

KORTE TOELICHTING BIJ BOERENNATUUR-NOTITIE “OP WEG NAAR EEN GROENER GLB”

De notitie “Op weg naar een groener GLB” vormt de schriftelijke inbreng van BoerenNatuur voor de hoorzitting van 11 oktober 2018. Ter toelichting op de notitie willen we graag het volgende meegeven:

1. De notitie is het GLB-standpunt van BoerenNatuur zoals vastgesteld in de ledenvergadering van november 2017, op het moment dat er louter nog signalen waren over de hoofdlijnen van de Commissievoorstellen die in juni 2018 werden gepubliceerd. De notitie doet qua taalgebruik wellicht soms wat gedateerd aan, maar is inhoudelijk verre van achterhaald: al onze ideeën zijn nog onverminderd relevant in het licht van de Commissievoorstellen. Sterker nog: mede door de grotere speelruimte voor de lidstaten kunnen ze binnen de lijnen van de Commissievoorstellen moeiteloos worden gerealiseerd.
2. De speelruimte voor de lidstaten krijgt vooral vorm door:
 - grotere keuzemogelijkheden in het ‘menu’ aan vergroeningsmaatregelen;
 - grotere financiële flexibiliteit in het creëren van vergroeningsbudget;
 - betere afstemming tussen de drie vergroeningsbouwstenen: conditionaliteit (cross-compliance), eco-schemes en agrarisch natuurbeheer.Door een goede (Nederlandse) invulling hiervan zijn veel van onze wensen te realiseren. Wij roepen Minister en Kamer op om in het strategisch plan dat alle landen moeten opstellen, een solide blauwdruk te presenteren voor een effectieve vergroening gebaseerd op regionaal maatwerk waarbij eerste en tweede pijler naadloos op elkaar aansluiten. De notitie van Louis Bolk Instituut en WUR geeft hiervoor zinvolle voorzetten.
3. Wat in de LBI/WUR-notitie niet aan bod komt, is de noodzaak van regionale regie op de ingezette vergroeningmaatregelen. Het maatregelenmenu moet een oplossing bieden voor regionale knelpunten, c.q. bijdragen aan regionale doelen. Daarbij is lang niet elke maatregel overal zinvol, ook niet in het ‘eco scheme light’ dat het beste uit de bus lijkt te komen. Bovendien is in de regio een zorgvuldige afstemming met de maatregelen in het kader van het agrarisch natuurbeheer nodig om optimale vergroeningswinst te bereiken. Daarvoor is het ook nodig dat de mogelijkheden worden vergroot om vergroeningsinspanningen regionaal te ‘verevenen’. In onze ogen kunnen de veertig gebiedscollectieven hierin een belangrijke rol spelen. Wij roepen u op om in het nieuwe GLB meer ruimte te creëren (inhoudelijk en financieel) voor regionale sturing.
4. Binnenkort starten onder regie van BoerenNatuur en LTO zeven pilotprojecten om te oefenen met regionaal maatwerk en een grotere regierol voor collectieven. De lessen die hieruit volgend jaar beschikbaar komen, kunnen goed worden gebruikt voor de verdere vormgeving en implementatie van het nieuwe GLB. Wij houden u hiervan graag op de hoogte.

BoerenNatuur
Utrecht, 1 oktober 2018



Op weg naar een groener GLB

ACHTERGROND

De komende jaren wordt het GLB opnieuw herzien om in 2021 beter te zijn toegerust voor de actuele opgaven waarvoor de landbouw en de rest van de samenleving staan. De GLB-herziening van 2014 bracht voor het werkveld van BoerenNatuur twee belangrijke veranderingen met zich mee: de introductie van de vergroening in de eerste pijler en een formele status voor collectieven in de tweede pijler. Over het laatste zijn we zeer te spreken. Over de effectiviteit van de vergroening veel minder – en daarin zijn we niet de enige. Wil het GLB daadwerkelijk een natuurinclusieve landbouw dichterbij brengen, dan moeten de ‘groene onderdelen’ aanzienlijk worden aangescherpt.

