

Nationaal Strategisch Plan: Gespreksnotitie voor webinar

1 Inleiding

Op maandag 27 september 2021 organiseert de werkgroep Landbouw van PvdA Duurzaam een webinar over het Nationaal Strategisch Plan (NSP). Deze notitie bevat een voorstel voor de discussiepunten voor het webinar. Dit zijn punten waarvan wij, de leden van de werkgroep Landbouw van de PvdA menen dat er nog ruimte is voor beïnvloeding van het NSP. In de komende maanden tot december 2021 vindt besluitvorming plaats over NSP. Het Rijk en de Provincies zijn gedeeld eigenaar van dit NSP en zijn beiden bij de besluitvorming betrokken.

De notitie verkent globaal de kaders van het NSP: de uitgangspunten van het nieuwe GLB, andere dossiers die samenhangen met de thema's en de invulling van het GLB en de sociaal-democratische waarden van de PvdA. Op basis hiervan heeft de werkgroep verkend waar in het concept-NSP nog ruimte lijkt te zijn waar de PvdA en GroenLinks nog invloed zouden kunnen hebben. Deze politieke ruimte is uitgewerkt in aantal discussiepunten.

Deze notitie bevat geen voorstellen of adviezen. Het doel is primair om het gesprek tussen de volksvertegenwoordigers van PvdA en GroenLinks op gang te brengen. De inhoud is geheel voor rekening van de werkgroep landbouw van PvdA Duurzaam.

2 Breder kader: hoe wegen we het concept-NSP?

Het NSP bevat de nationale invulling van het nieuwe Gemeenschappelijk LandbouwBeleid (GLB). Het is dus gebonden aan de afspraken die hierover al in 'Brussel' zijn gemaakt. De Europese Commissie (EC) heeft besloten dat het nieuwe GLB een bijdrage moet leveren aan de bescherming van biodiversiteit, het versterken van ecosysteemdiensten, het in stand houden van de habitat en landschappen en het tegengaan van klimaatverandering. Dit zijn dus ijkpunten voor de nationale invulling. Tot het 'Brusselse kader' hoort ook de 'Green Deal' om het eerste klimaatneutrale continent te worden, als ook de Farm-to-Fork Strategy van Frans Timmermans, vice-voorzitter van de EC.

Belangrijke randvoorwaarde in het nieuwe GLB is de keuze om de hectare steun (de zogeheten eerste pijler) los te koppelen van 'oude rechten' en deze te baseren op feitelijk beheerde hectares, inclusief niet-productieve gedeeltes zoals boomsingels, heggen en andere groen-blauwe dooradering', om natuurinclusieve landbouw te bevorderen. Dit betekent ook dat geen financiële middelen weglekken naar grondbezitters die de grond alleen op papier gebruiken.

Het NSP is nauw verweven met andere actuele Nederlandse akkoorden en afspraken, zoals het klimaatakkoord, het stikstofbeleid, watermanagement, biodiversiteit, minder gewas-beschermingsmiddelen. De vraag is hoe de invulling van het NSP bijdraagt aan de politieke afspraken op deze dossiers. Het NSP moet er komen (uiterlijk in december 2021 naar de EC), ongeacht de voortgang op de andere dossiers.

Over het NSP is al een stevige discussie op gang gekomen. Diverse organisaties hebben hun positie bepaald. Het valt op dat een sterke polarisatie optreedt tussen enerzijds de 'groene' organisaties, die zich vooral richten op het beteugelen van de landbouw vanuit het perspectief van duurzaamheid en natuurherstel, en anderzijds LTO en de agro-industrie, die kiezen voor maximale ruimte voor de landbouwer als ondernemer.

3 Sociaal-democratische waarden als ijkpunt

De PvdA stelt in haar verkiezingsprogramma vijf waarden centraal: bestaanszekerheid, vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en duurzaamheid. De vraag is hoe de voorstellen in het concept-NSP zich verhouden tot het sociaal-democratische perspectief. Wij denken dat het bij het NSP vooral zal gaan om 'en – en', om een goed evenwicht tussen duurzaamheid en bestaanszekerheid van alle Nederlanders, inclusief landbouwers:

- de bestaanszekerheid van landbouwers in de relatie tot andere actoren in de (internationale) voedselketen. De concurrentie om schaarse grond en milieuruimte wordt in Nederland steeds feller. Ondersteunt het NSP een duurzame grondgebonden landbouw met plaats voor familiebedrijven of versterkt het de tendens tot intensiveren
- de bestaanszekerheid van Nederlanders, ook op de lange termijn, in termen van drinkwater, voedselvoorziening en leefmilieu. Biedt de wereldmarkt en/of een regionaal –Europees- voedselsysteem de beste randvoorwaarden voor toekomst- en crisisbestendigheid?

