

Vergaderjaar 2021–2022

28 625

Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Nr. 298

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 september 2021

Dit najaar staan we voor een aantal belangrijke beslissingen die bepalend zijn voor de toekomst van de landbouw in Nederland. Om de sector toekomstbestendig te maken, te kunnen voldoen aan Europese verplichtingen en tegemoet te komen aan de uitdagingen van de Green Deal, de Boer-tot-Bord strategie, de Europese Biodiversiteitstrategie en het Klimaatakkoord is een omslag nodig. Tegelijk moeten we oog houden voor de leefbaarheid van een vitaal platteland en voedselzekerheid. Het GLB-NSP voor 2023–2027 speelt hier een belangrijke rol in. Het concept NSP zal de komende maanden zijn beslag moeten krijgen gezien de deadline voor indiening in Brussel uiterlijk eind december 2021.

De daarvoor benodigde helderheid over de Europese kaders is inmiddels grotendeels verkregen. Na een politiek akkoord over de drie nieuwe GLB-verordeningen zijn deze eind juli door het voorzitterschap van de Raad naar het Europese Parlement gestuurd met oog op definitieve besluitvorming in oktober of november. De Europese Commissie bereidt nog wel secundaire wetgeving voor waarover lidstaten en deels ook het Europees Parlement besluiten dienen te nemen.

Met deze brief wil ik uw Kamer informeren over de stand van zaken en betrekken bij de dilemma's en de keuzen die te maken zijn. Uw Kamer heeft daarvoor ook op 29 juni de publieksversie met de hoofdlijnen van het NSP ontvangen (Kamerstuk 28 625, nr. 294) en onlangs het WUR-rapport «Naar een doeltreffend en doelmatig Nationaal Strategisch Plan» (Kamerstuk 28 625, nr. 297).

Inleiding

De landbouw speelt een belangrijke rol bij grote duurzaamheidsuitdagingen zoals klimaat, water-, bodem- en luchtkwaliteit, stikstof en

biodiversiteit. Bij de aanpak van die uitdagingen streef ik een integrale en gebiedsgerichte benadering na. Ik wil het GLB inzetten om agrarische bedrijven toekomstbestendiger te maken en boeren belonen voor maatschappelijke prestaties ten aanzien van die uitdagingen en zo bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van lucht, bodem, water en de aanpak van klimaatverandering en het herstel van biodiversiteit. Subsidies worden meer dan voorheen gericht ingezet om agrariërs die zich inspinnen om de omslag te maken naar een nieuw soort landbouw te belonen en te stimuleren. Dat is in lijn met de Nederlandse inzet bij de Brusselse onderhandelingen over de hervorming van het GLB om meer het accent te leggen op doelgerichte betalingen voor investeringen in klimaat en leefomgeving en minder op basisinkomenssteun, en met de motie van het lid Tjeerd de Groot om het belastinggeld te besteden aan de beloning van boeren en aan doelen waar alle Nederlanders iets aan hebben (Kamerstuk 21 501-32, nr. 1321).

Het motto van het Nederlandse Strategisch Plan «Het GLB gaat toekomstbestendig boeren beter belonen» past daarbij. Alle doelen moeten in samenhang aan de orde komen, afhankelijk van de behoeften van de lidstaat. Daarin is de lidstaat niet helemaal vrij, het GLB kent een aantal Europese vereisten. Bovendien heeft de Europese Commissie aan elke lidstaat een aantal aanbevelingen gedaan met het oog op de doelen en verwacht zij dat lidstaten zich die aanbevelingen ter harte nemen (Kamerstuk 28 625, nr. 288). Anders dan voorheen zal in het nieuwe GLB de lidstaat vooral afgerekend worden op het leveren van prestaties. Het kabinet is voorstander van dit nieuwe model.

Het GLB is geen normerend of regulerend instrument, maar een subsidiekader¹. Deelname aan het GLB is vrijwillig voor de boer. Met de subsidies en de daaraan verbonden voorwaarden wordt getracht de gewenste transitie naar toekomstbestendig boeren en kringloplandbouw te bevorderen. Er is daarin een delicate balans tussen de ambitie van het beleid en de aantrekkelijkheid voor de boer om mee te doen: mochten de voorwaarden te weinig ambitieus zijn, dan zal de bijdrage aan de beleidsdoelen te beperkt blijven en het GLB als subsidie-instrument niet doeltreffend zijn. En andersom, als de van de boeren gevraagde inzet te hoog is en de kosten-batenbalans voor de boeren negatief uitpakt, zullen zij niet deelnemen (en worden de beleidsdoelen ook niet bereikt). Daarbij moet er ook aandacht zijn voor zekerheid zodat boeren vooruit kunnen plannen en bouwen aan een toekomstbestendig verdienmodel: rendabel, duurzaam en inpasbaar in het boerenlandschap.

