

Strategisch Milieueffect-rapport GLB-NSP

Concept voor inspraak

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

8 november 2021

Project	Strategisch Milieueffect-rapport GLB-NSP
Opdrachtgever	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Document	Strategisch Milieueffectrapport
Status	Concept voor inspraak
Datum	8 november 2021
Referentie	127787/21-016.667
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 Te volgen 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 15

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 35
6.9 Dierenwelzijn 35
6.10 Regionale economie 36
6.11 Integrale beschouwing milieueffecten 37

7 KENNISLEEMTEN 40

8 MONITORING EN EVALUATIE 41

9 REFERENTIES 42

Laatste pagina 42

Bijlage(n) Aantal pagina's

I Eco-regeling 2
II Nadere detaillering verwerking Europees milieu- en natuurbeleid in Nederlandse praktijk 4

MANAGEMENTSAMENVATTING

Aanleiding S-MER

In Europa zijn de hoofdlijnen voor het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) voor de periode 2023 - 2027 vergaand uitgekristalliseerd. Alle lidstaten vertalen dit naar hun eigen situatie via een strategisch plan. In Nederland is dit het Nationaal Strategisch Plan (GLB-NSP). Aan het vaststellen van het concept definitief GLB-NSP, dat ter goedkeuring aan de EU wordt aangeboden, is de verplichting tot opstelling van een strategisch milieueffectrapport (S-MER) gekoppeld vanuit de verordening voor het Nationaal Strategisch Plan.

Het GLB-NSP

In de nationale uitwerking van het GLB, het Nationaal Strategisch Plan, geven de lidstaten aan welke stimulerende maatregelen ('interventies') ze willen inzetten, die 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 twee 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 eco-regeling gefinancierd. Het plattelandsfonds richt zich onder andere agrarisch natuur- en landshapsbeheer (ANLb), samenwerking, kennis en investeringen. Elke lidstaat kan kiezen om een deel van het budget uit het garantiefonds over te hevelen naar het plattelandsfonds.

Nederland zal het GLB-NSP eind 2021 indienen bij de Europese Commissie, die het in de loop van 2022 moet 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 onderzoekt de milieueffecten van de hoeken van het speelveld waarbinnen de beleidskeuzes voor het GLB-NSP gemaakt worden. Hiertoe zijn twee (onderzoeks)alternatieven ontwikkeld die beide op een verschillende, eigen wijze invulling geven aan het GLB-NSP. Het S-MER levert milieu-informatie die gebruikt kan worden om de invulling van het NSP-GLB te bepalen. Daarbij kunnen elementen uit deze alternatieven gecombineerd worden.

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

- **alternatief MER-A**: Dit alternatief kenmerkt zich door 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 %; M€ 108) en daarmee een hogere basis inkomenssteun (M€ 610). Tegelijkertijd is er een relatief groot bedrag beschikbaar waar een boer via de eco-regeling (M€ 180) beroep op kan doen (de resterende netto inkomenssteun bedraagt M€ 427). 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 twee 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 (M€ 215) wordt overgeheveld naar het plattelandsfonds. Er is na overheveling ongeveer M€ 150 beschikbaar voor de eco-regeling en M€ 350

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 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 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 positief effect op waterkwantiteit en -kwaliteit, biodiversiteit en 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 A onderscheidt zich qua effecten van alternatief B door spreiding van positieve milieueffecten door het hele land, vooral op algemene biodiversiteit en beschermde soorten. De effecten op klimaat zijn aanzienlijk kleiner. Alternatief A biedt het 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 qua deelname en keuze qua invulling door de individuele agrarische bedrijven. Samenwerking en professionalisering (bijvoorbeeld via een kennisregeling) bij de toepassing van maatregelen is nodig voor het beoogde milieueffect.

