

Milieueffectrapportage GLB-NSP

Rapport

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

14 maart 2022

Project	Milieueffectrapportortage GLB-NSP
Opdrachtgever	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Document	Rapport
Status	Definitief
Datum	14 maart 2022
Referentie	127787/22-003.738
Projectcode	127787
Projectleider	B.A.J. Meeuwissen MSc
Projectdirecteur	ir. W. Hendriks
Auteur(s)	C.G. Sedee MSc (W+B), A.M.Y.E. de Rijck MSc (W+B), ir. J.P. Wagenaar (Louis Bolk Instituut)
Gecontroleerd door	B.A.J. Meeuwissen MSc
Goedgekeurd door	B.A.J. Meeuwissen MSc
Paraaf	

Adres

Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs B.V.
Leeuwenbrug 8
Postbus 233
7400 AE Deventer
+31 (0)570 69 79 11
www.witteveenbos.com
KvK 38020751

Het kwaliteitsmanagementsysteem van Witteveen+Bos is gecertificeerd op basis van ISO 9001.

© Witteveen+Bos

Niets uit dit document mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt in enige vorm zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Witteveen+Bos noch mag het zonder dergelijke toestemming worden gebruikt voor enig ander werk dan waarvoor het is vervaardigd, behoudens schriftelijk anders overeengekomen. Witteveen+Bos aanvaardt geen aansprakelijkheid voor enigerlei schade die voortvloeit uit of verband houdt met het wijzigen van de inhoud van het door Witteveen+Bos geleverde document.

INHOUDSOPGAVE

MANAGEMENTSAMENVATTING 5

1 INLEIDING 8

1.1 Aanleiding Strategisch Milieueffectrapport 8
1.2 Toetsing aan de m.e.r.-plicht 9
1.3 Gevolgde procedure 9
1.4 Doel van dit S-MER 9
1.5 Leeswijzer 10

2 DOELEN, INRICHTING EN OPGAVEN NSP 11

2.1 De doelen van het NSP 11
2.2 Uitwerking van het GLB in het Nederlandse NSP 12
2.2.1 Hoofdopzet 12
2.2.2 Verdeling van de subsidies over verschillende pijlers en interventies 13
2.2.3 Conditionaliteiten en GLMC's 14
2.2.4 Eco-regeling 14
2.3 Besluitvorming van de EU 14

3 STAKEHOLDERMANAGEMENT 16

3.1 Stakeholdermanagement binnen het NSP in het kort 16
3.2 Betrokkenheid stakeholders S-MER 17

4 REFERENTIESITUATIE EN BEOORDELINGSKADER 18

4.1 Referentiesituatie 18
4.2 Beoordelingskader 19
4.3 Methodiek 21

5 ALTERNATIEVEN 22

5.1 Beleidsvarianten scenariostudie 22
5.2 MER-alternatieven 23

5.2.1 (Onderzoeks)alternatief MER-A 23
5.2.2 (Onderzoeks)alternatief MER-B 24
5.3 Aandachtspunten bij de alternatieven 26

6 EFFECTBEOORDELING 27

6.1 Klimaat 27
6.2 Bodemkwaliteit 28
6.3 Biodiversiteit 29
6.4 Gesloten kringlopen 30
6.5 Waterkwaliteit 31
6.6 Waterkwantiteit 32
6.7 Landschapskwaliteit 33
6.8 Maatschappelijke aspecten van voedsel 34
6.9 Dierenwelzijn 35
6.10 Regionale economie 36
6.11 Integrale beschouwing milieueffecten 37

7 KENNISLEEMTEN 40

8 MONITORING EN EVALUATIE 41

9 BESCHOUWING MILIEUEFFECTEN NATIONAAL STRATEGISCH PLAN 42

9.1 Vergelijking NSP met MER-alternatieven 42
9.2 Milieueffecten NSP op hoofdlijnen 42
9.3 Leemten en monitoring 44

10 REFERENTIES 45

Laatste pagina 46

Bijlage(n) Aantal pagina's

I Eco-regeling 1
II Nadere detaillering verwerking Europees milieu- en natuurbeleid in Nederlandse praktijk 4
III Samenvatting van het Nationaal Strategisch Plan 8

MANAGEMENTSAMENVATTING

Aanleiding S-MER

De algemene Europese hoofdlijnen voor het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) voor de periode 2023 - 2027 zijn door alle lidstaten naar hun eigen situatie vertaald via een strategisch plan. In Nederland is dit het Nationaal Strategisch Plan (GLB-NSP). Aan het vaststellen van het rapport GLB-NSP is de verplichting tot opstelling van een strategisch milieueffectrapport (S-MER) gekoppeld vanuit de verordening voor het Nationaal Strategisch Plan. Hiermee hebben milieuoverwegingen bij de besluitvorming een rol gespeeld.

Het GLB-NSP

In de nationale uitwerking van het GLB, het Nationaal Strategisch Plan (NSP), geven de lidstaten aan welke stimulerende maatregelen ('interventies') ze willen inzetten, die invulling geven aan de doelen van het GLB en aansluiten op de specifieke eigen behoeften. In Nederland gebeurt dat in het GLB-NSP. Het GLB-NSP beschrijft de inzet van Nederland bij de besteding van de 2 fondsen die Europa aan Nederland ter beschikking stelt voor de uitvoering van het GLB in de periode 2023 - 2027. Vanuit het garantiefonds worden onder andere de basispremie en de eco-regeling gefinancierd. Het plattelandsfonds richt zich onder andere op Agrarisch Natuur- en Landshapsbeheer (ANLb), samenwerking, kennis, innovatie en investeringen.

De meeste lidstaten hebben vóór 1 januari 2022 een concept NSP ingediend bij de Europese Commissie. De Commissie moet het plan beoordelen en in de loop van 2022 goedkeuren. Het nieuwe GLB zal starten op 1 januari 2023.

(Onderzoeks)alternatieven in het MER

MER alternatieven als hoeken van het speelveld

Het S-MER heeft de milieueffecten onderzocht van de hoeken van het speelveld waarbinnen de beleidskeuzes voor het GLB-NSP gemaakt worden. Hiertoe zijn 2 (onderzoeks)alternatieven ontwikkeld die beide op een verschillende, eigen wijze invulling geven aan het GLB-NSP. Het S-MER levert de milieu-informatie die gebruikt is om de invulling van het GLB-NSP te bepalen. Daarbij zijn elementen uit deze alternatieven gecombineerd.

De onderzochte alternatieven, die de hoeken van het speelveld duiden, zijn:

- **alternatief MER-A**: dit alternatief kenmerkt zich door de nadruk op relatief grote inkomenssteun in combinatie met algemene milieu- en biodiversiteitsverbetering door financiering van interventies, die boeren vrijwillig kunnen kiezen. De voorwaarden (GLMC's) waar een boer aan moet voldoen om in aanmerking te komen voor de basispremie uit het garantiefonds zijn minder streng dan in alternatief B. Ook is er sprake van een kleiner overhevelingspercentage (15 %; EUR 108 miljoen) en daarmee een hogere basisinkomenssteun (EUR 610 miljoen). Tegelijkertijd is er een relatief groot bedrag beschikbaar waarop een boer via de eco-regeling (EUR 180 miljoen) een beroep kan doen (de resterende netto inkomenssteun bedraagt EUR 427 miljoen). Een boer kan hiermee in grote mate zelf bepalen welke maatregelen gericht op ecologie, dierwelzijn en milieu hij treft, passend bij de bedrijfssituatie. Het overgehevelde budget naar het plattelandsfonds wordt in dit alternatief grotendeels ingezet op agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb) en niet-productieve investeringen voor inrichtings- en herstelmaatregelen. Daarnaast is er budget beschikbaar voor plattelandsontwikkeling via plattelandsinterventies (onder andere LEADER) en een beperkt budget specifiek voor kennis en innovatie;
- **alternatief MER-B**: dit alternatief kenmerkt zich door een relatief hoge normstelling voor de basispremie en een bijdrage vanuit het GLB aan 2 gebiedsgerichte nationale beleidsmaatregelen: peilverhoging in veenweidegebieden en bufferzones rondom Natura 2000-gebieden. Om in aanmerking te komen voor de basispremie uit het garantiefonds gelden er aangescherpte voorwaarden (GLMC's) waar een boer aan moet voldoen ten opzichte van de eisen in het Europese akkoord. 30 % van het budget uit het garantiefonds (EUR 215) wordt overgeheveld naar het plattelandsfonds. Er is na overheveling ongeveer EUR 150 beschikbaar voor de eco-regeling en EUR 350 miljoen als netto inkomstenssteun. Het budget van pijler 2 is geconcentreerd op (gedeeltelijke) compensatie van inkomensverlies als gevolg van peilverhoging in veenweidegebieden en bufferzones rondom alle Natura 2000-gebieden. Voor beide geldt dat separate besluiten nodig zijn, buiten het GLB om. Het beschikbare budget vanuit het GLB-NSP

kan gebruikt worden voor het realiseren van deze beleidsmaatregelen, nadat de besluiten genomen zijn, maar ook om boeren te stimuleren om vrijwillig extensivering en waterpeilverhoging in te passen in hun bedrijfsvoering. De inzet van GLB-budgetten voor samenwerking dragen bij aan de realisatie van deze beleidsmaatregelen. In alternatief MER-B is er meer budget beschikbaar dan in alternatief MER-A voor plattelandsontwikkeling vanuit LEADER en voor kennis en innovatie.

Milieueffecten alternatieven

Door middel van een kwalitatieve effectbeoordeling op basis van 'expert oordeel' zijn de milieueffecten in beeld gebracht voor de milieuthema's klimaat, bodemkwaliteit, biodiversiteit, sluiting van kringlopen, waterkwaliteit, waterkwantiteit, landschapskwaliteit, maatschappelijke aspecten van voedsel, dierwelzijn en regionale economie. De milieueffecten van het GLB-NSP zijn afgezet tegen de beleidsdoelen die in Nederland gelden rond diverse milieuthema's. Veel interventies zorgen voor verbetering van de bodemkwaliteit en hebben daarmee indirect een positief effect op de waterkwantiteit en -kwaliteit, biodiversiteit en de sluiting van kringlopen op perceelsniveau. Er zijn weinig effecten op het sluiten van kringlopen op regionaal niveau, omdat maatregelen met name gericht zijn op het perceelsniveau en niet zozeer op samenwerking in de regio. Voor biologische landbouw mist stimulering van de vraag, waardoor potentiële positieve effecten, gekoppeld aan uitbreiding van het areaal, niet gerealiseerd worden.

Aandachtspunt voor het versterken van de landschapskwaliteit is de gebiedsgerichte invulling en samenhang tussen maatregelen, passend bij de karakteristieke eigenschappen van het landschap, aangezien in het GLB zelf landschapskwaliteit niet als doelstelling is geformuleerd. In het algemeen is geconcludeerd dat samenwerking bij en professionalisering van de uitvoering belangrijk zijn om de beoogde kwaliteitswinst te behalen.

Conclusie alternatief MER-A

Alternatief MER-A onderscheidt zich qua effecten van alternatief MER-B door spreiding van positieve milieueffecten door het hele land, vooral op algemene biodiversiteit en beschermde soorten. De effecten op het klimaat zijn aanzienlijk kleiner. Alternatief MER-A biedt meer kansen voor het versterken van de landschapskwaliteit, mits maatregelen op regionale schaal en in lijn met historische landschapsstructuren worden ingevuld. Effecten treden snel op, maar zijn onzeker door de vrijwilligheid van de deelname en de keuzevrijheid van de invulling door de individuele agrarische bedrijven. Samenwerking en professionalisering (bijvoorbeeld via een kennisregeling) bij de toepassing van maatregelen is nodig voor het beoogde milieueffect.

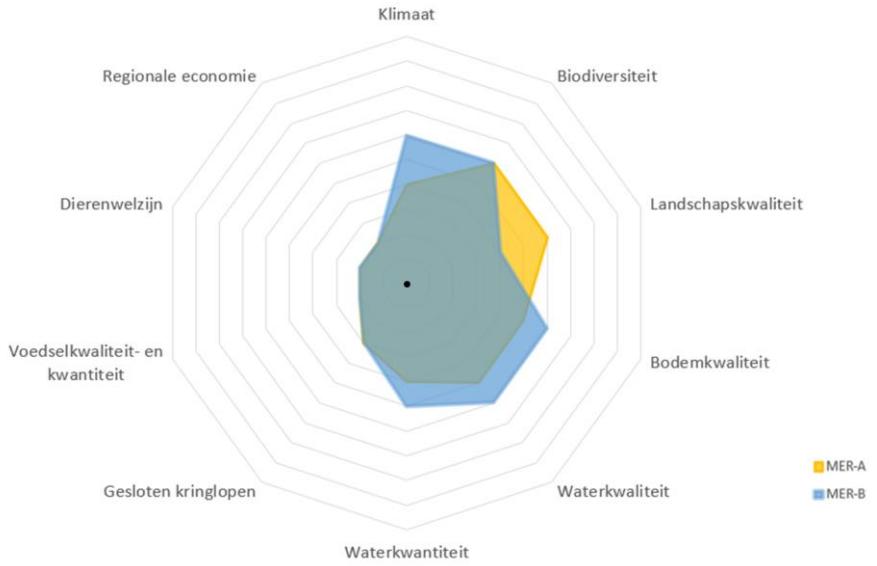
Conclusie alternatief MER-B

De inzet van het GLB ten behoeve van het Veenweideprogramma en bufferzones rondom Natura 2000-gebieden laat positieve milieueffecten zien, vooral op het klimaat en beschermde natuurgebieden (Natura 2000), ofwel biodiversiteit. Daarnaast leiden de strengere eisen aan de GLMC's tot een betere sponswerking van de bodem en daarmee tot positieve effecten op met name waterkwaliteit, bodemkwaliteit en waterkwantiteit. De (iets minder omvangrijke) inzet van de eco-regeling draagt bij aan de algemene biodiversiteit Buffergebieden en peilaanpassingen in veenweidegebieden zijn echter niet met zekerheid gereed voor het einde van de GLB-periode, mede doordat er separate besluiten, los van het GLB, voor nodig zijn. Als hierdoor kleinere inspanningen worden geleverd dan in alternatief MER-B is aangenomen, zijn de effecten ook kleiner. Mogelijk kan de inzet van GLB-middelen boeren aanzetten om, vooruitlopend op nationale besluitvorming, vrijwillig over te gaan tot een bedrijfsvoering die (deels) past binnen buffergebieden of de beoogde peilverhogingen.

Vergelijking van alternatieven en evaluatie

Onderstaande afbeelding geeft de effectbeoordeling van de MER-alternatieven weer. Hoe verder het vlak naar de buitenranden van de roos reikt, hoe meer het alternatief naar verwachting bijdraagt aan het bereiken van de doelstellingen voor dat milieuthema.

Afbeelding 1 Weergave milieueffecten MER-A en MER-B



Bij de uitwerking van de effecten zijn de volgende aandachtspunten geconstateerd:

- voor meerdere GLMC's die bijdragen aan een verbetering van de bodemkwaliteit, waterkwaliteit en waterkwantiteit geldt dat er overlap is met de beoogde maatregelen in het (ontwerp) 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (7e NAP), zoals bufferstroken. Indien dit actieprogramma effectief wordt, behoren deze eisen tot de wet- en regelgeving. Boeren voldoen daarmee automatisch aan deze GLMC's. Aangezien het 7e NAP nog niet is vastgesteld, zijn de effecten van deze GLMC's wel in dit S-MER beoordeeld. Vanuit de eco-regeling kunnen bovenwettelijke activiteiten worden uitgevoerd die aanvullend op het 7e NAP bijdragen aan een betere bodemkwaliteit, waterkwaliteit en waterkwantiteit;
- het kan zijn dat boeren vanwege een lagere basispremie in combinatie met hogere conditionaliteit afzien van deelname aan het GLB-NSP. Aangezien er nog te beperkt zicht is op een zogeheten 'deelnamebereidheid', is hier in de alternatieven en effectbeoordeling geen rekening mee gehouden. De alternatieven gaan uit van een vergelijkbare deelname aan het GLB 2023-2027 met de deelname aan het lopende GLB. De effectbeoordeling gaat ervan uit dat het volledige beschikbare budget uit pijler 1 en pijler 2 benut wordt;
- er geldt geen verplichting tot het uitvoeren van activiteiten binnen de eco-regeling. Ook is het niet duidelijk welke kwaliteitseisen aan de verschillende activiteiten verbonden zijn. Deelname aan, en de wijze van invulling van de activiteiten in de eco-regeling zijn daarom een belangrijke kennisleemte bij de effectbeoordeling. In minder mate geldt dit ook voor de inzet op ANLb.

NSP naar aanleiding van S-MER

Mede naar aanleiding van de milieu-informatie uit het S-MER is het NSP uitgekristalliseerd. Het NSP zet sterk in op conditionaliteiten en de eco-regeling is meer ambitieus ingericht ter ondersteuning van de verduurzaming van de landbouw. Daarnaast zet het sterker dan de MER-alternatieven in op productieve en niet-productieve investeringen, ANLb en samenwerkingsmaatregelen. De grootste milieueffecten als gevolg van het NSP zijn te verwachten op de thema's bodemkwaliteit, waterkwaliteit, waterkwantiteit, biodiversiteit en landschapskwaliteit. Daarnaast dragen de interventies ook bij aan de klimaatdoelstellingen. Interventies die de grootste bijdrages leveren aan de nationale milieudoelen zijn de conditionaliteiten, eco-regeling, peilverhoging op kustvlakteveen, overgangszones rondom Natura 2000-gebieden, agrarisch natuur- en landschapsbeheer en niet-productieve investeringen voor inrichtings- en herstelmaatregelen.
Voor alle maatregelen geldt dat deze pas landschappelijke meerwaarde hebben wanneer deze op regionale schaal en op professionele wijze worden uitgevoerd en aansluiten bij de regionale- en lokale landschappelijke karakteristieken. In het concept S-MER was samenwerking tussen partijen als aandachtspunt genoemd voor het realiseren van landschapskwaliteit: maatregelen hebben pas landschappelijke meerwaarde wanneer deze op regionale schaal en op professionele wijze uitgevoerd worden en aansluiten bij de regionale en lokale landschappelijke karakteristieken. Mede daardoor zijn samenwerkingsmaatregelen intensiever in het GLB-NSP uitgewerkt dan in de MER-alternatieven.

1

INLEIDING

1.1 Aanleiding Strategisch Milieueffectrapport

GLB, NSP en strategisch MER

De algemene Europese hoofdlijnen voor het GLB voor de periode 2023 - 2027 zijn door alle lidstaten naar hun eigen situatie vertaald via een strategisch plan. In Nederland is dit het GLB-NSP. Aan het vaststellen van het GLB-NSP is de verplichting tot de opstelling van een strategisch milieueffectrapport (S-MER) gekoppeld vanuit de concept-verordening voor het NSP [referentie 1]. Hiermee hebben milieuoverwegingen bij de besluitvorming een rol gespeeld.

Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Het GLB is het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. De belangrijkste Europese doelstelling van het nieuwe GLB is de verdere verbetering van de duurzame ontwikkeling van landbouw, voeding en plattelandsgebieden. Dit is vertaald in 3 algemene doelstellingen:

- bevorderen van een slimme, veerkrachtige en gediversifieerde landbouwsector om voedselzekerheid te garanderen;
- intensiveren van milieuzorg en klimaatactie en bijdragen aan de verwezenlijking van de milieu- en klimaat gerelateerde doelstellingen van de Unie;
- versterken van het sociaaleconomische weefsel van de plattelandsgebieden.

Ook moet het GLB streven naar een modernisering van de landbouwsector door kennisstimulering en -deling, innovatie en digitalisering.

Het omvat 2 pijlers met elk een eigen Europees begrotingsfonds:

- **pijler 1 - Garantiefonds**: deze omvat rechtstreekse betalingen (inkomenssteun via basispremie en de eco-regeling) en marktmaatregelen (schoolmelk en -fruit, operationeel programma groenten en fruit, interventies, crisismaatregelen, …). Deze pijler wordt volledig gefinancierd door het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF);
- **pijler 2 - Plattelandsfonds**: deze omvat de plattelandsmaatregelen, die in het huidige GLB (2014-2020) zijn opgenomen in het PlattelandsOntwikkelingsPlan (POP 3). De pijler 2-maatregelen worden gefinancierd vanuit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO), maar in tegenstelling tot het ELGF - is hier ook een verplichte co-financiering vanuit de regio/lidstaat vereist.

Elke lidstaat kan kiezen om een deel van het budget uit het garantiefonds over te hevelen naar het plattelandsfonds.

Het NSP

In de nationale uitwerking van het GLB, het NSP, geven de lidstaten aan welke stimulerende maatregelen ('interventies') ze willen inzetten die invulling geven aan de doelen van het GLB en die aansluiten op de specifieke nationale behoeften. In Nederland gebeurt dat in het GLB-NSP. Het GLB-NSP beschrijft de inzet van Nederland bij de besteding van de 2 fondsen die Europa aan Nederland ter beschikking stelt voor de uitvoering van het GLB in de periode 2023 - 2027. In het GLB-NSP wordt zowel voor pijler 1 (met uitzondering van een aantal marktmaatregelen) als voor pijler 2 de verdeling en de te hanteren interventies voor de toekenning van de gelden aan bedrijven geconcretiseerd.

In Nederland is het GLB-NSP gezamenlijk opgesteld door Rijk, provincies en waterschappen, met consultatie van belanghebbende maatschappelijke organisaties.

Lidstaten hebben vóór 1 januari 2022 een concept NSP ingediend bij de Europese Commissie. De Commissie moet het plan beoordelen en in de loop van 2022 goedkeuren. Het nieuwe GLB zal starten op 1 januari 2023.

1.2 Toetsing aan de m.e.r.-plicht

In de (concept)verordening voor het GLB [ref 1.] staat in artikel 95 dat in annex 1 van het NSP de belangrijkste resultaten van de strategische milieueffectbeoordeling opgenomen moeten worden. Artikel 103 van de conceptverordening geeft aan dat het daarbij gaat om een strategische milieueffectbeoordeling (=S-MEB) als bedoeld in Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad. Die Richtlijn verplicht lidstaten tot het uitvoeren van een S-MEB als het gaat om programma's die ge-cofinancierd worden door de EU en die 'ontwikkeld zijn voor agricultuur, bosbeheer en die een basis vormen voor toekomstige ontwikkelingen voor projecten', zoals die in de bijlagen bij de Richtlijn genoemd worden.

De reden tot het opmaken van deze strategische milieueffectbeoordeling voor het GLB-NSP is uitsluitend vanuit de (concept)verordening voor het GLB verplicht. De procedure voor de milieueffectbeoordeling en de inhoud van dit Milieueffectrapport (S-MER) volgen daarmee ook de kaders van deze verordening.

Het GLB-NSP is te beschouwen als een subsidieprogramma of een financieel plan. Het valt daarom niet onder het toepassingsgebied van het Besluit milieueffectrapportage (Besluit MER) [referentie 2]. Dat impliceert ook dat daarmee een vormvrije m.e.r.-beoordeling gebruikt mag worden.

1.3 Gevolgde procedure

Het S-MER is opgesteld in 2 fasen: eerst is een voorlopig conceptrapport aangeleverd aan de projectorganisatie, waarin 2 alternatieven voor het NSP zijn beoordeeld. Dit voorlopig concept S-MER is afgestemd met de maatschappelijke begeleidingscommissie, om te borgen dat het geen onjuistheden in uitgangspunten bevatte. Het daaruit volgende concept S-MER is vervolgens gebruikt bij de invulling van het concept-NSP. Van eind 2021 tot begin 2022 zijn het concept S-MER en de samenvatting van het concept NSP ter inzage gelegd, om eenieder gelegenheid te geven op het S-MER te reageren, rekening houdend met de strekking van het concept NSP.

Gedurende de terinzagelegging van het concept NSP en concept S-MER zijn in totaal 125 zienswijzen binnengekomen. De meeste zienswijzen hadden betrekking op het NSP. Een aantal zienswijzen gingen specifiek in op het S-MER. De zienswijzen zijn beoordeeld, beantwoord in een Reactienota en waar relevant verwerkt in de definitieve versies van het NSP en het S-MER.

1.4 Doel van dit S-MER

Het S-MER heeft eerst de milieueffecten van 2 (onderzoeks)alternatieven voor het GLB-NSP in beeld gebracht. Voor dit doel zijn in dit S-MER 2 mogelijke alternatieven van het GLB-NSP uitgewerkt. De alternatieven wijken duidelijk van elkaar af om de effecten van verschillende beleidsopties goed in beeld te brengen. De Nederlandse overheid heeft deze inzichten, naast vele andere, meegenomen in de overwegingen rond haar besluitvorming over het GLB-NSP. Het S-MER is daarmee ondersteunend geweest aan de besluitvorming over het GLB-NSP. Na de inspraakperiode zijn ook de milieueffecten van het definitieve GLB-NSP in beeld gebracht.