Financiële kaders

Voor de keuzen in het NSP zijn uiteraard de beschikbare middelen en de regels die daarvoor gelden zeer relevant. De budgetten voor het GLB voor de periode 2021–2027 zijn door de Europese Raad en het Europees Parlement vastgesteld in het Meerjarig Financieel Kader. Voor Nederland is jaarlijks beschikbaar: 717 mln euro uit ELGF (eerste pijler) en 73,3 mln euro uit het ELFPO (tweede pijler). Dat is 5%, respectievelijk 15% lager dan het gemiddelde voor het GLB 2014–2020. Er is enige flexibiliteit tussen de pijlers. Maximaal 25% van het eerstepijlerbudget mag worden overgeheveld naar de tweede pijler; aanvullend mag nog 15% overgeheveld worden, mits dat besteed wordt aan klimaat- en leefmilieu-interventies in de tweede pijler. Ook overheveling van ELFPO naar ELGF is overigens mogelijk; bepaalde landen met een relatief groot tweedepijlerbudget maken daar gebruik van. Voor Nederland is dat geen optie, omdat de

¹ Het GLB omvat het Europees Landbouw Garantiefonds – ELGF (eerste pijler) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling – ELFPO (tweede pijler).

ambitie op het gebied van leefomgeving en klimaat op basis van de strategischplanverordening (SPV) niet omlaag mag gaan (*no back sliding*).

De SPV, die in Europa is vastgesteld, kent een aantal voorschriften voor de allocatie van de budgetten. Zo is er een oormerkingspercentage overeengekomen van minimaal 25% van de eerste pijler (na overheveling) voor ecoregelingen voor klimaat, leefomgeving en dierenwelzijn. Er zijn flexibiliteitsbepalingen in 2023–2024, die beperkt ook gelden in 2025–2026 om onbenutte middelen te voorkomen. Een lagere besteding aan ecoregelingen moeten wel later in de looptijd van het NSP gecompenseerd worden.

Het akkoord omvat ook een verplichte herverdeling van 10% van de directe betalingen ten faveure van kleinere boeren. Dit heeft geen invloed op de omvang van het budget voor de inkomenssteun, wel op de verdeling ervan. Een bedrag ter grootte van minimaal 3% van het eerstepijlerbudget moet worden besteed aan specifieke steun aan jonge boeren via eerste- of tweedepijlerinterventies, waarbij investeringen (tweede pijler) voor de helft mee mogen tellen.

Het oormerkingspercentage voor interventies in de tweede pijler gericht op klimaat en leefomgeving (via Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer, gebieden met natuurlijke of wettelijke beperkingen en biologische landbouw) is verhoogd van 30 naar 35%. Voor Nederland lijkt dat minder relevant, aangezien Nederland met ongeveer 60% nu al ruim boven dit percentage zit. Aandachtspunt is wel dat de Commissie ook het *no-backsliding* principe hanteert en er op toe zal zien dat in de inzet op klimaat en leefomgeving in de tweede pijler in het NSP minstens zo groot is als in de transitieperiode 2021–2022. Verder blijft het reeds bestaande minimum van 5% van de tweede pijler voor Leader gelden. Dat zijn lokale initiatieven waaraan boeren en andere partijen kunnen deelnemen. Er zijn ook maximum percentages, zoals voor technische bijstand (4% van de tweede pijler), 3% van de eerste pijler voor sectorale steun aan andere sectoren dan groente en fruit en voor vrijwillig gekoppelde steun in de eerste pijler (13%, plus 2% voor eiwitgewassen).

Voor interventies in de tweede pijler die gefinancierd worden uit het toegewezen ELFPO-budget is nationale cofinanciering verplicht. In het nieuwe GLB is de verhouding generiek 43% EU-bijdrage en 57% nationaal. Er geldt een uitzondering voor ANLb, gebieden met wettelijke beperkingen, EIP (European Innovation Partnerships) en Leader (minimaal 20% nationaal). Middelen afkomstig van overheveling mogen zonder nationale cofinanciering worden ingezet.