Hoewel we niet de illusie hebben dat het beleid in 2021 helemaal op de schop gaat, zijn er wel bemoedigende signalen over de toekomst van het GLB. Zo overweegt de Europese Commissie een grotere speelruimte voor de lidstaten voor de invulling van het beleid en een sterkere regionalisering van doelen en maatregelen. En het kabinet bepleit in zijn GLB-brief van afgelopen zomer bovendien een omslag naar betaling voor maatschappelijke diensten, waaronder vergroening, en een sterkere rol van collectieven bij de invulling daarvan.

In deze notitie formuleert BoerenNatuur zijn ideeën voor het GLB na 2020. De ideeën zijn mede gebaseerd op het rapport *Vergroening, agrarisch natuurbeheer en collectieven* dat BoerenNatuur voorjaar 2017 uitbracht. Daarnaast sluiten ze aan bij ons standpunt over natuurinclusieve landbouw van begin 2017.

BELANG GLB VOOR DUURZAME, NATUURINCLUSIEVE LANDBOUW

BoerenNatuur streeft een landbouw na die op alle fronten meer rekening houdt met de natuur. Een landbouw die zorgvuldig omgaat de natuurlijke hulpbronnen voor de agrarische productie, die begeleidende flora en fauna beschermt en bevordert en die schadelijke invloeden op omliggende natuur zoveel mogelijk beperkt. Een landbouw die tegenwoordig ‘natuurinclusief’ wordt genoemd. Wij zien het GLB als één van de belangrijkste instrumenten om zo’n landbouw dichterbij te brengen. Het GLB heeft namelijk een grote reikwijdte: het beleid, en in het bijzonder het vergroeningsbeleid, kan in beginsel zo’n 80% van alle landbouwgrond bereiken. Dat is aanzienlijk meer dan het bereik van het agrarisch natuurbeheer. Alleen de keten heeft een vergelijkbare reikwijdte. Maar die kan op korte termijn onvoldoende ‘vergroeningskracht’ ontwikkelen om dat potentieel ook daadwerkelijk te benutten. Alleen al doordat Nederland een belangrijk deel van zijn producten exporteert.

Om een serieuze rol te spelen in de stimulering van natuurinclusieve landbouw, moet het GLB wel veranderen, met name op het onderdeel vergroening. De belangrijkste handicaps:

- vergroening levert niet op wat we gehoopt hadden. De invulling met vanggewassen is dominant, donkergroene invullingen zijn vrijwel niet gekozen. De meeste graslandbedrijven hoeven zelfs helemaal niets te doen omdat de plicht tot

- behoud van blijvend grasland (Natura 2000-gebieden uitgezonderd) alleen op landelijk niveau is ingevuld;
- er is geen sturing op de vergroeningsmaatregelen, de situering is volstrekt willekeurig;
 - er zijn geen mogelijkheden voor maatwerk, waardoor er niet kan worden ingespeeld op het landschap, het grondgebruik en de 'vergroeningsprioriteiten' ter plekke;
 - vergroening en agrarisch natuurbeheer worden bijna overal los van elkaar ingevuld. Zo worden kansen gemist voor waardevolle kruisbestuiving.

Hierna schetsen we hoe deze knelpunten naar ons idee kunnen worden opgelost. We schetsen daarbij soms vergezichten voor de langere termijn, maar formuleren vooral ook concrete voorstellen die op korte termijn kunnen worden gerealiseerd.

HOOFDLIJNEN VAN DE GEWENSTE OMSLAG

Kernbegrippen in de visie van BoerenNatuur op het GLB zijn:

Ambitieuze vergroening, ambitieus budget. Er wordt alleen betaald voor welomschreven, effectieve maatregelen. Om de Nederlandse ambities waar te maken, is daarbij ook een grotere som 'groen geld' nodig. Daarbij vervalt – in ieder geval voor grondgebruikers – de scheidslijn tussen eerste- en tweede-pijlergeld. De overheid verwijdert averechtse prikkels uit het GLB en richt de bestedingen (nog) sterker op natuurinclusieve bedrijven.

