

Landbouwbeleid: hoe Europa de vergroening verknoeit

20/11/18 om 21:00 - Bijgewerkt op 22/11/18 om 16:39

[Uit Knack van 21/11/18 \(/s/r/c/1396225\)](#)

Al decennialang probeert Europa zijn landbouwbeleid duurzamer te maken. Tot dusver met weinig resultaat. Ook in deze hervormingsronde wordt de vergroening fel tegengewerkt, zo blijkt uit interne documenten.



Grauwe gors. De 'kanarie in de koolmijn' bij de controle van biodiversiteit. © iStock

Leken denken dat het een mus is, maar kenners hebben niets dan ontzag voor de kleine akkervogel. Je herkent hem aan zijn stierennek en de tand in het midden van zijn bek. 'Een vogel met een tand, dat dwingt toch respect af', zegt Freek Verdonckt, vrijwilliger van Werkgroep Grauwe Gors en landbouwspecialist bij Natuurpunt Vlaanderen. Het gaat niet goed met de grauwe gors, de akkervogel die ook wel de kanarie in de kolenmijn genoemd wordt als het over biodiversiteit in de Lage Landen gaat.

De laatste vijftig jaar is het aantal grauwe gorzen in Vlaanderen angstwekkend gedaald. In 1970 schatte men het aantal broedparen op 7100. Vijftien jaar geleden was dat al gezakt tot 850 paar. En dit jaar werden er slechts 40 broedparen geteld door de Werkgroep Grauwe Gors in de Belgische leemstreek. 'De grauwe gors heeft zich teruggetrokken in zijn habitat van de laatste kans', legt Verdonckt uit.

Akkervegelecoloog Ben Koks ziet in Nederland hetzelfde gebeuren met een aantal vogelsoorten. 'De lyrische veldleeuwerik, met zijn mooie riedeltje, raken we kwijt', zegt hij. 'In de jaren zeventig telde Nederland er nog bijna een miljoen van. Nu zijn het er minder dan 35.000.' Dat is een achteruitgang van meer dan 95 procent. Het stille landschap wordt op sommige plaatsen angstaanjagend snel een feit. 'Vrijwel alle landbouwvogels gaan achteruit, en veel zijn met uitsterven bedreigd', voegt Freek Verdonckt toe.

|| Vrijwel alle landbouwvogels gaan achteruit, en veel zijn met uitsterven bedreigd.

De reden voor die achteruitgang is het gebrek aan voedsel en veilige nestplaatsen door de almaar intensievere landbouw waar het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) de afgelopen

decennia op aanstuurde. 'Eind jaren tachtig was het breekpunt voor veel soorten', legt Koks uit, 'mede door de schaalvergroting, de pesticidecocktail, en de verschraving van de akkerbouwgewassen in de gangbare landbouw.'

Datzelfde Europese landbouwbeleid dat de teloorgang van zoveel vogelsoorten in de hand heeft gewerkt, is volgens beide natuurkenners ook het enige instrument om de biodiversiteit en de boeren natuur in de Lage Landen, en bij uitbreiding de rest van

Europa, te redden. Ook in de nieuwe begroting voor 2021-2027 vloeit een derde van het Europese budget naar het GLB, goed voor 365 miljard euro. Belangrijk: boeren bezitten meer dan de helft van de grondoppervlakte in de Europese Unie (in Nederland en Vlaanderen is dat respectievelijk 65 en 45 procent).

Met spanning volgen Koks en Verdonck daardoor de nieuwste hervormingsronde van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Voor de zomer lanceerde de Europese Commissie een nieuw wetsvoorstel dat vanaf 2021 in werking moet treden. Het is wat hen betreft de ronde van de laatste kans. 'Als het GLB nu niet voor de omslag naar vergroening kiest, zal de kaalslag ongekend zijn', waarschuwt Koks. 'Dan is het einde verhaal voor de grauwe gorzen in Vlaanderen, de grauwe kiekendieven in Nederland, de ortolanen in Polen en de hopen in Frankrijk.'

Maar uit de interne communicatie tussen Europese instellingen blijkt dat alles in het werk wordt gesteld om de klimaatambities van de GLB-hervorming die op tafel ligt af te zwakken. Binnen de Commissie, het Parlement en de Raad speelt zich een interne krachtmeting af over hoe duurzaam de Europese landbouw in de komende jaren mag zijn. Uit die documenten blijkt dat klimaat en milieu alweer het onderspit dreigen te delven, en de EU zich zal beperken tot greenwashing: de zaken milieuvriendelijker voorstellen dan ze zijn.