Inhoudelijke keuzen

Uit de voorlopige analyse van de GLB-doelstellingen en de SWOT analyse van de WUR zijn 31 «behoeften» (opgaven) naar voren gekomen. Als prioritair zijn aangewezen de uitdagingen op het gebied van klimaat en bodem, stikstof, water, biodiversiteit, landschap, dierenwelzijn en de positie van de boer, financieel en in de keten. Deze behoeften en prioriteiten sluiten aan bij de 14 aanbevelingen van de Europese Commissie voor het strategische plan van Nederland. Uw Kamer heeft daarover mijn appreciatie op 26 april 2021 ontvangen (Kamerstuk 28 625, nr. 288). Om deze uitdagingen aan te gaan is er met provincies en waterschappen voor gekozen om voor het NSP een focus uit te werken die zowel nadruk legt op biodiversiteit, milieu en klimaat via de Groenblauwe Architectuur (GBA) als op innoveren en investeren om verdienmodellen te ontwikkelen, gesteund vanuit het horizontale doel «modernisering» (kennis).

WUR onderzoek

Op verzoek van het interbestuurlijke programmteam NSP heeft de WUR een onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit en doelmatigheid van mogelijke invullingen van het NSP. De WUR concludeert in haar rapport² dat de belangrijkste opgaven voor de Nederlandse landbouw liggen op het gebied van duurzaamheid: klimaat, milieu en biodiversiteit. Ook is een aantal scenario's voor de inzet van de middelen onderzocht. Om de doeleffectiviteit te vergroten wordt onder andere geadviseerd om zoveel mogelijk een gebiedsgerichte aanpak te volgen. De duurzaamheidsdoelen komen dan het meest binnen bereik. Dat geldt voor klimaat (veenweide), stikstof (bufferzones Natura 2000-gebieden), biodiversiteit (habitats van soorten), ecosysteemdiensten en water (verschillen in opgaven tussen stroomgebieden). Hierbij geeft de WUR een voorkeursscenario aan waarin 30% van de eerstelijnermiddelen wordt overgeheveld naar de tweede pijler.

Voor de volledigheid treft uw Kamer ook aan het achtergrond rapport bij de SWOT (sterkte zwakte) analyse die eerder aan uw Kamer verstuurd is (zie bijlage)³.

Ik deel de urgentie van de door de WUR benoemde ecologische opgaven. Het bevestigt de eerder door het bestuurlijk overleg aangebrachte focus op groenblauwe architectuur en op investeren en innoveren. Extra inzet op kennis en advies gericht op duurzaamheid daarbij is belangrijk. Ik ben het met de WUR eens dat een gebiedsgerichte aanpak effectief is voor de aanpak van urgente zaken als klimaat, stikstof en Natura2000. Hier past maatwerk in de regio of in sectoren. Dat kan door gerichtere inzet van directe betalingen in de eerste pijler, maar ook door extra inzet op ANLb, samenwerkingsprojecten en interventies voor gebieden met wettelijke beperkingen (N2000 en KRW). Extra nationale financiering ligt voor de hand, gelet op de omvang van deze opgaven. Het tweede WUR scenario met 30% overheveling geeft daarbij bruikbare elementen, waarbij ik wil aanmerken dat het belangrijk is dat boeren blijven meedoen aan het GLB.

Groenblauwe Architectuur (GBA)

De GBA steunt op de pilaren van de eerste pijler: conditionaliteiten (de voorwaarden voor grondgebonden steun uit eerste en tweede pijler), ecoregelingen (eenjarige stimuleringsregeling) en tweede pijlerinterventies als het (meerjarige) Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) en samenwerkingsprojecten. Met een hogere conditionaliteit wordt het lastiger om boeren te verleiden om mee te doen aan ecoregelingen of ANLb, omdat die qua ambitieniveau immers verder moeten gaan dan de basisvoorwaarden van de conditionaliteit. Hier speelt ook mee dat het over het algemeen effectiever is te belonen voor specifieke geleverde diensten, dan «one-size-fits-all» deelnemingsvoorwaarden op te leggen via de voorschriften van de conditionaliteit. Ten algemene is de koers voor het NSP dan ook de conditionaliteiten laagdrempelig in te vullen, dicht bij de EU-voorschriften van de SPV.

Andere dilemma's hebben betrekking op de effectiviteit van ecoregelingen die in de eerste pijler zitten versus de tweedepijlerinterventies in generieke landsdekkende opgaven en in gebiedsspecifieke opgaven. De eerstelijnermaatregelen moeten meer bijdragen aan generieke verduurzaming op het gebied van bodem, water en gewasbescherming, waarbij regionale accenten worden aangebracht. Voor sommige doelen als

² <https://doi.org/10.18174/552685>

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

klimaat, herstel biodiversiteit of regionale en gebiedsgerichte opgaven, ligt het voor de hand om die ook langs de weg van de meerjarige tweedepijlerinterventies en samenwerkingsprojecten op te pakken. Dit is ook in overeenstemming met het voornoemde WUR-advies.