Ruimte in concept-NSP:

Het concept-NSP noemt een aantal punten bij de twee pijlers die ruimte bieden voor nadere invulling en besluitvorming. Dit zijn dus ook de punten waarop politieke beïnvloeding kan aangrijpen.

4 Eerste pijler: hectaresteen inclusief de eco-regeling

4.1 Eerste pijler: conditionaliteit versterken en vergroenen?

Het EU-kader breidt de normen uit waaraan alle landbouwers moeten voldoen om de basispremie te ontvangen. Deze 'Goede Landbouw- en MilieuConditie van grond' (GLMC)-normen zijn negen conditionaliteiten waarop het GLB een minimum-norm formuleert (zie bijlage). Deze conditionaliteiten kunnen nationaal verder worden ingevuld en aangevuld. Het concept-NSP meldt dat er veel ontwikkelruimte is. Voor slechts enkele normen stelt het concept NSP een eerste inkleuring voor.

Aanscherping van de conditionaliteiten kan door het verbinden van hectare toeslagen aan ruimere/andere doelen zoals bijvoorbeeld passende bescherming veenweidegebieden (norm 2) te verbinden met ander/hoger peilbeheer. Andere voorbeelden zijn om gewasrotatie (norm 8) nader in te vullen met minder gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en niet-productief areaal en landschapselementen (norm 9) ook toe te passen op (natuur)grasland.

4.2 Eerste pijler, eco-regeling uitbreiden?

Het concept NSP bevat een voorlopige lijst met 20 mogelijke activiteiten voor de eco-regeling, die onderdeel is van de eerste pijler, inclusief biologische landbouw als 'totaalpakket', zie de bijlage. Dit zijn de activiteiten waarvoor landbouwers aanvullende hectaresteen kunnen ontvangen. Het concept stelt een puntensysteem voor met 'brons, zilver en goud'. Hier zijn oplopende financiële vergoedingen per hectare aan gekoppeld. Dit systeem moet nog grotendeels verder worden ingevuld.

4.3 Overheveling basispremie -> eco-regeling: afweging

De financiële ruimte voor de eco-regeling is volgens het EU-kader minimaal 25% van de eerste pijler. De minister lijkt meer te willen overhevelen, maar het concept-NSP doet hierover nog geen uitspraak. Hier lijkt keuzeruimte. Meer geld voor de eco-regeling betekent meer geld voor extra maatregelen waarvoor landbouwers wel of niet kunnen kiezen. Versterkte conditionaliteit betekent meer eisen die voor alle landbouwers gelden. Bij versterkte conditionaliteit ligt overhevelen naar de eco-regeling niet voor de hand. Is de algemene conditionaliteit zwak dan is veel geld voor de eco-regelingen beter.

4.4 Regionalisering ook in eerste pijler?

Het concept-NSP verbindt regionalisering van het GLB ('gebiedsgerichte aanpak') met de tweede pijler: het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb). Echter, de negen GLMC-normen (conditionaliteit) zijn in meerderheid alleen onder bepaalde, regiospecifieke omstandigheden van toepassing, zoals bescherming veenweidegebieden (norm 2). Slechts vier van de negen normen gelden voor alle typen bedrijven. Ook de mogelijke activiteiten voor de eco-regeling zijn deels regionaal en/of door het type landbouwbedrijf bepaald.

De vraag is of gezamenlijke inzet van de eerste en tweede pijler kan leiden tot een meer effectieve aanpak in specifieke regio's met grote duurzaamheidsopgaven, zoals bijvoorbeeld de veenweidegebieden en de overgangszones rond Natura 2000-gebieden.

4.5 Eerste pijler, meer dan 10% overheveling van grote naar kleine landbouwbedrijven?

Minimaal 10% van de eerste pijler moet volgens het EU-kader worden bestemd voor overheveling van grote naar kleine landbouwbedrijven. Het concept-NSP vult dit nog niet in voor Nederland. Hier is dus ruimte voor nadere invulling.