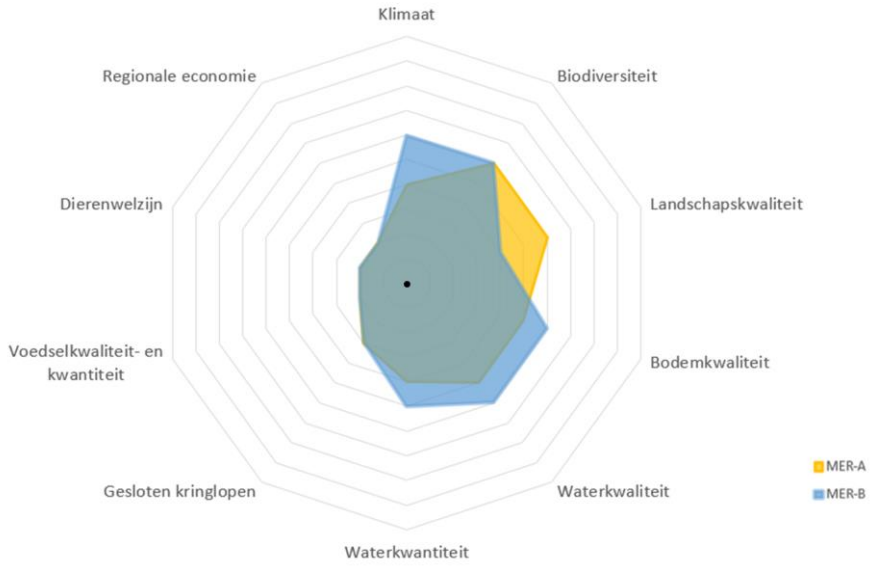
Conclusie alternatief MER-B

De inzet van het GLB ten behoeve van het Veenweideprogramma en bufferzones rondom Natura 2000-gebieden laat positieve milieueffecten zien, vooral op 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-regelingen 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 B 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 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 (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 uitgevoerd worden 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 vergelijkbare deelname aan het GLB 2023-2027 met de deelname aan het lopende GLB. De effectbeoordeling gaat er vanuit 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 wijze van invulling van de activiteiten in de eco-regeling is daarom een belangrijke leemte van kennis bij de effectbeoordeling. In minder mate geldt dit ook voor de inzet op ANLb.

1

INLEIDING

1.1 Aanleiding Strategisch Milieueffectrapport

GLB, NSP en strategisch MER

In Europa zijn de hoofdlijnen voor het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) voor de periode 2023 - 2027 vergaand uitgekristalliseerd. Daarbij is de afspraak gemaakt, dat alle lidstaten dit naar hun eigen situatie vertalen via een strategisch plan. In Nederland is dit het Nationaal Strategisch Plan (GLB-NSP). Aan het vaststellen van het concept definitief GLB-NSP, dat ter goedkeuring aan de EU wordt aangeboden, is de verplichting tot opstelling van een strategisch milieueffectrapport (S-MER) gekoppeld vanuit de concept-verordening voor het Nationaal Strategisch Plan [ref. 1]. Om eenieder ook inzicht te geven in de milieuoverwegingen die bij de besluitvorming een rol hebben gespeeld en hierop te kunnen reageren, is voorliggend concept S-MER ter inzage gelegd.

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 drie 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 twee pijlers met elk een eigen Europees begrotingsfonds:

- **pijler 1 - Garantiefonds**: deze omvat rechtstreekse betalingen (inkomenssteun via basispremie en 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 cofinanciering vanuit de regio/lidstaat vereist.

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

Op 1 juni 2018 heeft de Europese Commissie voorstellen voor de GLB-verordeningen gepubliceerd. Het Europees Parlement, zal hier eind 2021 over stemmen. Hierna moet de Raad van de Europese Unie (‘de Raad’) er formeel ook nog mee instemmen. Pas na publicatie worden de verordeningen van kracht.

Het Nationaal Strategisch Plan

In de nationale uitwerking van het GLB, het Nationaal Strategisch Plan, geven de lidstaten aan welke stimulerende maatregelen ('interventies') ze willen inzetten, die 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 twee fondsen die Europa aan Nederland ter beschikking stelt voor de uitvoering van het GLB in de periode 2023 - 2027. In het GLB-NSP worden zowel voor Pijler 1 (met uitzondering van een aantal marktmaatregelen) als Pijler 2 de verdeling en de te hanteren interventies voor de toekenning van de gelden aan bedrijven geconcretiseerd. Lidstaten hebben de mogelijkheid om geld over te hevelen van pijler 1 naar pijler 2.

In Nederland wordt het GLB-NSP gezamenlijk opgesteld door Rijk, Provincies en Waterschappen, met consultatie van belanghebbende maatschappelijke organisaties.

Lidstaten moeten vóór 1 januari 2022 een concept NSP indienen 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, twee jaar later dan oorspronkelijk in de voorstellen van de Europese Commissie voorzien.

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 (=SMEB) als bedoeld in Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad. Die Richtlijn verplicht lidstaten tot het uitvoeren van een SMEB 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 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 het Milieueffectrapport 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) [ref. 2]. Dat impliceert ook dat daarmee een vormvrije m.e.r.-beoordeling gebruikt mag worden.

1.3 Te volgen procedure

Tijdens de ter inzagelegging van het S-MER kan iedereen hierop reageren. De inspraak op het S-MER richt zich op de juistheid en volledigheid van de milieueffectbeoordeling. Na de ter inzagelegging worden de binnengekomen zienswijzen beantwoord en indien nodig in het S-MER verwerkt. Vervolgens wordt het S-MER samen met het NSP aan de Europese Commissie voorgelegd.