Conditionaliteiten

Het in juni bereikte Europese akkoord bevat nieuwe minimale vereisten en uitzonderingen daarop voor de Goede Landbouw- en milieuCondities (GLMC's). In lijn met het bovenstaande is mijn uitgangspunt om dicht bij de Europese baseline te blijven en te kijken met welke invulling een grotere doeffectiviteit mogelijk is, met daarbij voldoende ruimte voor beloning van prestaties via bijvoorbeeld de ecoregelingen. Daarnaast zoek ik naar consistentie met het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn. De invulling vergt ook overleg met de Europese Commissie. Een aantal GLMC's heeft in de Nederlandse situatie significante impact en kan tot discussie leiden. Hieronder licht ik toe welke opties momenteel besproken worden.

- GLMC 2 (bescherming veengebieden en wetlands): gezien de rol die veengebieden spelen in de broeikasgasemissies en voor bijvoorbeeld weidevogels, ligt (ook vanuit perspectief van de Europese Commissie) een effectieve invulling in de rede. Mogelijke elementen zijn het respecteren van het peilbesluit, het uitsluiten van andere teelten dan gras en natte teelten, en een ploeg- en omzetverbod voor blijvend grasland. Mijn voorkeur gaat uit naar een combinatie van deze elementen, bijvoorbeeld handhaving van het peilbesluit en het ploeg- en omzetverbod voor blijvend grasland. De precieze implicaties hiervan moeten nog nader in beeld worden gebracht. Aangezien deze voorschriften extra kosten met zich meebrengen, zou in de betreffende gebieden een hogere basisinkomenssteun aan de orde kunnen zijn (via artikel 18.2 SPV).
- GLMC 4 (bufferstroken): in de SPV is opgenomen dat bufferstroken langs watergangen 3 meter breed moeten zijn. Er is een mogelijkheid voor onderbouwde uitzonderingen voor gebieden met veel sloten. Dergelijke gebieden zijn in Nederland aan de orde, maar daarbij zal Nederland zeker niet als één gebied beschouwd kunnen worden. Ik streef hierbij uiteraard naar consistentie met de bufferstroken van het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn.
- GLMC 8 (gewasrotatie en diversificatie): in de verordening is opgenomen dat wisseling van gewas tenminste jaarlijks op perceelsniveau moet plaatsvinden. Lidstaten mogen onder bepaalde voorwaarden ook andere praktijken toestaan ter bevordering van de bodemkwaliteit, waaronder gewasdiversificatie. Lidstaten *mogen* bedrijven uitzonderen van deze verplichting als zij op meer dan 75% van het subsidiabele landbouwareaal blijvend grasland, productie van grassen of ander kruidachtig voeder of gewassen onder water hebben, of wanneer zij maximaal 10 ha bouwland hebben. Voor het NSP werd eerder overwogen om als voorwaarde op te nemen dat eenmaal per 4 jaar een rustgewas geteeld moet worden. Omdat hierbij anders dan in de verordening wel gespecificeerd wordt welke gewassen geteeld mogen worden, zou dit gezien kunnen worden als een betere praktijk. We zullen echter moeten bezien of dit voldoende strookt met de tekst van het akkoord. Een jaarlijkse gewaswisseling zou in bepaalde gebieden in Nederland bezwaarlijk zijn en lijkt ook niet altijd noodzakelijk met het oog op de bodemkwaliteit, bijvoorbeeld bij de teelt van granen. De invulling van GLMC 8 zal nader moeten worden bezien en moeten worden besproken met de Europese Commissie. Ook voor GLMC8 is goede afstemming met het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn belangrijk. Zoals aangegeven in mijn brief over dit Actieprogramma

