

Vergaderjaar 2013–2014

28 625

Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Nr. 211

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 juni 2014

In aanvulling op mijn brief van 5 juni 2014 (Kamerstuk 28 625, nr. 194) informeer ik u hierbij nader over de gewaskeuze bij de invulling van de ecologische aandachtsgebieden in het kader van de directe betalingen van het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB).

Het doel van ecologische aandachtsgebieden

Een belangrijk deel van de Europese begroting is gericht op de landbouw. Oorspronkelijk waren de hieraan gekoppelde maatregelen vooral gericht op de Europese voedselvoorziening en voedselzekerheid. In de afgelopen decennia is de steun steeds meer losgekoppeld van productie en zijn innovatie, concurrentiekracht en verduurzaming steeds belangrijker geworden. Bij de recente hervorming van het GLB is deze ontwikkeling doorgezet, vanuit het besef dat de besteding van publieke middelen gekoppeld moet zijn aan actuele maatschappelijke belangen en prestaties.

De «vergroening» van de directe betalingen van het GLB maakt deel uit van deze ontwikkeling. Vanuit de constatering dat biodiversiteit en milieu in landbouwgebieden (deels ernstig) onder druk staan, mede door toedoen van de landbouw zelf, is besloten een deel van de directe betalingen als vergroeningspremie te koppelen aan inspanningen om biodiversiteit en milieu te beschermen en te bevorderen. Een rijke natuur, een mooi landschap en een gezond milieu zijn immers essentiële waarden van onze leefomgeving en daarmee een wezenlijke maatschappelijke behoefte.

Er zijn drie vergroeningsmaatregelen. Naast het behoud van permanent grasland en gewasdiversificatie (zie mijn brieven van 6 december 2013, Kamerstuk 28 625, nr. 168, en 5 juni 2014) is er de verplichting om te zorgen dat 5% van het bouwland ecologisch aandachtsgebied (*ecological focus area*; EFA) is.

Ik wil deze EFA-verplichting met ambitie invullen. Dat betekent dat de maatregel een positief effect moet hebben op biodiversiteit en niet slechts mag bestaan uit het benoemen van bestaande elementen van het agrarisch landschap of de gangbare bedrijfsvoering als groen («*greenwashing*»). In dat laatste geval zou de vergroeningspremie immers niets opleveren. Daarnaast verlies ik uiteraard de inpasbaarheid in de agrarische bedrijfsvoering niet uit het oog. Ecologie en economie moeten dus in balans zijn.

Het Europese kader

Het relevante kader voor de keuze van de gewassen voor de invulling van EFA is als volgt. Op bouwland moet 5% van het areaal EFA zijn; voor vrijstellingen verwijs ik naar mijn brief van 5 juni. De Europese verordening nr. 1307/2013 van 17 december 2013 met de voorschriften voor de rechtstreekse betalingen biedt een aantal modaliteiten om EFA in te vullen.

- A. De verordening geeft een *generieke lijst* van EFA-invullingen, waarvan de lidstaten aan moeten geven welke zij op hun grondgebied als EFA erkennen. Hierbij worden ook de vanggewassen, stikstofbindende gewassen (ook wel «eiwitgewassen») en hakhout met korte omlooptijd als mogelijkheden genoemd. Indien de lidstaten kiezen voor de vanggewassen als mogelijke invulling van EFA, dan moeten de lidstaten vaststellen om welke mengsels van gewassoorten het gaat en kunnen zij nadere voorwaarden stellen, m.n. aan de productiemethoden. Ook voor de stikstofbindende gewassen, indien opengesteld als EFA-invulling, moeten de lidstaten een lijst vaststellen, waarin soorten mogen worden opgenomen die de lidstaat bevorderlijk acht voor de biodiversiteit. Ook hier kunnen aanvullende voorwaarden gesteld worden aan m.n. de productiemethoden.
- B. Daarnaast kunnen ook agro-milieu-klimaatmaatregelen erkend worden als invulling van EFA, mits die vergelijkbaar zijn met de maatregelen van de generieke lijst en een gelijkwaardig of groter voordeel voor het klimaat en milieu opleveren. Deze maatregelen moeten, na goedkeuring door de Europese Commissie, in een bijlage bij de verordening worden vastgelegd. Daarmee zijn het dan zogenaamde «*equivalente maatregelen*».
- C. Wat geldt voor agro-milieu-klimaatregelingen geldt mutatis mutandis ook voor certificeringsregelingen. Voor de stand van zaken op dat punt verwijs ik naar mijn brief van 5 juni.

