke oevers en nitraatactieplannen⁸. Subsiestromen staan echter ook onder druk. Wij pleiten voor een soepele aansluiting bij al lopende systematieken, want natuur en landschap zijn niet gebaat bij het op zijn kop zetten van bestaande instrumenten. Betrouwbaarheid en consistentie zijn essentiële onderdelen voor het goed functioneren van subsidieregelingen. Gecombineerd met lopende financieringsinstrumenten wordt het GLB-geld optimaal ingezet voor landschap, water, bodem, klimaat en biodiversiteit.

Certificering.

In de discussies rond de vergroening wordt certificering al snel als middel naar voren gebracht om daarmee tegen lage administratieve lasten de doelen te realiseren. Dit kan een effectief en eenvoudig instrument zijn om dit te bereiken, maar het hangt erg af van de wijze waarop deze certificering wordt ingevuld. Wij vinden dat certificering moet plaatsvinden op basis van inzichtelijke doelen en concrete doelbepaling. Een eenvoudige meetlat die de extra duurzaamheidsprestaties waardeert kan een mogelijkheid zijn. Hierbij moeten dan zowel de milieudoelen als de biodiversiteit- en landschapsdoelen gewaardeerd worden, en moet van tevoren vastgelegd zijn wat het minimale resultaat moet zijn om gecertificeerd te worden.

Instrumentarium

Een adequate inzet van het GLB-geld, zowel het vergroeningsgeld van de directe betalingen (pijler 1) als de middelen voor plattelandsontwikkeling (pijler 2), is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheden en maatschappelijke partners. Hierbij is een duidelijke regie nodig om tot een optimale ruimtelijke invulling te komen. Wij zien in dit opzicht een belangrijke regierol voor de provincies, waarbij het rijk kaderstellend is, zonder verwarrende scheidslijnen. De scheiding die nu is opgetrokken tussen verantwoordelijkheid voor doelen binnen (provincies) en die voor buiten de EHS (rijk) bevordert dit niet. De gevolgen van deze gescheiden beleidsverantwoordelijkheid zou voor het realiseren van doelstellingen geminimaliseerd moeten worden. Tevens is de scheiding een potentiële bron voor ondoelmatige lastenverhoging voor zowel de overheid als voor betrokkenen in de regio, en dat is iets wat juist tegengegaan moet worden.

Versterking van de structuur van regio specifieke landschapselementen

Landschapselementen zijn belangrijk voor de natuur. Door de intensivering van de landbouw is het aantal landschapselementen sterk afgenomen. Vooruitgang in de technieken maakte het mogelijk om meer land te gebruiken voor productie. Karakteristieke landschapselementen staan van oorsprong in een specifiek cultuurhistorisch verband. Dit verband versterkt het positieve effect voor de soortenrijkdom. Als bestaande landschapselementen mogen meetellen voor de te realiseren 7% ecologische focus area, is de belasting voor de boer minder zwaar. Dit levert per saldo een klein beetje minder winst op voor de ecologie, maar uiteindelijk gaat het om het totaal plaatje en die is positief voor natuur en milieu. Ook kennen landschapselementen een hoge belevingsfactor. Dit zorgt voor een aantrekkelijk landschap. In de huidige samenleving zijn er veel regio's die te maken hebben met krimp van de bevolking en economie. Een goede landschapskwaliteit draagt bij aan het verbeteren van het vestigingsklimaat van de regio en dus van de economie.

Akkerranden & natuurvriendelijke oevers

De derde optie voor vergroening is gelegen in het aanleggen en verbreden van akkerranden en/of het aanleggen van natuurvriendelijke oevers. Hierin kan de boer zelf de keuze maken of dit met elkaar gecombineerd wordt of dat één van beide voor zijn terrein het beste is. De vrijheid van de boer zit ook in hoe deze akkerranden worden ingericht, waarbij het beheer vanuit pijler twee kan komen. Belangrijk is dat er winst te behalen valt voor biodiversiteit en waterkwaliteit.

Akkerranden en natuurvriendelijke oevers kunnen een goede bijdrage leveren aan de biodiversiteit en worden door Alterra gezien als meest kansrijke invulling van vergroening. Agrobiodiversiteit is een invulling die niet al te rigide hoeft te zijn, maar wel veel oplevert qua groen- blauwe dooradering van het landelijk gebied, benutten van biologische plaagbestrijding (door insecten die op de nieuwe onkruiden afkomen) en de versterking van landschappelijke kwaliteit (Alterra 2296).



Collectief

Plannen en ambities moeten in samenhang en samenspraak tussen overheden, boeren en maatschappelijke organisaties tot stand komen. De uitvoering van de vergroeningsambities met GLB-gelden is daarom ook doelmatiger als deze wordt opgepakt door breed gedragen collectieven. Een dergelijk collectief kan gericht het optimale beheerpakket bepalen, in lijn met de doelen die op gebiedsniveau zijn opgesteld door de overheid en gebiedspartijen. In die collectieven participeren regionale organisaties, waarbij steeds de meest logische samenwerking gezocht wordt voor het bereiken van de doelen. Dat agrarische natuurverenigingen hier deel vanuit maken staat buiten kijf, maar bij het realiseren van natuur- en milieudoelstellingen zien wij ook een belangrijke rol voor lokale en deskundige organisaties op dit vlak. Dit soort samenwerkingsverbanden op basis van regionale kennis, kan beter bepalen waar de meest kansrijke locaties liggen voor het bereiken van doelen en daarmee voor een effectiever inzet van tijd en middelen.

Bronnen:

1. PBL website, *Compendium voor de Leefomgeving (2012)*, in samenwerking met Stichting FLORON, de Vlinderstichting en SOVON Vogelonderzoek Nederland
<http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl1543-Ontwikkeling-soorten-natuurgebieden-agrarisch-gebied.html?i=2-1>
2. Rienks, W., et al (2008), *Grootschalige landbouw in een kleinschalig landschap*. Alterra-rapport 1642. Wageningen.
3. Yadav, S.N. et al. (1997), *Do farmers overuse nitrogen fertilizer to the detriment of the environment?* *Environmental and Resource Economics*
4. KPMG advisory N.V, (2010), *Duurzame financiering van het landschap. Een onderzoek naar de financieringsbehoefte van beheer en herstel van waardevolle nationale en provinciale cultuurlandschappen*.
5. Vogelbescherming Nederland, SOVON Vogelonderzoek Nederland
6. Koetse, M. J. & Rietveld, P. (2010). *Economische waardering van omgevingskwaliteit. Casestudies en toepassingen in de MKBA*. Den Haag: Sdu.
7. Planbureau voor de Leefomgeving (2012), *Greening the CAP*, PBL, publication number 500136007, The Hague, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency
8. Doorn, van A. et al. (2012), *Vergroening van het GLB door middel van Ecologische Focus Area's. Verkenning van doelen, randvoorwaarden, kosten en baten*. Alterra-rapport 2296
9. Alterra (2010); *Gebiedsgerichte uitwerking nitraatrichtlijn; rapport 2062*