- (Kamerstuk 33 037, nr. 399) streef ik ernaar de overgang naar duurzame bouwplannen te stimuleren en te faciliteren met het nieuwe GLB.
- GLMC 9a (niet productief areaal): in de Verordening is opgenomen dat een landbouwer (a) minimaal 4% van zijn bouwland moet bestemmen als niet-productief areaal en landschapselementen, met inbegrip van braakliggende grond. Landschapselementen kunnen bijvoorbeeld zijn houtwallen en heggen, maar ook sloten. (b) Wanneer een landbouwer zich ertoe verbindt ten minste 7% van zijn bouwland te wijden aan niet-productieve oppervlakten en kenmerken, met inbegrip van braakliggende grond, dan kan daarvan het meerdere boven 3% via de ecoregeling kan worden vergoed. (c) Daarnaast kan een landbouwer die tenminste 7% van zijn bouwland aanmerkt als niet-productief areaal het meerdere boven 3% invullen met vanggewassen of stikstofbindende gewassen, geteeld zonder gewasbeschermingsmiddelen. Voor vanggewassen geldt een wegingsfactor van 0,3. Ook hier *mogen* lidstaten bedrijven waar minimaal 75% van het areaal grasland en dergelijke betreft (zie GLMC 8) of met maximaal 10 ha bouwland uitzonderen. Ik overweeg om bij optie (c) de invulling met vanggewassen in Nederland niet toe te staan, omdat het meetellen van vanggewassen in de huidige vergroening heeft geleid tot greenwashing van bestaande praktijken en daarmee niet tot meer biodiversiteit. Ook dit zal met de Europese Commissie moeten worden besproken. Of bedrijven met veel grasland en dergelijke, of een bouwlandareaal van maximaal 10 ha van GLMC 8 en 9a worden uitgezonderd, wil ik nader bezien. Uitgangspunt moet zijn dat ieder bedrijf naar vermogen een eerlijke bijdrage levert aan de verduurzamingsopgave, maar ook uitvoeringslasten spelen hierbij een rol.

Ecoregelingen

Ecoregelingen geven de mogelijkheid tot doelgerichte inzet van middelen, in tegenstelling tot de basisinkomenssteun, om zo de transitie te versnellen. Het benutten van de flexibiliteit en de samenhang van eerstestapjelermaatregelen – stok versus wortel – zal de effectiviteit van het GLB als subsidie-instrument doen vergroten voor het behalen van de LNV-opgaven en de transitie naar kringlooplandbouw versnellen. In Nederland wordt momenteel gewerkt aan één ecoregeling, welke landsdekkend beschikbaar wordt gemaakt middels een puntensysteem voor klimaatmitigatie en bodem-, water- en landschapsopgaven (denk aan koolstofvastlegging, bodemkwaliteit, waterkwaliteit, vermindering gewasbeschermingsmiddelen en basiskwaliteit natuur). Bodem en klimaat zijn nauw verbonden. In het voorgenomen puntensysteem moet de boer een minimaal aantal punten realiseren voor elk van de doelen biodiversiteit, bodem, water, klimaat en landschap. Afhankelijk van het behaalde aantal punten wordt er betaald op goud-, zilver- of brons-niveau. Met het puntensysteem is het ook mogelijk om regionale accenten aan te brengen en biologische landbouw te belonen. Biologische landbouw is «green by definition» en voldoet automatisch aan het niveau goud. Volgens de WUR is een gebiedsgerichte invulling van het NSP het meest effectief en doelmatig.

In de afgelopen maanden hebben praktijkproeven plaats gevonden om te toetsen of de ecoregeling zowel haalbaar in de praktijk als ambitieus en doeltreffend is (zie bijlage)⁴. Er werd met meer dan 100 boeren gesproken en aan de hand van hun bouwplannen bekeken welke effect de ecoregeling heeft. In de bijlage treft uw Kamer een voorlopige lijst van eco-activiteiten, waar nog verder aan gewerkt wordt⁵. De uitkomsten van

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

deze proeven zullen worden verwerkt in de uitwerking van de regeling. Een aandachtspunt daarbij is het vergroten van het aanbod van effectieve maatregelen voor de akkerbouw. Bijgaand ontvangt uw kamer het rapport van 7 september jl. Daarmee geef ik uitvoering aan de motie van het lid Van Campen van 24 juni 2021 (Kamerstuk 21 501-32, nr. 1310). De praktijkproeven zullen worden gecontinueerd om de ecoregeling verder te optimaliseren.

ANLb

Uit de evaluatie en de verkenning naar de verbreding van het ANLb blijkt dat het zich bewezen heeft als effectief instrument en zich goed leent voor een gebiedsgerichte aanpak (Kamerstuk 33 576, nr. 226). ANLb is één van succesvolle ervaringen waar het GLB-NSP op voort wil bouwen. Het draagt bij het behalen van de EU Vogel- en Habitatrichtlijn doelen en de doelen van de Kaderrichtlijn Water. De aanpak met de collectieven leent zich hier goed voor. Om een groter doelbereik en effectiviteit te realiseren heb ik met provincies en waterschappen afgesproken om in te zetten op uitbreiding van het ANLb areaal en de scope te verbreden naar klimaat en water en daarin het programma Natuur (Verbeteren kwaliteit buiten NNN / Natura 2000) mee te nemen. Dit vereist inzet van middelen die van de eerste naar de tweede pijler overgeheveld worden, mede met het oog op het aanvalsplan Grutto dat onderdeel wordt van het ANLb.