De situatie in Nederland, met veel relatief kleine gezinsbedrijven, maakt een automatische overheveling van 'Groot' naar 'klein' niet vanzelfsprekend. Het is nog maar de vraag of er een direct verband is tussen grootte (in ha.) en hoogte van het ondernemersinkomen. De inkomensverschillen binnen de landbouw hangen in Nederland niet of nauwelijks samen met het gebruikte aantal ha. Volgens cijfers van de WUR-ER halen worden de hoogste inkomens grosso modo gehaald in de meest intensieve bedrijfstakken met relatief weinig grond (vollegronds- en bedekte tuinbouw, bollen en intensieve veehouderij, met name varkens). De inkomsten van landbouwers zijn relatief het laagst in de echt grondgebonden bedrijfstakken (akkerbouw, melkveehouderij) (cijfers WUR-ER). Tweede pijler: specifieke (niet-grondgebonden) regelingen

4.6 Tweede pijler, Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer: uitbreiden en versnellen?

Het concept NSP kiest eenduidig voor behoud en uitbreiding van het ANLb, maar de invulling wordt op onderdelen afhankelijk gesteld van experimenten, en dus op termijn gezet. Experimenten zijn aangekondigd om te komen tot een nadere invulling ten bate van bufferzones rond Natura-2000 gebieden en het verhogen van het waterpeil in veenweidegebieden. Is meer geld voor het ANLb niet nu al wenselijk?

4.7 Meer overheveling eerste -> tweede pijler?

Het concept-NSP doet nog geen uitspraak over de mogelijke overheveling van financiële middelen van de eerste naar de tweede pijler, maar de minister lijkt in eerste instantie in te zetten op 15%. Wel wil zij dit percentage de komende jaren verhogen. Ook hier lijkt ruimte voor nadere invulling. Vanuit de optiek van een meer doelgerichte inzet lijkt een grotere tweede pijler gewenst; immers hier komen de prestatiegebonden subsidieregelingen terecht. Echter, door de eco-regeling en de versterkte conditionaliteit is de inzet van de eerste pijler wellicht al veel doelgerichter.

5 Vier discussiepunten voor het webinar

Onze vragen en discussie punten voor het webinar zijn de volgende vier punten.

5.1 Versterken van de conditionaliteit?

Zetten we vooral in op aanscherpen van de eisen aan alle landbouwers of juist zoveel mogelijk op keuzeruimte voor extra inzet op de eco-regeling in pijler 1 en/of op doel- en resultaatgebonden subsidies in pijler 2?

Gesprekspunten zijn:

- Welke GLMC-normen kunnen worden aangescherpt?
- Gaan we voor 25% van het geld voor pijler 1 is voor de eco-regeling of voor een hoger percentage?
- Willen we regionale specificaties in de GLMC-normen in combinatie met activiteiten voor de eco-regeling en/of ANLb?
- Hoe kunnen GLMC-normen en conditionaliteiten bijdragen aan het realiseren van andere akkoorden (klimaat, stikstof, biodiversiteit, watermanagement)?

5.2 Regionalisering?

Blijft regionalisering beperkt tot de tweede pijler zoals het concept NSP aangeeft of is ook regionalisering binnen de eerste pijler mogelijk en gewenst?

Gesprekspunten zijn:

- Wat is het doel van regionaliseren? Heeft het extensiveren van landbouwbedrijven in en rond kwetsbare gebieden om landbouwers daar een toekomst te geven de voorkeur boven het uitkopen van landbouwers en de grond een niet-agrarisch bestemming geven?
- Zijn 'pakketten' met maatregelen mogelijk met elementen uit de eerste pijler (conditionaliteiten, GLMC-normen en activiteiten voor de eco-regeling) en de tweede pijler (ANLb)?

5.3 Meer overheveling eerste -> tweede pijler, versnelling?

Bereiken we meer met sterke algemene conditionaliteit en goede ecoregelingen of door meer geld naar het ANLB over te hevelen. Nu al, of moeten we wachten op experimenten.

Gesprekspunten zijn:

- Meer (dan 15%) overhevelen van eerste naar tweede pijler? Welke pijler draagt meer bij aan verduurzaming op regionale schaal en aan bestaanszekerheid?
- Is versnelling mogelijk? Kunnen we al kiezen, of eerst experimenteren?

5.4 Van grote naar kleine landbouwbedrijven? Andere invulling van de 10%?

Moet meer dan 10% van de eerste pijler overgeheveld worden van grote naar kleine landbouwbedrijven?

Gesprekspunten zijn:

- Helpt overheveling van geld van grote naar kleine landbouwbedrijven met minimaal 10% van eerste pijler aan verduurzaming en betere -verdeling van- inkomens in de primaire sector?
- En welke criteria moeten gelden voor de grootte van een landbouwbedrijf: oppervlakte, aantal dieren, arbeidskrachten?

Bijlage: achtergrondinformatie

De laatste versie van het concept-NSP staat op: <https://nsp-toekomstglb.nl/> . Voor een samenvatting op hoofdlijnen van het NSP, zie: <https://www.toekomstglb.nl/het-nsp-in-opbouw> .

De condities (CLMC-normen) in het concept-NSP:

De normen zijn gebaseerd op wat 'goede landbouw- en milieupraktijken' zijn die eigenlijk iedere boer zou moeten toepassen. "Om in aanmerking te komen voor de hectarepremie, verbinden agrariërs zich dus ook aan de voorwaarde om te voldoen aan de wettelijke vereisten en de nieuwe GLMC's op basis van goede landbouw- en milieupraktijken ...:

1. Behoud van blijvend grasland
2. Bescherming van veengebieden en wetlands
3. Verbod op het verbranden van stoppels
4. Bufferstroken
6. Erosie tegengaan
7. Minimale bodembedekking
8. Gewasrotatie en diversificatie
9. Niet productief areaal en landschapselementen
10. Verbod op het ploegen van aangewezen kwetsbare blijvend grasland in N2000 gebieden

GLMC 5 is in de besluitvorming in Brussel geschrapt en daarom niet opgenomen in de lijst. Er is wel besloten om een sociale dimensie als extra randvoorwaarde in te voeren. Dit gaat over goede arbeidsomstandigheden. De doorwerking daarvan voor Nederland zal nog worden uitgewerkt."

Het concept bevat een aanzet voor de nadere invulling van de normen 2, 4, 8 en 9 (zie de tekst van het concept-NSP), bij voorbeeld een ploeg- en scheurverbod in veenweidegebieden (norm 2).

De activiteiten voor de eco-regeling in het concept-NSP zijn:

- Rustgewas, zoals granen, hennepvezel
- Vroeg oogsten rooigewas, zoals bieten
- Eiwitgewas, zoals bonen, luzerne, klaver
- Meerjarige gewas
- Langjarig grasland
- Graslandrand
- Gras/klaver
- Kruidenrijk grasland
- Strokenteelt
- Mengteelt van 2 of meer hoofdgewassen
- Groenbedekking tot het voorjaar / permanente groenbedekking
- Onderwerken van graszode zonder gebruik van onkruidbestrijdingsmiddelen
- Niet ploegen / niet scheuren
- Veebezetting per hectare
- Houtige landschapselementen (heg, haag, houtwal, singel...)
- Ecologisch slootbeheer
- Groene braak
- Akkerranden
- Biologische landbouw (SKAL gecertificeerd of in omschakeling)

“De biologische landbouw is in de deze lijst opgenomen als een van de activiteiten voor de eco-regeling. Percelen die biologisch zijn, zijn vrijgesteld van de overige activiteiten en voldoen automatisch aan het niveau goud. Mogelijk worden natte teelten nog toegevoegd. Nu de definitieve minimum invulling van de conditionaliteit bekend is, wordt de wisselwerking tussen de invulling van de activiteiten voor de eco-regeling en conditionaliteit verder uitgewerkt”.

In de Statenbrief Update nieuwe Europese landbouwbeleid van GS Gelderland van 14 september 2021 staat een iets verder uitgewerkte lijst subsidiabele activiteiten voor de eco-regeling, met ook bedragen: <https://gelderland.stateninformatie.nl/document/10535924/1/PD%20-%20Update%2> .

Aanvullende documentatie:

SWOT-analyse ten bate van NSP: <https://doi.org/10.18174/547682>

Evaluatie pilots NSP: <https://www.toekomstglb.nl/documenten/rapporten/2021/07/01/landelijke-eindrapportage-glb-pilots-2019-2021>

Rapport Wageningen over conditionaliteit in het GLB: <https://edepot.wur.nl/543867>

Position papers ten bate van briefing Kamercommissie NSP op 6 juli 2021:
https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2021A03721

Het rapport met advies “Naar een doeltreffend en doelmatig Nationaal Strategisch Plan” van Jeroen Candel en Robert van Baayen is op 15 september 2021 door de minister aan de Kamer gestuurd:
<https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-landbouw-natuur-en-voedselkwaliteit/documenten/rapporten/2021/08/31/naar-een-doeltreffend-en-doelmatig-nationaal-strategisch-plan>