

M en R 2023/113

Het vernieuwde GLB, steun of stoorzender voor vergroening van de landbouw?

Verslag van de VMR-VvAR-bijeenkomst van 12 november 2023

Mr. S. Bakker, datum 16-11-2023

Datum	16-11-2023
Auteur	Mr. S. Bakker ^[1]
JCDI	JCDI:ADS859042:1
Vakgebied(en)	Milieurecht / Algemeen Milieurecht / Inrichtingen en activiteiten - vergunningen

1. Inleiding

Op 12 november 2023 vond in Utrecht een door de Vereniging voor Milieurecht, in samenwerking met de Vereniging voor Agrarisch Recht, georganiseerde middag plaats over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (hierna: GLB). Aanleiding vormde het vernieuwde GLB dat op 1 januari 2023 van start ging, met de nodige gevolgen voor de praktijk. In het huidige GLB spelen milieu- en klimaatmaatregelen als voorwaarden voor subsidies een nog grotere rol dan voorheen. Dit betekent dat landbouwers pas subsidie ontvangen, als zij 'groener' boeren. Uiteraard roept dit vragen op: wat zijn de geldende regels? Welke knelpunten spelen er? Zijn de maatregelen wel echt zo 'groen'? Kan een landbouwer redelijkerwijs voldoen aan de maatregelen?

Op de bijeenkomst hielden vier sprekers een presentatie. Er was ook een afsluitende plenaire discussie. De sprekers vormen een divers gezelschap. Zo is één van hen betrokken bij de vormgeving van het Nationaal Strategisch Plan (NSP), en zijn anderen werkzaam in de (publieke) praktijk of in de wetenschap. Dit leverde een inspirerende middag op voor alle aanwezigen.

2. Opening door de voorzitter

Harm Dotinga

Harm Dotinga, senior jurist bij Vogelbescherming Nederland en penningmeester bij de VMR, opende de bijeenkomst. Hij vat samen hoe het GLB tot nu toe heeft gefunctioneerd. Door de tijd heen was het GLB succesvol in het stimuleren van de productiviteit en in het bevorderen van het inkomen van landbouwers. Dit succes had echter ook een keerzijde: de hoogproductieve landbouw heeft een negatieve invloed op onder meer het klimaat, stikstofdepositie, waterkwaliteit en -kwantiteit, de bodem en de biodiversiteit. Het laatste is goed zichtbaar in de dramatische achteruitgang van de boerenlandvogels. Geprobeerd is om het GLB te vergroenen, maar dat is niet of nauwelijks gelukt. Wel zijn er aanknopingspunten, en het nieuwe GLB is een stap in de goede richting. Tijdens deze middag wordt gekeken naar de vernieuwingen in het GLB.

3. Over het Nationaal Strategisch Plan en het Nationaal Programma Landelijk Gebied

Mathijs Sol

Mathijs Sol is werkzaam bij de regieorganisatie GLB. Deze organisatie valt onder het ministerie van LNV en biedt ondersteuning aan alle partijen die betrokken zijn bij de realisatie van het GLB. Sol heeft meegewerkt aan het Nationaal Strategisch Plan (NSP). Het NSP is het leidende document waarin Nederland de implementatie van het GLB heeft vastgelegd. Elke lidstaat is verplicht om zo'n strategisch document te maken.

'Wetten zijn net als worst, je wil niet weten hoe ze worden gemaakt.' Met deze treffende spreuk - over de oorsprong ervan kan worden gediscussieerd, maar Sol dicht hem toe aan Donner - werd de totstandkoming van het huidige GLB geschetst. De nu geldende periode van het GLB loopt van 2023 tot 2027. Oorspronkelijk zou deze periode in 2021 van start gaan, maar door het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de EU is dit uitgesteld. Vanaf 2025 beginnen de onderhandelingen over een nieuw GLB, wat betekent dat nu over de toekomst van het GLB moet worden nagedacht.