Achterpoortjes

Om het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid te kunnen handhaven breide de Europese Commissie tijdens de laatste hervormingsrondes een milieukantje aan de plannen voor de landbouwsteun. Twee rondes geleden, in 2003, waren dat de randvoorwaarden. Boeren zouden aan een aantal regels en voorwaarden moeten voldoen op het stuk van milieu, klimaat, water en bodemkwaliteit als ze GLB-geld wilden innen. Vanaf 2005 werd het van kracht.

|| Als het GLB nu niet voor de omslag naar vergroening kiest, zal de kaalslag ongekend zijn.

In 2008 al kwam de Europese Rekenkamer met een eerste waarschuwing dat de randvoorwaarden niet opleverden wat ze hadden beloofd. De regels waren niet concreet genoeg en waren daardoor niet afdwingbaar. De lidstaten deden te weinig inspecties op de naleving, en er bestond geen efficiënt sanctiemechanisme. Acht jaar later, in 2016, bracht de Rekenkamer een nieuw rapport uit met nagenoeg dezelfde conclusies. Verdonck: 'Het lobbywerk over de randvoorwaarden draait er steevast op uit dat de groene randjes eraf worden gereden.'

Het huidige GLB-beleid loopt van 2013 tot 2020. Bij de hervorming in 2010 kondigde de Commissie met veel bombarie nieuwe milieu- en klimaatambities aan via zogenaamde vergroeningsmaatregelen. Die waren een belangrijk argument tijdens de begrotingsonderhandelingen, omdat de Commissie het landbouwbudget met 30 procent wilde inkrimpen. In een gentlemen's agreement spraken de commissarissen van landbouw, milieu en begroting af om het budget te behouden, mits die 30 procent naar een volwaardige vergroening van het boerenland zou gaan. Boeren moesten drie vergroeningsmaatregelen uitvoeren om een derde van hun totale subsidiepot te krijgen: gewasrotatie, permanent grasland behouden, en 'ecologische aandachtsgebieden' aanleggen in akkerland.

Maar in het beleidswerk van het Europees Parlement, de Europese Raad en de lidstaten werden de vergroeningsmaatregelen zodanig aangepast dat er in de praktijk weinig van overbleef. Op hoogstens 5 procent van de Europese landbouwgrond bracht de vergroening echt verandering, zo blijkt uit een zeer kritisch rapport van de Europese Rekenkamer uit 2017.

Voor Koks en Verdonck was de voorbije vergroeningsronde van het GLB een grote desillusie. Veel milieu- en natuurverenigingen gingen destijds mee in de groene retoriek van de Europese Commissie, maar voelden zich achteraf platweg bedrogen. Die naïviteit zijn beide heren ondertussen kwijt. Er moet nu boter bij de vis.

'In Nederland heeft de vergroening zelfs geleid tot een verlies van biodiversiteit', zegt Ben Koks. Dat ging zo: onder de noemer 'ecologische aandachtsgebieden' zouden boeren minstens 5 procent van hun areaal inrichten om de biodiversiteit op hun land te bevorderen. In het oorspronkelijke voorstel zouden er op de aandachtsgebieden geen productiegewassen komen. Maar in de loop van het wetgevingsproces werden steeds meer opties toegevoegd. 'Via allerlei achterpoortjes hebben ze die 5 procent toch productief ingevuld', legt Freek Verdonck uit. 'In Vlaanderen is meer dan 80 procent van de vergroening ingevuld met bestaande praktijken.'

|| In Nederland heeft de vergroening zelfs geleid tot een verlies van biodiversiteit.

Ook de Europese Rekenkamer stelt dat vier jaar na de invoering van de ecologische aandachtsgebieden blijkt dat de meeste boeren voor de minste weerstand kozen en er voornamelijk soja op verbouwen. Het

voorstel om ook pesticiden op deze grond toe te laten, werd op het nippertje tegengehouden. De algemene conclusie van de Rekenkamer luidt dan ook dat gevoerde vergroening niet zal leiden tot een verbetering van de milieu- en klimaatprestaties van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Hoe meer keuzevrijheid, hoe sterker lidstaten kiezen voor de optie die de grootste productiviteitsgroei meebrengt, maar niet de meeste milieuwinst.