De opzet van het S-MER en de effectbeoordeling van de alternatieven zijn op 4 november 2021 inhoudelijk bevroren, de effectbeoordeling van het GLB-NSP op 21 februari 2022.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de doelen, de inrichting en de bijbehorende opgaven die betrekking hebben op het NSP. Hoofdstuk 3 beschrijft hoe stakeholders betrokken zijn bij de uitwerking van het NSP en het S-MER. In hoofdstuk 4 is de 'referentiesituatie' gedefinieerd: de situatie waartegen de milieueffecten van het GLB-NSP worden afgezet. Ook staat in hoofdstuk 4 een toelichting op het gehanteerde beoordelingskader. De alternatieven die in dit S-MER zijn onderzocht zijn beschreven in hoofdstuk 5. Vervolgens zijn de milieueffecten van deze alternatieven bepaald en toegelicht in hoofdstuk 6. De milieueffecten zijn hierin per milieuthema onderbouwd en vervolgens integraal per MER-alternatief beschouwd. Hoofdstuk 7 en hoofdstuk 8 bevatten een toelichting van de kennisleemten bij de strategische milieueffectbeoordeling op de alternatieven en aandachtspunten voor monitoring en evaluatie. In hoofdstuk 9 is het definitieve GLB-NSP samengevat en vergeleken met de alternatieven. Op basis daarvan is in dit hoofdstuk de effectbeschrijving van het definitieve GLB-NSP ingevuld. Hoofdstuk 10 bevat een overzicht van de referenties.

2

DOELEN, INRICHTING EN OPGAVEN NSP

2.1 De doelen van het NSP

Landbouwbeleid is één van de oudste beleidsterreinen van de Europese Unie. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) is vastgelegd in 3 verordeningen. In 1 daarvan, de strategische plan verordening, worden 3 hoofddoelen en 9 subdoelen voor het GLB vastgelegd. Deze zijn in de deze paragraaf gegeven.[1] Kennis, innovatie en netwerkvorming zijn daarvoor belangrijke 'smeermiddelen'. Deze zijn nodig om de hoofddoelen te behalen, maar zijn geen doel op zich.

Hoofddoelen[2]

1 **slimme veerkrachtige landbouw**: een slimme, veerkrachtige landbouw kan goed inspelen op de nieuwe eisen vanuit de maatschappij. Ook is de landbouw voorbereid op veranderingen in de toekomst, bijvoorbeeld door klimaatverandering. Daarnaast is de boer in staat een goede boterham te verdienen met de productie van voedsel;
2 **milieu, biodiversiteit en klimaat**: de landbouw is sterk afhankelijk van een goede leefomgeving, bodem, water en luchtkwaliteit. De landbouw speelt een rol bij problemen met milieu, biodiversiteit en klimaat, maar kan ook zeker bijdragen aan de oplossing. Er moet dus een omslag komen naar een toekomstbestendige landbouw;
3 **brede plattelandsontwikkeling**: het platteland draait om meer dan de productie van voedsel alleen. Het is belangrijk dat het platteland aantrekkelijk en leefbaar blijft.

Subdoelen

- een leefbaar landbouwinkomen en voedselzekerheid;
- concurrentievermogen;
- positie in de waardeketen;
- klimaatverandering en duurzame energie;
- efficiënt beheer van natuurlijke hulpbronnen zoals water, bodem en lucht;
- bescherming van de biodiversiteit;
- jonge landbouwers;
- ontwikkeling in plattelandsgebieden;
- maatschappelijke verwachtingen waarmaken inzake voedsel en gezondheid, onder meer wat betreft veilig-, voedzaam- en duurzaam voedsel, voedselverspilling en dierenwelzijn.

[1] De informatie in dit hoofdstuk is afkomstig van de website https://nsp-toekomstglb.nl/.

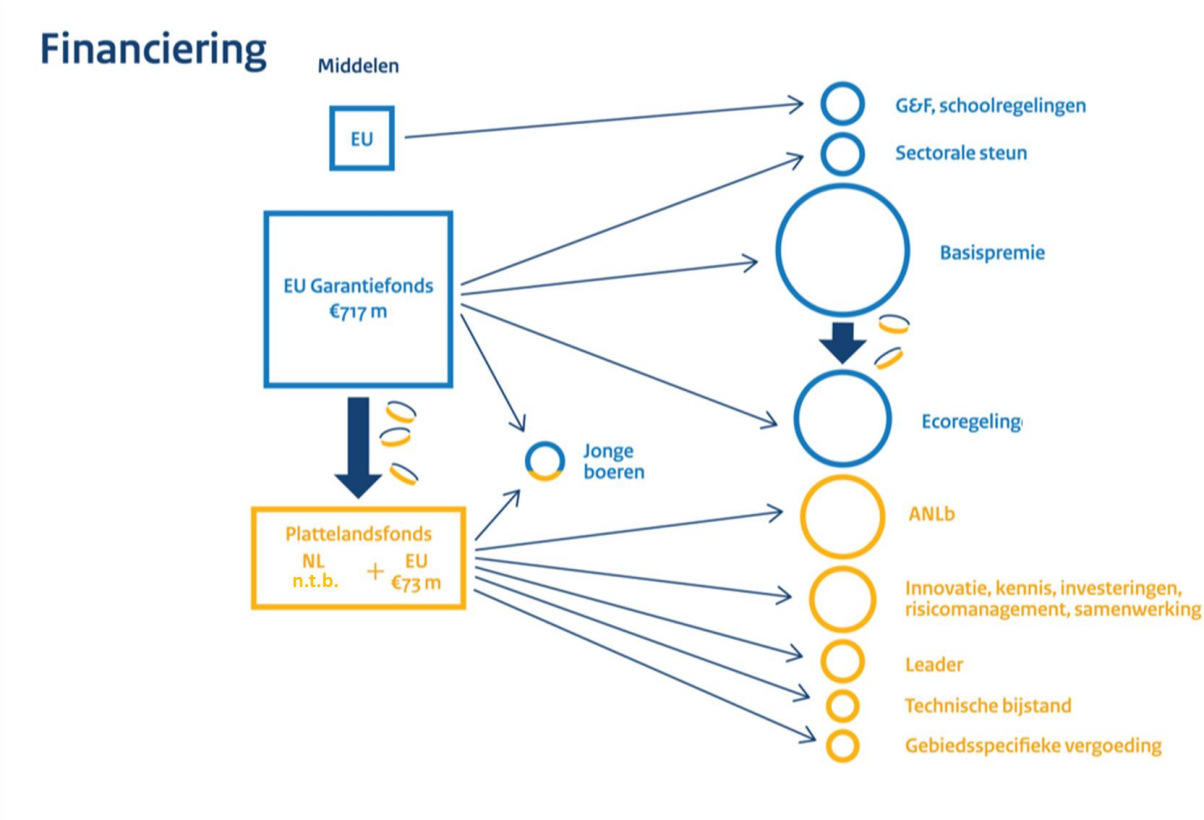
[2] Dit is een vrije vertaling van de doelen van het GLB, zoals opgenomen in de 1e publieksversie van het NSP op https://nsp-toekomstglb.nl/.

2.2 Uitwerking van het GLB in het Nederlandse NSP

2.2.1 Hoofdopzet

De hoofdopzet van het GLB in Nederland is weergegeven in afbeelding 2.1. Daarin zijn links de 2 pijlers te herkennen (het garantiefonds en het plattelandsfonds) en is de verdeling in interventietypen rechts verbeeld. De belangrijkste interventietypen in het garantiefonds en het plattelandsfonds worden onder de afbeelding toegelicht.

Afbeelding 2.1 Hoofdopzet GLB-NSP



Garantiefonds (pijler 1)

- de **basispremie** (ook wel hectaresteun of directe inkomensondersteuning genoemd): aan het toekennen van de basispremie worden in het GLB 2023 - 2027 voorwaarden (verder te noemen: conditionaliteiten) gekoppeld, die de verduurzaming ondersteunen, zie paragraaf 2.2.3. De interventietypen 'basisinkomenssteun voor duurzaamheid' en 'aanvullende herverdelende inkomenssteun voor duurzaamheid' vallen onder de basispremie;
- de **eco-regeling**: dit is een nieuw instrument. De EU verplicht lidstaten tot het aanbieden van 1 of meerdere eco-regelingen. Nederland kiest er voor te werken met 1 eco-regeling, met daaronder verschillende eco-activiteiten. Boeren kunnen zelf besluiten of, in welke mate en op welke wijze, ze hiervan gebruik willen maken. Dit betreft het interventietype 'regelingen voor klimaat en milieu';
- **sectorale steun**: deze steun richt zich op producentenorganisaties. Maximaal 3 % van het garantiefonds mag hiervoor worden ingezet. Producentenorganisaties spelen een rol in het versterken van de positie van agrariërs. Bijvoorbeeld door afspraken te maken met ketenpartijen, duurzaamheidseisen te stellen of aan marktconcepten te werken. De uitvoering van zo'n plan kan gesteund worden met GLB-geld. De schoolfruitregelingen en sectorale steun voor Groente en Fruit worden separaat bekostigd vanuit de EU en gaan dus niet ten laste van het garantiefonds;

- **jonge boeren**: dit betreft het interventietype 'aanvullende inkomenssteun voor jonge landbouwers', die ook voor 'zij-instromers' openstaat.

Plattelandsfonds (pijler 2)

- **het ANLb:** dit is een instrument waarbij agrariërs gezamenlijk werken aan betere leefgebieden voor biodiversiteit. Daarvoor ontvangen zij een vergoeding. De ambitie is om het ANLb voort te zetten, te verbeteren en de collectieve inzet te benutten voor klimaat en water. Zo kunnen meer boeren meedoen en kunnen zij meer positieve impact maken op natuur- en klimaatdoelen. Dit betreft het interventietype 'milieu-, klimaat- en andere beheersverbintenissen';
- het stimuleren van **innovatie, kennis, samenwerking en investeringen**: in de omslag naar een duurzame landbouw is inzet hierop heel belangrijk. De ambitie is om hier meer budget op in te zetten. Interventietypen die hieronder vallen zijn:
  - **investeringen**: er wordt onderscheid gemaakt tussen niet-productieve investeringen en productieve investeringen. **Niet-productieve investeringen** dragen niet direct positief bij aan het bedrijfsresultaat en/of de waardevermeerdering van het bedrijf. Het betreft investeringen die betrekking hebben op de inrichting van het landelijk gebied en het terugdringen van de belasting voor doelstellingen aangaande klimaat, biodiversiteit, water, bodem, lucht, landschap. **Productieve investeringen** zijn gericht op het behoud van een veerkrachtige en toekomstgerichte landbouwsector en het versterken van het concurrentie- en verdienvermogen. Het ondersteunt de landbouwer om zijn bedrijf verder te verduurzamen. Tevens kunnen hiermee kostenbesparingen worden gerealiseerd door gebruik van vernieuwde productiemethoden, data en het efficiënter gebruik van (natuurlijke) grondstoffen. De investeringen hebben onder andere betrekking op bedrijfsmiddelen en installaties;
  - **risicobeheersinstrumenten**: bijvoorbeeld een brede weersverzekering;
  - **samenwerking**: versterken van samenwerking voor het realiseren van integrale gebiedsopgaven;
  - **kennisuitwisseling en informatie**;
- **LEADER:** het subsidieprogramma voor samenwerkingsprojecten gericht op plattelandsontwikkeling;
- **gebiedsspecifieke vergoedingen:** er zullen pilots worden uitgevoerd om te kijken of agrariërs in bepaalde gebieden met extra overheids- of natuurlijke beperkingen, extra vergoedingen kunnen ontvangen als zij voldoen aan extra duurzaamheidsvoorwaarden. Denk aan veengebieden in de kustvlakte of aan de hoge zandgronden. Interventietypen die hierbij horen zijn 'natuurlijke beperkingen of andere gebiedsspecifieke beperkingen' en 'gebiedsspecifieke nadelen als gevolg van bepaalde verplichte vereisten';
- **technische bijstand:** beschikbaar budget voor de monitoring en evaluatie van de maatregelen;
- **jonge boeren:** dit betreft het interventietype 'vestiging van jonge landbouwers'. Extra inkomenssteun voor jonge boeren draagt bij aan een acceptabel inkomen voor jonge landbouwers bij de start van hun agrarisch ondernemerschap.

2.2.2 Verdeling van de subsidies over verschillende pijlers en interventies

De kernvraag tijdens de uitwerking van het GLB-NSP was: hoeveel komt er nu precies voor de verschillende interventietypen beschikbaar en onder welke voorwaarden?

Dat begint met de budgetten die Nederland vanuit de EU heeft gekregen voor beide fondsen en vervolgens de vraag hoeveel geld er overgeheveld gaat worden van het garantiefonds (pijler 1) naar het plattelandsfonds (pijler 2). Een reden om dat te doen, is dat je met behulp van het plattelandsfonds doel- en gebiedsgerichte acties kunt inzetten, bijvoorbeeld als het gaat om stikstof, droogte, klimaat, of over het stimuleren van weidevogels en andere biodiversiteit. Europa schrijft voor dat Nederland maximaal 42 % kan overhevelen (25 % vrij, 15 % voor leefomgeving en klimaatdoelen en 2 % voor jonge boeren).

Een belangrijke afweging is geweest hoeveel budget beschikbaar komt voor de eco-regeling. Minimaal 25 % van het budget dat na overheveling in het garantiefonds (pijler 1) resteert, moet aan de eco-regeling worden besteed. Het percentage van de eco-regeling heeft daarmee ook direct gevolgen voor de hoogte van de basispremie. Als meer wordt ingezet op overheveling naar pijler 2 én op de eco-regeling, betekent dit dat de basispremie lager wordt.

In het nieuwe GLB moet minimaal 35 % van het budget uit het plattelandsfonds (pijler 2) aan groene doelen worden besteed. Onder groene doelen wordt het ANLb verstaan, maar ook andere investeringen die aantoonbaar primair gericht zijn op vergroening van de sector. Daarnaast geldt dat minimaal 3 % van het GLB-budget besteed moet worden aan jonge landbouwers. Dit kan uit zowel het garantiefonds, als het plattelandsfonds komen, of een combinatie van beide. De verdeling van de subsidiebedragen is een belangrijke aanleiding geweest voor de ontwikkeling van alternatieven in dit MER.

2.2.3 Conditionaliteiten en GLMC's

Boeren kunnen aanspraak maken op hectaresteun als ze voldoen aan de (inter)nationale regelgeving en aan voorwaarden die aan het GLB gekoppeld zijn, de zogenaamde conditionaliteiten. Conditionaliteit is een optelsom van onder meer de huidige vergroeningseisen en de nieuwe normen voor goede landbouw- en milieupraktijken (GLMC's). Het stellen van conditionaliteiten heeft als doel te voorkomen dat activiteiten die een agrariër onderneemt een negatiever effect hebben op klimaat en leefomgeving.

De toe te passen GLMC's zijn:
- behoud van blijvend grasland;
- bescherming van wetlands en veengebieden;
- verbod op het verbranden van stoppels;
- aanleg van bufferstroken langs waterlopen;
- bodembewerkingsbeheer, ter vermindering van het risico van bodemdegradatie en erosie;
- minimale bodembedekking om in de meest kwetsbare periode kale grond te voorkomen;
- vruchtwisseling op bouwland;
- minimumaandeel landbouwareaal dat gewijd is aan niet-productieve oppervlakten of elementen;
- verbod op het ploegen van ecologisch kwetsbaar blijvend grasland in Natura 2000-gebieden.

De lidstaten kunnen de GLMC's voor een deel zelf invullen, zolang aan de doelen vanuit de verordening wordt voldaan.

De ha waarvoor de agrariër een aanvraag kan indienen, veranderen. Het nieuwe GLB laat het systeem met rechten los. De basispremie wordt uitbetaald op ha landbouwgrond die ter beschikking staan van de landbouwer. Landschapselementen, zoals heggen, hagen, bomenrijen, poelen en boerensloten, die grenzen aan de beteelbare oppervlakte, en ter beschikking staan van de landbouwer tellen hierin ook mee.

2.2.4 Eco-regeling

Als boeren qua biodiversiteit en milieu verder willen gaan dan de conditionaliteiten bij de basispremie, kiezen zij zelf binnen de eco-regeling voor de eco-activiteiten die passen bij hun bedrijf. Dit zijn doelgerichte betalingen voor activiteiten die zij zelf uitvoeren. Een overzicht van mogelijke eco-maatregelen is opgenomen in bijlage I.

Afhankelijk van het budget dat beschikbaar is en de prijs die voor het uitvoeren van een eco-activiteit wordt betaald, kunnen meer boeren gebruik maken van de eco-regeling en/of kunnen per boer meer activiteiten worden gefinancierd. Daarmee is de omvang in ha van in Nederland uitgevoerde eco-maatregelen direct gekoppeld aan het budget. De omvang van het budget voor de eco-regeling is onderdeel van de samen te stellen alternatieven die in dit MER zijn onderzocht.

2.3 Besluitvorming van de EU

Het proces naar een nieuw GLB startte in 2017 door de Europese Commissie en begon met enkele consultaties. In 2018 werden de eerste voorstellen voor de herziening van het GLB gepubliceerd. In 2020 hebben beide wetgevers, de Raad van landbouwministers en het Europees Parlement, hun positie vastgesteld en zijn de onderhandelingen begonnen. Eind juni 2021 kwam het binnen de EU tot een akkoord

in hoofdlijnen, in november 2021 is de strategische planverordening door het Europees parlement vastgesteld. Dit Europese akkoord is beïnvloed door de Europese Green Deal die de Europese Commissie in 2019 heeft gepubliceerd en de Farm to Fork-strategie die daar op voortborduurt.

De strategisch planverordening heeft de volgende voor het S-MER relevante hoofdpunten:

- in de nationale GLB's moet minimaal 25 % van het eerste pijlerbudget (na eventuele overheveling tussen de pijlers) ingezet worden voor de eco-regeling. Er is een leerperiode en beperkte flexibiliteit;
- de breedte van 'bufferstroken' langs sloten en mogelijke uitzonderingen daarop (GLMC 4). Een bufferzone betekent dat er geen mest en gewasbeschermingsmiddelen gebruikt mogen worden langs het water. Algemene regel is dat deze stroken 3 m breed zijn. Uitzonderingen zijn mogelijk voor gebieden met veel sloten, mits goed onderbouwd;
- vruchtwisseling (gewasrotatie) (GLMC 7): dit gaat over de voorwaarde dat op bouwland gewassen afgewisseld moeten worden. Algemene regel is dat ten minste eenmaal per jaar op perceelniveau van gewas wordt gewisseld. Maar er kan in gebieden ook gekozen worden gekozen voor gewasdiversificatie voor behoud van de bodemkwaliteit;
- niet-productieve grond (GLMC 8): op welk gedeelte van bouwland (akkers) geen landbouwproductie plaatsvindt, maar waar randen zijn aangelegd, landschapselementen staan of boerensloten liggen. In principe geldt een minimumaandeel van 4 % van het bouwland op bedrijfsniveau. Als een boer kiest voor ten minste 7 % niet-productieve oppervlakte, dan mag 4 % daarvan vergoed worden via bijvoorbeeld eco-activiteiten of hij mag 4 % daarvan invullen met vanggewassen of stikstofbindende gewassen, zonder gebruik te maken van gewasbeschermingsmiddelen;
- herverdeling van directe betalingen. Lidstaten worden verplicht minimaal 10 % van het eerste pijlerbudget voor hectarepremies te herverdelen van grotere naar kleinere bedrijven. Tenzij aangetoond wordt dat herverdeling al met andere instrumenten, zoals plafonnering bereikt wordt.

Bij de verdere uitwerking voor de Nederlandse situatie is gezocht naar een balans die een toekomstbestendig verdienmodel ondersteunt: winstgevend, duurzaam en toepasbaar.

3

STAKEHOLDERMANAGEMENT

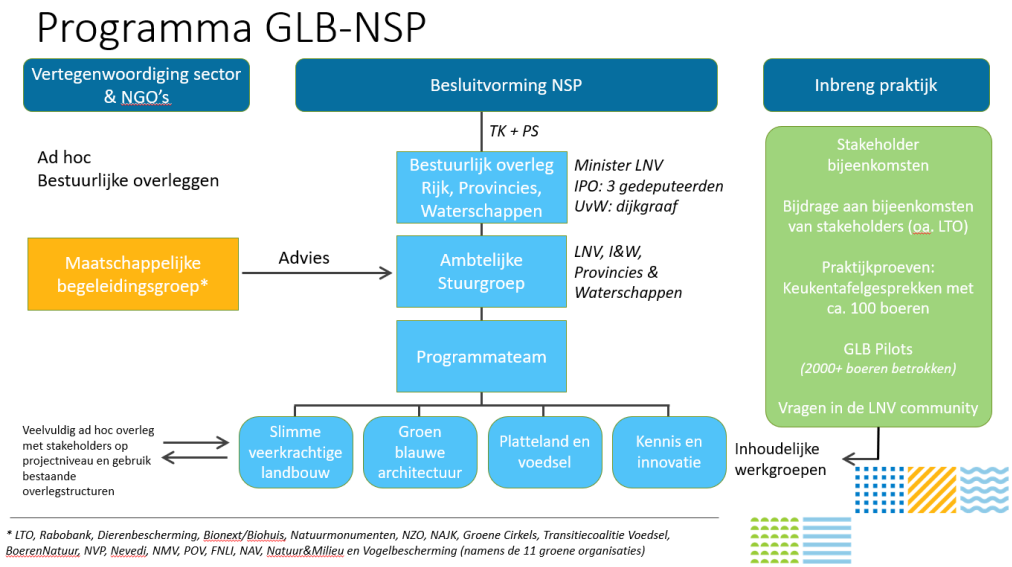
3.1 Stakeholdermanagement binnen het NSP in het kort

Het GLB-NSP is in nauw overleg met diverse stakeholders vormgegeven, omdat het Ministerie van LNV draagvlak zeer belangrijk vindt. Stakeholders zijn als volgt betrokken bij het opstellen van het NSP:

- het NSP is door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) gezamenlijk opgesteld, in nauwe samenwerking met de Unie van Waterschappen (UvW) en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W);
- de belanghebbenden zijn in de breed samengestelde Maatschappelijke Begeleidingsgroep vertegenwoordigd (zie de voetnoot onder afbeelding 3.1). Zij zijn op ambtelijk en bestuurlijk niveau meerdere malen geconsulteerd over het werkproces en de inhoudelijke invulling van het NSP;
- kennis uit de praktijk is onder meer binnengehaald via de GLB-Pilots, waar meerdere mogelijke maatregelen voor de eco-regeling ontwikkeld en getest zijn. Daarnaast is de zogenaamde praktijktoets uitgevoerd, waar een concept eco-regeling getoetst is met een rekentool aan de keukentafel van 69 boeren, en met gesprekken met 50 andere boeren;
- alle belanghebbenden konden kennis nemen van de ontwikkeling van het nieuwe GLB via de website www.toekomstglb.nl. Zij hebben hun inbreng kunnen leveren op online conferenties, kleinere themagerichte bijeenkomsten en via de emailpostbus van hetnieuweGLB. De website laat nu een publieksvriendelijke samenvatting van het definitieve NSP zien;
- er is gelegenheid geweest om tijdens de formele inspraak het S-MER en de samenvatting van het concept NSP in te zien en daarop in te spreken.

Bovenstaande is schematisch weergegeven in onderstaande afbeelding 3.1.

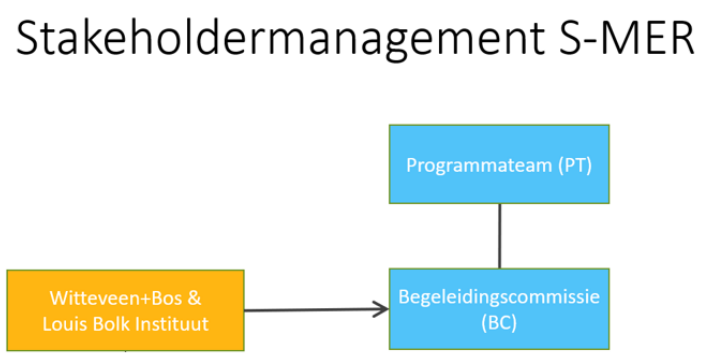
Afbeelding 3.1 Overzicht programma NSP (bron: ministerie van LNV)



3.2 Betrokkenheid stakeholders S-MER

Voorafgaand aan het opstellen van het S-MER is deze aangekondigd binnen het Programmateam (PT) en betrokken stakeholders en heeft men wensen ten aanzien van de scope van het S-MER kunnen aangeven. Binnen het proces tot het maken van dit voorliggend S-MER, is intensief contact geweest tussen de opstellers van het S-MER en de begeleidingscommissie die vanuit het programmateam is samengesteld. De begeleidingscommissie bestond uit een vertegenwoordiger van het PT vanuit LNV, het IPO, de UvW en de RVO. Daarnaast zijn hoofdzaken direct gedeeld met het PT, waarin alle beheers-autoriteiten vertegenwoordigd waren. Afbeelding 3.2 geeft dit schematisch weer.