Kenmerkend voor de huidige periode is de 'groenblauwe architectuur'. Hiermee moeten doelstellingen op het gebied van klimaat, milieu, biodiversiteit en landschap worden behaald. Het NSP kent een interventielogica, en daarmee wordt gestuurd op resultaten. Het rapporteren van de resultaten zal Nederland moeten doen aan de Europese Commissie.

In het NSP is een gelaagdheid met drie niveaus opgenomen. Deze bestaat uit ten eerste de basisinkomenssteun, ten tweede de eco-regeling en ten derde het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (Anlb). Hoe hoger een landbouwer op deze trap staat, hoe duurzamer zijn landbouwactiviteiten zijn.

Sol staat in zijn bijdrage langer stil bij de eco-regeling. De eco-regeling is een aanvullende inkomenssteun, bovenop de basisinkomenssteun. Een landbouwer kan uit een keuzemodel (schijf van 5; klimaat, water, landschap, biodiversiteit, bodem & lucht), verschillende duurzame maatregelen en landbouwpraktijken kiezen. Via een rekenmethode, wordt de landbouwer dan ingedeeld in het niveau brons, zilver, of goud. Hoe beter het niveau, hoe hoger de subsidie die hij ontvangt. Beoogd is dat 70% van de landbouwers die basisinkomenssteun krijgt, ook meedoet met de eco-regeling.

De conclusie van Sol is dat de EU met deze eco-regeling landbouwers beloont om duurzamer te zijn. Daarnaast zijn er nog een aantal specifieke subsidies benoemd, zoals de investeringen in bedrijfsmiddelen, jonge landbouwers, en de niet-productieve investering. De investeringen kunnen, nadat zij zijn gedaan, leiden tot een hoger niveau binnen de eco-regeling.

4. De implementatie in de provincie

Wouter Bollen

Wouter Bollen is strateeg Instrumenten & Grond bij de Provincie Noord-Brabant en verantwoordelijk voor de instrumentele strategie van de Brabantse versie van het NPLG (Nationaal Programma Landelijk Gebied). In zijn functie heeft Bollen te maken met het GLB als onderdeel van de toekomst van het landelijk gebied.

Bollen vertelt dat het Brabants programma landelijk gebied (Bplg) op dit moment op de tekentafel ligt. Ieder provinciebestuur heeft vanuit het Rijk de opdracht gekregen om een programma op te stellen, waarin een langetermijnvisie wordt gegeven op de provinciale gebieden. Dit geeft input en stimuleert een werkwijze waarbij gebiedsgericht wordt gewerkt.

Begin 2023 lag een eerste conceptversie van het Bplg klaar. Hierin werd op hoofdlijnen aangegeven wat nodig zou zijn in het Brabantse landelijk gebied. Deze versie is uiteindelijk ook ingeleverd bij het Rijk op 1 juli 2023. De conceptversie is steeds verder doorontwikkeld en inmiddels wordt gewerkt aan een 90 à 95%-versie.

Hiervoor was ook bestuurlijke input nodig en dit onderdeel krijgt nu vaart omdat in september 2023 in Noord-Brabant een bestuursakkoord is gesloten. De provincie heeft vanuit het ministerie ondertussen een termijn gekregen voor het doorgeven van 'no-regret maatregelen'. Hierdoor is voor 2024 en 2025 al € 252 miljoen aan maatregelen aangevraagd. Dit is voornamelijk om projecten en processen te financieren die al lopen of noodzakelijk zijn en niet ter discussie staan. De voortgang blijft verder uitdagend, zo geeft Bollen aan, mede omdat het Kabinet-Rutte IV is gevallen. Kaders over de opdracht en de bijbehorende middelen zijn momenteel erg onduidelijk en onzeker.

De huidige stand van zaken in Noord-Brabant is dat een aantal initiatieven voor een toekomstbestendige landbouw al is ingevoerd. Zo heeft de provincie Noord-Brabant, al in 2017, een specifiek stallenbeleid ingevoerd, waarmee emissies in de landbouwsector naar beneden gaan. De oorspronkelijke deadline van deze maatregel is niet gehaald, maar de inzet blijft ook in het nieuwe bestuursakkoord bestaan. Daarnaast worden er extra grondbanken opgezet en speelt het beleid 'water en bodem sturend' een grote rol. Bollen benoemt ook dat Noord-Brabant op dit moment "op slot" staat omdat er, als gevolg van de slechte uitkomsten van de Natuur-Doel-Analyses (NDA's), geen natuurvergunningen meer worden afgegeven.

De overlap tussen het Bplg en het GLB bestaat volgens Bollen uit de visie voor een nieuwe vorm van landbouw. De transitie daarnaartoe moet worden gefaciliteerd, en dat speelt een belangrijke rol in het ontwerp van het Bplg. Er moet worden gedacht vanuit doelen, naar maatregelen, tot instrumenten.

De presentatie sluit af met een conclusie. Voordat het Bplg kan worden vastgesteld, moeten er nog een aantal hordes worden genomen en keuzes worden gemaakt. De verwachting volgens de huidige planning is dat het Bplg 'klaar is' in de tweede helft van 2024. Alles afhankelijk van de ontwikkelingen na en ten gevolge van de Tweede Kamerverkiezingen in november.

5. Uitvoering GLB binnen pachtovereenkomst en bestemmingsplan. Een spanningsveld?

Tonny Nijmeijer

Na een korte pauze vervolgde Tonny Nijmeijer, hoogleraar aan de Radboud Universiteit in Nijmegen, de bijeenkomst.

Nijmeijer opent zijn presentatie met de vraag: 'Gaaf de op papier slim bedachte eco-regeling in de praktijk echt werken?' Nijmeijer wil die vraag beantwoorden door inzichtelijk te maken aan welke privaatrechtelijke en publiekrechtelijke grenzen een agrariër wat betreft het grondgebruik gebonden kan zijn. In het bijzonder belicht hij in dat verband de pachtovereenkomst respectievelijk het bestemmingsplan.

Een substantieel deel van de Nederlandse landbouwgrond is uitgegeven op basis van een pachtovereenkomst. In een pachtovereenkomst staan regels over wat de pachter met de grond mag doen. Beoordeeld moet worden of de maatregelen die in de eco-regeling ter keuze van de agrariër zijn opgenomen, wel toegestaan zijn volgens de pachtovereenkomst. Als dat niet het geval is, kan een landbouwer niet deelnemen aan de eco-regeling en mist die in zoverre effectiviteit.

Een andere uitdaging is dat de maatregelen uit de eco-regeling ertoe kunnen leiden dat de pachtprijs daalt. Natte gronden, hoge bewerkingskosten en landschapselementen kunnen allemaal voor een lagere pachtprijs zorgen. De doelen die in de eco-regeling worden nagestreefd, bijvoorbeeld vernatting van gronden en het aanwezig zijn van houtopstanden, kunnen aldus een verlaging van de pachtprijs opleveren.

Er is een standaardmodel beschikbaar voor een pachtovereenkomst van landbouwgrond, dat onder meer door provincies en waterschappen (deels) wordt gebruikt. In de standaardovereenkomst staat dat de feitelijke inrichting van de gepachte grond niet mag worden veranderd, dat geen houtgewas mag worden aangeplant en dat onkruid met de gebruikelijke bestrijdingsmiddelen moet worden bestreden. Ook komt de voorwaarde voor dat de pachter bouwland na ommekomst van de pachttermijn geploegd moet opleveren. Nijmeijer laat aan de

hand van concrete voorbeelden nog meer pachtvoorwaarden zien die - naar hij verwacht - ervoor kunnen zorgen dat een agrariër niet of slechts ten dele kan deelnemen aan de eco-regeling.

Door Nijmeijer wordt ook stilgestaan bij een publiekrechtelijk obstakel: regels uit het bestemmingsplan. Aan de hand van een provinciaal inpassingsplan van de provincie Overijssel maakt hij inzichtelijk dat ook bestemmingsplanregels een belemmering kunnen vormen voor een agrariër om aan de eco-regeling deel te nemen. Bijvoorbeeld omdat het bestemmingsplan bepaalde maatregelen verbiedt of juist voorschrijft die haaks staan op de maatregelen die uit de eco-regeling kunnen worden gekozen. Daarbij moet worden bedacht dat bestemmingsplanregels gelden voor alle grondgebruikers, ongeacht of zij de desbetreffende landbouwgrond pachten of in eigendom hebben.

Nijmeijer sluit zijn voordracht af met de oproep aan beleidsmakers om bij het ontwerpen en effectueren van de eco-regeling, voldoende aandacht te schenken aan de randvoorwaarden die kunnen voortvloeien uit pachtovereenkomsten en bestemmingsplanregels. Ook in de rechtspraak van de pachtkamers zou meer aandacht moeten komen voor de gevolgen die deelname aan de eco-regeling of natuurbeheer in het algemeen, kan hebben op de wijze van grondgebruik en de verhouding tot de pachtovereenkomst.

6. Reactie vanuit de sector

Egbert Jaap Mooiweer

De laatste spreker is Egbert Jaap Mooiweer. Mooiweer is rentmeester en directeur van stichting Twickel. In de praktijk heeft hij te maken met de uitwerking van het GLB op zijn landbouwgronden. In de presentatie geeft Mooiweer aan wat het GLB concreet betekent voor landeigenaren.

De visie van stichting Twickel op landbouw is dat deze natuurinclusief moet zijn. In voorbeeldgebied kringlooplandbouw 'Deldeneresch' en 'Zenderense Es' is gewerkt aan de realisatie van groenblauwe dooradering, gewas- en graslanddiversificatie, en laat de stichting met haar pachters zien hoe het boerenlandschap verandert als je serieus werkt maakt van vergroeningsmaatregelen. De getoonde beelden en de transitie van monocultuur gras- en bouwland naar stroken- en mengteelteelt laten een levendig en gevarieerd landschap zien.

Een natuurinclusief landbouwbedrijf is helaas vaak nog steeds een verliesmodel. De vraag die wordt onderzocht, is hoe tot een verdienmodel kan worden gekomen. Volgens Mooiweer kan een landbouwer op verschillende manieren worden gemotiveerd. Aan de ene kant kan een spreekwoordelijke stok worden gebruikt om de landbouwer te straffen als het misgaat. Aan de andere kant is het ook mogelijk om een wortel te geven, om de landbouwer op een positieve wijze te stimuleren.

Mooiweer legt een creatief verband tussen een natuurinclusieve landbouwsector en Boeddha. In beide gevallen moeten regels worden gerespecteerd en wordt een steeds hoger niveau betreden. Als minimale instapeis gelden strikt genomen de zogenaamde Goede Landbouwpraktijken uit de Europese landbouwverordening. Vanuit die basis zou door slimmere decentrale cofinanciering of publiek-private samenwerking extra stimulansen en een gemeenschappelijke prikkel op het boeren erf worden ontwikkeld voor verdergaande verbetering van bodem, water, biodiversiteit, klimaat en dierwelzijn.