Regionaal maatwerk. Er komen veel meer mogelijkheden om de vergroening in te vullen. Op basis van regionale prioriteiten en een breed keuzemenu worden maatwerkpakketten samengesteld. Die zijn zo samengesteld dat iedere grondgebruiker in beginsel een zinvolle bijdrage kan leveren. Bedrijven kunnen er ook voor kiezen om hun bijdrage 'af te kopen' en elders te laten realiseren.

Grotere rol van collectieven. Hun rol in de totale vergroening (pijler 1 en 2) wordt groter, te beginnen met die van 'coördinator' voor maatregelen die regionale sturing behoeven om effectief te zijn, zoals in het agrarisch natuurbeheer. Hun toenemende rol is in balans met de ontwikkeling die zij zelf moeten doormaken om hieraan op adequate wijze invulling te geven.

We werken deze hoofdlijnen hierna in meer detail uit.

VERGROENING: MEER AMBITIE EN MAATWERK GEWENST

BoerenNatuur streeft naar een ambitieuzere, maar tegelijk flexibeler en sterker geregionaliseerde vergroening. Daarbij is er (althans voor de grondgebruiker) geen onderscheid meer tussen groene prestaties in de eerste of tweede pijler. Wij staan het volgende systeem voor:

- Er komt een diensten-, c.q. contractenstelsel voor alle groenblauwe prestaties in eerste en tweede pijler. Er wordt alleen betaald voor welomschreven diensten die uitstijgen boven het niveau van wettelijke verplichtingen en 'goede landbouwpraktijk'. Het GLB maakt in 2021 een wellicht niet volledige, maar op zijn minst substantiële omslag in deze richting.
- Er komt een landelijke lijst met een breed scala aan vergroeningsmaatregelen voor een breed scala aan doelen: biodiversiteit, landschap, bodem, water en klimaat. De lijst

heeft een adequate balans tussen licht- en donkergroene maatregelen, c.q. tussen breed toepasbare maatregelen en maatregelen die selectief moeten worden ingezet. Zo kan per gebied een evenwichtige en effectieve 'vergroeningspiramide' worden samengesteld.

De lijst bevat drie typen diensten:

- 'passieve diensten' zoals het handhaven van landschapselementen of een kleinschalig landschap. Deze prestaties moeten duidelijk en operationeel worden gedefinieerd;
- actieve diensten die breed kunnen worden ingezet en individueel kunnen worden gecontracteerd ('altijd goed'-maatregelen);
- actieve diensten die selectief worden ingezet en alleen effectief zijn bij regionale sturing op situering en uitvoering.

De landelijke lijst van vergroeningsmaatregelen bevat puntenscores per maatregel. Als een bedrijf voldoende punten heeft verzameld, ontvangt het zijn vergroeningspremie. Deze lijst wordt voor verschillende doelen ingezet: het GLB, natuurinclusieve landbouw, keteninitiatieven (denk aan initiatieven zoals het Biodiversiteit+ certificaat, St. Veldleeuwierik, de biodiversiteitsmonitor van o.a. FrieslandCampina). Zo worden overheids- en keteninitiatieven gestroomlijnd en wordt een wildgroei aan meetlatten en certificaten voorkomen.

Per regio wordt een selectie van maatregelen gemaakt naar gelang de belangrijkste vergroeningsprioriteiten en het karakter van de bedrijven en het grondgebruik ter plekke. Op basis van de regionale duurzaamheidsopgaven stelt Nederland hiertoe regionale prioriteiten vast. Deze bepalen vervolgens de maatregelensets waaruit bedrijven kunnen kiezen om aan hun vergroeningsopgave te voldoen.

Vergroening wordt een verdienmodel en heeft niet langer als uitgangspunt dat hooguit het inkomensverlies van maatregelen mag worden gecompenseerd. De betaling wordt bij voorkeur gekoppeld aan de betekenis van de maatregel voor vergroening, zodanig dat het voor bedrijven aantrekkelijk wordt om deel te nemen.