Afbeelding 3.2 Betrokkenheid stakeholders S-MER



Iedereen in Nederland kon via de terinzagelegging reageren op de volledigheid en juistheid van het concept S-MER.

4

REFERENTIESITUATIE EN BEOORDELINGSKADER

4.1 Referentiesituatie

Besloten is, om de effecten van het GLB-NSP af te zetten tegen de beleidsdoelen die in Nederland en Europa gelden rond diverse milieuthema's. Deze keuze is gemaakt vanuit de vraagstelling voor het MER. Het overzicht van deze beleidsdoelen is weergegeven in tabel 4.1.

Tabel 4.1 Beleidsstukken Nederland en Europa, informatie is voornamelijk afkomstig uit van Maaswaal, 2021 [referentie 3], het volledige overzicht is opgenomen in bijlage II

Beleidsstuk	Vertaling in Nederland
Biodiversiteit	
Vogel- en habitatrichtlijn (2009/147/EG | 92/43/EEG), mede vertaald in de Prioritised Action Framework (PAF)	gebieden zijn vastgesteld, opstelling en uitvoering van beheerplannen voor elk gebied, gericht op behalen van doelstellingen. Voor de invulling van het PAF is er aansluiting gezocht met het Deltaplan Biodiversiteitsherstel en het aanvalsplan Grutto
Structurele Aanpak Stikstof (nog niet gereed)	het is essentieel dat stikstofemissie en -neerslag beneden de kritische depositiewaarde (KDW) worden gebracht, zodat de natuur zich kan herstellen en floreren. In 2018 werd in Nederland de KDW op 78 % van het areaal stikstofgevoelige natuur binnen Natura 2000-gebieden overschreden. Er lopen 17 verschillende bronmaatregelen met bijbehorende stikstofreducties
Water	
Kaderrichtlijn Water (KRW) (Richtlijn 2000/60/EG) en Stroomgebiedbeheerplannen (SGBP's)	het Nederlandse SGBP 2016-2021 bevat 1847 maatregelen die in planuitwerking of uitvoering zijn. Het ontwerp SGBP voor 2022-2027 lag ter inzage tot 21 december 2021
	in Nederland lopen er in het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) ruim 450 projecten in 2020-2027 om samenwerking tussen agrarisch bedrijfsleven en waterbeheerders te versterken
Nitraatrichtlijn (Richtlijn 91/676/EEG)	in het Zesde Nederlandse actieprogramma (2018-2021) zijn er bijvoorbeeld in 2019 strengere eisen gesteld aan het vernietigen van grasland en aan het hebben van vanggewas na maïs op zand- en lössgrond. Momenteel wordt het zevende Actieprogramma Nitraatrichtlijn (7e NAP) opgesteld, met name gericht op waterkwaliteit
Deltaprogramma Zoetwater	hoofddoel is dat Nederland in 2050 weerbaar is tegen zoetwatertekort. Vanuit dit programma werkt Nederland aan voldoende zoetwater van goede kwaliteit
Gewasbescherming	
Richtlijn over een duurzaam gebruik van pesticiden (Richtlijn 2009/128/EG)	dit heeft in Nederland geleid tot de Toekomstvisie Gewasbescherming 2030 met de centrale ambitie om de transitie van de land- en tuinbouw in Nederland naar emissiereductie, een duurzame productie met weerbare planten en teeltsystemen en een sterkere verbinding tussen land- en tuinbouw en natuur te brengen. Om deze doelen te realiseren is een breed scala aan maatregelen ingezet

Beleidsstuk	Vertaling in Nederland
Biodiversiteit	
Lucht	
EU-richtlijn voor luchtkwaliteit (Richtlijn 2008/50/EG)	in Nederland is vanwege deze richtlijn het Schone Lucht Akkoord, dat voortbouwt op het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, gesloten om luchtverontreiniging tegen te gaan. Hierin is opgenomen dat landbouwemissies in 2030 met 37 % moeten zijn gereduceerd ten opzichte van 2016
National Emission Ceiling (NEC-richtlijn); Richtlijn (EU) 2016/2284	het nationaal NEC-programma is opgenomen in het Schone Lucht Akkoord
Klimaat	
Effort Sharing Regulation (Verordening 2018/842)	hiertoe worden bindende nationale doelstellingen voor emissiereducties opgesteld
EU verordening op Land Use, Land Use Change and Forestry (Verordening EU 2018/841)	deze verordening werkt in Nederland door in de Landelijke Bossenstrategie, het Nationaal Programma Landbouwbodems en het Veenweideprogramma
	de **Landelijke Bossenstrategie** moet ervoor zorgen dat meer CO_2 wordt vastgelegd in bos en bomen en de biodiversiteit in bossen wordt versterkt
	het **Nationaal Programma Landbouwbodem** heeft als doelstelling publieke en private partijen te committeren aan het streefdoel alle 1,85 miljoen ha landbouwbodems in Nederland in 2030 duurzaam beheerd te hebben. Dit is deels gekoppeld aan het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer
	voor veenweidegebieden in Nederland is een doelstelling tot beperking van de CO_2-uitstoot door oxidatie. opgenomen in het Klimaatakkoord. Binnen het **Veenweideprogramma** zijn voor de 4 veenweideregio's vanaf 2019 demo's en pilots gedefinieerd voor waterpeilverhogingen, die lopen tot 2021/2023
Europese Governance-verordening (Verordening EU 2018/1999)	het Nederlandse Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan (INEK) bevat de doelstelling om 49 % minder broeikasgassen uit te stoten in 2030 en voor 2050 95 % reductie te realiseren. Voor de landbouwsector ligt er een additionele opgave van 3,5 Megaton CO_2-equivalent reductie tot 27,6 Megaton in 2030 en energieneutraliteit in 2050
Klimaatakkoord (2019)	in het Klimaatakkoord hebben bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden afspraken gemaakt om gezamenlijk de uitstoot van broeikasgassen in Nederland in 2030 ongeveer te halveren (vergeleken met 1990). Voor landbouw en landgebruik is de doelstelling dat deze in 2050 klimaatneutraal zijn. Om de uitstoot van broeikasgassen door veenweidegebieden omlaag te brengen zijn specifieke afspraken gemaakt
Energie	
EED-richtlijn (Richtlijn EU 2018/2002)	in Nederland bedraagt de verplichte energiebesparing vanuit de EU circa 925 petajoule voor de periode van 2021-2030
RED-richtlijn (Richtlijn EU 2018/2001)	Nederland zet in op 27 % hernieuwbare energie in 2030
Landschap	
Europese Landschapsconventie	in NOVI zijn landschappen van bijzondere betekenis aangeduid in de NOVI

4.2 Beoordelingskader

Voor dit S-MER is gezocht naar een integraal beoordelingskader op het gebied van milieu, dat goed aansluit bij de aanbevelingen van de Europese Commissie, de kenmerken van het landelijk gebied en dat daarnaast draagvlak heeft. Het ontwikkelde beoordelingskader in de pilot landschapsinclusieve landbouw van het College van Rijksadviseurs [referentie 4] voldoet aan deze eisen. Dit beoordelingskader besteedt op strategisch niveau aandacht aan alle relevante milieuaspecten en is goed toepasbaar in een kwalitatieve beoordeling. Ook heeft het de mogelijkheid om goed beeldend te presenteren. Het kader is inmiddels ook bij de beoordeling van andere (provinciale) beleidsopgaven toegepast daarmee biedt dit kader een volledige

en gedragen grondslag voor de uitgevoerde effectbepaling. Daarom is het beoordelingskader uit de pilot ook in dit S-MER gebruikt als beoordelingskader. Een korte samenvatting van de 10 criteria uit het beoordelingskader is opgenomen in afbeelding 4.1.

Afbeelding 4.1 Beoordelingskader pilot landschapsinclusieve landbouw

Thema	Huidig beleid	
1. Klimaat	Klimaatakkoord, Actieprogramma klimaatadaptatie landbouw	
2. Bodemkwaliteit	Actieagenda voor Duurzaam Agrarisch Bodembeheer. Bodemstrategie: alle landbouwbodems duurzaam beheerd in 2030	
3. Waterkwaliteit	Normen drinkwaterbesluit en NPK-normen. Kader Richtlijn Water (KRW). Ecologische sleutelfactoren	
4. Waterkwantiteit	Peilbesluiten (Instrument voor het waterpeilbeheer, IWP), Waterbeleid voor de 21e eeuw (WB21), Deltaplan Zoetwater, Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP)	
5. Biodiversiteit & natuur	Deltaplan Biodiversiteitsherstel; Argi Targets CBD, Biodiversiteitsdoel EU	Overkoepelend: NOVI, POVI, GOVI, Interbestuurlijk programma (IBP)
6. Gesloten kringlopen	Visie 'Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden' (kringlooplandbouw)	
7. Landschapskwaliteit	Europees landschapsverdrag, Natuurnetwerk Nederland, GLB	
8. Voedselkwaliteit – en kwantiteit	Voedselveiligheid, Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)	
9. Dierenwelzijn	Wet Dieren, EU-keurmerk	
10. Economie	De economie is randvoorwaardelijkheid. Het doel is dat de boeren voldoende inkomen hebben en de financiële middelen om landschapsinclusieve landbouw vorm te geven	

N.B.: peilbesluiten zijn geen beleid, maar juridische vastlegging van beleid. Peilbesluiten zijn dus geen onderdeel van het beoordelingskader voor dit S-MER. HWBP is ook geen onderdeel van het beoordelingskader voor dit S-MER, want is een projectenprogramma.

Hieronder is per thema kort aangegeven waar het op doelt:

1 **klimaat:** doel is om in 2050 klimaatneutraal te zijn. Dit betekent dat de energieproductie- en consumptie van de landbouw in balans moet zijn, net als de uitstoot en compensatie van broeikasgassen;
2 **bodemkwaliteit**: doel is in 2030 dat 'alle Nederlandse landbouwgronden duurzaam beheerd worden'. Een concrete invulling is bijvoorbeeld een vooruitgang van de 6 elementen van bodemkwaliteit: 'organische stof, bodemleven, bodemchemie, waterhuishouding, bodemstructuur en beworteling';
3 **waterkwaliteit**: de KRW heeft als doel de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater in Europa te waarborgen, en specifiek voor 2027 dat álle wateren een goede chemische en ecologische toestand hebben. De nitraatrichtlijn is erop gericht de waterkwaliteit in heel Europa te beschermen door te voorkomen dat nitraten uit agrarische bronnen het grond- en oppervlaktewater verontreinigen en door goede landbouwpraktijken te stimuleren. Verder zijn voor dit criterium van belang: verzilting en het drinkwaterbesluit;
4 **waterkwantiteit**: hierin is de belangrijkste richtlijn het 'Deltaprogramma Zoetwater'. Om de negatieve gevolgen van verdroging en verzilting te beperken, is het van groot belang dat er voldoende zoetwater voorradig is. Door robuuste ingrepen, zoals het vergroten van de zoetwaterlens, waterberging en het verbeteren van de vochthuishouding in de bodem worden de negatieve gevolgen van verzilting tegengegaan;
5 **biodiversiteit en natuur**: de belangrijkste doelen zijn het ombuigen van biodiversiteitsverlies naar behoud en herstel. Gestreefd wordt naar een chemievrije landbouw met een duurzame bewerking van de grond. Hierbij is duurzaam management van de teelt van belang waardoor de ecosystemen in het landelijk gebied, inclusief het bodemleven zich kunnen herstellen. Behoud en herstel van de kwaliteit van Vogel- en Habitatrichtlijn gebieden is hiervoor de basis;
6 **gesloten kringlopen**: kringlooplandbouw betekent dat nutriënten zoveel mogelijk in de kringloop blijven en zo weinig mogelijk verloren gaan naar het milieu. Minimale inputs, efficiënt gebruik van nutriënten op

gebiedsschaal en retour van de outputs in een gebied zijn belangrijke strategieën om dit doel te verwezenlijken;

7 **landschapskwaliteit**: het bevorderen van de bescherming, beheer en de inrichting van landschappen en de Europese samenwerking op deze gebieden. De landschappelijke diversiteit moet worden versterkt door het landgebruik weer af te stemmen op de natuurlijke condities; verschillen tussen hoog-laag, nat-droog, openheid-geslotenheid op perceelniveau en gebiedsniveau;

8 **voedselkwaliteit en - kwantiteit**: het GLB moet ervoor zorgen dat in de Europese Unie voldoende voedsel tegen een redelijke prijs wordt geproduceerd. Het beleid van de Europese Unie inzake voedselveiligheid is gericht op de bescherming van consumenten en tegelijkertijd op het garanderen van de goede werking van de interne markt;

9 **dierenwelzijn**: de toekomstige opgave is om het dierwelzijn op een niveau te behouden of te krijgen dat voldoet aan de eisen van de 'Wet dieren'. Deze wet stelt dat dieren een eigen waarde hebben en wezens met een gevoel zijn;

10 **regionale economie**: economie is niet een directe beleidsopgave. Voldoende perspectief voor grondbeheerders binnen de gestelde ambities is een essentiële randvoorwaarde voor een duurzame en inclusieve landbouw en het realiseren van de 9 andere doelen uit de meetlat.

4.3 Methodiek

Inzet specialisten

Gezien de beperkte doorlooptijd die beschikbaar was voor het opstellen van het S-MER, is gekozen voor toepassing van kwalitatieve effectbeoordeling, met als uitgangspunt de methode 'expert oordeel' van Goossens en Cooke [referentie 5]. Daarbij zijn specialisten betrokken met expertise op gebied van: klimaat, biodiversiteit, waterkwaliteit, waterkwantiteit, gesloten kringlopen, dierenwelzijn en landschapskwaliteit.

Afstemming met SWOT en ex ante evaluatie

Bij de opstelling van het MER is aangesloten bij de uitkomsten van de SWOT-analyse die voor het GLB-NSP is uitgevoerd [referentie 6] en was de scenariostudie [referentie 7] een belangrijke basis voor de alternatiefontwikkeling. Parrallel aan het SMEB traject liep de ex ante evaluatie [referentie 8]. Met de betrokken evaluator is door de opstellers van dit S-MER nauw contact gehouden en waar nodig samengewerkt. Daarbij was het uitgangspunt, dat de ex ante evaluatie zich richt op de doelrealisatie GLB, terwijl het S-MER zich richt op de effecten voor de realisatie van het nationale natuur-, milieu- en klimaatbeleid.
De benodigde onafhankelijkheid van elkaar is altijd bewaakt en bewaard.

5

ALTERNATIEVEN

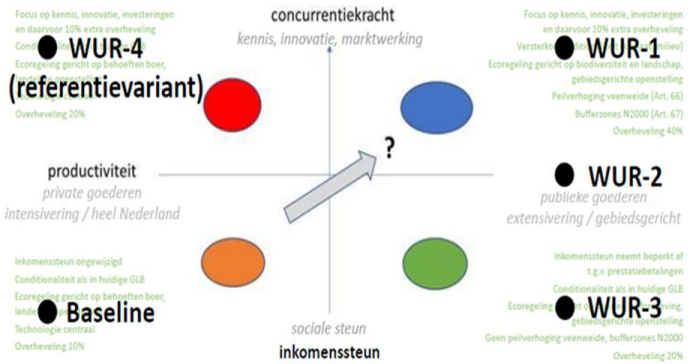
Om vanuit de structuur van het GLB doelgericht naar inzet van middelen te komen, zijn de 3 hoofdoelen en 9 subdoelen geformuleerd. In Nederland zijn deze vertaald naar zo'n 30 kernopgaven op basis van de SWOT-analyse [referentie 6]. De WUR heeft in een scenariostudie [referentie 7] verschillende beleidsvarianten uitgewerkt voor de invulling van het NSP. Kernopgaven zijn daarin gekoppeld aan mogelijke interventies binnen het GLB. Vervolgens is onderzocht wat de effectiviteit en doelmatigheid van deze beleidsvarianten is op de 3 hoofddoelen van het GLB. Deze beleidsvarianten (paragraaf 5.1) zijn de basis voor de ontwikkeling van de alternatieven voor het S-MER die in paragraaf 5.2 zijn toegelicht.

5.1 Beleidsvarianten scenariostudie

In de scenariostudie heeft de WUR verschillende beleidsvarianten uitgewerkt die van elkaar verschillen in kosten en het realiseren van de doelen van het GLB [referentie 7]. De scenariostudie heeft de beleidsvarianten verdeeld over 2 assen (zie afbeelding 5.1). De horizontale as geeft het spanningsveld weer tussen duurzaamheid en productiviteit. De verticale as geeft het spanningsveld weer tussen concurrentiekracht en sociaal beleid in relatie tot inkomenssteun.

De baseline is zoveel mogelijk vergelijkbaar met het huidige GLB (circa 10 % overheveling), maar gaat daarbij uit van de budgetten en regels van het nieuwe GLB. Beleidsvarianten WUR-1, WUR-2 en WUR-3 zetten meer in op duurzaamheid. In deze varianten wordt respectievelijk 40 %, 30 % en 20 % overgeheveld van de eerste naar de tweede pijler. WUR-4 en de Baseline richten zich op het vergroten van de productiviteit. In WUR-4 wordt 10 % overgeheveld. Beleidsvarianten WUR-1 en WUR-4 gaan uit van marktwerking en zetten in op kennis en innovatie. Beleidsvarianten WUR-3 en de baseline zetten in op een relatief hoge inkomenssteun.

Afbeelding 5.1 Assenkruis met beleidsvarianten scenariostudie



5.2 MER-alternatieven

MER alternatieven als hoeken van het speelveld
Het S-MER heeft de milieueffecten van de hoeken van het speelveld onderzocht, waarbinnen de beleidskeuzes voor het GLB-NSP gemaakt worden. Hiertoe zijn 2 (onderzoeks)alternatieven ontwikkeld die beide op een verschillende, eigen wijze invulling geven aan het GLB-NSP. Het S-MER levert de milieu-informatie die gebruikt is om de invulling van het GLB-NSP te bepalen. Daarbij zijn elementen uit deze alternatieven gecombineerd.

Op basis van de beleidsvarianten, zoals beschreven in paragraaf 5.1, zijn 2 MER-alternatieven ontwikkeld, waarvan de milieueffecten zijn onderzocht. De beleidsvarianten WUR-1, WUR-2 en WUR-3 sluiten het beste aan op de opgaven van het GLB. In tegenstelling tot WUR-4, dat is ontwikkeld om zicht te krijgen op de inkomensveranderingen als het nieuwe GLB op innovatie, gericht op productieverhoging zou worden ingezet. WUR-1 en WUR-3 zijn de uiterste scenario's. Daarom zijn WUR-1 en WUR-3 gekozen als startpunt voor de ontwikkeling van de MER-alternatieven.

De MER-alternatieven onderscheiden zich met name van elkaar door de mate van inkomenssteun, normstelling en spreiding en diversiteit van maatregelen. Er zijn ook overeenkomsten. Voor beide alternatieven:
- zijn de GLMC's 1, 3, 5, 6, 8b, 8c en 9 identiek en conform EU-eisen;
- gaat 30 % van het garantiefondsbudget (na overheveling) naar de eco-regeling;
- worden er maatregelen getroffen voor extra ondersteuning voor kleine bedrijven;
- is er EUR 14 miljoen beschikbaar voor fiscale stimulering van jonge boeren.

Biologische landbouw in de alternatieven
Percelen die biologisch zijn, voldoen automatisch aan het niveau goud voor de eco-regeling en aan GLMC 7 gewasrotatie. Daarmee zijn biologische boeren, in beide alternatieven, zeker van inkomen uit de eco-regeling. Aanvullend kunnen zij een beroep doen op de ANLb. De alternatieven omvatten geen maatregelen die expliciet gericht zijn op het stimuleren van de biologische landbouw. Wel stimuleren de maatregelen duurzame landbouwpraktijken die al onderdeel kunnen zijn van biologische bedrijfsvoering. Daarom is biologische landbouw niet separaat opgenomen in de alternatieven.

Beide alternatieven zijn onderstaand beschreven, met daarin de nadruk op de onderdelen waarin de alternatieven verschillen.

5.2.1 (Onderzoeks)alternatief MER-A

Aard van het alternatief
Dit alternatief kenmerkt zich door nadruk op een relatief grote inkomenssteun in combinatie met algemene milieu- en biodiversiteitsverbetering door financiering van interventies, die boeren vrijwillig kunnen kiezen. De focus ligt op het treffen van individuele maatregelen op bedrijfsniveau en daarmee een grote spreiding van maatregelen door het hele land. De voorwaarden waar een boer aan moet voldoen (GLMC 2, 4, 7 en 8) om in aanmerking te komen voor de basispremie uit pijler 1 zijn minder streng dan in alternatief B. Ook is er sprake van een kleiner overhevelingspercentage (15 %; EUR 108 miljoen) en daarmee een hogere bruto inkomenssteun (EUR 610 miljoen). Tegelijkertijd is er een relatief groot bedrag beschikbaar waar een boer via de eco-regeling (EUR 183 miljoen) beroep op kan doen. Een boer kan hiermee in grote mate zelf bepalen welke maatregelen gericht op ecologie, dierwelzijn en milieu hij treft, passend bij de bedrijfssituatie. De netto inkomenssteun bedraagt ongeveer EUR 427 miljoen (bruto inkomenssteun minus eco-regeling).

Het overgehevelde budget naar pijler 2 wordt grotendeels ingezet op Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer (ANLb) en niet-productieve investeringen voor inrichtings- en herstelmaatregelen.

Daarnaast is er vanuit het plattelandsfonds budget beschikbaar voor plattelandsontwikkeling via plattelandsinterventies (onder andere LEADER) en een beperkt budget voor kennis en innovatie.

Maatregelen

Dit alternatief bouwt voort op scenario WUR-3 uit de scenariostudie. Onderstaande tabel geeft de specifieke maatregelen in dit alternatief weer[1].

Tabel 5.1 Overzicht maatregelen alternatief MER-A

Kernopgave	Maatregelen alternatief MER-A
inkomstenssteun	inkomenssteun als voldaan is aan conditionaliteiten/ GLMC's. Voor GLMC 2, 4, 7 en 8 conform EU of uitzondering: - GLMC 2 - wetlands: alleen grasland en natte teelt toegestaan. Wel mogelijkheid om te scheuren/ploegen; - GLMC 4 - bufferstroken: hier wordt de invulling van het zevende Actieprogramma Nitraatrichtlijn gevolgd: langs ecologisch kwetsbare watergangen en KRW-wateren 5 m breed; bij andere watergangen minimaal 2 m breed. Tot een maximum van 5 % van de subsidiabele landbouwgrond[2]; - GLMC 7 - gewasrotatie: jaarlijks een ander gewas op het perceel, uitgezonderd voor bedrijven met meer dan 75 % (blijvend) grasland of kruidachtige voergewassen; - GLMC 8 - niet-productief areaal: als een landbouwer ten minste 7 % van zijn bouwland niet-productief gebruikt (inclusief braakliggend en/of eco-regeling) dan komt 3 % ten laste van deze GLMC, de rest aan eco-regeling
klimaat	0 ha peilverhoging in veenweidegebied
milieu	- eco-regeling (EUR 183 miljoen); - niet-productieve investeringen voor inrichtings- en herstelmaatregelen (EUR 25 miljoen), zoals herstel en aanleg van landschapselementen, lokale maatregelen die biodiversiteit bevorderen en (grootschalige) inrichting van gebieden, die bijdragen aan verbetering van de waterhuishouding, natuur, klimaatmitigatie en -adaptatie en biodiversiteit
biodiversiteit	budget voor naar schatting 130.000 ha Agrarisch natuur en landschapsbeheer. Budget voor naar schatting 50.500 ha gerichte activiteiten via de eco-regeling: - 1.500 ha bloemrijke akkerranden; - 3.500 ha natuurvriendelijke oevers; - 20.500 ha ecologisch slootschonen; - 25.000 ha onderhoud landschapselementen. Samenwerkingsmaatregelen voor integrale gebiedsontwikkeling (EUR 2.7 miljoen)
maatschappelijke aspecten van voedsel	eco-regeling, diergebonden eco-ter verbetering van onder meer dierenwelzijn- en gezondheid
kennis en innovatie	EUR 1.8 miljoen budget beschikbaar voor ondersteuning van andere maatregelen
brede plattelandsontwikkeling	LEADER (EUR 3.6 miljoen)
positie in de keten	productieve investeringen (EUR 4.8 miljoen)

5.2.2 (Onderzoeks)alternatief MER-B

Aard van het alternatief

Dit alternatief kenmerkt zich door een relatief hoge normstelling voor de basispremie (via GLMC 2, 4, 7 en 8) en een bijdrage vanuit het GLB aan 2 gebiedsgerichte nationale beleidsmaatregelen.
Om in aanmerking te komen voor de basispremie uit het garantiefonds gelden er voor de genoemde GLMC's aangescherpte voorwaarden waar een boer aan moet voldoen ten opzichte van de eisen in het

[1] Genoemde bedragen en ha zijn berekend naar rato van WUR-3.