Aanvalsplan Grutto

Voor de NSP periode 2023–2027 heb ik samen met de provincies de ambitie uitgesproken om voor de uitvoering van het Aanvalsplan Grutto in totaal € 69,5 miljoen beschikbaar te stellen. Hiervoor voeg ik over de hele programmaperiode € 52,5 miljoen uit de overhevelingsmiddelen toe aan het budget voor Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb). Mijn ambitie is om ook voor de overige € 17 miljoen dekking te vinden. Hierover ga ik in overleg met provincies en onderzoek ik de mogelijkheden om verbinding te leggen met lopende programma's.

Kennis, innovatie en digitalisering

Het Agrarisch Kennis- en Innovatie Systeem (AKIS), het nieuwe GLB-netwerk en digitalisering worden samengevat onder de term «modernisering». Nieuw is dat er in Europa een grotere nadruk gelegd wordt op kennis en innovatie en dat er in het NSP ambitieuzer op zal worden ingezet. Het kabinet deelt die inzet. De echte veranderingen in de landbouw gebeuren door de beslissingen die aan de keukentafel of op het boerenerf genomen worden en vervolgens met collega's vertaald in een innovatie of samenwerking. De agrarische ondernemers lopen tegen veel uitdagingen aan die op het boerenerf bij elkaar komen. Ondersteuning in de vorm van coaching en adviezen is daarbij essentieel. Veel agrarische bedrijven zijn te klein en hebben alleen te weinig marktmacht om innovaties, nieuwe ketens of experimenten uit te voeren. Vandaar dat innovatie en ontwikkeling in groepen van ondernemers met andere belangrijke actoren een aantrekkelijke vorm is. In bijna alle behoefteanalyses voortkomend uit het GLB (maar ook uit nationale doelen) komen kennis en innovatie als belangrijke interventie maatregelen naar voren. Dat heeft een nauwe relatie met innovatie. Vanuit de tweede pijler kan een breed palet aan innovaties ondersteund worden die verdienvermogen en duurzaamheid bij elkaar brengen, denk aan precisielandbouw, kortere ketens en afzetmogelijkheden, strokenteelt maar ook aan stikstofmaatregelen.

Ten aanzien van AKIS is afgesproken om met de Commissie te kijken of het mogelijk is om het huidige systeem van private adviesdiensten te continueren. Daarvoor is het BAS-register (Bedrijfs Advisering Systeem) al aangepast om tegemoet te komen aan de wens om onpartijdige adviseurs te erkennen, extra ruimte voor training te bieden en betere verbinding met onderzoek en onderwijs. Het nieuwe GLB-netwerk krijgt een grote rol bij het sterker met elkaar verbinden van de verschillende actoren in AKIS.

Er is in het bestuurlijk overleg afgesproken de kennis- en innovatiediensten en projecten zowel nationaal als via de provincies aan te bieden. Argument hiervoor is dat stakeholders hebben aangegeven dat grotere projecten die over meerdere provincies heengaan nu moeilijker uitgevoerd kunnen worden. Tegelijkertijd blijft er behoefte om ook provinciaal maatwerk te kunnen leveren.

Ten aanzien van digitalisering is in het bestuurlijk overleg afgesproken hier geen aparte interventie maatregel voor op het stellen. Digitalisering is een hulpmiddel dat het beste via maatwerk bij de verschillende interventie maatregelen aandacht kan krijgen. Dit betreft bijvoorbeeld digitale kennisverspreiding, precisie landbouw, data uitwisseling, monitoring etc. Er zal geen budget via het GLB worden uitgetrokken voor digitale infrastructuur (snel internet).