Europese krachtmeting

De stapel rapporten van de Europese Rekenkamer en andere onderzoeksinstituten lijken niet door te dringen tot de vierde verdieping van het Altiero Spinelli-gebouw in de Brusselse Europese wijk. Wanneer EU-landbouwcommissaris Phil Hogan daar in april 2018 de nationale parlementen bijpraat over de nieuwe hervormingsronde, heeft hij zo zijn eigen versie van de feiten. 'Het GLB is een succesvol beleid sinds 1962', aldus de Ier. 'Het heeft de tand des tijds doorstaan, en heeft waar voor zijn geld gegeven.'

De bijeenkomst valt midden in een Europese tournee van Hogan, waarin hij de lidstaten wil overtuigen om de bezuinigingen op het landbouwbudget zo klein mogelijk te houden. 'Een sterk budget is niet alleen essentieel voor de boeren, maar ook voor de rest van de samenleving. Boeren zijn de hoeders van ons platteland. Zij voeren strijd voor het milieu en tegen de klimaatverandering.'

Terwijl Hogan zijn plannen toelicht, werkt zijn Directoraat-Generaal Landbouw (DG Agri) een paar straten verderop aan de nieuwe wetsvoorstellen. De huidige vergroening en de reservering van 30 procent van het geld voor milieu worden geschrapt. Er zijn twee nieuwe toevertermen. Eén: 'versterkte randvoorwaarden', dat zijn de voorwaarden waaraan elke boer die directe inkomenssteun ontvangt moet voldoen. Twee: een 'ecoschema', of vrijwillige maatregelen waarvoor boeren extra geld kunnen krijgen.

Een groot deel van de invulling daarvan wordt overgelaten aan de lidstaten. In een strategisch plan moeten ze aantonen hoe ze milieu-, natuur- en klimaatdoelen van het GLB willen behalen. En daar moeten ze dus ook een ecoschema in verwerken, met milieu- en klimaatmaatregelen waar boeren vrijwillig op kunnen intekenen. De uitdaging zal zijn om dat ecoschema zo te ontwerpen dat het aantrekkelijk genoeg is voor de boeren om eraan mee te doen, en tegelijk goed is voor klimaat en milieu. Alleen: de Commissie verduidelijkt niet hoeveel geld ernaar mag of moet gaan, noch wat erin moet staan.

|| Een sterk budget is niet alleen essentieel voor de boeren, maar ook voor de rest van de samenleving.

Tijdens het wetsontwerp moet het DG Agri inbreng vragen van andere relevante Directoraten-Generaal, waaronder het directoraat milieu (DG Envi). Uit interne e-mails blijkt dat het DG Envi zich grote zorgen maakt over de plannen van Hogan. Het Directoraat-Generaal stelt de lauwe ambities, het gebrek aan afdwingbaarheid en de doorgeslagen vrijheid van het hervormingsvoorstel aan de kaak. Het komt ook met specifieke verzoeken om het milieuvriendelijker te maken. Zo vraagt het om minstens 30 procent van het GLB-geld voor de ecoschema's te reserveren, en om de lidstaten op z'n minst enkele opties aan te bieden voor de invulling ervan. Opties waarvan bewezen is dat ze de beste impact hebben op de leefomgeving. Ten slotte is het DG-Envi uiterst bezorgd dat er een aantal biodiversiteitsindicatoren uit het voorstel zijn gehaald. Het vraagt dat die weer opgenomen worden.

Maar in de krachtmeting tussen het DG Agri en het DG Envi delft het laatste het onderspit. Het Directoraat-Generaal Landbouw slaat alle bezorgdheid in de wind. 'Het gevaar bestaat nu dat lidstaten gewoon geld naar hun boeren willen sluisen met zo min mogelijk voorwaarden', zegt de Ierse landbouweconoom Alan Matthews, die de landbouwhervorming nauwgezet volgt. Hij wordt ook wel 'Mister GLB' genoemd.