[2] Waterschappen hebben de mogelijkheid om aan te geven waar bufferstroken niet effectief zijn. Hiervoor wordt een handreiking opgesteld.

Europese akkoord (zie 'maatregelen'). In het alternatief wordt 30 % van het budget in het EU garantiefonds (pijler 1; EUR 215 miljoen) overgeheveld naar het plattelandsfonds (pijler 2) en wordt vanuit het plattelandsfonds gebiedsgericht ingezet voor peilverhoging in veenweidegebieden en bufferzones rondom Natura 2000-gebieden. Er is na overheveling ongeveer EUR 500 miljoen bruto inkomenssteun beschikbaar, waarvan EUR 150 miljoen voor de eco-regeling. De netto inkomenssteun bedraagt EUR 350 miljoen.

Het budget van pijler 2 is geconcentreerd op (gedeeltelijke) compensatie van inkomensverlies als gevolg van 2 nationale gebiedsgerichte beleidsmaatregelen: peilverhoging in veenweidegebieden en bufferzones rondom alle Natura 2000-gebieden. Voor beide geldt dat separate besluiten nodig zijn, buiten het GLB om, voordat de maatregelen gerealiseerd kunnen worden. Het beschikbare budget vanuit het GLB-NSP kan gebruikt worden voor het realiseren van deze maatregelen, nadat de besluiten genomen zijn, maar ook om boeren te stimuleren vrijwillig extensivering en waterpeilverhoging in te passen in hun bedrijfsvoering. Budgetten gericht op het stimuleren van samenwerking dragen bij aan de realisatie van deze maatregelen. Daarnaast is er meer budget beschikbaar dan in alternatief MER-A voor plattelandsontwikkeling vanuit LEADER en voor kennis en innovatie.

Maatregelen

Dit alternatief heeft bouwt voort op WUR-1 uit de scenariostudie. Onderstaande tabel geeft de specifieke maatregelen in dit alternatief weer[1].

Tabel 5.2 Overzicht maatregelen alternatief MER-B

Kernopgave	Maatregelen alternatief MER-B
inkomstenssteun	inkomenssteun als voldaan is aan conditionaliteiten/ GLMC's. Voor GLMC 2, 4, 7 en 8 geldt een specifieke aanscherping ten opzichte van EU eis: - GLMC 2 - wetlands: scheur-/ploegverbod; - GLMC 4 - bufferstroken: de bufferstroken langs waterlopen moeten een minimumbreedte van 3 m hebben. Indien sloten en bufferstroken meer dan 5 % van de subsidiabele landbouwgrond uitmaken wordt de invulling van het Zevende Actieprogramma Nitraatrichtlijn gevolgd: langs ecologisch kwetsbare watergangen en KRW-wateren 5m breed; bij andere watergangen minimaal 2 m breed, tot een maximum van 5 % van de subsidiabele landbouwgrond[2]; - GLMC 7 - gewasrotatie: 1 keer in de 4 jaar wordt er op bouwland op perceelsniveau een rustgewas geteeld; - GLMC 8 - niet-productief areaal: ten minste 4 % van het bouwland is niet-productief (inclusief braakliggende grond). uitgezonderd voor bedrijven met meer dan 75 % (blijvend) grasland of kruidachtige voergewassen
klimaat	80.000 ha peilverhoging en extensivering in veenweidegebied
milieu	- eco-regeling (EUR 150 miljoen); - niet-productieve investeringen voor inrichtings- en herstelmaatregelen (EUR 16 miljoen), zoals herstel en aanleg van landschapselementen, lokale maatregelen die biodiversiteit bevorderen en (grootschalige) inrichting van gebieden, die bijdragen aan de verbetering van de waterhuishouding, natuur, klimaatmitigatie en -adaptatie en biodiversiteit; - extra inzet op weerbare teelten (rassen die zonder/met minder middelen, voeding en water toekunnen)
biodiversiteit	- 160.000 ha buffergebied zonder ammoniakemissie, zoals verbod op bemesting, en met de mogelijkheid tot verhoogd waterpeil binnen een (standaard) zone van 250 m rond alle Natura 2000-gebieden; - budget voor naar schatting 80.000 ha agrarisch natuur en landschapsbeheer - budget voor circa 44.750 ha gerichte activiteiten via eco-regeling: · 1.250 ha bloemrijke akkerranden; · 3.000 ha natuurvriendelijke oevers; · 18.000 ha ecologisch slootschonen; · 22.500 ha onderhoud landschapselementen.

[1] Genoemde bedragen en ha zijn berekend naar rato van WUR-1.

[2] Waterschappen hebben de mogelijkheid om aan te geven waar bufferstroken niet effectief zijn. Hiervoor wordt een handreiking opgesteld.

Kernopgave	Maatregelen alternatief MER-B
	Samenwerkingsmaatregelen voor integrale gebiedsontwikkeling gekoppeld aan gebiedsgerichte opgave als bufferzones rondom Natura 2000-gebieden (EUR 11.9 miljoen)
maatschappelijke effecten van voedsel	activiteiten onder de eco-regeling (geen diergebonden eco-regeling)
kennis en innovatie	EUR 7.8 miljoen beschikbaar budget voor ondersteuning van andere maatregelen
plattelandsontwikkeling	LEADER (EUR 15.8 miljoen)
positie in de keten	productieve investeringen (EUR 20.1 miljoen)

5.3 Aandachtspunten bij de alternatieven

In de voorgaande paragraaf zijn de 2 alternatieven beschreven die in dit MER worden onderzocht. Daarbij gelden een aantal aandachtspunten die van belang zijn voor de effectbeoordeling:

1 voor peilverhoging in veenweidegebieden en het realiseren van bufferzones rondom Natura 2000 zijn separate besluiten nodig. Daar kan het GLB niet over besluiten. Wel is de inzet van GLB-middelen in alternatief MER-B bedoeld als bijdrage aan de uitvoering van deze besluiten. Daarom zijn in dit MER de milieueffecten van deze maatregelen beoordeeld;
2 er bestaat overlap tussen de maatregelen in de MER-alternatieven en de maatregelen zoals voorgesteld in het 7e Actieprogramma in het kader van de Nitraatrichtlijn (7e NAP), met name in de GLMC's. Zo is rotatie met rustgewassen onderdeel van de maatregel 'duurzame bouwplannen' in het 7e NAP. Indien deze richtlijn effectief wordt conform de opzet van het 7e NAP d.d. 1 oktober 2021, behoren deze eisen tot de wet- en regelgeving waar de sector aan dient te voldoen en leiden deze niet tot milieueffecten als gevolg van het GLB-NSP. Aangezien het 7e NAP nog niet was vastgesteld tijdens de inhoudelijke uitwerking van de effectbepaling op de alternatieven, zijn de effecten van deze GLMC's in dit S-MER beoordeeld;
3 het kan zijn dat boeren vanwege een lagere basispremie in combinatie met hogere conditionaliteit afzien van deelname aan het GLB-NSP. Aangezien er nog te beperkt zicht is op een zogeheten 'deelnamebereidheid', is hier in de alternatieven en effectbeoordeling geen rekening mee gehouden. De alternatieven gaan uit van vergelijkbare deelname aan het GLB 2023-2027 met de deelname aan het lopende GLB. De effectbeoordeling gaat ervan uit dat het volledige beschikbare budget uit pijler 1 en pijler 2 benut wordt.

6

EFFECTBEOORDELING

In onderstaande paragrafen zijn per milieuthema de effecten van de maatregelen in alternatief MER-A en alternatief MER-B beschreven. Ook is toegelicht hoe de alternatieven zich tot elkaar verhouden met betrekking tot het doelbereik. In paragraaf 6.11 zijn de alternatieven integraal beschouwd op milieueffecten.

6.1 Klimaat

Het Klimaatakkoord stelt als doelstelling voor de landbouw en het landgebruik dat deze in 2050 klimaatneutraal zijn. Dit betekent dat de energieproductie- en consumptie van de landbouw in balans moet zijn, net als de uitstoot en compensatie van broeikassen. Emissies van de landbouw zijn in belangrijke mate afkomstig van de veehouderijen (50 %), gewasteelt (25 %) en glastuinbouw (25 %) [referentie 9]. Daarnaast zorgen de huidige relatief lage grondwaterstanden in veengebieden voor veenoxidatie met als gevolg de uitstoot van CO_2.

Effecten van de maatregelen op de klimaatdoelstellingen

Peilverhoging in veenweidegebieden (MER-B) heeft een groot effect op de CO_2-uitstoot van de landbouw. Door het peil te verhogen wordt het proces van veenoxidatie vertraagd en dat draagt bij aan het verminderen van de CO_2-uitstoot. Een peilverhoging betekent ook dat er minder energie nodig is voor bemaling. Daarnaast kan inrichting van natte **bufferzones rondom Natura 2000-gebieden** (MER-B) potentieel een groot effect hebben. Peilverhoging in deze gebieden kan veengroei (in de bufferzone, of in het Natura-2000 gebied zelf) stimuleren en daarmee CO_2 vastleggen.

In de scenariostudie van WUR is berekend wat de bijdrage van de varianten is aan CO_2-uitstoot. Daaruit volgde dat WUR-1 (vergelijkbaar met MER-B) tot 1,38 - 1,97 Mt CO_2-emissiereductie leidt. Beleidsvariant WUR-3 (vergelijkbaar met MER-A) leidt tot 0,29 - 0,41 Mt CO_2-emissiereductie. Kanttekening hierbij is dat deze emissiereductie pas gerealiseerd wordt wanneer een peilbesluit voor peilverhoging genomen is (of daarvoor vrijwillige afspraken zijn gemaakt in een gebied) en de bufferzones zijn gerealiseerd. Beide staan los van het GLB en nemen naar verwachting een aanzienlijk deel van de GLB-periode in beslag.

Andere maatregelen die in minderde mate bijdragen aan het bereiken van de klimaatdoelstellingen zijn:
- **GLMC 2:** bij het scheuren van gras komt CO_2 vrij. Een scheurverbod zoals in alternatief MER-B voorkomt verdere oxidatie in veengebieden. Niet ploegen betekent minder uitstoot door inzet van materieel;
- **GLMC 8:** vruchtwisseling draagt bij aan koolstofopslag in de bodem;
- **eco-regeling:** verschillende activiteiten uit de eco-regeling dragen bij aan de klimaatdoelstellingen door vastlegging van CO_2 in de bodem en doordat minder kunstmest nodig is (minder CO_2-uitstoot bij productie). Voorbeelden van activiteiten zijn rustgewassen, eiwitgewassen, meerjarige teelt, niet-kerende grondbewerking, langjarig grasland, gras-klaver, kruidenrijk grasland en akkerranden.

Wat betreft klimaat geldt dat hier slechts de effecten van de landbouwbedrijven zelf beschouwd zijn. De uitstoot van de keten (transport, opslag, retail, consument) is niet beschouwd.

Alternatieven vergelijking

De maatregelen peilverhoging in veenweidegebieden en bufferzones rondom Natura 2000-gebieden (alternatief MER-B) dragen het meest bij aan de klimaatdoelstellingen. Daarnaast stellen GLMC 2 en 8 in alternatief MER-B scherpere eisen om in aanmerking te komen voor de basispremie dan in alternatief MER-A. Daar staat tegenover dat in alternatief MER-A meer budget beschikbaar is voor activiteiten in de eco-regeling. Opgeteld is de verwachting dat alternatief MER-B meer bijdraagt aan de klimaatdoelstellingen dan alternatief MER-A.

6.2 Bodemkwaliteit

Doelstelling voor bodemkwaliteit is dat in 2030 alle Nederlandse landbouwgronden duurzaam worden beheerd, zodat de bodem optimaal kan functioneren en de kwaliteit zo hoog mogelijk is en blijft voor volgende generaties. Een concrete invulling hiervan is bijvoorbeeld de vooruitgang van de 6 elementen van bodemkwaliteit: organische stof, bodemleven, bodemchemie, waterhuishouding, bodemstructuur en beworteling.

Effecten van de maatregelen op de doelstellingen voor duurzame bodems

Verschillende maatregelen in de alternatieven dragen bij aan de opbouw van organische stof en daarmee het beter opnemen en vasthouden van nutriënten door gewassen en de bodem. Ook dragen maatregelen bij aan het verminderen van het bewerken van de bodem, waardoor de bodemstructuur en beworteling verbeteren. Maatregelen die bijdragen aan een betere bodemkwaliteit zijn:

- **GLMC 7** (gewasrotatie MER-A; rustgewas MER-B) zorgt voor minder bewerking van de bodem en betere bodemstructuur;
- **weerbare teelten** dragen bij aan vermindering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, water en bemesting en daarmee aan een betere bodemkwaliteit;
- **GLMC 2 niet ploegen/scheuren** in veenweidegebieden draagt bij aan meer bodemleven. In een aantal regio's is niet-ploegen al de praktijk. Niet scheuren heeft daarom een groter effect;
- **eco-regeling:** verschillende activiteiten uit de eco-regeling dragen bij aan een betere bodemkwaliteit. Bijvoorbeeld rustgewassen, eiwitgewas, meerjarige teelt, langjarig grasland, kruidenrijk grasland, strokenteelt, mengteelt, groenbedekking en niet ploegen/scheuren.

Alternatieven vergelijking

De verwachting is dat alternatief MER-B meer bijdraagt aan een betere bodemkwaliteit dan alternatief MER-A. Dit komt met name door de scherpere eis in GLMC 7 om in aanmerking te komen voor de basispremie die voor alle boeren geldt. Daar tegenover staat dat in alternatief MER-A meer budget beschikbaar is voor activiteiten in de eco-regeling en dat alternatief MER-A vanuit de eco-regeling een grotere bijdrage kan leveren aan een betere bodemkwaliteit. Echter, boeren kunnen binnen de eco-regeling kiezen uit meerdere activiteiten en dat is niet persé de activiteit die bijdraagt aan een betere bodemkwaliteit. Daarom is het effect van GLMC 7 groter ingeschat dan dat van de eco-regeling.

Kanttekening bij bovenstaande is dat het 1 keer in de 4 jaar telen van een rustgewas, conform GLMC 7 in alternatief MER-B, mogelijk een verplichting wordt vanuit het 7^{e} Nitraat Actie Programma. In dat geval dient de sector vanuit deze richtlijn al te voldoen en kunnen de effecten niet meer toegewezen worden aan deze conditionaliteit in het GLB-NSP.

6.3 Biodiversiteit

Het Nederlandse natuurbeleid is gericht op het behouden en versterken van de biodiversiteit. Met het Deltaplan Biodiversiteitsherstel werken bedrijven, boerenorganisaties, banken, natuurorganisaties, wetenschappers, overheden en burgers samen aan het ombuigen van biodiversiteitsverlies naar herstel, passend bij de Biodiversiteitsstrategie van de EU. Het gaat daarbij zowel om gebiedsgerichte bescherming van zeldzame soorten en habitats in Natura 2000-gebieden als om biodiversiteit van minder zeldzame soorten.

Effecten van de maatregelen op de doelstellingen voor biodiversiteit

Bufferzones rondom Natura 2000-gebieden (MER-B) zorgen voor een minder sterke scheiding van natuur en landbouw en een betere inbedding van deze Natura 2000-gebieden in een biodivers landschap. Mits ingericht passend bij de Natura 2000-doelstellingen, dragen deze bufferzones positief bij aan het bereiken van de doelstellingen. Peilverhoging in de bufferzones draagt bij aan een vermindering van verdroging van Natura 2000-gebieden. Ook neemt de stikstofemissie in de directe nabijheid van Natura 2000-gebieden af en daarmee ook de stikstofdepositie die neerdaalt in Natura 2000-gebieden. Beiden dragen bij aan een verbetering van de doelrealisatie van Natura-2000 gebieden. Naar verwachting is deze afname van stikstofdepositie echter onvoldoende om de instandhoudingsdoelen voor stikstofdepositie van zeer gevoelige habitattypen te realiseren. De (algemene) biodiversiteit in de bufferzones neemt naar verwachting toe.

Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer (MER-A 130.000 ha; MER-B 80.000 ha) en **niet-productieve investeringen voor inrichtings- en herstelmaatregelen** (MER-A EUR 25 miljoen; MER-B EUR 16 miljoen), zoals de aanleg van houtwallen of natuurvriendelijke oevers, dragen bij aan een verbetering van de lokale biodiversiteit. Indien dit plaatsvindt in de nabijheid van Natura 2000-gebieden, kan dit daarnaast tot enige verbetering leiden in die gebieden, omdat deze beter ingebed worden in een biodivers landschap. Ook in de **eco-regeling** (MER-A EUR 183 miljoen; MER-B EUR 150 miljoen) zitten activiteiten die bijdragen aan de lokale biodiversiteit. De activiteiten in de eco-regeling hebben naar verwachting een beperkt effect op het behalen van de Natura 2000-doelstellingen, maar wel aan de algehele biodiversiteit en soortbescherming (zoals vleermuizen en akkervogels). Het faciliteren en stimuleren van de **samenwerking** (MER-A EUR 2.7 miljoen; MER-B EUR 11.9 miljoen) tussen partijen bij de uitvoering van ANLb, niet-productieve investeringen en activiteiten in de eco-regeling, kan positief bijdragen aan een robuustere en hoogwaardigere biodiversiteit.

Mest- en teeltvrije zones (GLMC 4) leiden tot vergroting van het areaal waarop gebruik en beheer kan worden afgestemd op de biodiversiteitswaarde. In alternatief MER-B zijn de bufferstroken breder dan in MER-A. Dat is positief voor de lokale algemene biodiversiteit, mits kwalitatief goed uitgevoerd. Inzaaien met een soortenrijk gras- en kruidenmengsel heeft een positief effect, inzaaien met een soortenarm mengsel heeft geen effect op biodiversiteit. Het gebruiken van de eco-regeling naast GLMC 4 kan leiden tot bredere bufferstroken en daarmee tot een grotere bijdrage aan de biodiversiteit. Voorwaarde daarbij is dat de bufferstroken met meerwaarde voor biodiversiteit ingericht en beheerd worden.

Meer **rustgewassen** (GLMC 7, MER-B) zorgen voor verbetering van de bodemstructuur en meer organische stof in de bodem. Een betere sponswerking van het landschap rondom Natura 2000-gebieden kan bijdragen aan een vermindering van de verdroging van Natura 2000-gebieden en een verbetering van de doelrealisatie van het Natura-2000-gebied. Ook een hoger percentage aan **niet-productief areaal** (GLMC 8) kan bijdragen aan het beter benutten en vasthouden van regenwater, waardoor het kan bijdragen aan vermindering van de verdroging.

Alternatieven vergelijking

Beide alternatieven dragen met verschillende maatregelen bij aan het verbeteren van de biodiversiteit. In alternatief MER-B dragen de bufferzones naar verwachting significant bij aan de doelrealisatie van Natura 2000-gebieden. Dit alternatief leidt daarmee tot een gerichte verbetering van de biodiversiteit van zeldzame habitats en soorten, geconcentreerd in en rondom de Natura 2000-gebieden. Maatregelen in Natura

2000-gebieden dragen echter niet bij aan het verbeteren van de lokale biodiversiteit van meer algemene soorten langs bijvoorbeeld akkerranden.

In alternatief MER-A zijn de maatregelen veelal lokaal. Dit alternatief leidt naar verwachting tot een sterkere verbetering van de algemene biodiversiteit verspreid over Nederland. In alternatief MER-A wordt ruim 50.000 ha meer ANLb gerealiseerd en is er meer budget beschikbaar voor de eco-regeling. Echter, boeren kunnen daarbinnen kiezen uit meerdere activiteiten en dat is niet per se de activiteit die bijdraagt aan een betere biodiversiteit. Alternatief MER-A draagt beperkt bij aan een verbetering van de doelrealisatie in Natura 2000-gebieden.

6.4 Gesloten kringlopen

Kringlooplandbouw betekent dat nutriënten zoveel mogelijk in kringloop blijven en zo weinig mogelijk verloren gaan naar het milieu. Door het vasthouden van nutriënten spoelt dit niet uit naar het watersysteem én is minder bemesting nodig. Minimale inputs, efficiënt gebruik van nutriënten op gebiedsschaal en retour van de outputs in een gebied zijn belangrijke strategieën om deze streefwaarde te verwezenlijken. Nederland streeft er naar dat in 2030 de kringlopen van grondstoffen en hulpbronnen op een zo laag mogelijk schaalniveau gesloten zijn, regionaal, nationaal of internationaal [referentie 10].

Effecten van de maatregelen op de doelstellingen voor gesloten kringlopen

Een goede bodemkwaliteit draagt bij aan de nutriëntenbalans en is daarom een essentiële schakel in het sluiten van kringlopen. Hoe beter de bodemkwaliteit, hoe minder uitspoeling van nutriënten. Door het telen van **rustgewassen** (GLMC 7 MER-B; eco-regeling) en **niet-productief areaal** (GLMC 8) verbetert het organisch stofgehalte in de bodem. Ook **bufferstroken** (GLMC 4) dragen bij aan de vermindering van uit- en afspoeling. Hoe breder de akkerranden, hoe groter het effect. Echter, omdat akkerranden voor veel akkerbouwers reeds praktijk zijn, draagt deze maatregel beperkt bij aan het sluiten van kringlopen ten opzichte van de huidige situatie.

Samenwerking tussen verschillende partijen, waarbij zij grondstoffen uit elkaars ketens gebruiken, is van belang voor het sluiten van kringlopen op lokaal en regionaal schaalniveau. Zo kan een akkerbouwer bijvoorbeeld mest van een veehouderij gebruiken en gras of grasklaver telen als rust- en voergewas voor die veehouderij. Echter, niet voor alle typen landbouw is dit mogelijk, omdat sommigen dusdanig gespecialiseerd zijn dat een koppeling aan een ander bedrijf lastig is. **Samenwerkingsmaatregelen** kunnen hierbij ondersteunen (MER-A EUR 2.7 miljoen; MER-B EUR 11.9 miljoen), mits gericht ingezet voor dit doel. Echter, in de alternatieven zoals hier onderzocht, is het budget voor samenwerkingsmaatregelen met name gekoppeld aan doelstellingen op het gebied van klimaat, biodiversiteit, water, bodem en lucht; niet met de focus op het sluiten van kringlopen. Daarnaast kunnen conditionaliteiten als **niet-productief areaal** (GLMC 8) en **vruchtwisseling** (GLMC 7, MER-A) samenwerking tussen deze partijen bevorderen ten behoeve van een rendabele bedrijfsvoering.

Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer (MER-A 130.000 ha; MER-B 80.000 ha) draagt op een vergelijkbare manier bij aan het vasthouden van nutriënten. Dit kan op individueel bedrijfsniveau effect hebben op het sluiten van kringlopen. Maar ook op regionaal niveau, wanneer (rest)stromen in het gebied blijven en minder transport nodig is.

Alternatieven vergelijking

Beide alternatieven dragen met verschillende maatregelen bij aan het sluiten van de kringlopen op bedrijfsniveau. Het verschil in effect tussen de alternatieven op het sluiten van kringlopen is beperkt. In alternatief MER-B gelden scherpere eisen (GLMC 4 en 8) om in aanmerking te komen voor de basispremie die voor alle boeren geldt. Daar staat tegenover dat in alternatief MER-A meer budget beschikbaar is voor activiteiten in de eco-regeling en dat alternatief MER-A vanuit de eco-regeling een grotere bijdrage kan leveren aan het sluiten van kringlopen.

Op perceelsniveau dragen de maatregelen bij aan het sluiten van kringlopen, maar op schaal van het gebied (lokaal of regionaal) is de bijdrage zeer beperkt. De maatregelen van het GLB zijn met name gericht op het individuele bedrijfsniveau. Samenwerking tussen landbouwbedrijven biedt kansen voor het sluiten van kringlopen op regionale schaal. De gerichte inzet van de samenwerkingsmaatregel en kennisontwikkeling op het sluiten van kringlopen op regionaal niveau kan hier een impuls aan geven. Wanneer met de samenwerkingsmaatregel vooral ingezet wordt op samenwerking voor het realiseren van bufferzones rondom Natura 2000-gebied, draagt deze maatregel minder bij aan het sluiten van kringlopen.

6.5 Waterkwaliteit

De Kaderrichtlijn Water (KRW) heeft als doel de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater in Europa te waarborgen. De doelstelling voor 2027 is dat álle wateren een goede chemische en ecologische toestand hebben. De nitraatrichtlijn is erop gericht de waterkwaliteit in heel Europa te beschermen, door te voorkomen dat nitraten uit agrarische bronnen het grond- en oppervlaktewater verontreinigen en door goede landbouwpraktijken te stimuleren. In Nederland worden actieprogramma's afgeleid van deze Richtlijn. Beide zijn de toetssteen voor de effecten op waterkwaliteit van de onderzoeksalternatieven in dit S-MER.

Effecten van de maatregelen op de doelstellingen voor waterkwaliteit

Door een betere sponswerking van de bodem en minder af- en uitspoeling van nutriënten verbetert de waterkwaliteit. Maatregelen die bijdragen aan een betere waterkwaliteit zijn:

- **bufferstroken** door bufferstroken langs watergangen (GLMC 4) komen in principe minder nutriënten uit landbouwgrond in het water terecht. Hoe breder deze zone, hoe groter het effect. In alternatief MER-A zijn de bufferstroken langs ecologisch kwetsbare- en KRW-watergangen breder dan in alternatief MER-B. Langs de overige watergangen zijn de stroken in alternatief MER-B breder. Omdat bufferstroken voor veel akkerbouwers reeds praktijk zijn, draagt deze maatregel beperkt bij aan het verbeteren van de waterkwaliteit ten opzichte van de huidige situatie. Uit het MER bij het 7e NAP [referentie 14] blijkt, dat de modelmatig berekende effecten op het grondwater (in zandgebieden) verwaarloosbaar zijn en beperkt op de oppervlaktewaterkwaliteit;
- **telen van rustgewassen** (MER-B; GLMC 7) en **niet-productief areaal** GLMC 8) **(**meer rustgewassen zorgen voor bodem(structuur)verbetering, meer organische stof in de bodem en minder nutriëntuitspoeling naar het grondwater. Door minder verdamping (rustgewassen en niet-productief areaal) kan meer regenwater in de bodem worden vastgehouden en kunnen de zoete regenwaterlenzen in de bodem groter worden. In drogere periodes hoeft daardoor minder water ingelaten te worden, wat bijdraagt aan een natuurlijker systeem en een constantere en meer gebiedseigen waterkwaliteit (inlaatwater is meestal van slechtere kwaliteit dan het water in het gebied). Ook spoelen nutriënten en andere stoffen minder snel uit als regenwater beter wordt vastgehouden;
- **weerbare teelt** (MER-B) er zijn minder bemesting en bestrijdingsmiddelen nodig voor weerbare teelten, waardoor de af- en uitspoeling van nutriënten en bestrijdingsmiddelen naar het water vermindert. Weerbare rassen zullen de komende periode nog niet breed beschikbaar zijn;
- **eco-regeling** (MER-A EUR 183 miljoen; MER-B EUR 150 miljoen) verschillende activiteiten uit de eco-regeling dragen bij aan een betere bodemkwaliteit en daarmee de waterkwaliteit door sponswerking van de bodem of vermindering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Bijvoorbeeld rustgewassen, eiwitgewas, meerjarige teelt, langjarig grasland, gras/klaver, kruidenrijk grasland, strokenteelt, mengteelt;
- **bufferzones Natura 2000-gebieden** (MER-B) leiden naar verwachting tot een lokale verbetering van de waterkwaliteit, mits deze ingericht worden passend bij de Natura 2000-doelstellingen voor de betreffende gebieden. Vanuit het ANLb zijn er goede en minder goede voorbeelden bekend van passende inrichting van bufferstroken. Een regionale en professionele invulling van de bufferstroken op basis van de goede voorbeelden zal dus bijdragen aan positieve effecten;
- **agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer** (MER-A 130.000 ha; MER-B 80.000 ha), door het toepassen van natuur- en landschapsbeheer is de teelt minder intensief. Daardoor zijn er minder mest en bestrijdingsmiddelen nodig en is er minder uitspoeling naar oppervlaktewater;

- **niet-productieve investeringen voor inrichtings- en herstelmaatregelen:** (MER-A EUR 25 miljoen; MER-B EUR 16 miljoen), zoals de aanleg van natuurvriendelijke oevers dragen bij aan een verbetering van de waterkwaliteit.

Alternatieven vergelijking

Alternatief MER-B heeft een groter effect op het verbeteren van de waterkwaliteit door de landsdekkende verplichte combinatie maatregelen als weerbare teelten, rustgewassen en ook wel de bredere bufferstroken langs alle watergangen en de combinatie met een groot areaal nationaal vastgestelde bufferzones rondom Natura 2000-gebieden. De bufferstroken rondom Natura-2000 gebieden vragen echter een separaat Rijksbesluit. De invulling van alternatief MER-B vertoont daarnaast ten aanzien van waterkwaliteit een groot raakvlak met het 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn, zoals al beschreven in paragraaf 5.3.

Kijkend naar de reikwijdte van alleen het GLB ,worden in alternatief MER-A meer maatregelen getroffen: er is meer budget beschikbaar voor niet-productieve investeringen en activiteiten in de eco-regeling die bijdragen aan een verbetering van de waterkwaliteit. Volgens het MER bij het 7e NAP kan de inzet van vanggewassen bijvoorbeeld aanzienlijk bijdragen aan het verminderden van de nitraatbelasting. Echter, boeren kunnen binnen de eco-regeling kiezen uit meerdere activiteiten en dat is niet per se de activiteit die bijdraagt aan een betere waterkwaliteit.

6.6 Waterkwantiteit

Deltaplan Zoetwater heeft als doelstelling dat Nederland in 2050 weerbaar is tegen zoetwatertekort. Voldoende zoetwater is essentieel om de negatieve gevolgen van verdroging en verzilting, zoals direct opbrengstverlies, verslemping en zoutstress, te beperken. Door robuuste ingrepen, zoals het vergroten van de zoetwaterlens, waterberging en het verbeteren van de vochthuishouding in de bodem, kunnen de negatieve gevolgen van verzilting tegen worden gegaan.

Effecten van de maatregelen op de doelstellingen voor waterkwantiteit

Verschillende maatregelen in de alternatieven dragen bij aan de waterkwantiteit door een betere sponswerking van de bodem, minder afvoeren van water en het verkleinen van de watervraag.

Meer **rustgewassen** (GLMC 7, MER-B; eco-regeling) zorgen voor bodem(structuur)verbetering en meer organische stof in de bodem. Dit kan met name op de zandgronden een bijdrage leveren aan het beter benutten en vasthouden van regenbuien en draagt bij aan het verminderen van de droogteproblematiek en beregeningsbehoefte in droge perioden. Ook **niet-productief areaal** (GLMC 8) draagt bij aan het beter benutten en vasthouden van regenbuien en minder verdamping. Wenselijk is dat dit wordt gecombineerd met vermindering van snelle afvoer van neerslag in het groeiseizoen, zodat water de tijd krijgt om het hogere opslagvermogen te benutten. In kustgebieden met verzilting van grondwater kunnen door deze maatregelen de zoete regenwaterlenzen in de bodem groter worden en de zoutgehaltes in het grondwater lager.

Uit de recente MKBA-studie van het Friese veenweidegebied [referentie 11] is gebleken dat tot een waterstand van 30 cm onder maaiveld landbouw mogelijk is. De **peilverhoging in veenweidegebieden** (MER-B) is daarmee begrensd tot een maximum. Het effect op de waterkwantiteit, het verminderen van de maalintensiteit voor polderpeilbeheer en de herstelkosten waterinfrastructuur zoals gemalen en waterkeringen, is daardoor beperkt. Daarnaast vraagt het maken van vrijwillige afspraken of het aanpassen van peilbesluiten, noodzakelijk om andere peilen te kunnen hanteren, een periode van circa 2-3 jaar, waarna mogelijk nog aanpassingen in het waterhuishoudingssysteem noodzakelijk zijn. Het effect ervan zal dus op zijn vroegst op middellange termijn gaan optreden.

Hogere grondwaterstanden in **bufferzones rondom Natura 2000-gebieden** (MER-B) dragen bij aan een verbetering van de waterkwantiteit. Ook deze vragen echter nieuwe peilbesluiten en aanpassingen in het waterhuishoudingssysteem. **Weerbare teelten** (MER-B) zorgen voor een kleinere watervraag voor beregening, met name op hoge zandgronden.

Gerichte investeringen in **innovaties** in waterkwantiteitsbeheer kunnen een positief effect hebben op de zoetwaterbeschikbaarheid en waterkwantiteitsbeheer. Te denken valt aan het verbeteren van het vasthoudend vermogen van de bodem, het verminderen van de verdamping vanuit bodem en gewas en het verminderen van veenoxidatie.

Alternatieven vergelijking

De verwachting is dat alternatief MER-B meer bijdraagt aan een betere waterkwantiteit dan alternatief MER-A. Dit komt met name door scherpere eisen in GLMC 7 en 9 om in aanmerking te komen voor de basispremie die voor alle boeren geldt. Ook bufferzones rondom Natura 2000-gebieden en weerbare teelten dragen positief bij. Daar tegenover staat dat in alternatief MER-A meer budget beschikbaar is voor activiteiten in de eco-regeling en dat alternatief MER-A vanuit de eco-regeling een grotere bijdrage kan leveren aan een betere bodemkwaliteit en daarmee de sponswerking van de bodem. Echter, boeren kunnen binnen de eco-regeling kiezen uit meerdere activiteiten en dat is niet per se de activiteit die bijdraagt aan een betere bodemkwaliteit.

Kanttekening bij bovenstaande is dat het 1 keer in de 4 jaar telen van een rustgewas, conform GLMC 7 zoals opgenomen in alternatief MER-B, mogelijk een verplichting wordt vanuit het 7e NAP. In dat geval geldt dient de sector vanuit deze richtlijn al te voldoen en kunnen de effecten niet meer toegewezen worden aan deze conditionaliteit in het GLB-NSP. Daarnaast zijn er ook andere eisen in het 7e NAP die bijdragen aan een betere sponswerking van de bodem en is de bijdrage van het GLB daarbovenop waarschijnlijk beperkt.

6.7 Landschapskwaliteit

Vanuit Europa (Europese Landschapsconventie, ELC) hebben lidstaten de plichten om landschappen te erkennen als uitdrukking van de diversiteit van hun gezamenlijk cultureel en natuurlijk erfgoed en beleid te hebben gericht op de bescherming en het beheer van het landschap. Deze afspraak is overgenomen in de NOVI (beleidskeuze 4.4, fase 1).

In de Europese landschapsconventie en in de NOVI wordt onderscheid gemaakt tussen waardevolle landschappen en overige landschappen. Waardevolle landschappen zijn in Europees verband bijzonder vanwege hun ontstaansgeschiedenis (verhaal), de uniciteit, de schaal waarop ze voorkomen en de mate waarin ze bedreigd worden. Voor Nederland geldt dat met name de natte laaggelegen landschappen zoals de veengebieden, de zeekleigebieden en de droogmakerijen van bijzondere betekenis zijn. Vanuit Europees perspectief zijn de droge, hoger gelegen landschappen, zoals de zandgebieden, minder waardevol als landschap. In het beleid van de NOVI wordt verwezen naar verschillende plannen van LNV (Nationale Parken van de Toekomst, Stikstofreductie en natuurverbetering, Veenplannen) waarin expliciet aandacht zou moeten zijn (niet alle plannen zijn al besloten) voor het behoud en de verbetering van landschapskwaliteit door middel van concrete maatregelen. Landschapskwaliteit is in het NSP geen doelstelling. Het ontbreken van nationaal landschapsbeleid is een omissie in de aanpak en een risico in het licht van de Europese Landschapsconventie.

Effecten van de maatregelen op de doelstellingen voor landschapskwaliteit

- **niet-productieve investeringen voor inrichtings- en herstelmaatregelen** (MER-A MEUR 25 miljoen; MER-B EUR 16 miljoen) zoals de aanleg van singels, houtwallen, struweelranden en akkerranden of het herstellen van de beplanting van agrarische erven of de aanleg van kleine (landschaps)elementen dragen bij aan een betere landschapskwaliteit, mits aangesloten wordt bij de landschappelijke karakteristieken;
- **extra ondersteuning kleine bedrijven** (MER-A en MER-B) meer ondersteuning van kleinere bedrijven leidt tot een kleinschaligere verkaveling, die naar verwachting meer aansluit bij landschappelijke structuren, waardoor deze behouden blijven. Daarnaast hebben kleinere kavels meer kavelranden, waardoor een groter areaal bufferzones ontstaat. Samen zorgt dit voor een beter behoud van kleinschalige landschappen. Kleinere bedrijven leiden ook tot een betere inpassing van erven en erfbebouwing;
- **peilverhoging in veenweidegebied** (MER-B) peilverhoging kan leiden tot verandering van bewerking en teeltwijze van het land. Juist voor het veenweidegebied is de teeltwijze bepalend voor het landschappelijk beeld en daarmee de kwaliteit die we er aan toekennen. Door peilverhoging en

verandering van teeltwijze kan het landschappelijk beeld van het cultuurlandschap (referentiesituatie circa 1850) veranderen doordat begraasde veenweiden plaatsmaken voor moerasachtige vegetaties zonder vee. Dit leidt dan tot verlies van karakteristieke en unieke historische agrarisch veenweidelandschap[1];
- **agrarisch natuur- en landschapsbeheer** (MER-A 130.000 ha; MER-B 80.000 ha) draagt positief bij aan de landschapskwaliteit, mits aangesloten wordt bij landschappelijke karakteristieken en dus op regionale schaal en professionele wijze wordt doorgevoerd;
- **bufferzones rondom Natura 2000-gebied** (MER-B): door vast te houden aan de standaard van 250 m gaan beleidsgrenzen de landschapsopbouw bepalen, met als risico dat karakteristieke landschapsopbouw verloren gaat. Beter is het om bij het bepalen en inrichten van de bufferzones uit te gaan van de landschappelijke karakteristieken en structuren, natuurlijke condities en occupatiepatronen. Van belang is bovendien om daarbinnen vormen van landgebruik te ontwikkelen, die bestaande landschapspatronen ondersteunen;
- **eco-regeling** (MER-A EUR 183 miljoen; MER-B EUR 150 miljoen): verschillende activiteiten bieden kansen om de oorspronkelijke landschapselementen van de cultuurlandschappen te versterken. Dit gaat met name op voor de zandlandschappen, waarin kleinschalige elementen zoals extensief beheerde houtwallen en akkerranden een positief effect kunnen hebben. Ook hier heeft het alleen meerwaarde voor de landschapskwaliteit als maatregelen op regionale schaal en professionele wijze worden uitgevoerd.

Alternatieven vergelijking

Alternatief MER-A draagt naar verwachting meer bij aan landschapskwaliteit dan alternatief MER-B. Het grotere budget voor de eco-regeling, ANLb en niet-productieve investeringen bieden hiervoor in alternatief MER-A meer mogelijkheden. Aandachtspunt daarbij is: landschap overstijgt het bedrijfsniveau. Mogelijkheden tot niet-productieve investeringen, ANLb en samenwerkingsmaatregelen leiden alleen tot een beter landschap mits deze interventies professioneel worden begeleid met de focus op aansluiting op landschappelijke structuren en gebiedsgerichte samenhang. Aandachtspunt bij alternatief MER-B is dat landschapskwaliteit achteruit kan gaan, wanneer er niet expliciet aandacht is voor de landschappelijke kenmerken van de veenweidegebieden en de inrichting van bufferzones rondom Natura 2000-gebieden.

De maatregelen in de alternatieven maken niet duidelijk op welke wijze wordt bijgedragen aan het versterken van de landschappelijke kwaliteit en diversiteit. Van het 'bevorderen van de bescherming, het beheer en de inrichting van landschappen en de Europese samenwerking op dit gebied' is in geen van de alternatieven sprake. De bijdragen van de 2 alternatieven aan de doelstelling vanuit het criterium landschapskwaliteit zijn daarom niet altijd goed te onderbouwen, dan wel vraagt in de uitvoering nadere invulling.

Vaak is een onzorgvuldige omgang met landschapskwaliteit onbedoeld, als gevolg van versnippering (bijvoorbeeld door bedrijfsbeëindiging), verloodsing of verrommeling. Of omdat agrarische gebieden met hoge landschappelijke kwaliteit worden bebouwd of volgelegd met zonnepanelen. Daarom is het van belang om bij het uitwerken van concrete maatregelen uit te gaan van de samenhang tussen landschappen en regio's en de wijze waarop deze qua landschapskwaliteit- en identiteit verschillen. Dit vraagt om specifieke vereisten ten aanzien van kwaliteit en gebiedsgerichte toepassing van het ontwerp, de realisatie en de instandhouding van de eco-regeling per landschapstype of werk een kennisregeling uit, gericht op inzicht in landschappelijk passende invulling van maatregelen uit de eco-regeling of ANLb.

6.8 Maatschappelijke aspecten van voedsel

[1] Het thema landschapskwaliteit toetst aan het referentiebeeld van 1850. Echter, gezien het veranderende klimaat is het de vraag of het landschapstype van 1850 wel duurzaam in stand te houden is. Doel zou dan moeten zijn om een landschapstype te ontwikkelen dat nog steeds gebaseerd is op de unieke bodemgesteldheid en zeldzaam is op Europese schaal, maar wel klimaat robuuster.

Het GLB moet ervoor zorgen dat in de Europese Unie voldoende voedsel tegen een redelijke prijs wordt geproduceerd. Het beleid van de Europese Unie inzake voedselveiligheid is gericht op de bescherming van consumenten en tegelijkertijd op het garanderen van de goede werking van de interne markt.

Effecten van de maatregelen op de doelstellingen voor maatschappelijke aspecten van voedsel

Door conditionaliteiten als **bufferstroken** (GLMC 4), **vruchtwisseling** (MER-A GLMC 7), **rustgewas** (MER-B GLMC 7) en **niet-productief areaal** (GLMC 8) neemt het aandeel bebouwbare grond voor hoogrenderende gewassen af en kan de rendabiliteit van met name de vollegronds tuinbouw afnemen. Dit kan leiden tot bedrijfsbeëindiging/opgaan in grotere bedrijven en daarmee tot verlies aan diversiteit en aanbod.

Biologische boeren voldoen automatisch aan het niveau goud voor de eco-regeling en aan GLMC 7 'gewasrotatie'. Zij zijn daarmee, ten opzichte van niet-biologische boeren, zeker van inkomen vanuit de eco-regeling, wat een financiële stimulans is voor de overstap naar biologisch boeren. De **diergebonden eco-regeling** (MER-A) draagt bij aan diervriendelijker productie. Producten die op meer natuurlijke wijze, bijvoorbeeld biologisch, en lokaal geteeld zijn, worden door een deel van de maatschappij als maatschappelijk meer verantwoord ervaren.

Beide alternatieven stimuleren biologische landbouw. Echter, vraag en aanbod moeten met elkaar in evenwicht zijn en onderzoek heeft uitgewezen dat vraag achter blijft bij het aanbod [referentie 12]. Het stimuleren van de vraag is nodig om de groei van het biologische aanbod af te kunnen zetten op de markt. De GLB instrumenten richten zich voornamelijk op de producent en zijn slechts in beperkte mate geschikt voor sturing van de marktvraag in samenhang met het aanbod. Ook zijn meerdere schakels in de keten nodig om dit te realiseren. Inzet op ketenbrede samenwerkingen en marketingondersteuning zijn mogelijk effectieve manieren om de vraag voor duurzamer geproduceerd voedsel te stimuleren en kunnen mogelijk leiden tot nieuwe product-markt combinaties. Het budget voor **kennis en innovatie** (MER-A EUR 1.8 miljoen; MER-B EUR 7.8 miljoen) en het budget voor **samenwerkingsmaatregelen voor integrale gebiedsontwikkeling** (MER-A EUR 2.7 miljoen; MER-B EUR 11.9 miljoen) of **productieve investeringen** (MER-A EUR 4.8 miljoen; MER-B EUR 20.1 miljoen) kan ingezet worden om vraaggestuurde ontwikkelingen te stimuleren. Echter, in de alternatieven zoals hier onderzocht, is het budget voor samenwerkingsmaatregelen met name gekoppeld aan doelstellingen op gebied van klimaat, biodiversiteit, water, bodem en lucht.

Alternatieven vergelijking

Het (negatieve) effect van alternatief MER-B op voedselkwantiteit is naar verwachting groter dan alternatief MER-A. Op het gebied van voedselkwaliteit heeft alternatief MER-B ook het grootste (positieve) effect, mits een deel van het beschikbare budget gericht ingezet wordt op vraagsturing.

6.9 Dierenwelzijn

De toekomstige opgave is om het dierwelzijn op een niveau te behouden of te krijgen dat voldoet aan de eisen van de 'Wet dieren'. Deze wet stelt dat dieren een eigen waarde hebben en wezens met een gevoel zijn.

Effecten van de maatregelen op de doelstellingen voor dierenwelzijn

Bufferstroken (GLMC 4, MER-A en MER-B) en **bufferzones rondom Natura 2000-gebieden** (MER-B) verkleinen het areaal grasland waarop vee kan grazen en beperken daarmee de weidegang voor vee, tenzij de instelling van de bufferzones gepaard gaat met een evenredige verkleining van de veestapel. De **diergebonden eco-regeling** in alternatief MER-A kan zich richten op de instandhouding van rassen die voor de veehouderij verloren dreigen te gaan en die nodig zijn voor het behoud van genetische hulpbronnen. Dit kan positief bijdragen aan de weerbaarheid van dieren en diergezondheidsrisico's beperken. Ook draagt het bij aan de transitie naar kringlooplandbouw en naar landbouw gebaseerd op natuurlijke draagkracht van gebieden (dubbeldoeldieren).

Alternatieven vergelijking

Vanwege duidelijke wettelijke kaders over dierenwelzijn is dit al goed geborgd. Wel kunnen de alternatieven bijdragen aan een verbetering van het dierenwelzijn. Dit effect is groter indien gekozen wordt om een deel van het budget in pijler 2 gericht in te zetten op gebied van dierenwelzijn, bijvoorbeeld ter verbetering van dierenwelzijn of middels de diergebonden activiteit in de eco-regeling.

6.10 Regionale economie

Voldoende perspectief voor grondbeheerders binnen de gestelde ambities is een essentiële randvoorwaarde voor een duurzame en inclusieve landbouw als basis voor een vitaal en leefbaar platteland en voor het kunnen bijdragen aan de wensen die er vanuit allerlei sectoren (denk ook aan recreatie, gezondheid, voorzieningen) neergelegd worden voor de toekomst van het platteland.

Effecten van de maatregelen op de doelstellingen voor regionale economie

Op basis van de resultaten van de scenariostudie van de WUR [referentie 7] zijn de gemiddelde inkomensverliezen van alternatief MER-A en alternatief MER-B respectievelijk ongeveer 2 % en 5 % ten opzichte van het voortzetten van de baseline. Enerzijds komt dit door introductie van de eco-regeling, welke een prestatiegerichte betaling is. In tegenstelling tot de basisinkomenssteun is er voor een vergoeding uit de eco-regeling een tegenprestatie nodig welke kosten met zich meebrengt. Ook leidt een grotere overheveling van pijler 1 naar pijler 2 tot een kleinere bijdrage vanuit rechtstreekse inkomenssteun of eco-regeling. De inkomenseffecten zijn groter naarmate een bedrijf meer grond heeft. De inkomensverliezen voor specifieke sectoren en gebieden kunnen aanzienlijk afwijken. Onder andere in de akkerbouw in de Veenkoloniën en bij overige akkerbouwbedrijven zijn er grotere verliezen. De hier genoemde inkomensverliezen betreffen de inkomenseffecten op korte termijn van de eerste pijler. De maatregelen van de tweede pijler, zoals samenwerking of kennisontwikkeling, kunnen op lange termijn bijdragen aan de veerkracht van bedrijven. De inkomenseffecten van maatregelen van pijler 2 zijn in de WUR-studie niet in beeld gebracht, omdat deze lastig te meten zijn.

Een uitgevoerde praktijktoets van het NSP [referentie 13] wijst uit dat met name door de GLMC's **gewasrotatie/rustgewas** (GLMC 7), **niet-productief areaal** (GLMC 8) en **bufferstroken** (GLMC 4) de oppervlakte waarop nog wel hoogrenderende productie plaats kan vinden, zo klein wordt dat de marges bedrijfsbreed aanzienlijk lager of zelfs niet rendabel worden. De kosten van het voldoen aan de conditionaliteiten in combinatie met hoge grondprijs en pachtprijzen, wegen niet voor alle boeren op tegen de basispremie die daar tegenover staat. Dit geldt met name voor waterrijke gebieden en akkerbouwgebieden. Hierdoor kunnen boeren mogelijk afzien van deelname aan het GLB-NSP.