Samenwerkingsprojecten

Ik ben positief over de mogelijkheden die de SPV biedt om verschillende vormen van samenwerkingsprojecten te ondersteunen. In het bijzonder wil ik noemen het Europees Innovatie Platform en de samenwerkingscategorie «overige». Deze kunnen een perspectief bieden voor de gebiedsgerichte opgaven in bijvoorbeeld veenweiden en rond stikstofgevoelige N2000 gebieden. Deze projecten omvatten niet alleen de samenwerking in strikte zin, maar ook de maatregelen die in dat verband uitgevoerd worden. Daarnaast initiëren en ondersteunen de mogelijkheden in de SPV de samenwerking in en tussen producentenorganisaties en mogelijk ook die voor brancheorganisaties. Samenwerking voor kwaliteitsregelingen, waaronder biologische landbouw, dierenwelzijn, kan een belangrijke steun zijn voor opbouw en stimulering duurzame ketens.

Investerings

Investerings kunnen aan veel doelen bijdragen en zijn belangrijk in de transitie naar een toekomstbestendige landbouw. Te denken valt aan stalaanpassingen of bijvoorbeeld irrigatie systemen. Er zijn productieve (met direct positief economisch effect voor het bedrijf) en niet-productieve (zonder direct positief economisch effect voor het bedrijf) investeringen. Het ligt in de rede om de niet-productieve investeringen (die veelal op verduurzaming zijn gericht) met een hoger subsidiepercentage te steunen.

Jonge landbouwers

Voor een toekomstbestendige landbouw blijft generatievernieuwing in de Nederlandse landbouw nodig. In lijn met het politiek akkoord dat minimaal 3% van het eerstelijnerbudget moet worden besteed aan jonge landbouwers, ga ik in het nieuwe GLB meerdere interventies inzetten om jongeren aan te moedigen te kiezen voor het agrarisch ondernemerschap. Naast de top up in de eerste pijler zal een deel van overgehevelde middelen worden ingezet voor vestigingssteun. Met deze nieuwe vorm van steun hoop ik bij te dragen aan het vergemakkelijken van bedrijfs-overname in de agrarische sector. Voor jonge landbouwers die al bedrijfshoofd zijn, blijft de investeringssteun bestaan.

Dierenwelzijn

Over de wens om dierenwelzijn te verbeteren zijn de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad het eens, en daarvoor is dan ook ruimte gemaakt in het nieuwe GLB. In hoeverre de mogelijkheden die het GLB hiervoor biedt, ook daadwerkelijk opgenomen worden in het Nederlandse NSP, wordt momenteel verkend en ook in het bestuurlijk overleg besproken. Daarbij wordt gekeken naar de haalbaarheid en effectiviteit van een diergebonden ecoregeling en regelingen op het gebied van investeringen, kennis, samenwerking en innovatie voor dierenwelzijn. Verder is het voornemen om de doelen dierenwelzijn, diergezondheid en verlaging van het antibioticumgebruik mee te nemen in regelingen voor investeringen en samenwerking.

Landschapselementen

Het behoud van landschapselementen valt in het nieuwe GLB onder conditionaliteit GLMC 9 (niet-productieve gebieden). Bovenop deze baseline is het voornemen om in het GLB via bijvoorbeeld ANLb, samenwerking en de ecoregeling de aanleg en het onderhoud een verdere impuls te geven. Bovendien zullen landschapselementen meetellen in het subsidiabele areaal, conform de wens van uw Kamer, zodat er ook een positieve prikkel ontstaat om landschapselementen te behouden en beheren.

De eerder aangekondigde Investeringsregeling Landschapselementen is verbonden met deze inzet. Deze investeringsregeling had tot doel een eerste slag te maken met de aanleg van landschapselementen in het landelijk gebied. In de voorbereiding en uitvoering daarvan zijn uitvoeringsproblemen (inclusief hoge uitvoeringskosten) naar voren gekomen. Aangezien een dergelijke regeling nu überhaupt pas een eerste realisatie van landschapselementen in de winter van 2022/2023 tot gevolg zou hebben, kies ik ervoor nu in te zetten op ondersteuning van aanleg van landschapselementen (in aanvulling op vergoedingen voor onderhoud) via het NSP. Al in gang gezette ontwikkelingen, onder meer voor een foto-applicatie om fysieke controles van landschapselementen tot een minimum te beperken, worden voortgezet en geïntegreerd in de verdere voorbereiding voor het NSP.