Belangrijk voor het kunnen halen van biodiversiteitsdoelen op boerenland voor de daarvoor in Nederland onderscheiden leefgebieden open akker, open grasland, groene dooradering en blauwe dooradering, is dat in een gebied ongeveer 10 tot 15% van de landbouwgrond een groenblauwe dooradering krijgt en monocultuur in oppervlakte wordt begrensd tot percelen van maximaal 3 ha. Mooiweer verwijst daarvoor naar een publicatie van Vos & Opdam (C.C. Vos & P. Opdam, *Groenblauwe dooradering voor natuurinclusieve landbouw en een biodivers platteland*, Stichting Landschapsnetwerk Brummen, 2022) en heeft berekend dat het in Twente met ruim 100.000 ha cultuurgrond ongeveer € 33 miljoen per jaar zou kosten om die 10 tot 15% te bereiken. Het bereiken van dit percentage heeft een aantal voordelen: plaagonderdrukking, ecologische verbinding,

bestuiving, droogtebestrijding en CO₂-opslag, gunstiger bodemleven, biodiversiteitsherstel en waterzuivering (mits loodrecht op grondwaterstroom).

Mooiweer heeft kritiek op, en suggesties voor verbetering van, de eco-regeling. Deze zorgt volgens hem voor een spagaat op het landbouwbedrijf waarbij biodiversiteit het onderspit delft, omdat slechts twee van de vijf 'doelen' zorgen voor een noodzaak tot een verandering van land(bouw)gebruik. Milieumaatregelen zijn dikwijls terug te voeren op management van het agrarisch bedrijf en werken paradoxaal genoeg tegenstrijdig of concurrerend met maatregelen gericht op een verandering van landgebruik. Als voorbeeld noemt hij dat een boer die hoog scoort op een lage CO₂-uitstoot als milieumaatregel waarschijnlijk zijn koeien op stal heeft staan, hoog eiwitrijk gras uit Engels raaigras voert en daarvoor intensief maait voor (zomer)stalvoeding. Ook geeft hij aan dat een boer die zijn koeien buiten heeft lopen in een kruidenrijk grasland met omzoming hoger scoort op biodiversiteit en landschap, maar slechter op milieu. De eco-regeling is ook erg moeilijk te begrijpen, zeker in combinatie met agrarisch natuurbeheer. Waarom kan Nederland als lidstaat binnen geoorloofde staatssteunkaders niet belonen voor uitgevoerd beheer én kwalificeren voor een eco-regeling? De Europese catalogus groenblauwe diensten geeft voldoende ruimte voor maatwerk in beloningen. Kort en goed is het voor de individuele landbouwer lastig te overzien welke mogelijkheden er zijn.

Tot slot stelt Mooiweer dat er structureel meer geld moet naar de zogeheten 'Agri-environment schemes'. In Nederland is dit bijvoorbeeld het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) en groenblauwe diensten. Zo ontstaat een beter verdienmodel voor natuurinclusieve landbouw.

7. Plenaire discussie

Afsluitend vond een plenaire discussie plaats. De onderstaande uiteenzetting geeft een overzicht van de onderwerpen die aan bod kwamen.

7.1 Focus op stikstof en de stoppersregelingen

Veel landbouwers hebben zich aangemeld voor een stoppersregeling in het kader van de stikstofcrisis. De stoppersregelingen werden tijdens de bijeenkomst bekritiseerd, omdat ze niet concreet bijdragen aan een verbetering van de positie van de landbouwsector. Een blijversregeling zou beter zijn, omdat deze een omschakeling naar natuurinclusieve landbouw mogelijk maakt.

Bij de stoppersregelingen hadden bijvoorbeeld ook voorwaarden kunnen worden gesteld om biodiversiteit te bevorderen, maar dit is niet gebeurd. Er wordt gepleit voor een meer integrale aanpak. Slechts 20% van de inkomsten van een landbouwer komt uit het GLB, dus partijen zoals hypotheekverstrekkers en de supermarkten moeten ook worden betrokken. Het Rijk is niet integraal genoeg, zo stelt één van de aanwezigen.

7.2 Eco-regeling: vormgeving en toepassing

De eco-regeling wordt ook bekritiseerd. In andere landen wordt de eco-regeling veel specifieker ingevuld, met regionale regelingen en regelingen per onderwerp. Hierop komt weerwoord dat de Europese Commissie niet tevreden is met de invulling van de eco-regeling in sommige andere landen. In Nederland wordt de eco-regeling doorontwikkeld, zo wordt overwogen om de eco-regeling in meerdere regio's in te delen.