Conditionaliteiten en activiteiten in de eco-regeling kunnen de samenwerking tussen akkerbouw en veehouderij bevorderen. Wanneer dit resulteert in optimalisatie van nutriëntengebruik binnen een gunstige kostenstructuur, krijgen niche productiesystemen met lokale afzet of een kortere keten mogelijk een kans. In die systemen wordt minder intensief geboerd. Er zijn steeds meer voorbeelden waarbij boeren via een alternatieve manier producten op de markt krijgen. Vanuit **LEADER** (MER-A EUR 3.6 miljoen; MER-B EUR 15.8 miljoen) is budget beschikbaar gericht op het verbeteren van de lokale leefbaarheid, werkgelegenheid, voorzieningen en sociale cohesie. Ook **samenwerkingsmaatregelen voor integrale gebiedsontwikkeling** kunnen hierbij ondersteunen (MER-A EUR 2.7 miljoen; MER-B EUR 1.9 miljoen), mits gericht ingezet voor het aanjagen van landbouwtransitie en/of niche productiesystemen. Echter, in de alternatieven zoals hier onderzocht, is het budget voor samenwerkingsmaatregelen met name gekoppeld aan doelstellingen op het gebied van klimaat, biodiversiteit, water, bodem en lucht.

Alternatieven vergelijking

Beide alternatieven leiden tot inkomensverlies en in beide alternatieven bestaat het risico dat boeren afzien van deelname aan het GLB. Dat laatste is mede afhankelijk van de bestaande en toekomstige wet- en regelgeving. Beide alternatieven bieden kansen voor niche productiesystemen met lokale afzet en kortere keten. Het beschikbare budget voor maatregelen waarmee dit gestimuleerd kan worden is in alternatief MER-B groter dan in alternatief MER-A.

6.11 Integrale beschouwing milieueffecten

Conclusie alternatief MER-A

Alternatief MER-A onderscheidt zich qua effecten van alternatief MER-B door de spreiding van positieve milieueffecten door het hele land, vooral op algemene biodiversiteit en beschermde soorten. De effecten op klimaat zijn aanzienlijk kleiner. Alternatief MER-A biedt meer kansen voor het versterken van de landschapskwaliteit, mits dit op regionale schaal en in lijn met historische landschapsstructuren ingevuld wordt. Effecten treden snel op, maar zijn onzeker door de vrijwilligheid qua deelname en keuze qua invulling door de individuele agrarische bedrijven.

Het milieueffect wordt vooral verkregen via de (in vergelijking met alternatief MER-B) ruimere budgetten voor de eco-regeling, niet-productieve investeringen en ANLb. Aandachtspunt hierbij is dat voor het bereiken van het getoonde milieueffect samenwerking tussen agrarische bedrijven en professionalisering bij de toepassing van maatregelen nodig is. Gelden voor kennis, innovatie en samenwerking kunnen gericht worden ingezet ter stimulering hiervan.

Conclusie alternatief MER-B

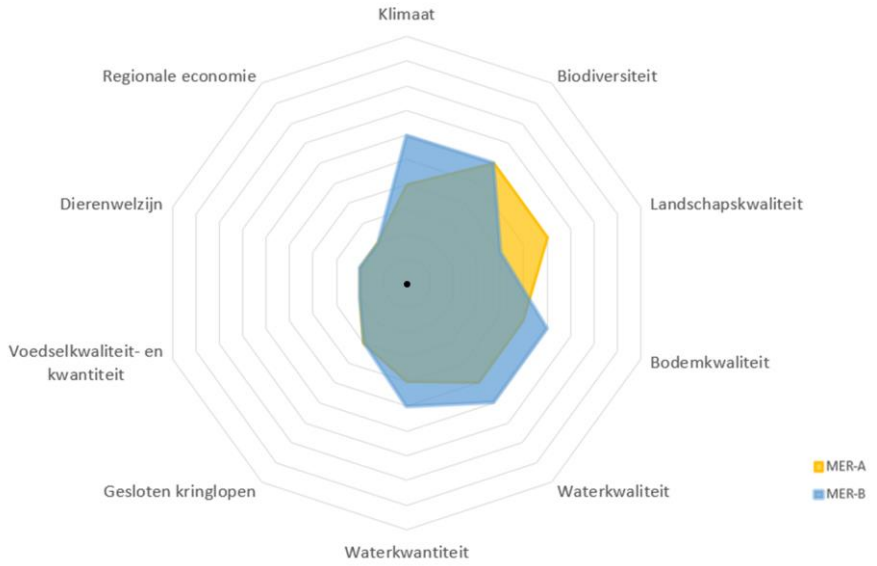
De inzet van het GLB ten behoeve van het Veenweideprogramma en bufferzones rondom Natura 2000-gebieden laat veel positieve milieueffecten zien, vooral op klimaat en beschermde natuurgebieden (Natura 2000), ofwel biodiversiteit. Voordeel van deze grootschalige gebiedsgerichte inzet is, dat aan bescherming van habitats wordt gewerkt. Daarnaast leiden de strengere eisen aan de GLMC's tot positieve effecten op met name waterkwaliteit, bodemkwaliteit en waterkwantiteit en draagt de (in vergelijking met alternatief MER-A iets minder omvangrijke) inzet van de eco-regeling bij aan de algemene biodiversiteit.

Buffergebieden en peilaanpassingen in veenweidegebieden zijn echter niet met zekerheid gereed voor het einde van de GLB-periode, mede doordat er separate besluiten, los van het GLB, voor nodig zijn. Als hierdoor kleinere inspanningen worden geleverd dan aangenomen in alternatief MER-B, zijn de effecten ook kleiner. Mogelijk kan de inzet van GLB-middelen boeren aanzetten om vooruitlopend op nationale besluitvorming vrijwillig over te gaan tot een bedrijfsvoering die (deels) past binnen buffergebieden of de beoogde peilverhogingen.

Vergelijking van de alternatieven

Onderstaande afbeelding geeft de te verwachten milieueffecten weer van alternatieven MER-A en MER-B, conform het beoordelingskader uitgezet als bijdragen aan nationale milieudoelen. Hoe verder het vlak de buitenranden van de roos reikt, hoe meer het alternatief bijdraagt aan het bereiken van de doelstellingen voor dat milieuthema.

Afbeelding 6.1 Weergave effecten MER-A en MER-B



7e actieprogramma Nitraatrichtlijn

Voor meerdere GLMC's die bijdragen aan een verbetering van de bodemkwaliteit, waterkwaliteit en waterkwantiteit (zoals bufferstroken, vanggewassen) gelden dat er overlap is met de beoogde maatregelen in het (ontwerp) 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (7e NAP). Nu deze maatregelen wettelijk verplicht zijn vanuit het 7e NAP, moeten alle boeren aan deze GLMC's voldoen. De milieueffecten daarvan die bij de alternatieven zijn geschetst, zijn ook in beeld gebracht in het MER bij het 7e NAP en kunnen daarom niet meer worden toegerekend aan het GLB-NSP. Vanuit de eco-regeling kunnen wel bovenwettelijke activiteiten uitgevoerd worden die aanvullend op het 7e NAP bijdragen aan een betere bodemkwaliteit, waterkwaliteit en waterkwantiteit.

Aanbevelingen

Interventies en eco-activiteiten die zorgen voor verbetering van de bodemkwaliteit hebben indirect positief effect op waterkwantiteit, waterkwaliteit, biodiversiteit en sluiting van kringlopen op perceelsniveau. De toepassing van deze maatregelen is dus over een breed front positief voor het milieu. Aanbeveling is om een verdere verbetering van de bodemkwaliteit te stimuleren in de eco-regeling.

Er zijn weinig effecten op het sluiten van kringlopen op regionaal niveau geconstateerd. Dit heeft deels te maken met de beperkte concrete invulling van dit aspect. Binnen het GLB zou eerst nader onderzoek gedaan moeten worden naar de mate waarin maatregelen bijdragen aan het sluiten van kringlopen, waarbij verdere optimalisatie van reststromen en samenwerking tussen akkerbouwers en veetelers de meeste potentie hebben voor positieve milieueffecten.

Indien het Veenweideprogramma zelfstandig gefinancierd wordt, is de aanbeveling vanuit milieueffecten om GLB-middelen zoals in alternatief MER-B, op vergelijkbare wijze in te zetten. Dat wil zeggen ten behoeve van peilverhoging in veenweidegebieden die niet opgenomen zijn in het Veenweideprogramma. Dat zal de CO_2-uitstoot extra verminderen en daarmee het positieve effect op het klimaat vergroten.

Biologische landbouw past reeds een groot aantal interventies en eco-activiteiten toe, met name gericht op bodemkwaliteit en alle daaraan gekoppelde milieuvoordelen. De ambitie is, mede in het verlengde van de wens van de EU, om het areaal uit te breiden. In dit S-MER is geconstateerd dat positieve milieueffecten gekoppeld zijn aan uitbreiding van het areaal. Voor een succesvolle areaaluitbreiding mist echter stimulering van de vraag, waardoor potentiële positieve effecten niet gerealiseerd worden. De inzet van sectorale steun en de ondersteuning van andere vraagstimulerende maatregelen vanuit het GLB-NSP kan dit dilemma helpen doorbreken.

Aandachtspunt voor het versterken van de landschapskwaliteit via activiteiten in de eco-regeling en/of niet-productieve investeringen, is de gebiedsgerichte invulling en samenhang tussen deze maatregelen, passend bij de karakteristieke eigenschappen van het landschap. Een gebiedsgerichte invulling vraagt om samenwerking op een schaal boven bedrijfsniveau die vanuit het GLB-NSP ondersteund kan worden om effecten te bereiken. Het invullen van maatregelen aansluitend bij de huidige structuur van het landschap, vraagt om een professionele benadering om te voldoen aan specifieke vereisten van het ontwerp en de realisatie. Bij de invulling van maatregelen is aandacht voor beheer en onderhoud van belang, zo mogelijk gefinancierd via het ANLb.

7

KENNISLEEMTEN

Bij de uitwerking van de effecten voor de MER-alternatieven zijn de volgende leemten in kennis geconstateerd:

- een lagere basispremie in combinatie met een hogere conditionaliteit vergroot de kans dat boeren niet deelnemen aan het GLB-NSP, zoals blijkt uit de resultaten van de praktijktoets [referentie 13]. De te verwachten deelnamebereidheid bij de MER-alternatieven is echter onbekend. Indien deelname aan het GLB-NSP minder groot is dan in dit S-MER-rekening mee is gehouden, zullen de in beeld gebrachte milieueffecten kleiner uitvallen;
- bij deelname aan het GLB geldt er geen verplichting voor het uitvoeren van activiteiten binnen de eco-regeling. Bij de MER-alternatieven was er geen zicht op de mate van deelname (zie ook [referentie 13]). Dit betekent dat de te verwachten milieueffecten van de eco-regeling niet met onderbouwing konden worden ingeschat. De effectvoorspelling van de MER-alternatieven is uitgegaan van deelname tot het volledige budget, zodat daarmee per saldo het maximale effect in beeld is gebracht;
- in de eco-regeling zijn diverse activiteiten opgenomen, waar boeren zelf een pallet uit kunnen kiezen, dat passend is bij hun bedrijfsomstandigheden en visie. Aangezien deze activiteiten heel verschillend van aard zijn, zal elke activiteit ook tot heel specifieke milieueffecten leiden. Zo zal ecologisch slootbeheer andere effecten hebben dan de toepassing van een eiwitgewas. Ook is het onduidelijk welke kwaliteitseisen aan deze verschillende activiteiten verbonden zijn. De wijze van invulling van de eco-regeling is daarom een kennisleemte. Het totale milieueffect van de inzet van de eco-regeling is met deze leemte moeilijk voorspelbaar. Bij de MER-alternatieven is de geschatte realisatie in termen van ha uit de scenariostudie [referentie 7] overgenomen, bijvoorbeeld de ha slootschonen. Daarmee ontstaat een zo goed mogelijke basis voor de effectvoorspelling, maar deze blijft ‘zacht’;
- eenzelfde leemte speelt bij de maatregel ‘bufferstroken’ (GLMC 4): de wijze van inrichting van deze stroken is onduidelijk. Inzaaien met een soortenarm grasmengsel zal andere effecten hebben dan inzaaien met een bloemrijk mengsel. In het S-MER is uitgegaan van een soortenrijke invulling, zodat een maximum effect is bepaald;
- bij de huidige toepassing van ANLb treden grote verschillen in (professionaliteit van) de aanpak op, die direct van invloed zijn op de effecten voor het milieu. Het is onduidelijk of bij uitbreiding van het budget voor ANLb (en de transitieslag die nu ingezet wordt) de huidige verhouding tussen meer professionele en minder professionele uitvoering van ANLb in stand blijft. Een gelijkblijvende professionaliteit was het uitgangspunt voor de effectbeoordeling van de MER-alternatieven. Daarom zijn suggesties toegevoegd voor combinatie met samenwerkingsinterventies;
- de duurzaamheidsdoelen in dit GLB zijn nieuw en moeten in de praktijk nog ontwikkeld worden. Daarom is bij verschillende milieuthema’s geconstateerd dat kennisontwikkeling en innovatie sterk kunnen bijdragen aan de te realiseren effecten. Deze wijze ,waarop het budget voor kennis en innovatie wordt ingezet, kon echter in de alternatieven niet worden uitgewerkt omdat daarvoor in de ontwikkeling van het GLB-NSP duidelijke handvatten ontbraken. Door deze leemte is de mate waarin kennis en innovatie bijdragen aan positieve effecten onderbelicht gebleven;
- hoewel er onderscheid gemaakt is naar effecten in verschillende gebieden, kunnen de lokale effecten in vergelijkbare gebieden nog sterk van elkaar verschillen. Bijvoorbeeld in veenweidegebieden die relatief heterogeen zijn in bodemopbouw en ontwatering. De effecten in het ene veenweidegebied kunnen anders zijn dan in het andere veenweidegebied. Aan dit MER kunnen dus geen conclusies worden gekoppeld voor effecten op regionaal of lokaal niveau.

8

MONITORING EN EVALUATIE

Er mag van uitgegaan worden, dat de verschillende nationale monitoringprogramma's voor milieu- en natuur volgen in hoeverre de ontwikkelingen in Nederland zich bewegen richting de beleidsdoelen. Daarmee is nog niet duidelijk welk aandeel het GLB-NSP daarin heeft of heeft gehad.

Als deze vraag specifiek moet worden beantwoord, is naar verwachting aanvulling van de reguliere nationale monitoringprogramma's noodzakelijk. Dit start bij de meting van de realisatie van maatregelen door de sector (bijvoorbeeld: hoeveel boeren maken gebruik van de eco-regeling en voor welke activiteiten? Hoeveel ha van welke maatregel is in welke regio gerealiseerd vanuit de eco-regeling of niet-productieve investeringen?). Daarvan afgeleid kunnen dan de milieueffecten worden gemeten. Bijvoorbeeld door in gebieden met een concentratie van genomen maatregelen de milieueffecten af te zetten tegen gebieden waar deze maatregelen in beperkte mate zijn doorgevoerd. Het is daarbij van belang om tijdig te starten met deze monitoring: een nul-situatie-meting van bovenstaande gegevens is nodig in 2022 om tot een goede effectbepaling te kunnen komen.

De eerste tussentijdse evaluatie van het GLB-NSP kan in 2025 plaatsvinden, om zo informatie te kunnen aanleveren bij de definitie van het GLB voor 2028 en verder. Dan zijn de eerste maatregelen getroffen en hebben milieu- en natuureffecten zich 1 of 2 groeiseizoenen kunnen ontwikkelen. Een periode van 2 groeiseizoenen is minimaal noodzakelijk om enigszins stabiele effecten te kunnen meten. Zie ook de voorwaarden die gesteld worden aan mitigerende maatregelen in vergunningen op grond van de Wet natuurbescherming.

Een eindevaluatie kan in 2030, als de laatste gelden zijn besteed en er ook tenminste 1 groeiseizoen is gepasseerd, definitief uitsluitsel geven over de bereikte effecten en doelrealisatie.

9

BESCHOUWING MILIEUEFFECTEN NATIONAAL STRATEGISCH PLAN

Hoofdstuk 6 heeft de milieueffecten op hoofdlijnen in beeld gebracht van 2 (onderzoeks)alternatieven: MER-A en MER-B. Daarmee zijn de milieueffecten onderzocht van de hoeken van het speelveld waarbinnen de beleidskeuzes voor het GLB-NSP gemaakt zijn. Mede op basis van deze milieu-informatie is de invulling van het GLB-NSP bepaald. Dit hoofdstuk geeft inzicht in het NSP dat is vastgesteld en schetst op hoofdlijnen de te verwachte milieueffecten hiervan. Een samenvatting van het Nationaal Strategisch Plan is opgenomen in bijlage III.

9.1 Vergelijking NSP met MER-alternatieven

Het Nationaal Strategisch Plan combineert interventies uit alternatieven MER-A en MER-B. Het overhevelingspercentage is in het eerste jaar 15 % (vergelijkbaar met MER-A) en groeit naar 30 % (vergelijkbaar met alternatief MER-B) in 2027 (van EUR 108 miljoen naar EUR 215 miljoen). Daarmee daalt de basisinkomenssteun in de loop van de jaren (van EUR 447 miljoen naar EUR 337 miljoen). Het beschikbare bedrag voor de eco-regeling blijft constant van 2023-2027 (EUR 152 miljoen), vergelijkbaar met alternatief MER-B, maar maakt door het stijgende overhevelingspercentage procentueel een steeds groter deel uit van het totaalbedrag. De eco-regeling is uitgebreid naar 26 activiteiten waarbij ook vee-gerichte activiteiten zijn toegevoegd. De invulling van de conditionaliteiten in het NSP sluit het beste aan bij de invulling zoals in alternatief MER-B.

Vanuit het plattelandsfonds wordt sterk ingezet op productieve en niet-productieve investeringen (meer dan in alternatief MER-B) en het ANLb (zoals in alternatief MER-A). Voor het ANLb betreft het met name een kwaliteitsverbetering en daarnaast een beperkte uitbreiding van het huidige areaal tot 130.000 ha. Ten opzichte van de MER-alternatieven wordt er vanuit het NSP meer gestuurd op integraliteit via samenwerkingsmaatregelen. Bijvoorbeeld voor het opstellen en uitvoeren van gebiedsplannen voor inrichtings- en herstelplannen op gebied van bodem en water en voor het stroomlijnen van de conditionaliteiten met de eco-regeling en het ANLb.

De doelstelling is om met de GLB-middelen op 20.000 ha kustvlakteveen vooruitlopend op de formele besluitvorming daarover een verhoogd waterpeil te realiseren. Daarnaast worden in en rond Natura 2000-gebieden op 40.000 ha activiteiten ingezet die bijdragen aan het verminderen van stikstofuitstoot op deze Natura 2000-gebieden. Vanuit het NSP is budget beschikbaar voor compensatie van het inkomensverlies als gevolg van deze maatregelen. De budgettering loopt geleidelijk op (EUR 0 in 2023 tot EUR 159 miljoen in 2027, omdat er tijd nodig is om (gebieds)plannen te maken. Het NSP sluit aan bij het regeerakkoord, waarin een aanzienlijk bedrag is gereserveerd voor de vermindering van stikstofdepositie. De precieze inhoudelijke invulling van het regeerakkoord is nog niet gereed.

9.2 Milieueffecten NSP op hoofdlijnen

De grootste milieueffecten als gevolg van het NSP zijn te verwachten op de thema's bodemkwaliteit, waterkwaliteit, waterkwantiteit, biodiversiteit, klimaat en landschapskwaliteit. Interventies die de grootste bijdrage leveren aan de nationale milieudoelen zijn:

- de conditionaliteiten en dan met name **GLMC 7 (rustgewassen)** en **GLMC 8 (niet-productief areaal)**. GLMC 4 (bufferstroken) is ook van belang. GLMC 4 en onderdelen van GLMC 7 volgen echter uit het 7e NAP en behoren daarmee tot vigerende wet- en regelgeving. Daarom kunnen milieueffecten niet direct toegerekend worden aan het GLB-NSP. Daar staat tegenover dat de groenblauwe architectuur zo ontworpen is dat de eco-regeling en het ANLb voortborduren op deze conditionaliteiten en de conditionaliteiten als basis bijdragen aan een groter milieueffect vanuit de eco-regeling en het ANLb;
- **de eco-regeling** en dan met name activiteiten die bijdragen aan een verbetering van de bodemstructuur en organische stof in de bodem. Dat leidt tot meer koolstofopslag in de bodem en draagt bij aan een betere sponswerking van de bodem. Daarmee leidt het indirect tot positieve effecten op waterkwantiteit, waterkwaliteit, biodiversiteit, klimaat en het sluiten van kringlopen op perceelsniveau. De activiteiten dragen bij aan het beter benutten en vasthouden van regenwater, vermindering van de beregeningsbehoefte en grondwateraanvulling. De omvang van de eco-regeling sluit het best aan bij alternatief MER-B;
- **peilverhoging op 20.000 ha kustvlakteveen** dit beperkt de CO_2-uitstoot (als gevolg van veenoxidatie) en draagt daarmee bij aan het bereiken van de klimaatdoelstellingen. De omvang van de interventie in betrokken hectares, en daarmee ook het milieueffect, is significant kleiner dan in alternatief MER-B welke uitging van peilverhoging op 80.000 ha. Dit verschil is te verklaren doordat in het NSP rekening is gehouden met een hogere vergoeding van EUR 1000 per ha per jaar, zodat meewerken aan peilverhoging ook economisch rendabel is voor individuele boeren. In alternatief MER-B was rekening gehouden met een vergoeding van EUR 500 per ha (nota bene: alternatief MER-B is gebaseerd op beleidsvariant WUR-1 [referentie7] op basis waarvan de bedragen voor alternatief MER-B zijn bepaald). Ook is het totaal beschikbare budget voor deze interventie in het NSP lager dan waar in alternatief MER-B vanuit is gegaan. In de beleidsvariantenstudie [referentie7] was deelnamebereidheid niet meegenomen in de analyse. De inspanning van het NSP is op zichzelf niet voldoende om de doelstelling van het klimaatakkoord wat betreft emissiereductie in de Veenweidegebieden te bereiken; de 80.000 ha in alternatief MER-B was gebaseerd op het volledig invullen van de klimaatopgave voor veenoxidatie. Wel versnelt het de maatregelen die nationaal via andere beleidssporen, zoals het Veenweideprogramma, worden ingezet;
- **overgangszones rondom Natura 2000-gebieden** het verminderen van de stikstofuitstoot in 40.000 ha rondom Natura 2000-gebieden draagt bij aan het verminderen van de stikstofdepositie op deze natuurgebieden en daarmee aan het bereiken van de Natura 2000-doelstellingen. De omvang van de interventie is significant kleiner dan in alternatief MER-B (160.000 ha) en de effecten op het thema biodiversiteit daarmee ook. Daarmee treedt niet voor alle Natura 2000-gebieden waar dat nodig is een verbetering op. Daarnaast is de precieze inhoudelijke invulling van het stikstofbeleid uit het regeerakkoord nog niet gereed, waardoor nog niet bepaald kan worden in hoeverre de kritische depositieniveaus worden gerealiseerd in Natura 2000-gebieden waar maatregelen worden genomen;
- **Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer** het NSP beoogt een uitbreiding van het areaal ANLb naar 130.000 ha, met een focus op kwaliteitsverbetering. Dit draagt met name bij aan de doelstellingen op gebied van biodiversiteit, landschapskwaliteit en bodemkwaliteit. De inzet van het NSP sluit aan bij alternatief MER-A welke vanuit deze interventie een grotere bijdrage levert aan de milieudoelstellingen voor biodiversiteit en landschap dan alternatief MER-B;
- **niet-productieve investeringen voor inrichtings- en herstelmaatregelen,** waaronder de aanleg en het beheer van landschapselementen en bossen. Het NSP zet daar sterker op in dan beide onderzoeksalternatieven, zodat de effecten voor biodiversiteit en landschap groter zijn. De uitbreiding van het ANLb is van groot belang om deze effecten ook blijvend te laten optreden;
- de **herverdelende inkomenssteun** dit draagt naar verwachting bij aan het behoud van kleine agrarische bedrijven. Een kleinschaligere verkaveling draagt in algemene zin bij aan het behoud van kleinschalige landschappen.

Voor alle maatregelen geldt dat deze pas landschappelijke meerwaarde hebben wanneer deze op regionale schaal en professionele wijze uitgevoerd worden en aansluiten bij de regionale en lokale landschappelijke karakteristieken. In het concept S-MER is samenwerking tussen partijen als aandachtspunt genoemd voor het realiseren van landschapskwaliteit. Mede daardoor zijn samenwerkingsmaatregelen in het GLB-NSP intensiever uitgewerkt dan in de MER-alternatieven. Via de **samenwerkingsmaatregelen** wordt het opstellen en uitvoeren van integrale gebiedsplannen gefinancierd (samenwerking voor de voorbereiding (I.77.5) en

realisatie van integrale gebiedsontwikkeling). Dit draagt bij aan een professionele aanpak van bijvoorbeeld ANLb, wat van belang is voor landschapskwaliteit.

9.3 Leemten en monitoring

Met het uitwerken van het GLB-NSP zijn verschillende kennisleemten, zoals beschreven in hoofdstuk 7, nader ingevuld. Zo is een inschatting gemaakt van de te verwachten ha areaal per activiteit in de eco-regeling. Daarnaast is budget vanuit het GLB-NSP voor het ANLb expliciet gericht op het verbeteren van de kwaliteit in deze gebieden. Met het beschikbare budget voor kennisoverdracht en informatie worden in pilots maatregelen doorontwikkeld die de omschakeling naar een goede landbouwpraktijk kunnen stimuleren. De uitkomsten van deze pilots kunnen meegenomen worden in een volgend GLB. Aanvullend op de aanbevelingen voor monitoring in hoofdstuk 8 geldt dat er een tweede praktijktoets wordt opgestart om de impact van de eco-regeling op het verdienvermogen van agrariërs in beeld te brengen. In deze tweede praktijktoets zal de impact van wijzigingen in de eco-regeling na de eerste praktijktoets expliciet worden getoetst. Dit betreft onder andere de wijzigingen in de puntenschaal, vergoedingen en activiteiten die worden opengesteld. Daarnaast is er expliciet aandacht voor de relatie met het ANLb, het 7^{e} NAP en conditionaliteiten.

10

REFERENTIES

1 Voorstel voor een Verordening van het Europees parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (ELFPRO) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EU) nummer 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad, 2018/0216, d.d. 1 juni 2018.
2 Besluit milieueffectrapportage, beschikbaar via: https://wetten.overheid.nl/BWBR0006788/2020-12-18.
3 Europese milieu- en klimaatwetgeving vertaald in Nederlandse beleidsplannen, Nico van Maaswaal, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 22 juni 2021.
4 Op weg naar een New Deal tussen boer en maatschappij - Advies en essays, Collega van Rijksadviseurs, juli 2020.
5 Expert judgement - Calibration and combination, Goossens, L., & Cooke, R. 2014.
6 Analyse van de landbouw en het landelijk gebied in Nederland: een SWOT-analyse, Petra Berkhout, Annemiek Eweg, Allard Jellema, Harold van der Meulen, Gabe Venema, WUR, juni 2021.
7 Naar een doeltreffend en doelmatig Nationaal Strategisch Plan - Effectenanalyse van beleidsvarianten voor de Nederlandse invulling van het nieuwe GLB, Robert P. Baayen, Petra Berkhout, Jeroen J.L. Candel, Anne M. van Doorn, Annemiek Y. Eweg, Jakob H. Jager, Allard Jellema, Roel A. Jongeneel, WUR, augustus 2021.
8 Ex ante evaluatie ontwerp NSP, B. Witmond, P. Sloot, Ecorys en Aequator, 2021.
9 De Nederlandse landbouw en het klimaat, Albert Moerkerken en Ida Smit, RVO, mei 2016.
10 Realisatieplan Visie LNV, Op weg met nieuw perspectief, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, juni 2019.
11 MKBA remming bodemdaling Friese veenweidegebied, Ruijgrok E.C.M. en van Tuinen E.J., Witteveen+Bos, 2019.
12 SWOT-analyse van de biologische landbouw met kansen voor stimulering - Een quickscan voor beleid, C.J. Koopmans, I.R. Geijzendorffer, L. Janmaat, B.L.M. Schurer, J.W.M. Sleiderink, J. de Wit en J.P. Wagenaar, 2021.
13 Praktijktoets NSP, Aequator Groen & Ruimte bv, W.J.B. Rozendaal, F.C.A. Pacilly, H.M. Hoolsema, september 2021.
14 Effecten van maatregelen in het 7e actieprogramma Nitraatrichtlijn. (Milieueffectrapportage op planniveau). E. van Boekel et al, WUR 2021.

Bijlagen

BIJLAGE: ECO-REGELING

Tabel I.1 Overzicht eco-regeling zoals opgenomen in het Concept Nationaal Strategisch Plan (d.d. 22 december 2021)

Activiteit
Hoofdteelt
1. Rustgewassen als hoofdteelt minimaal 1 op 3 (perceel)
2. Vroeg ras rooigewas (oogsten <1 september)
3. Vroeg ras rooigewas (oogsten <1 november)
4. Eiwithoudende gewassen als hoofdteelt
5. Akkerbouw, gewas uit lijst meerjarige gewassen > 18 maanden op perceel
6. Langjarig grasland (> 5 jaar)
7. Bufferstrook met kruiden
8. Gras/klaver
9. Grasland met kruiden
10. Strokenteelt, minimaal 10 stroken in een combinatie van minimaal 5 stroken met 5 verschillende gewascodes van minimaal 3 en maximaal 24 m breed
11. Natte teelt
12. Mengteelt
13. Kleinschalig perceel (<2 ha) voor meer dan 60 % omzoomd
Bodemgewas
14. Onderzaai vanggewas
15. Bedekt houden percelen (waaronder niet productief rustgewas) tot 1 maart. Onderwerken zonder gebruik van onkruidbestrijdingsmiddelen
16. Graszode wordt mechanisch onder gewerkt zonder voorafgaand gebruik van herbiciden
17. Permanente groenbedekking (direct zaaien in groenbemester, bedekt tot de oogst van de hoofdteelt)
Teeltmaatregelen
18. Biologische bestrijding (bijvoorbeeld steriele mannetjes, nematoden, feromonen)
Veemaatregelen
19. Maximaal 1,5 GVE graasdieren per ha grasland op bedrijf en minimaal 10 GVE op bedrijf
20. Verlengde weidegang 1.500 uur
21. Verlengde weidegang 3.000 uur
Niet-productieve landbouwgrond
22. Houtig element (heg, haag, struweel) is in stand gehouden
23. Houtig element is aanwezig (overige houtige elementen)
24. Water element ecologisch schonen. Het element is na 15 juni voor 25 % tot 75 % geschoond, in vakken van minimaal 15 m of eenzijdig
25. Niet productieve akker(rand) minimaal 12 maanden (rand minimaal 3 m)
Duurzaam bedrijf
26. Biologische bedrijf (SKAL)

II

BIJLAGE: NADERE DETAILLERING VERWERKING EUROPEES MILIEU- EN NATUURBELEID IN NEDERLANDSE PRAKTIJK

Tabel II.1 Beleidsstukken Nederland en Europa, informatie is afkomstig uit van Maaswaal, 2021 [referentie 3] en aangepast op relevantie voor het S-MER bij het NSP

Beleidsstuk	Uitleg beleidsstuk	Relevantie en huidige ideeën/acties binnen Nederland
Biodiversiteit		
Vogel- en habitatrichtlijn (2009/147/EG | 92/43/EEG)	het doel van de Habitatrichtlijn is '*de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van EU belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen*'[1]. De Vogelrichtlijn wordt ook bij het PAF ingesloten, die lidstaten verplicht '*alle nodige maatregelen om de populatie van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op Europees grondgebied op een niveau te houden of te brengen*'[2]	de Habitatrichtlijn (artikel 8) verplicht lidstaten het zogeheten Prioritised Action Framework (PAF, Prioritair Actiekader[3]) op te stellen voor Natura 2000-gebieden. Omdat ook onder de Vogelrichtlijn gebieden worden aangewezen als Natura 2000, wordt dat deel van het netwerk ook meegenomen. Huidige ideeën betreffen: - aanleg additionele groene infrastructuur; - instandhouding en herstel van soorten en habitattypen; - druk op graslanden verminderen; - horizontale maatregelen en administratieve kosten voor Natura 2000-gebieden en additionele soortspecifieke maatregelen die niet gelieerd zijn aan specifieke ecosystemen. Voor de invulling van het PAF is er ook aansluiting gezocht met het Deltaplan Biodiversiteitsherstel (zie: https://www.samenvoorbiodiversiteit.nl/) en het aanvalsplan Grutto (zie: https://www.vogelbescherming.nl/docs/25f57adf-8401-47ab-91f7-8e7d239dcc2f.pdf)
Structurele Aanpak Stikstof (nog niet gereed)	het doel van SAS is dat de stikstofemissie en depositie sterk afnemen in en rond Natura-2000 gebieden tot onder de KDW '*de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van het habitat significant wordt aangetast door de verzurende en/of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie*'	het is essentieel dat stikstofemissie en -neerslag beneden de kritische depositiewaarde (KDW) worden gebracht, zodat de natuur zich kan herstellen en floreren. In 2018 werd in Nederland de KDW op 78 % van het areaal stikstofgevoelige natuur binnen Natura 2000-gebieden overschreden. Huidig streven betreft: - in 2025 40 % van het Natura-2000 areaal onder de KDW; - in 2030 50 %; - in 2035 74 %. Momenteel lopen er 17 verschillende bronmaatregelen met bijbehorende stikstofreducties
Water		
Kaderrichtlijn Water (KRW). (Richtlijn 2000/60/EG) en Stroomgebiedbeheerplannen (SGBP's). Het ontwerp SGBP voor 2022-2027 ligt ter inzage tot 21-12-2021.	de KRW stelt als hoofddoel dat water een goede ecologische toestand bereikt, waarbij gewenste waterplanten en -dieren voorkomen	Nederland is ingedeeld in 4 stroomgebieden: dat van de Rijn, Maas, Eems en Schelde. Op grond van de KRW moeten per stroomgebied iedere 6 jaar doelen en maatregelen beschreven worden in zogeheten stroomgebiedbeheerplannen (SGBP) en vervolgens worden uitgevoerd. Het Nederlandse SGBP 2016-2021 bevat 1847 maatregelen. Uitdagingen liggen in het landelijk gebied voor het verminderen van emissies van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen afkomstig uit de landbouw. Uit de Nationale Analyse Waterkwaliteit van het PBL blijkt dat een deel van de regionale wateren in Nederland niet op koers liggen om de KRW-doelen van 2027 te halen

[1] Artikel 2 Habitatrichtlijn (92/43/EEG): https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:31992L0043&from=LV.

[2] Artikel 1 en 2 Vogelrichtlijn (2009/147/EG): https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32009L0147.

[3] Ministerie van LNV (2021a). Prioritized Action Framework (PAF) for Natura 2000. Nog niet gepubliceerd.

Beleidsstuk	Uitleg beleidsstuk	Relevantie en huidige ideeën/acties binnen Nederland
	samenwerking tussen agrarisch bedrijfsleven en waterbeheerders versterken	in Nederland lopen er in het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) ruim 450 projecten in 2020-2027 om samenwerking tussen agrarisch bedrijfsleven en waterbeheerders te versterken
Nitraatrichtlijn (Richtlijn 91/676/EEG)	de Nitraatrichtlijn is opgesteld met als doel de uitspoeling van fosfor en nitraten als stikstof uit de landbouw naar grond- en oppervlaktewater en eutrofiëring van oppervlaktewater te verminderen	de Europese Commissie vereist dat elke lidstaat elke 4 jaar een Actieprogramma Nitraatrichtlijn (AP) opstelt met daarin de maatregelen om deze doelen te realiseren en verslag te doen van de waterkwaliteit. In het Zesde Nederlandse AP (2018-2021) zijn er bijvoorbeeld in 2019 strengere eisen gesteld aan het vernietigen van grasland en aan het hebben van vanggewas na maïs op zand- en lössgrond. Het 7e (en deels 8e) AP zal de grote opgave voor de waterkwaliteit moeten aanpakken
Gewasbescherming		
Richtlijn over een duurzaam gebruik van pesticiden (Richtlijn 2009/128/EG)	een richtlijn die stelt dat daar waar gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt, dit nagenoeg zonder emissies naar het milieu en nagenoeg zonder residuen op voedselproducten dient te zijn	dit heeft geleid in Nederland tot de Toekomstvisie Gewasbescherming 2030 met de centrale ambitie om de transitie van de land- en tuinbouw in Nederland naar emissiereductie, een duurzame productie met weerbare planten en teeltsystemen en een sterkere verbinding tussen land- en tuinbouw en natuur te brengen. Om deze doelen te realiseren is een breed scala aan maatregelen ingezet. Opzetten van managementinstrumenten, experimenten, pilotprojecten, kennisnetwerken en trainingen zijn hier voorbeelden van. Dit zal er onder andere voor moeten zorgen dat vanaf 2027 er geen overschrijdingen van de milieukwaliteitsnormen meer zijn en dat vanaf 2030 er nagenoeg geen emissies van gewasbeschermingsmiddelen vanuit open teelten zijn
Lucht		
EU-richtlijn voor luchtkwaliteit (Richtlijn 2008/50/EG)	betreffen normen voor een betere luchtkwaliteit en het terugdringen van luchtvervuiling ten behoeve van een schonere lucht in Europa	in Nederland is vanwege deze richtlijn het Schone Lucht Akkoord, dat voortbouwt op het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, gesloten om luchtverontreiniging tegen te gaan. Hierin is opgenomen dat voor landbouwemissies deze met 37 % in 2030 moeten gereduceerd zijn ten opzichte van 2016. Er zijn verder 7 soort maatregelen genomen, verdeeld onder 3 sporen; subsidieregelingen, sectorale afspraken en reductie van primair fijnstof. Daarnaast wordt er door de WHO toegewerkt naar actiewaarden voor luchtkwaliteit in 2030 en is er door de EC in 2021 het 'Zero Pollution' actieplan aangenomen dat stelt dat in 2050 alle verontreiniging van de lucht, bodem en water voorkomen moet worden.
National Emission Ceiling (NEC-richtlijn); Richtlijn (EU) 2016/2284	bepaalt voor een aantal luchtverontreinigende stoffen die in belangrijke mate bijdragen aan grootschalige grensoverschrijdende luchtverontreiniging de maximale hoeveelheid die iedere EU-lidstaat in een jaar mag uitstoten	de NEC-richtlijn verplicht alle EU-lidstaten om een nationaal NEC-programma op te stellen waarin wordt aangegeven met welke maatregelen de jaarlijkse emissies onder de geldende NEC-plafonds uit blijven komen. Nederland zal volgens worstcasescenario ramingen van het PBL bij gelijkblijvend beleid (in het Schone Lucht Akkoord en de Structurele Aanpak Stikstof) zeer waarschijnlijk voldoen aan deze doelen. Dit NEC-programma bevat in Nederland geen additionele maatregelen

Beleidsstuk	Uitleg beleidsstuk	Relevantie en huidige ideeën/acties binnen Nederland
Klimaat		
Effort Sharing Regulation (Verordening 2018/842)	betreft het terugdringen van broeikasgasemissies met bindende nationale doelstellingen voor emissiereducties	
EU verordening op Land Use, Land Use Change and Forestry (Verordening EU 2018/841)	betreft het terugdringen van broeikasgasemissies met de nadruk op opname ervan	deze verordening werkt in Nederland door in de Landelijke Bossenstrategie, het Nationaal Programma Landbouwbodems en het Veenweideprogramma. Zie volgende cellen
		de **Landelijke Bossenstrategie** moet ervoor zorgen dat meer CO_2 wordt vastgelegd in bos en bomen en de biodiversiteit in bossen wordt versterkt. De additionele opgave voor het domein bos, bomen en natuur (BBN), vastgelegd in het Klimaatakkoord, is een emissiereductie van 0,4 Mton CO_2 met een streven naar 0,8 Mton CO_2. Circa 0,14 Mton valt te realiseren via (natte) natuur maatregelen, het restant voor bos en bomen is 0,26 Mton. Dit wordt vooral bereikt door meer bosareaal aan te leggen en de kwaliteit te verbeteren. Als klimaatneutraliteit in 2050 gerealiseerd moet worden dan zal er tussen de 270.000 en 380.000 ha extra bosareaal in Nederland bij moeten. Natuurinclusieve landbouw zou hierbij bijvoorbeeld zeer goed passen in het overgangsgebied van landbouw naar natuur. Voor bomen buiten bos is er een grote rol weggelegd voor de landbouw middels landschapselementen en agroforestry; een combinatie van houtige gewassen met teelt van gewassen of dierlijke productiesystemen.
		het **Nationaal Programma Landbouwbodem** heeft als doelstelling publieke en private partijen te committeren aan het streefdoel alle 1,85 miljoen ha landbouwbodems in Nederland in 2030 duurzaam beheerd te hebben. In het Klimaatakkoord is vastgelegd dat in 2030 er jaarlijks een extra vastlegging van 0,5 Mton CO_2-equivalent moet plaatsvinden in het areaal minerale landbouwbodems in Nederland. Dit wordt door de partijen gerealiseerd door maatregelen toe te passen die voor een toename van het organische stofgehalte en verminderde lachgasvorming in deze bodems zorgen. Onder andere wordt er gewerkt aan een eenduidige meetmethode om 17 bodemindicatoren voor de status van Nederlandse landbouwbodem te meten en wordt er een jaarlijkse Bodemtop gehouden om kennis uit te wisselen. Dit loopt vanaf 2021 via het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer
		voor veenweidegebieden in Nederland is de doelstelling om 1 Mton CO_2-emissiereductie te bewerkstelligen in 2030, zoals opgenomen in het Klimaatakkoord. Binnen het **Veenweideprogramma** zijn voor de 4 veenweideregio's vanaf 2019 demo's en pilots die lopen tot 2021/2023. Daarbij wordt gekeken wat de effecten zijn van diverse maatregelen, om te komen tot een

Beleidsstuk	Uitleg beleidsstuk	Relevantie en huidige ideeën/acties binnen Nederland
		daadwerkelijke mix van maatregelen om de gestelde doelstelling te behalen. Vanaf 2021/2023 tot 2030 zal er een definitieve aanpak komen voor circa 90.000 ha veenweide (ongeveer een derde van het totaal aantal ha veenweidegrond in Nederland)
Europese Governance-verordening (Verordening EU 2018/1999)	elke lidstaat moet een Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan (INEK) indienen, aan de hand waarvan wordt gemonitord of de Europese doelstellingen voor klimaat en energie voor 2030 binnen bereik zijn	het Nederlandse INEK bevat de kabinetsdoelstelling en die is om 49 % minder broeikasgassen uit te stoten in 2030 (116 Mton) ten opzichte van 1990 (228 Mton). Voor 2050 is het doel om 95 % reductie te realiseren. Voor de landbouwsector ligt er vanuit het Regeerakkoord een additionele opgave van 3,5 Mton CO_2-equivalent reductie tot 27,6 Mton in 2030
	elk lidstaat dient als onderdeel van de verordening een Langetermijnstrategie Klimaat op te stellen welke elke 10 jaar wordt opgesteld en om de 5 jaar indien nodig wordt bijgesteld	de langetermijnstrategie verplicht lidstaten te beschrijven hoe zij voor een periode van minstens 30 jaar bijdragen aan de doelen van het Parijsakkoord en Europese lange termijndoelstellingen zoals klimaatneutraliteit, energie-efficiëntie en een op hernieuwbare energiebronnen gebaseerd energiesysteem. Deze strategie is in Nederland vooral gefocust op 2050 en de focus ligt daarbij op innovatie om deze transitie te bewerkstelligen en daarvoor is de integrale kennis- en innovatieagenda (IKIA) opgesteld. Daarin wordt tot 2030 ingezet op ontwikkeling, demonstratie en uitrol, terwijl onderzoek en ontwikkeling tot 2050 op de agenda staan. Het klimaatakkoord, ten opzichte van de strategie loopt tot 2030
Energie		
EED-richtlijn (Richtlijn EU 2018/2002)	bevat doelstellingen, definities, basisprincipes en verplichtingen voor energie-efficiëntie	In Nederland bedraagt de verplichte energiebesparing vanuit de EU circa 925 petajoule voor de periode van 2021-2030.
RED-richtlijn (Richtlijn EU 2018/2001)	bevat definities, basisprincipes, verplichtingen en streefcijfers voor de bevordering van energieverbruik uit hernieuwbare bronnen	Nederland zet in op 27 % hernieuwbare energie in 2030. Dit doet Nederland via het Nationaal Programma Regionale Energie Strategie. Hierin is opgenomen hoe de 30 RES-regio's (Regionale Energie Strategie-regio's) 35 TWh aan hernieuwbare energie gaan opwekken tegen 2030

III

BIJLAGE: SAMENVATTING VAN HET NATIONAAL STRATEGISCH PLAN

1 BESCHRIJVING NATIONAAL STRATEGISCH PLAN

1.1 Strategische verklaring

Al tientallen jaren behoort de Nederlandse land- en tuinbouw tot de meest innoverende ter wereld. Zij zorgt voor welvaart, heeft een belangrijke rol in de leefbaarheid van het platteland en voorziet ons van veilig, gezond en betaalbaar voedsel.

Toch maken de marktomstandigheden de sectoren in economisch opzicht kwetsbaar. Daarnaast is veel van wat de land- en tuinbouw zo succesvol heeft gemaakt in de afgelopen decennia, op dit moment een uitdaging geworden. Een landbouwproductie die jarenlang voornamelijk gericht was op kostenverlaging en productieverhoging leidt tot druk op de leefomgeving. Dit is in Nederland ten koste gegaan van biodiversiteit, kwaliteit van het drinkwater en de diversiteit van het landschap. De gevolgen van klimaatverandering, het broeikaseffect, afname van biodiversiteit en een toename van extreem weer stellen de landbouwers voor grote opgaven.

Er is daarom een transitie in de landbouw nodig. In Nederland zijn boeren hier al mee aan de slag. De maatregelen die hiervoor nodig zijn, verschillen per sector, per gebied en per boer. Het NSP verbindt de grote ‚internationaal bindende afspraken voor onze leefomgeving, zoals het versterken van biodiversiteit en klimaat, aan de gebieden en de boeren die samen kunnen bijdragen aan de oplossingen.

Het nieuwe GLB gaat uit van de overtuiging dat agrariërs onderdeel zijn van de oplossingen voor de huidige problemen rondom biodiversiteit, water en klimaat. Een groot deel van ons land is boerenland. Als boeren beloond worden voor hun inspanning en ondersteund worden in hun ontwikkelingen en investeringen, komen zij in de positie dat zij voor oplossingen kunnen zorgen. Dat kan door boeren te helpen op hun eigen bedrijf veranderingen door te voeren, maar juist ook door boeren in staat te stellen in hun gebied, in de keten of in hun deelsector gezamenlijk te werken aan oplossingen.

1.2 Behoefteanalyse en SWOT

In een behoefteanalyse zijn 31 behoeften voor de Nederlandse land- en tuinbouw geïdentificeerd. Veel van deze behoeften zijn met elkaar verwerven en de interventies in het Nationaal Strategisch Plan dragen bij aan meerdere behoeften en specifieke doelen. Op basis van de resultaten van de sterkte-zwakte analyse (SWOT) is de conclusie dat de grootste uitdagingen liggen op het gebied van biodiversiteit (reductie stikstofemissies, herstel watersysteem, diversiteit landschap), klimaat (verminderen effecten extreme weersomstandigheden door water-, bodem- en teeltmanagement, reductie uitstoot broeikasgassen) en waterkwaliteit (nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen). Inzet op innovatie en op het ontwikkelen van kennis over deze aandachtsgebieden is hard nodig om deze omslag te kunnen maken. Daarnaast is er een aanvullende SWOT-analyse uitgevoerd specifiek gericht op de biologische landbouw. Aanbevelingen hieruit zijn overgenomen in het NSP.

1.3 Inzet Nationaal Strategisch Plan

Oorspronkelijk zette het GLB in op het steunen van inkomens. Eerst via productie, later via hectares. Vanuit het GLB komt meer nadruk te liggen op het steunen van maatschappelijke diensten en inspanningen. Inspanningen die zich richten op het verhogen van de biodiversiteit en het verbeteren van waterkwaliteit, klimaat en leefomgeving.

Boeren willen zich graag inzetten voor maatschappelijke diensten, maar dat zorgt voor dilemma’s. Hij of zij moet namelijk tegelijkertijd zo efficiënt mogelijk produceren om rendabel te zijn. Het GLB is een geschikt

instrument om boeren te steunen in het beheer van het landschap en het halen van de genoemde natuur- en milieudoelen. Het kan rekenen op de steun uit de maatschappij én zorgt voor een langjarig perspectief.

De inzet van het Nationaal Strategisch Plan (NSP) is gericht op het behalen van milieu-, klimaat- en biodiversiteitsdoelen, het bieden van een stabiele basis in het inkomen van agrarische ondernemers, en op het stimuleren van mogelijkheden om te investeren en te innoveren gericht op verduurzaming. Nederland zet in op een integrale en prestatiegerichte inzet, waarbij het stimuleren van de omslag van de agrarisch sector naar een meer duurzame productie centraal staat.