Financiële keuzen bij uitwerking NSP

Met de bestuurders van de provincies en waterschappen heb ik geconstateerd dat een verdere transitie en verduurzaming in de landbouw nodig is, gezien de grote uitdagingen waar de landbouw voor staat. Als leidend principe hebben we dan ook geformuleerd dat het nieuwe GLB maximaal moet bijdragen aan de noodzakelijke omslag naar een duurzame landbouw, terwijl het GLB als subsidie-instrument wel voldoende aantrekkelijk moet blijven om een zo groot mogelijke deelname en doeleffectiviteit te garanderen. Daarnaast was al uitgangspunt dat een deel van de middelen verschoven zou worden van basisinkomenssteun naar doelgerichte betalingen voor maatschappelijke diensten. Ik wil het GLB-instrumentarium toegankelijk maken voor zoveel mogelijk boeren en hen stimuleren én belonen om zoveel mogelijk bij te dragen aan maatschappelijke doelen. Ik wil hierin samen met de partijen zoeken naar een optimale balans. Belangrijke «draaiknoppen» daarin zijn de overheveling van de eerste naar de tweede pijler en het percentage van het resterende eerste pijlerbudget dat bestemd wordt voor ecoregelingen.

Voor het eerste jaar van de NSP-periode, 2023, heb ik in samenspraak met de provincies en waterschappen reeds besloten tot ophoging van de

tweede pijler met 15% van het eerste pijlerbudget, ofwel € 108 mln. Ik heb uw Kamer daar eerder over geïnformeerd (Kamerstuk 28 625, nr. 293). In het huidige GLB was dat de laatste jaren circa 10%. Om redenen die hierboven zijn toegelicht, neig ik ernaar de overheveling in de loop van de programmaperiode verder te laten toenemen om een effectieve gebiedsgerichte aanpak van de grote opgaven mogelijk te maken. De ambities zijn hier fors hoger en vergen daarmee een groter budget in de tweede pijler.

Voor de ecoregelingen moet, zoals gezegd, tenminste 25% van het resterende eerste pijlerbudget gereserveerd worden. Dat is de afgesproken 15% overheveling voor 2023 een bedrag van € 152 mln. Dat budget zou ik in de loop van de programmaperiode op peil willen houden. Zou de overheveling in de loop van de tijd toenemen dan betekent dit een verdere daling van het bedrag dat beschikbaar is voor de basisinkomenssteun.

Conclusie

Het GLB kan ingezet worden om een zo groot mogelijke omslag in de landbouw te bewerkstelligen en bij te dragen aan oplossingen voor de grote opgaven op het gebied van klimaat, bodem, water, stikstof en biodiversiteit. Daarmee zal het NSP naast ondersteuning van generieke maatregelen in de eerste pijler een sterke gebiedsgerichte invulling moeten krijgen. Dat vergt een groter budget in de tweede pijler. Dit is ook het advies van het recente WUR-rapport.

Met deze benadering, en een focus op de groenblauwe architectuur, op innoveren en investeren (inclusief kennis) en een gebiedsgerichte aanpak wordt tegemoet gekomen aan de motie van de leden Tjeerd de Groot en Boswijk (Kamerstuk 21 501-32, nr. 1319) om het Nationaal Strategisch Plan verder uit te werken, waarbij een zo groot mogelijk budget beschikbaar is voor innovatie, investeringen en agrarisch natuur- en landschapsbeheer in een meer gebiedsgerichte benadering, waarbij ook diensten van boeren op het gebied van onder andere bodem, water, emissies en dierenwelzijn kunnen worden aangeboden en vergoed.

Om op tijd klaar te zijn is besluitvorming over een aantal belangrijke voorliggende kwesties (zoals de hoogte van de overheveling, het percentage en inzet van ecoregelingen, de inrichting en nationale financiering van de tweede pijler) eind oktober noodzakelijk. Niet alleen is er voldoende tijd nodig om de uitvoering goed voor te bereiden, ook boeren moeten tijdig worden meegenomen worden in de veranderingen. De ontwikkelingen binnen het NSP hebben immers een grote invloed op hun bedrijfsvoering.

Hiermee heb ik uw Kamer geïnformeerd over de stand van zaken, de dilemma's en keuzen van het NSP. Naar goede gewoonte ontvangt uw Kamer steeds zo snel mogelijk alle onderliggende stukken en rapporten, opdat deze betrokken kunnen worden in de beraadslaging. Graag ga ik over de inzet op het GLB-NSP met uw Kamer in gesprek.

Het is van belang om te komen tot een Plan dat recht doet aan de opgaven waarmee de landbouw geconfronteerd wordt en dat concrete stappen zet naar een toekomstbestendige sector. Ik realiseer mij dat sommige besluiten flinke stappen vergen van de landbouwer, maar ik ben er van overtuigd dat dit op de lange termijn goed is voor boer en land. Het

is belangrijk dat we bij de verdere invulling en uitvoering van het plan stapsgewijs te werk gaan met nauwe betrokkenheid van stakeholders en de politiek.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten