

## **Position paper GLB t.b.v. rondetafelgesprek 11 oktober 2018**

David Kleijn, Hoogleraar Plantenecologie en Natuurbeheer, Wageningen Universiteit, Wageningen. [David.Kleijn@wur.nl](mailto:David.Kleijn@wur.nl)

### **De GLB en biodiversiteit tot dusver**

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) van de EU is een belangrijke aanjager van de achteruitgang van Europese biodiversiteit in recente decennia [1]. Het GLB leidde tot versnelde intensivering van de landbouw doordat het enerzijds zorgde voor een verhoging van de productiviteit en anderzijds extensivering afremde [2]. Intensivering van landgebruik leidt tot een afname van de soortenrijkdom doordat steeds minder soorten in staat zijn te overleven en zich voort te planten naarmate er bijvoorbeeld minder verschillende habitats en gewassen in gebieden voorkomen, vaker gemaaid wordt, meer mest en gewasbeschermingsmiddelen worden toegepast en gebieden sterker ontwaterd zijn. Het zijn vooral de weinig algemene en zeldzame soorten die als eerste verdwijnen [3]. De door de GLB gestimuleerde intensivering van de landbouw heeft daarnaast, vooral indirect via de effecten van stikstofdepositie, ook geleid tot afname van biodiversiteit in nabijgelegen natuurgebieden [4]. Vermoed wordt dat dit soort processen op zijn minst hebben bijgedragen aan de recent geconstateerde 76% achteruitgang van vliegende insecten in nabij gelegen Duitse natuurgebieden over een periode van 27 jaar [5].

### **Effectiviteit agro-milieu-klimaat-maatregelen te laag om negatieve trend te keren**

De tweede pijler van de GLB bevat agro-milieu-klimaat-maatregelen om biodiversiteit op boerenland te bevorderen. Hiermee kan in theorie tegenwicht geboden worden aan de negatieve effecten van de eerste GLB pijler op biodiversiteit. De budgetten in de tweede pijler zijn echter een factor lager dan die in de eerste pijler. Daarnaast is in Nederland de effectiviteit van agro-milieu-klimaat-maatregelen bijzonder laag. De inzet van dit instrument heeft daarom niet kunnen voorkomen dat soorten die kenmerkend zijn voor het boerenland onverminderd hard achteruitgaan en momenteel de meest bedreigde soortengroep zijn in Nederland [6]. Dit heeft vooral te maken met het feit dat agro-milieu-klimaat-maatregelen tot nog toe onvoldoende omvang en samenhang hadden op gebiedsniveaus en dat de meeste maatregelen een laag ambitieniveau hadden. In de laatste hervorming van het GLB is geprobeerd milieu en biodiversiteitsdoelen te verankeren in de eerste pijler door middel van zogenaamde vergroeningsmaatregelen. Het betrof hier vooral minimumeisen aan gewasdiversiteit en oppervlaktes permanent grasland en 'ecological focus areas'. De minimumeisen die gesteld werden aan boeren om in aanmerking te komen voor directe inkomenssteun waren echter dusdanig laag [7] dat de meeste Nederlandse boeren weinig of geen extra maatregelen hoefden te nemen om hieraan te voldoen. De meest populaire maatregel was het telen van vanggewassen in de akkerbouw [8].

### **Ook in het nieuwe GLB is biodiversiteit slechts een klein aandachtspunt**

Zowel de Europese Commissie als de Nederlandse overheid willen de ambities en prestaties van het GLB ten aanzien van biodiversiteit en milieu verhogen. Het nieuwe GLB heeft negen specifieke doelen waarvan er zich twee richten op het verbeteren van het milieu en klimaat en één zich richt op het behoud van biodiversiteit [9]. Een complicatie is dat een aantal andere doelen van het GLB, met name die gericht op het vergroten van de marktgerichtheid en van het concurrentievermogen van boeren, vaak leiden tot maatregelen of financiële prikkels die haaks staan op het realiseren van de doelen ter verbetering van milieu en bevorderen van biodiversiteit. Het GLB heeft in het verleden altijd al tegenstrijdige prikkels gegeven ten aanzien van biodiversiteit en dit is in het nieuwe GLB, qua doelen, niet wezenlijk anders.