Er is discussie over de complementariteit van de drie pijlers van het GLB. Er kan in ieder geval geen dubbele betaling plaatsvinden, dus mag een maatregel maar één keer in een pakket worden opgenomen. Dit heeft tot gevolg dat Anlb-collectieven zich niet meer richten op maatregelen die al worden uitgevoerd onder de eco-regeling. Dit was al te verwachten en is nu ook in de praktijk zichtbaar.

Opgemerkt wordt nog dat de aanmeldingen bij de eco-regeling hoger zijn dan vooraf werd verwacht.

7.3 Vrijwilligheid en concrete maatregelen

Het adagium rond het GLB is nu: vrijwilligheid. Dit betekent dat niet alle grondeigenaren kiezen voor een natuurinclusieve vorm van landbouw, en dat in sommige gevallen de winst het belangrijkste uitgangspunt is. De aanwezigen zijn het er niet over eens of vrijwilligheid een goed idee is. Benoemd wordt dat de grondkamer ook een rol speelt bij pachtovereenkomsten. Er wordt opgemerkt dat de grondkamer soms niet meegaat met de tijd.

Er wordt gevraagd wat er nu concreet moet gebeuren. De overheid zou meer kunnen reguleren, maar hoe kan dat dan? Voorgesteld wordt om de fiscale landbouwwijziging aan te passen, zodat alleen bedrijven die aan voorwaarden op het gebied van biodiversiteit voldoen, gebruik kunnen maken van de vrijstelling.

Het nemen van concrete juridische maatregelen is lastig, omdat het lang duurt voordat deze zijn ingevoerd. Bij het subsidiëren van de landbouwsector moet ook aan regels over staatssteun worden voldaan, waardoor dit eveneens een belemmering kan vormen.

7.4 Besluitvorming op Europees niveau

Als laatste punt wordt besproken dat het GLB ook een perverse prikkel kan zijn voor nationale overheden. Eén van de aanwezigen betoogt dat maatregelen die verplicht zijn in de conditionaliteiten en/of het nationale recht, niet meer kunnen worden vergoed in de eco-regelingen. Dit zorgt volgens de initiator van dit discussiepunt voor een concreet probleem. Hij betoogt dat de conditionaliteiten minder vergaande maatregelen moeten bevatten. Hierover zijn andere aanwezigen het niet met hem eens, wat tot een interessante discussie leidt.

Er is wel overeenstemming over het feit dat maatregelen die op Europees niveau worden bedacht, voor ieder land verschillend uitpakken. Zo zijn de GLMC-norm 8 en de bufferstroken in Nederland een veel groter probleem dan in andere landen. De Commissie heeft vaak erg 'groene' voorstellen, maar deze verwateren door input van de verschillende parlementaire commissies en de lidstaten.

Opgeworpen wordt nog dat landbouwers vaak wel positief zijn gestemd, maar dat het ook een probleem is dat consumenten voor de goedkoopste producten kiezen. De politiek zou integraal naar dit probleem moeten kijken, en niet enkel de landbouwer belasten.

8. Afsluiting voorzitter

De voorzitter sluit de bijeenkomst af. Hij concludeert dat er een prikkelende discussie heeft plaatsgevonden en dat er vandaag veel nuttige input is geleverd. Informatie over het programma en de inleidingen van deze bijeenkomst is te vinden op de website van de VMR: www.milieurecht.nl.

Voetnoten

[1] S. (Sjoerd) Bakker is promovendus bij het Onderzoekcentrum voor Staat & Recht van de Radboud Universiteit te Nijmegen. Hij doet onderzoek naar de juridische aspecten van koolstofvastlegging in de landbouwsector. Voor zijn onderzoek bestudeert hij ook het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.