Een ander gevaar is dat lidstaten afgerekend zullen worden op hun goede milieubedoelingen en niet op de werkelijke resultaten, zegt Matthews. 'De Commissie hanteert vooral indirecte maatstaven: hoeveel landbouwareaal bio is, hoeveel bufferstroken er zijn, hoeveel boeren meedoen aan een ecoschema. Maar dat zegt niets over de impact van de maatregelen.'

Landbouwcommissie

Een brede coalitie van natuurorganisaties pleit nu voor een Europese een minimale milieu-ambitie, zeg maar een ondergrens. Zij stellen nu hun hoop op het Europees Parlement en de Europese Raad. Maar in de Europese landbouwraad gaat de discussie voornamelijk over geld. Een meerderheid van de lidstaten verzet zich tegen de voorgestelde inkrimping van het landbouwbudget. Daarnaast gaan er al geluiden op om het ecoschema niet te verplichten voor de lidstaten. Een bron zegt zelfs dat het helemaal niet zeker is dat het ecoschema de uiteindelijke wetgeving zal halen.

Uit interne communicatie van parlementaire vakcommissies en lobbyisten blijkt dat ook in het Europees Parlement de klimaatambities van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid al zwaar onder vuur liggen. De inkt van de Commissievoorstellen was nog niet droog of het politieke getouwtrek begon al in juni. Inzet: welke parlementaire commissie krijgt de leiding over de landbouwvoorstellen?

|| Boeren zijn de hoeders van ons platteland. Zij voeren strijd voor het milieu en tegen de klimaatverandering.

Het GLB valt
traditioneel onder
de

landbouwcommissie. 'De landbouwcommissie wil dat het landbouwbeleid exclusief onder haar bevoegdheid blijft', zegt Bas Eickhout van de Europese groene fractie. 'Maar nu het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid meer milieudoelstellingen heeft, vinden we dat ook de milieucommissie bevoegdheden moet krijgen over onderdelen van het GLB.' De milieucommissie diende een verzoek in om exclusieve bevoegdheid te krijgen over enkele onderdelen van het GLB, zoals het ecoschema.

'Een buitenproportioneel en ongerechtvaardigd verzoek, waaraan hij onmogelijk tegemoet kan komen', zo reageerde de voorzitter van de landbouwcommissie, Czeslaw Adam Siekierski, in een interne brief aan de milieucommissie. De Poolse christendemocraat beroept zich op het verleden om het alleenrecht van de landbouwcommissie op dit dossier te behouden.

Ook Tom Vandenkendelaere, Europarlementslid voor de CD&V én lid van de landbouwcommissie, denkt er zo over. 'De milieucommissie wil koste wat het wil inbreken in het landbouwbeleid, terwijl dat exclusieve bevoegdheid is van de landbouwcommissie. De vraag is symbolisch voor hoe het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid steeds meer als een duurzaamheidsbeleid wordt aangezien.'

Voor de buitenstaander lijkt dit allemaal procedureel geharrewar, maar inhoudelijk kan de toewijzing van bevoegdheden grote gevolgen hebben. Tijdens de vorige hervormingsronde in 2013 speelde het Europees Parlement, op voorzet van de landbouwcommissie, een belangrijke rol in het afzwakken van de wetsvoorstellen. Ze is van oudsher een overwegend conservatieve commissie die het status quo verdedigt. Uit recent onderzoek van Greenpeace Europa blijkt dat 25 van de 46 commissieleden sterke

banden heeft met de agrowereld. Sommigen van hen hebben zelf een boerenbedrijf waarmee ze landbouwsubsidies ontvangen. Anderen zijn verbonden aan agro-ondernemingen via aandelen of besturen.

Precisielandbouw

Ook dit keer delfde de milieuc commissie het onderspit. Ze krijgt alleen de bevoegdheid om 'een opinie' over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid te schrijven. Het lot van het vergroeningsbeleid ligt daarmee in handen van een vakcommissie waar de traditionele landbouwlobby een goede ingang heeft. Wat er met het ecoschema gefinancierd wordt, kan daardoor alle kanten uitgaan. CD&V'er Vandenkendelaere: 'De weg naar verduurzaming is ingeslagen. De vraag is alleen: hoe gaan we verduurzamen?' Wat hem betreft, moet dat niet alleen over maatregelen voor biodiversiteit gaan, maar ook over investeringen voor precisielandbouw.'

|| Nu het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid meer milieudoelstellingen heeft, vinden we dat ook de milieuc commissie bevoegdheden moet krijgen over onderdelen van het GLB.