De Europese landbouw is bijzonder divers en er zijn grote verschillen tussen lidstaten. Daarom vraagt de verordening aan de lidstaten, zoals hierboven aangegeven, om te bepalen welke EFA-invulling voor hun grondgebied passend is gezien de aard van de landbouw en het doel van de vergroening. Het maken van die keuzen is dan ook geen «kop» op de voorwaarden die door de Europese verordening aan boeren worden gesteld, maar een verplicht onderdeel van de nationale uitwerking.

Volledigheidshalve herhaal ik hier mijn kanttekening dat de Europese regelgeving deels nog niet voltooid is. Dat kan er toe leiden dat bepaalde keuzen nog aangepast moeten worden (zie mijn brief van 5 juni jl.).

De nationale keuzen

Voor de balans tussen ecologie en economie is van belang dat de invulling enerzijds winst oplevert voor biodiversiteit en anderzijds niet zodanig ingrijpt in de bedrijfsvoering dat boeren besluiten niet aan de vergroeningsverplichting te voldoen en de sanctie voor lief nemen. Bovendien moeten de geboden opties ook met elkaar in balans zijn, om te

voorkomen dat massaal gekozen wordt voor een optie die niet of nauwelijks ingrijpt in de bedrijfsvoering, maar ook geen toegevoegde waarde heeft voor biodiversiteit.

Ik heb ervoor gekozen om, zoals de verordening voorschrijft, een aantal opties van de generieke lijst open te stellen. Daarnaast biedt ik de optie om te kiezen voor een equivalente agro-milieu-klimaatmaatregel, ofwel het «equivalente pakket». Ik licht hieronder toe welke gewassen in deze opties een rol spelen.

A. De generieke lijst

Van de generieke lijst stel ik die opties open die in Nederland aan de orde zijn en in voldoende mate bijdragen aan de biodiversiteit. Boeren kunnen één of meer van de volgende invullingen kiezen:

- onbeheerde akkerranden,
- bepaalde stikstofbindende gewassen («eiwitgewassen»),
- vanggewassen mits voorafgaand vezelgewassen zijn geteeld,
- wilgenhakhout.

Bij mijn keuze heb ik mij mede gebaseerd op rapporten van Wageningen Universiteit en Research Centre (WUR) over de invulling van de vergroening¹ en over gewassen als EFA². Het laatste rapport heeft een groot aantal gewassen gescoord op hun effecten op biodiversiteit, milieu, klimaat en landschap. Als EFA-waardige eiwitgewassen wijs ik luzerne, rode klaver, rolklaver, esparcette, lupine, wikke³ en veldbonen aan vanwege hun biodiversiteitswaarde en beperkte behoefte aan bemesting en gewasbescherming (zie ook mijn brief van 5 juni).

Vanggewassen erken ik op deze generieke lijst niet ongeclausuleerd als EFA-invulling. In Nederland staan op dit moment al enkele honderdduizenden hectares vanggewas omdat bijvoorbeeld na de teelt van maïs of granen het inzaaien van een vanggewas gebruikelijk of zelfs verplicht is. Dat is enkele malen meer dan de circa 100.000 ha vanggewas die nodig is om aan de totale Nederlandse EFA-verplichting te voldoen (bij een weegfactor 0,3 en naar schatting circa 33.500 ha EFA; zie mijn brief van 5 juni jl.). Met een ongeclausuleerde erkenning van alle vanggewassen als EFA op de generieke lijst zou daarom van de vergroening naar verwachting in de praktijk weinig tot niets merkbaar zijn.