### **Lidstaten hebben vrijheid om meer nadruk te leggen op biodiversiteitsmaatregelen**

In het nieuwe GLB krijgen lidstaten een grotere vrijheid om een set van maatregelen te ontwerpen gericht op het behalen van de doelen op een manier die past bij de situatie in het eigen land. Dit moet worden vastgelegd in een strategisch plan. De bijdrage aan de biodiversiteitsdoelstelling moet vooral komen vanuit de versterkte conditionaliteit voor milieu en klimaat (*enhanced conditionality*) welke verplicht zijn voor elke ontvanger van GLB-betalingen. Van slechts één van de tien 'goede landbouw

milieu condities (GLMC's) die aan de basis liggen van deze versterkte conditionaliteit mag een wezenlijk positief effect op biodiversiteit verwacht worden, namelijk die over het bepalen van een bepaald minimum percentage voor niet-productieve elementen. Daarnaast zijn lidstaten verplicht binnen de eerste pijler een pakket van eco-schema's te ontwikkelen en aan te bieden die bijvoorbeeld gericht zijn op beter beheer van blijvend grasland en landschapselementen [10] maar waarvan nog volstrekt onduidelijk is hoe deze ingevuld moet gaan worden. Tenslotte, blijft in de tweede pijler als vanouds een pakket van agro-milieu-klimaat-maatregelen (agrarisch natuurbeheer) beschikbaar. In Nederland is de invulling van deze maatregelen altijd sterk gericht geweest op het behoud van biodiversiteit. Verwacht mag worden dat dat ook zo blijft in het nieuwe GLB. In tegenstelling tot de versterkte conditionaliteit gebeurt deelname aan zowel eco-schema's als agro-milieu-klimaat-maatregelen op basis van vrijwilligheid wat de effectiviteit aanzienlijk vermindert.

### **Positieve effecten op biodiversiteit zullen afhangen van robuustheid pakket GLB maatregelen**

Het is moeilijk in te schatten wat de effecten van het nieuwe GLB op biodiversiteit zullen zijn omdat de invulling van de versterkte conditionaliteit en de eco-schema's nog onbekend is. Ex-ante evaluaties, zoals in dit geval gedaan door Erisman & van Doorn [10], geven vaak een te rooskleurig beeld omdat ze meegaan in de intenties van biodiversiteit bevorderende programma's. Ervaringen met agrarisch natuurbeheer en vergroeningsmaatregelen in voorgaande beleidsperiodes van het GLB leren echter dat de meeste boeren zich weinig aantrekken van de intenties van programma's en vooral bepalen hoe ze met minimale extra inspanningen kunnen voldoen aan de gestelde verplichtingen [8, 11]. Dit typisch menselijke gedrag leidt er in de praktijk toe dat vooral voor basismaatregelen wordt gekozen die makkelijk in te passen zijn in de bedrijfsvoering maar minimaal effect hebben op biodiversiteit. Of een positief effect verwacht mag worden van het nieuwe GLB op biodiversiteit zal dus in sterke mate afhangen van de robuustheid van het pakket aan biodiversiteit bevorderende maatregelen dat in Nederland gaat worden aangeboden. Zowel in combinatie als afzonderlijk, moeten alle maatregelen duidelijke biodiversiteitswinst opleveren. Daarnaast is biodiversiteitswinst gebaat bij maximale overheveling van budget van de eerste naar de tweede pijler omdat hierdoor met een groter deel van het budget gestuurd kan worden op specifieke natuurdoelen.

### **Nieuwe GLB maatregelen op zichzelf onvoldoende om negatieve biodiversiteitstrend te keren**

Zoals in de eerste paragraaf beschreven suggereren de ervaringen tot dusver dat de GLB instrumenten die gebruikt kunnen worden om biodiversiteit te bevorderen op zichzelf onvoldoende effectief zijn om de achteruitgang van biodiversiteit te stoppen. De resultaten van Erisman en van Doorn [10] bevestigen dit en laten verder ook zien dat binnen het GLB doelen op het gebied van biodiversiteit moeilijker te bereiken zijn dan klimaat en milieudoelen. Het zal hiermee in ieder geval niet lukken te voldoen aan de internationale verplichtingen die Nederland is aangegaan ten aanzien van gunstige staat van instandhouding van soorten (EU Vogelrichtlijn; [12]). Voor natuurwinst is het nodig dat de bevordering van biodiversiteit op landbouwbedrijven een integraal onderdeel wordt van de bedrijfsvoering; deze moet natuur-inclusief zijn en goed ingebed zijn in zowel de keten als het landschap. Een dergelijke transitie is alleen mogelijk als daar voor boeren een goed verdienmodel aan ten grondslag ligt. Het vereist in ieder geval een beter verdienmodel dan het GLB kan bieden omdat de financiering van de voor biodiversiteit meest effectieve maatregelen gebaseerd is op compensatie van gedeerde inkomsten.