Zwaartepunt van de aanpak in het NSP is de groenblauwe architectuur (GBA). Dit is het samenspel tussen:
1 de voorwaarden om voor de basispremie en andere grondgebonden steun in aanmerking te komen (conditionaliteiten);
2 de mogelijkheid voor agrariërs om maatschappelijk wenselijke diensten te leveren op het bedrijf via deelname aan de grondgebonden eco-regeling;
3 in daarvoor geselecteerde gebieden: een gebiedsgerichte aanpak ten behoeve van natuur, landschap, water en klimaat, waarvoor een bedrijfsniveau overstijgende aanpak noodzakelijk is via het agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb);
4 het starten met gebiedsgerichte samenwerkingsprojecten, om voor de veenweidegebieden en landbouwgrond rond Natura 2000-gebieden interventies te ontwikkelen die op termijn robuust in de bovenstaande interventies kunnen worden geïntegreerd, dan wel nationaal kunnen worden gecontinueerd.

Het NSP heeft een horizon tot en met 2027. De ex ante analyse (2021) geeft aan dat de transitie naar een duurzame landbouw vraagt om ingrijpende maatschappelijke ontwikkelingen die tientallen jaren in beslag gaan nemen. Het NSP zal daarom het einddoel van de beoogde transitie niet behalen, maar bevat financiële prikkels gericht op de eerste stappen in de transitie.

Jaarlijks is er ongeveer EUR 800 miljoen Europees landbouwgeld beschikbaar voor Nederland. Dat geld wordt via 2 fondsen beschikbaar gesteld: het garantiefonds (pijler 1, ook wel ELGF) en het plattelandsfonds (pijler 2, ook wel ELFPO). Vanuit de 2 fondsen en aanvullende nationale financiering worden verschillende interventietypen ondersteund die in onderstaande paragrafen zijn toegelicht.

Samenhang met 7e Nitraat Actieprogramma (7e NAP)

Binnen het NSP wordt consistentie met het 7e Nitraat Actieprogramma nagestreefd (7e NAP). Het NSP is hierin volgend op het 7e NAP (lopend van 2022 tot en met 2025), dat als doelstelling heeft het behalen van de benodigde reductie van nutriëntenbelasting vanuit de landbouw op grondwater (Nitraatrichtlijn) én voldoende bijdraagt aan de benodigde reductie van oppervlaktewaterbelasting vanuit de landbouw (Kader Richtlijn Water). Door dicht bij de baseline te blijven en aansluiting te zoeken bij andere wetgeving, blijft het voor veel boeren mogelijk om mee te doen. De Nitraatrichtlijn is zelf onderdeel van de conditionaliteiten ‘bufferstroken’ (GLMC4) en ‘gewasrotatie’ (GLMC7). Voor de GLMC’s over ‘veenweiden’ en ‘een minimum percentage niet-productief areaal’ wordt aansluiting gezocht bij de Nederlandse inzet op het herstel van veenweiden en de wens om aanleg en onderhoud van landschapselementen te stimuleren.

1.4 Pijler 1 - Garantiefonds (ELGF)

Basisinkomenssteun

De urgente vragen om gebiedsgericht maatwerk via met name de tweede pijler interventies. Om aan de opgaven op het gebied van onder andere klimaat, stikstof en biodiversiteit invulling te geven, worden middelen overgeheveld van de eerste pijler (het garantiefonds) naar de tweede pijler (het plattelandsfonds). De overheveling bedraagt in 2023 15 % van de eerste pijler. Dat wordt stapsgewijs opgehoogd naar 30 % in 2027. De basisinkomenssteun neemt hierdoor in de loop van de tijd af.

Herverdelende inkomenssteun

Nederland zet in op de minimaal verplichte herverdeling van inkomenssteun van 10 %. Nederland kiest voor een hogere premie tot 40 ha. Daarboven wordt de premie afgeroomd naarmate het bedrijf groter is. Hierdoor ontvangen kleine en middelgrote bedrijven een relatief hogere basisinkomenssteun. Daarnaast is er EUR 6 miljoen beschikbaar voor aanvullende inkomenssteun van jonge boeren. In combinatie met vestigingssteun (I.75) en investeringssteun zijn zij hierdoor beter in staat om een bedrijf over te nemen, te starten of te verduurzamen.

Conditionaliteiten

Om voor de basissteun in aanmerking te komen, gelden conditionaliteiten. Met deze conditionaliteiten wordt beoogd de nagestreefde vergroening van het GLB te bereiken. Tabel 1.1 geeft de invulling van de conditionaliteiten weer.

Tabel III.1 Samenvatting invulling conditionaliteiten door Nederland

GLMC	Invulling op hoofdlijnen
GLMC 1 - behoud van blijvend grasland	in Nederland is ongeveer 40 % van het landbouwareaal blijvend grasland. Het totaal aandeel mag niet met meer dan 5 % dalen in de komende GLB-periode. Nederland kiest ervoor om het aandeel blijvend grasland te monitoren. Individuele maatregelen worden ingevoerd wanneer het aandeel landelijk met meer dan 5 % dreigt te dalen
GLMC 2 - bescherming van veenweiden en wetlands	landbouwers op veengrond, tot circa 1 m boven NAP dat niet vrij afwaterend is, moeten zich houden aan het peilbesluit
GLMC 3 - verbod op het verbranden van stoppels	conform EU: verbranden van stoppels is niet toegestaan
GLMC 4 - bufferstroken langs waterlopen	Nederland sluit met het NSP aan bij het 7e Nitraat Actieprogramma (7e NAP) te weten: - 5 m brede bufferstroken (teeltvrije zones genoemd in 7e NAP) langs ecologisch kwetsbare waterlopen en langs KRW-waterlichamen en; - 2 m bij alle overige watervoerende sloten. Voor percelen geldt dat de oppervlakte van de bufferstrook nooit meer dan 5% van het perceel hoeft te zijn. Waterbeheerders krijgen de mogelijkheid om op basis van hun kennis van lokale omstandigheden te bepalen waar een smallere teeltvrije zone afdoende is voor de waterkwaliteit
GLMC 5 - erosie tegengaan	in Nederland geldt dit alleen voor de regio Limburg. In dit gebied worden de bestaande regels gecontinueerd, zoals bijvoorbeeld de eis dat er in een bepaalde richting (ondiep) geploegd wordt, zodat grond niet, of minder, naar beneden spoelt bij hevige regen
GLMC 6 - minimale bodembedekking	conform de bestaande regelgeving is het verplicht om een groenbemester in te zaaien op een perceel dat uit productie is genomen
GLMC 7* - vruchtwisseling op bouwland	een boer moet gewasrotatie (vruchtwisselingen) toepassen op ieder perceel bouwland. Ieder jaar moet er een ander gewas op hetzelfde stuk grond geteeld worden. Daarnaast moet, in aansluiting op het 7e NAP, vanaf 2023 minimaal eens per 4 jaar een rustgewas als hoofdteelt geteeld worden op zand en löss. Vanaf 2027 geldt dit eens per 3 jaar
GLMC 8 - niet-productief areaal en landschapselementen	ieder bedrijf met bouwland moet tenminste 4 % van zijn bouwland niet-productief laten. Wanneer 7 % van het bouwland niet-productief wordt ingericht, kan 4 % vergoed worden via de eco-regeling of voor het telen van stikstofbindende gewassen. Bedrijven worden, conform de Europese verordening, vrijgesteld indien meer dan 75 % van het subsidiabele landbouwareaal blijvend grasland is, of meer dan 75 % van het bouwland gebruikt wordt voor productie van grassen of kruidachtige voedergewassen
GLMC 9 - blijvend graslandbescherming in Natura 2000-gebieden	aangewezen ecologisch kwetsbaar blijvend grasland in Natura 2000-gebieden (of elders) mag niet geploegd of omgezet worden

* Biologische landbouwbedrijven zijn uitgezonderd van deze maatregelen.

Eco-regeling

Er wordt in 2023 25 % van het garantiefonds, na overheveling, gereserveerd (EUR 152 miljoen), waarbij er sprake is van een ingroeimodel. Het bedrag van EUR 152 miljoen is constant van 2023 tot en met 2027.

De eco-regeling wordt geprogrammeerd als een puntensysteem voor alle landbouwgrond in Nederland met gebiedsgerichte accenten met 3 ambitieniveaus (goud, zilver, brons). Afhankelijk van de regionale opgaven voor klimaat, bodem/lucht, water, biodiversiteit en landschap worden punten toegekend aan activiteiten in de eco-regeling. Binnen de eco-regeling kiest de boer eco-activiteiten die passen bij zijn bouwplan, inclusief niet-productieve elementen als bomen en boerensloten. RVO ontwikkelt hiervoor een rekentool. Biologische landbouw krijgt automatisch het niveau goud voor de eco-regeling voor de landbouwgrond die deel uitmaakt van het SKAL-certificaat.

De eco-regeling is ingericht als een groeimodel en ondersteunt daarmee de transitie naar een duurzame landbouw. Het eerste jaar (2023) staat een beperkt aantal eco-activiteiten open. In 2024/2025 komen meer eco-activiteiten beschikbaar die de boer kan implementeren in zijn bedrijfsvoering. Door de eco-regeling gefaseerd op te bouwen is het mogelijk voor boeren om hun bedrijfsvoering geleidelijk aan te verduurzamen.

Tabel 1.2 bevat een overzicht van de activiteiten in de eco-regeling. In de tabel is aangeven in welk jaar de eco-activiteit beschikbaar is in de eco-regeling en hoeveel hectare er naar verwachting gerealiseerd wordt.

Tabel III.2 Activiteiten eco-regeling

Activiteit	Ha indicatief	Jaar
hoofdteelt		
1 rustgewassen als hoofdteelt minimaal 1 op 3 (perceel)	300.000	2023
2 vroeg ras rooigewas (oogsten <1 september)	50.000	2023
3 vroeg ras rooigewas (oogsten <1 november)	-	2023
4 eiwithoudende gewassen als hoofdteelt	5.000	2023
5 akkerbouw, gewas uit lijst meerjarige gewassen >18 maanden op perceel	2.000	2023
6 langjarig grasland (>5 jaar)	412.500	2023
7 bufferstrook met kruiden	15.000	na 2023
8 gras/klaver	25.000	na 2023
9 grasland met kruiden	25.000	2023
10 strokenteelt, minimaal 10 stroken in een combinatie van minimaal 5 stroken met 5 verschillende gewascodes van minimaal 3 en maximaal 24 m breed	5.000	2023
11 natte teelt	50	2023
12 mengteelt	-	na 2023
13 kleinschalig perceel (<2 ha) voor meer dan 60 % omzoomd	-	na 2023
bodemgewas		
14 onderzaai vanggewas	25.000	2023
15 bedekt houden percelen (waaronder niet productief rustgewas) tot 1 maart. Onderwerken zonder gebruik van onkruidbestrijdingsmiddelen	120.000	2023
16 graszode wordt mechanisch onder gewerkt zonder voorafgaand gebruik van herbiciden	30.000	na 2023
17 permanente groenbedekking (direct zaaien in groenbemester, bedekt tot de oogst van de hoofdteelt)	500	na 2023

Activiteit	Ha indicatief	Jaar
teeltmaatregelen		
18 biologische bestrijding (bijvoorbeeld steriele mannetjes, nematoden, feromonen)	5.000	2023
veemaatregelen		
19 maximaal 1,5 GVE graasdieren per ha grasland op bedrijf en minimaal 10 GVE op bedrijf	100.000	na 2023
20 verlengde weidegang 1.500 uur	100.000	2023
21 verlengde weidegang 3.000 uur	-	2023
niet-productief landbouwgrond		
22 houtig element (heg, haag, struweel) is in stand gehouden	600	2023
23 houtig element is aanwezig (overige houtige elementen)	36.000	2023
24 water element ecologisch schonen. Het element is na 15 juni voor 25 % tot 75 % geschoond, in vakken van minimaal 15 m of eenzijdig	11.000	na 2023
25 niet productieve akker(rand) minimaal 12 maanden (rand minimaal 3 m)	2.500	2023
duurzaam bedrijf		
26 biologische bedrijf (SKAL)	70.000	2023

Samenhang eco-regeling en conditionaliteit

Er is op bedrijfsniveau vrijwel 100 % overlap tussen de hectares basisinkomenssteun en de hectares eco-regeling. Voor de basisinkomenssteun dient een boer te voldoen aan de conditionaliteiten. Vanuit de eco-regeling krijgt hij een aanvullende vergoeding voor het beheer hiervan.

Biologisch landbouw

De biologische landbouw voldoet aan Europees vastgestelde voorschriften die een bijdrage leveren aan zowel een efficiënt beheer van bodem, water als lucht. De biologische landbouw wordt uitgezonderd van GLMC 7, gewasrotatie, en daarnaast voldoen hectares biologische landbouw die onderdeel vormen van een SKAL-certificaat als ‘groen per definitie’ in de eco-regeling, op het hoogste niveau. Tevens wordt bij samenwerking de mogelijkheid gecreëerd om de positie van de biologische landbouw in de keten te versterken. Daarnaast wordt de ketenaanpak voor de biologische landbouw in een pilot ontwikkeld binnen de interventie kennisverspreiding en informatie.

Sectorale interventie bijenteelt

Er is voor 2023-2037 in totaal EUR 1.5 miljoen beschikbaar (EUR 0.3 miljoen per jaar) voor onderzoek naar de productie en afzet van producten van de bijenteelt. Daarnaast wordt dit budget ingezet voor kennisoverdracht naar de bijenteeltsector via netwerkvorming.

Sectorale interventie groente en fruit

Met het opstellen van operationele programma’s door erkende producentenorganisaties wordt bijgedragen aan het verbeteren van de positie van landbouwers in de keten. Door samenwerking in productenorganisaties kunnen boeren hun onderhandelingspositie versterken. Daarnaast kunnen producentenorganisaties boeren helpen hun afzetmogelijkheden te verbeteren.

1.5 Pijler 2 - Plattelandsfonds (ELFPO)

Het (verhoogde) ELFPO budget zal met name ingezet worden voor:
- het ANLb;
- een gebiedsgerichte aanpak van gesignaleerde problemen via samenwerkings- en investeringsmaatregelen;
- kennisontwikkeling en verspreiding;
- innovatie, via de maatregel Kennis en informatie en de maatregel Samenwerking voor innovatie/EIP.

Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer (ANLb) (I.70.1)
Hiermee wordt het gebruik van landbouwproductiemethodes gestimuleerd die een gunstig effect hebben op het klimaat, het landschap en de kenmerken daarvan, de natuurlijke hulpbronnen, de bodem, water en biodiversiteit. Gecertificeerde agrarische collectieven vragen de subsidie voor Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer aan. Een agrarisch collectief bestaat uit agrariërs en andere grondgebruikers in dat gebied die zich vrijwillig hebben verenigd voor het uitvoeren van agrarisch natuur- en landschapsbeheer.

In het Natuurbeheerplan beschrijven de provincies de gebieden waar beheerders subsidie kunnen krijgen voor de ontwikkeling van natuur, natuurbeheer, agrarisch natuurbeheer en landschap. De beheeractiviteiten die worden uitgevoerd in een agrarisch leefgebied hebben een functie, bijvoorbeeld het creëren van foerageergebieden, of het optimaliseren van voortplantingsmogelijkheden. Voor de categorie water gelden andere beheerfuncties, zoals waterberging of bufferzones.

In de huidige situatie is er 104.000 ha ANLb welke nog groeit naar 110.000 ha. Met de inzet van het NSP groeit het areaal ANLb verder naar 130.000 ha. Het omvangrijke beschikbare budget van M€ 560 wordt niet zozeer ingezet voor een grotere omvang van het areaal ANLb, maar voor een kwaliteitsverbetering van het huidige en toekomstige areaal. De uitbetaling is een resultaatssubsidie voor het realiseren van hectares leefgebied. De verbintenis duurt in principe 6 jaar.

Investeringsmaatregelen
Productieve investeringen (I.73.1)
Productieve investeringen moeten bijdragen aan een wijziging van de bedrijfsvoering naar kringlooplandbouw dat tegelijkertijd voldoende verdienvermogen voor de boer oplevert. De investeringen moeten bijdragen aan onder andere het verhogen dierenwelzijn, bedrijfsmodernisering van jonge landbouwers, klimaatadaptatie en -mitigatie, verminderen gebruik van natuurlijke hulpbronnen, koolstofvastlegging, vergroten gebruik van digitalisering en precisielandbouw en verbeteren waterhuishouding. Er is tussen 2023-2027 EUR 23.6 miljoen tot EUR 34.9 miljoen per jaar beschikbaar (EUR121.7 miljoen in totaal).

Niet-productieve investeringen voor landbouwbedrijven (I.73.2) en niet-landbouwbedrijven (I.73.3)
Niet-productieve investeringen hebben betrekking op het vergroten van de biodiversiteit, inrichtingsmaatregelen ten behoeve van de waterkwaliteits- en kwantiteitsbeheer, aanpassing aan klimaatverandering en bevorderen van agroforestry. De investeringen hebben betrekking op de aanleg en beheer van landschapselementen en bossen, efficiënter gebruik van watervoorzieningen en stikstofreductie. De helft van het budget is beschikbaar voor landbouwbedrijven en de andere helft voor niet-landbouwbedrijven, zoals grondgebruikers, natuur- en landschapsorganisaties, provincies en waterschappen. Er is tussen 2023-2027 EUR 5.19 miljoen per jaar beschikbaar (EUR 259.7 miljoen in totaal).

Samenwerkingsmaatregelen
Samenwerking voor ketens, sectoren, duurzamer voedsel GLB-pilots en innovatie EIP (I.77.1)
Betreft het verlenen van steun in de vorm van een subsidie aan ondernemers gedreven samenwerkingsverbanden voor het oppakken van innovatie. Binnen de projectperiode resulteert deze in een vernieuwing welke zowel technisch, als sociaal of organisatorisch kan zijn. Vervolgens wordt deze voor bredere toepassing aangeboden. Innovatiethema's zijn onder andere duurzame toegevoegde waardeketens, digitalisering, kringlooplandbouw, biologische landbouw, waterkwaliteit en -kwantiteit, dierenwelzijn en

verminderen antibioticagebruik, weerbare teelten, klimaatadaptatie en -mitigatie, bodem en biodiversiteit, groenblauwe architectuur, waaronder waterkwaliteit en -kwantiteit.
Begunstigden zijn samenwerkingsverbanden met in ieder geval minimaal 1 actieve landbouwer. Vormen van samenwerking zijn gebiedsgerichte samenwerking, ketensamenwerking en sectorale samenwerking. De resultaten van de samenwerking moeten openbaar gemaakt worden in het EIP-netwerk. Er is tussen 2023-2027 EUR 20 miljoen - EUR 26 miljoen per jaar beschikbaar EUR 114.6 miljoen in totaal).

Samenwerking voor voorbereiding (I.77.5) en realisatie van integrale gebiedsontwikkeling (I.77.6)
Betreft steun voor de oprichting van gebiedscoalities, het proces voor het opstellen van een integraal gebiedsplan en het uitvoeren van het integraal gebiedsplan. Het zwaartepunt bij de interventie integrale gebiedsontwikkeling ligt op niet-productieve investeringen voor inrichtings- en herstelmaatregelen voor water en bodem op basis van een gebiedsplan. In dit gebiedsplan is tevens ruimte voor kennisoverdracht, innovatie en productieve investeringen. Het samenwerkingsverband bestaat uit minimaal drie deelnemers die elk uit een andere categorie begunstigden komen, allen uit het betreffende gebied. Er is tussen 2023-2027 EUR1.8 miljoen tot EUR 12.7miljoen per jaar beschikbaar (EUR 38.6 miljoen in totaal).

Samenwerking veenweiden en Natura 2000-gebieden (I.77.7)
Betreft steun voor samenwerking bij het maken van een integraal gebiedsplan en de uitvoering van dit plan in (1) veenweidegebieden (verhogen waterpeil) en (2) overgangsgebieden Natura 2000. Begunstigden zijn samenwerkingsverbanden bestaande uit landbouwers, grondeigenaren, grondgebruikers, landbouworganisaties, natuur- en landschapsorganisaties et cetera. Afstemming is nodig met bestaande en geplande gebiedsprocessen in het kader van Programma veenweide en de gebiedsplannen benoemd in de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (WSN). Relevant zijn de kaarten veenweidegebied (kustvlakteveen) en overgangsgebieden rond Natura 2000-gebieden.

De doelstelling is om met de GLB-middelen in 2027 op 20.000 ha kustvlakveen, van in totaal 150.000 ha met verhoogd waterpeil het peil te verhogen. Daarnaast wordt in en rond Natura 2000-gebieden op 40.000 ha activiteiten ingezet die bijdragen aan het verminderen van stikstofuitstoot op het Natura 2000-gebied. De budgettering loopt geleidelijk op, omdat er tijd nodig is om gebiedsplannen te maken. Hiervoor is tussen 2023-2027 EUR 0 - 159 miljoen per jaar beschikbaar (EUR 446.3 miljoen in totaal).

Gebiedsgerichte afstemming en kleine investeringen grondgebonden GBA
De interventie Gebiedsgerichte samenwerking ter versterking van GBA-doelen, heeft als doelstelling om gebiedsgerichte afstemming tussen de inzet van conditionaliteiten, de eco-regeling en het agrarisch natuur- en landschapsbeheer te bevorderen. Daarnaast worden met deze regeling investeringen ondersteund, die passen bij de groenblauwe doelen in een gebied en ondersteunend zijn aan de effectieve inzet van de grondgebonden regelingen. Begunstigden zijn samenwerkingsverbanden bestaande uit groepen boeren en andere belanghebbenden, die betrokken zijn bij collectieven en/of betrokken zijn bij het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer. Deze maatregel en de rekentool die door RVO gemaakt ondersteunen de boer bij het inzichtelijk maken van de financiering van verschillende combinaties aan maatregelen. Hiervoor is tussen 2023-2027 EUR 16.5 miljoen - EUR 19.4 miljoen per jaar beschikbaar (EUR 77.7 miljoen in totaal).

Kennisverspreiding en informatie (I.78)
Deze interventiemaatregel voorziet in de behoefte om via kennisverspreiding en informatie ondernemers te ondersteunen in deze transitie. Waarbij ook de kennis van de ondernemers zelf belangrijk is en optimaal benut moet worden. Deze maatregel richt zich met name op het doorontwikkelen van de samenwerkingsmaatregelen en maatregelen die de omschakeling naar goede landbouwpraktijk kunnen stimuleren. In pilots worden maatregelen als diergebonden eco-regeling, weerbare teelten, precisielandbouw en de ketenaanpak voor biologische landbouw doorontwikkeld. De uitkomsten van deze pilot kunnen meegenomen worden in een volgend GLB. Er is tussen 2023 en 2027 EUR 66.5 miljoen beschikbaar voor kennisverspreiding en informatie.

Behoud zeldzame huisdierrassen (I.70.2)
(Lokale) huisdierrassen voor de veehouderij dreigen verloren te gaan. Voor het behoud van (genetische) biodiversiteit is het van belang dat de zeldzame huisdierrassen behouden blijven. Met de interventie wordt

het houden van de zeldzame huisdierrassen gestimuleerd (EUR 3.2 miljoen per jaar). Zeldzame huisdierrassen kunnen ook geschikt zijn voor invulling van klimaatvriendelijke kringlooplandbouw en bijdragen aan het opbouwen van robuustere landbouwsystemen. Dubbeldoeldieren zijn geschikt als melk-/wol- en vleesvee en bijvoorbeeld ook tegelijk geschikt voor onderhoud van natuurgebieden. De landbouwhuisdierrassen die voor steun in aanmerking komen staan opgenomen in het I&R register van RVO.

Vestigingssteun jonge landbouwers (I.75)

Steun voor jonge landbouwers voor het overnemen of opstarten van landbouwbedrijven. Zij dienen een bedrijfsplan op te stellen waarin is opgenomen hoe het bedrijfsplan bijdraagt aan verduurzaming van de land- en tuinbouw in Nederland. Hiervoor is tussen 2023 en 2027 EUR 79.5 miljoen beschikbaar.

Brede weersverzekering (I.76)

Betreft het verlenen van steun in de vorm van premiesubsidie aan actieve landbouwers die eventuele schade aan gewassen door vormen van extreem weer verzekeren (EUR 17.5 miljoen per jaar). Met deze interventie wordt bijgedragen aan de behoefte om het risicobeheer in en door de landbouw te versterken. In het bijzonder risico's als gevolg van extreem weer, die door klimaatverandering toenemen.

LEADER - steun voorbereiding van (LOS) (I.77.2) & steun voor uitvoering van een geselecteerde Lokale Ontwikkelingsstrategie (LOS) (I 77.3)

Betreft het verlenen van steun voor het samenstellen een Lokale actiegroep (LAG) en het (laten) opstellen van een Lokale Ontwikkelingsstrategie (LOS) en het uitvoeren van de LOS. Door de bottom-up aanpak kan LEADER bijdrage aan sociaaleconomisch ontwikkeling van het platteland en een duurzaam gebruik/beheer van de ruimte. Er is tussen 2023 en 2027 EUR 77.3 miljoen beschikbaar voor kennisverspreiding en informatie.