Met precisielandbouw kunnen twee vliegen in een klap geslagen worden: met minder milieubelasting meer opbrengsten creëren. Zo kunnen met behulp van digitale technologie, satellietgegevens en robotisering alleen de zieke planten bespoten worden, in plaats van een heel veld. Of kunnen drones het onkruid wieden, zodat er niet gespoten hoeft te worden.

Ten noorden van Breda wachten ze er niet op. Te midden van de velden ligt de campus Almkerk. Drie jaar geleden stond er enkel een vervallen boerderij omringd door een monotoon graslandschap. Ondertussen is de oude schuur een energieneutrale kantoorruimte geworden. Buiten ligt de proeftuin, waar de farmbot volledig autonoom en gps-gestuurd op elk vierkante decimeter een van de acht gewassen inzaait, water geeft en onkruid weglasert. Pixelfarming, noemt medeoprichtster Simone Koekkoek het.

'Wij zijn techneuten die boer zijn geworden,' legt ze uit. Consumenten kunnen er een strook van één bij tweeënhalve meter pachten en er de farmbot een mix van acht gewassen op laten verbouwen. 'Zo willen we een landbouwmodel ontwikkelen dat volledig natuurinclusief is en geen kunstmest of pesticiden nodig heeft,' legt Koekkoek uit. Het pixelveld heeft zijn oogsten voor dit jaar gegeven. Het ligt erbij als een wildgroei van zonnebloemen, goudsbloemen en tuinkruiden. Zwermen vogels vliegen af en aan om de laatste zaadjes uit de zonnebloemen te pikken. 'Sinds kort zien we hier steeds meer patrijzen,' glundert Koekkoek. Dat is uitzonderlijk in Nederland, waar het aantal patrijzen sinds de jaren vijftig met 90 procent is gedaald. Achter de schuur ligt de 10 hectare grond die bij de boerderij hoort te wachten om als lappendeken door de farmbot bebouwd te worden. Koekkoek: 'Laat al die overheids subsidies maar voor wat ze zijn. Over vijf jaar zullen wij hier ons landbouwbedrijf uitbaten.'

Het idee om investeringen in precisielandbouw te financieren via een nieuw vergroeningsschema duikt al op in een rapport uit 2016 van het onderzoeksbureau van de landbouwcommissie. Het rapport noemt het essentieel dat het GLB de productiviteitsgroei blijft steunen. Omdat productiviteitswinst flinke investeringen vraagt, stelt het bureau voor om technologieën met een bewezen milieueffect te subsidiëren via een nieuw groen programma.

|| Als een boer een tool heeft waarmee hij de opbrengst kan optimaliseren, vrees ik dat dit eerder leidt tot meer homogeniteit en intensivering.

'Dat idee baart me zorgen,' reageert David Kleijn, hoogleraar plantencologie en natuurbeheer aan de Wageningen Universiteit. 'Precisielandbouw kan goed zijn voor het milieu, en er wordt ook gezegd dat je daar de biodiversiteit mee kunt bevorderen. Maar er is ook nog de factor menselijk gedrag. Als een boer een tool heeft waarmee hij de opbrengst kan optimaliseren, vrees ik dat dit eerder leidt tot meer homogeniteit en intensivering. Zeker als het een flinke investering is geweest.'

Zelfs als lidstaten zouden kiezen voor de meest ambitieuze randvoorwaarden, is het effect beperkt, blijkt uit een rapport van Wageningen Universiteit en het Louis Bolk Instituut. Volgens de onderzoekers zou Nederland daarmee slechts 20 procent van zijn klimaat-, bodem- en biodiversiteitsdoelen halen.

Kleijn ziet het somber in. Door de intensieve landbouw en veeteelt in Vlaanderen en Nederland is uitgerekend bij ons de omslag extra noodzakelijk. 'Als het nu niet lukt de landbouwsubsidies te vergroenen, lukt het nooit.'

(c) De Groene Amsterdammer

Dit artikel is mogelijk gemaakt dankzij de Vlaams-Nederlandse Journalistenbeurs.

Reageren op dit artikel kan u door een e-mail te sturen naar lezersbrieven@knack.be (mailto:lezersbrieven@knack.be). Uw reactie wordt dan mogelijk meegenomen in het volgende nummer.