### **Nieuwe GLB kan bestaande natuur-inclusieve initiatieven maken of breken**

Er zijn momenteel echter vanuit verschillende sectoren initiatieven gaande die nieuwe natuur-inclusieve verdienmodellen ontwikkelen waarmee het voor boeren aantrekkelijker wordt om in biodiversiteit te investeren. Een voorbeeld is de biodiversiteitmonitor van Royal FrieslandCampina, Rabobank en WNF (<http://biodiversiteitsmonitormelkveehouderij.nl/>). Dit soort prikkels staan ook aan de basis van het Delta Plan Biodiversiteitsherstel (<http://www.samenvoorbiodiversiteit.nl/>) waar momenteel de laatste hand aan wordt gelegd. De kern van dit model is dat boeren (en andere landgebruikers) beloofd worden voor hun natuur-inclusieve prestaties (bijv. realisatie van een bepaald percentage kruidenrijk grasland op een bedrijf) en dat tegelijkertijd gemonitord wordt of de prestaties voldoende zijn om biodiversiteit te bevorderen. De monitoring is essentieel voor een rechtvaardige beloning maar ook om te leren van het gevoerde beheer zodat, waar nodig, bijgestuurd kan worden. Deze prikkels moeten leiden tot een omslag

naar een meer natuur-inclusieve landbouw maar om voldoende effect te sorteren is het van cruciaal belang dat de invulling van het GLB door Nederland goed aansluit bij deze ontwikkelingen en ze versterkt in plaats van afremt.

### **Laat het GLB natuur-inclusieve initiatieven versterken**

Een zeer belangrijk principe waarmee gezorgd kan worden dat het GLB de transitie naar een meer natuur-inclusieve landbouw zal versterken is dat de financiële prikkels uit het verplichte deel van de eerste pijler betalingen niet leiden tot verdere homogenisering en intensivering van het landgebruik zoals in het verleden telkens het geval was. Waar mogelijk moeten eerste pijler prikkels diversifiëring van agrarische landschappen bevorderen. Dit voorkomt dat investeringen in biodiversiteitswinst door initiatieven vanuit de keten of vanuit het landschap, maar ook vanuit de eco-schema's en agro-milieu-klimaat-maatregelen uit het GLB zelf, te niet worden gedaan. Daarnaast zouden de eco-schema's en agro-milieu-klimaat-maatregelen complementair moeten worden gemaakt aan de prestaties waarop gaat worden gestuurd in de initiatieven door ketenpartners. Hierdoor krijgen boeren meerdere financiële prikkels tegelijk die aanzetten tot meer natuur-inclusief beheer. Dat zorgt er niet alleen voor dat het voor boeren echt begint te lonen om te investeren in biodiversiteit maar ook dat ze zich hiervoor meer gewaardeerd voelen voor hun inspanningen door de samenleving.

### **Literatuur**

1. Donald, P.F., R.E. Green, and M.F. Heath, *Agricultural intensification and the collapse of Europe's farmland bird populations*. Proceedings of the Royal Society B-Biological Sciences, 2001. **268**(1462): p. 25-29.
2. Donald, P.F., et al., *The Common Agricultural Policy, EU enlargement and the conservation of Europe's farmland birds*. Agriculture Ecosystems & Environment, 2002. **89**(3): p. 167-182.
3. Kleijn, D., et al., *On the relationship between farmland biodiversity and land-use intensity in Europe*. Proceedings of the Royal Society B-Biological Sciences, 2009. **276**(1658): p. 903-909.
4. Kleijn, D., et al., *In search for key biogeochemical factors affecting plant species persistence in heathland and acidic grasslands: a comparison of common and rare species*. Journal of Applied Ecology, 2008. **45**(2): p. 680-687.
5. Hallmann, C.A., et al., *More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas*. Plos One, 2017. **12**(10).
6. Kleijn, D., *De effectiviteit van agrarisch natuurbeheer*. Achtergrondrapport advies 'natuur en landschap', Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur. URL: <http://www.rli.nl/nieuws/2012/achtergrondrapporten-advies-natuur-en-landschap>, 2012.
7. Pe'er, G., et al., *AGRICULTURE POLICY EU agricultural reform fails on biodiversity*. Science, 2014. **344**(6188): p. 1090-1092.
8. Pe'er, G., et al., *Adding Some Green to the Greening: Improving the EU's Ecological Focus Areas for Biodiversity and Farmers*. Conservation Letters, 2017. **10**(5): p. 517-530.
9. EC, *COM(2018) 392 final, 1-6-2018*. 2018, Europese Commissie: Brussel.
10. Erisman, J.W. and A. Van Doorn, *Het GLB na 2020: mogelijkheden voor biodiversiteit, bodem en klimaat*. Publicatienummer 2018-025 LbP. Louis Bolk Instituut, Bunnik. 2018.
11. Butler, S.J., J.A. Vickery, and K. Norris, *Farmland biodiversity and the footprint of agriculture*. Science, 2007. **315**(5810): p. 381-384.
12. Kleijn, D. and D. Lammertsma, *Conserving the Black-tailed Godwit - Legislation, implementation and effectiveness of conservation in Belgium, Germany and the Netherlands*. Alterra report 2366. 2012: Wageningen.