In mijn brief van 5 juni jl. heb ik aangegeven waarom ik landschapselementen niet generiek openstel. Ook mogelijkheden die in Nederland niet of nauwelijks voorkomen, zoals terrassen en boslandbouw, stel ik niet open.

B. Het equivalente «akkerbouw-randenpakket»

In het equivalente «akkerbouw-randenpakket» moet de EFA-verplichting voor tenminste 30% van de gewogen oppervlakte worden ingevuld met een beheerde akkerrand. De mengsels waarmee deze akkerrand mogen worden ingezaaid, zullen nog worden vastgesteld en met name gericht zijn op bijen en functionele agrobiodiversiteit.

De overige 70% van de EFA-verplichting mag worden ingevuld met:

¹ Alterra-rapport 2478 (oktober 2013) «Nationale invulling van vergroening GLB vanuit het perspectief van biodiversiteit»

² PRI-rapport 547 (april 2014) «Evaluatie van gewassen als mogelijke equivalente maatregel voor ecologische aandachtsgebieden in het nieuwe GLB» (bijlage), raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Wikke is in de brief van 5 juni abusievelijk niet genoemd.

- aan de beheerde akkerrand grenzende sloten,
- de stikstofbindende gewassen («eiwitgewassen») die ik op de generieke lijst heb aangewezen,
- alle vanggewassen zonder verdere beperkingen (met inachtneming van de Europese voorschriften),
- landschapselementen waarvoor een agrarisch-natuurbeheercontract voor onderhoud en beheer is afgesloten.

Voor dit pakket hoeft de facto niet meer dan 1% van de grond uit productie genomen te worden⁴, terwijl de combinatie van de beheerde akkerrand en de sloot, eiwitgewassen, vanggewassen en/of landschapselementen zorgt voor een aantrekkelijk habitat voor flora en fauna. Een concrete invulling op een bedrijf met 100 ha bouwland zou kunnen zijn: 1 ha beheerde akkerrand en iets minder dan 12 ha van een willekeurig vanggewas, of 1 ha beheerde akkerrand en 5 ha luzerne⁵.

Hoewel vanggewassen niet ongeclausuleerd op de generieke lijst staan, kunnen zij dus wel degelijk dienen om aan de EFA-verplichting te voldoen: op de generieke lijst biedt ik de mogelijkheid om vanggewassen in combinatie met vezelgewassen als EFA op te voeren, en daarnaast is het in het equivalente pakket toegestaan om alle vanggewassen als EFA aan te merken, mits voldaan wordt aan de oppervlakte-eis voor de beheerde akkerrand. Op die manier blijven de balans tussen ecologie en economie, en de balans tussen de generieke lijst en het equivalente pakket gehandhaafd. Een ruimere openstelling van de vanggewassen op de generieke lijst zou de belangstelling voor het akkerbouw-randenpakket naar verwachting sterk doen afnemen en daarmee ook het profijt van de vergroening voor bijen, vogels en functionele agrobiodiversiteit.

Met deze keuzen benut ik de kansen voor de vergroening optimaal door een minimaal productieverlies te koppelen aan winst voor de biodiversiteit. Met soepelere invulling zou er tegenover de vergroeningspremie geen merkbare biodiversiteitswinst staan, terwijl een striktere invulling zou leiden tot onnodig productieverlies.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
S.A.M. Dijkema

⁴ Op een bedrijf met 100 ha bouwland omvat de EFA-verplichting 5 ha. Een beheerde akkerrand van 1 ha (1%) telt gezien de weegfactor 1,5 voor 1,5 ha, zijnde 30% van 5 ha. Voor de rest van het pakket hoeft geen grond uit productie genomen te worden.

⁵ Beheerde akkerrand van 1 ha telt met de weegfactor voor 1,5 ha; 11,7 ha vanggewas telt met weegfactor 0,3 voor 3,5 ha; totaal is 5,0 ha. Ook 5 ha luzerne telt met weegfactor 0,7 voor 3,5 ha.