EEN GAANDEWEG GROTERE ROL VOOR COLLECTIEVEN

De collectieven krijgen een grotere rol bij het invullen van de vergroening, ook in de huidige eerste pijler (even daargelaten welke pijlerstructuur het nieuwe GLB zal kennen). In de ideale situatie ziet die er als volgt uit: op basis van de doelen voor hun gebied maken zijn de regionale 'blauwdruk' voor optimale vergroening, combineren dit met de bedrijfsplannen en maken hierover maatwerkafspraken met de grondgebruikers. Het gaat dan vooral om maatregelen die regionale sturing behoeven. In het BoerenNatuur-rapport "Vergroening, agrarisch natuurbeheer en collectieven" is een aanzet gedaan tot een tweedeling in maatregelen die eigenlijk altijd en overall effectief zijn en maatregelen die sturing behoeven om effectief te zijn. Op de langere termijn wordt daartoe idealiter alle 'groene geld' gecombineerd in één budget of één pijler en krijgen de collectieven voor een belangrijk deel van de vergroeningsmaatregelen de positie van 'eindbegunstigde', net als nu in het agrarisch natuurbeheer.

Voor de korte termijn gaan we ervan uit dat dit alles nog niet realiseerbaar zal zijn. Bovendien moeten veel collectieven ook nog naar zo'n nieuwe rol toegroeien. Daarom moet de toename van hun rol in balans zijn met hun ambities en capaciteiten. Een rol die zij

in de komende GLB-periode al wel goed kunnen spelen, is die van 'vergroeningscoördinator', waarbij collectieven de bevoegdheid krijgen om een deel van de maatregelen die boeren willen treffen te kunnen beoordelen en bij goedkeuring te voorzien van een 'vinkje'. Die bevoegdheid moet expliciet in de regelgeving worden ingebouwd.

Met dit alles wordt het takenpakket van de collectieven gaandeweg uitgebreid. Zij worden daartoe aanvullend gecertificeerd en de taakverruiming wordt ook financieel mogelijk gemaakt. Daarnaast zal het mogelijk blijven dat bedrijven individueel de vergroening invullen, namelijk waar het gaat om maatregelen die altijd en overal effectief zijn. Om de regionale invulling niet uit te hollen, komen er prikkels die collectieve invulling aantrekkelijk maken.

MEER 'GROEN GELD' NODIG

Door een effectievere besteding van het huidige vergroeningsgeld kan al een behoorlijke effectiviteitsslag worden gemaakt. Maar wil Nederland zijn groene ambities daadwerkelijk waar kunnen maken, dan is meer geld nodig. Wij hebben een robuust 'groen budget' van € 450 à € 500 mln. per jaar voor ogen. Denkend vanuit de huidige pijlerstructuur kan dat als volgt worden gerealiseerd:

- het aandeel vergroeningsgeld in pijler 1 wordt verhoogd van 30 naar 50%. Hoewel het ongewis is wat straks het totale pijler-1-budget zal zijn, zal 50% hiervan overeenkomen met een bedrag van ongeveer € 350 mln. Dit geld wordt aanzienlijk effectiever besteed dan nu het geval is;
- het budget voor agrarisch natuurbeheer (pijler 2) wordt verdubbeld van € 60 naar € 120 mln.

VERGROENING BREED OPPAKKEN

Wil de agrariër bij al zijn bedrijfsbeslissingen sterker rekening houden met natuur, dan is het is van groot belang dat 'op het erf' alle pijlen dezelfde kant op wijzen, zowel binnen als buiten het GLB. Daartoe moeten allereerst alle averechtse prikkels uit het GLB worden verwijderd. Binnen het GLB kunnen bijvoorbeeld de POP-budgetten voor innovatie en investeringen (nog) sterker op vergroening worden gericht. Voor de keten ligt er een belangrijke opgave om de bestaande duurzaamheidsinitiatieven op te schalen en groene prestaties tot vast onderdeel te maken. Voor de overheid ligt er een fraaie taak om ook andere onderdelen van het beleid (verder) te vergroenen: het fiscale stelsel, het grondbeleid, de vergunningverlening etc. Hier liggen legio kansen om – afgestemd met de prikkels vanuit het GLB – bedrijven te stimuleren zich in groene richting te ontwikkelen.

BoerenNatuur
Utrecht, 15 oktober 2017