1.4 Doel van dit S-MER

Het S-MER brengt de milieueffecten van het GLB-NSP in beeld, zodat de overheid de milieueffecten mee kan nemen bij de uitwerking van het GLB-NSP. Het S-MER is daarmee ondersteunend aan de besluitvorming over het GLB-NSP.
Voor dit doel zijn in dit S-MER zijn twee 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 neemt deze inzichten mee in de overwegingen rond haar besluitvorming over het GLB-NSP. Het uiteindelijke GLB-NSP hoeft niet een van deze twee alternatieven te zijn, maar kan uit beide alternatieven elementen halen. Het MER is op 4 november 2021 inhoudelijk bevroren.

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. Dit S-MER sluit af met een toelichting van de kennisleemten bij de strategische milieueffectbeoordeling en aandachtspunten voor monitoring en evaluatie (hoofdstuk 7 en 8). Hoofdstuk 9 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) wordt vastgelegd in drie verordeningen. De Europese Commissie heeft daar in 2018 voorstellen voor gepubliceerd. In één daarvan, de strategische plan verordening, worden drie hoofddoelen en negen 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 voor 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

a. een leefbaar landbouwinkomen en voedselzekerheid;
b. concurrentie vermogen;
c. positie in de waardeketen;
d. klimaatverandering en duurzame energie;
e. efficiënt beheer van natuurlijke hulpbronnen zoals water, bodem en lucht;
f. bescherming van de biodiversiteit;
g. jonge landbouwers;
h. ontwikkeling in plattelandsgebieden;
i. 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 uit de website https://nsp-toekomstglb.nl/.

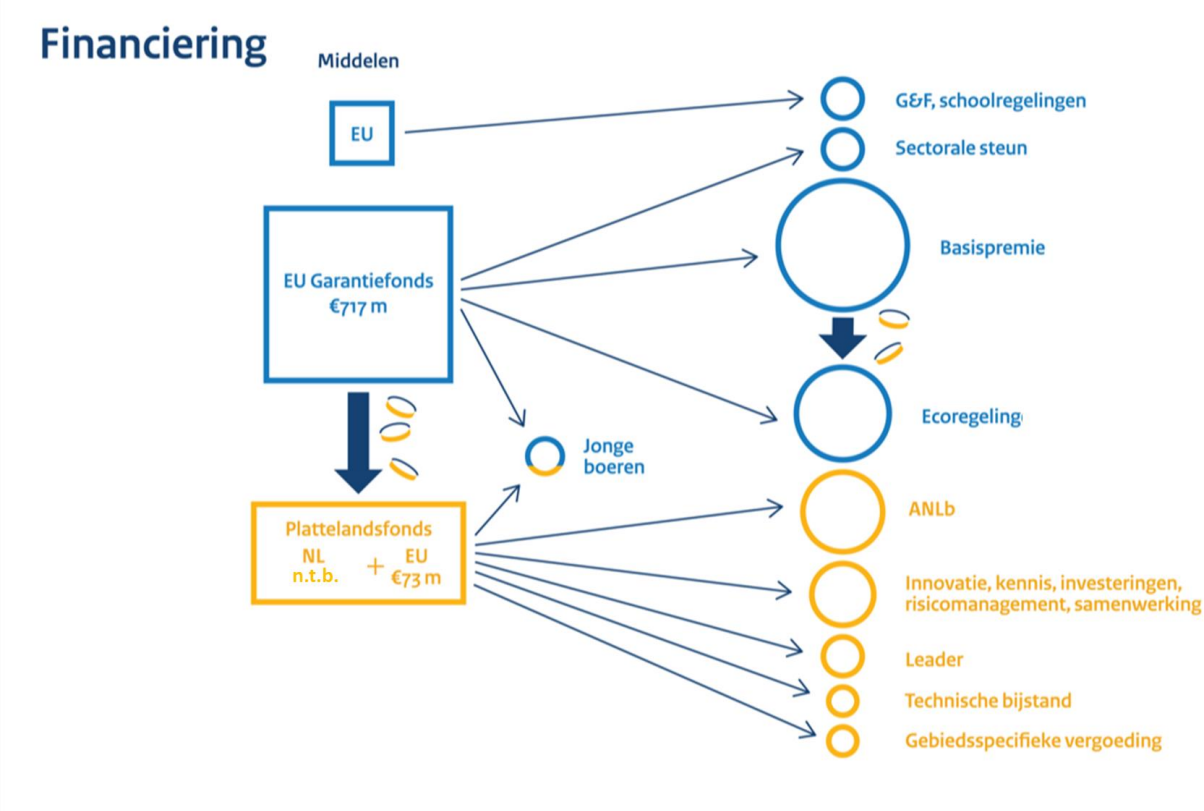
[2] Dit is een vrije vertaling van de doelen van het GLB, zoals opgenomen in de eerste publieksversie van het NSP op https://nsp-toekomstglb.nl/.

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 twee pijlers te herkennen (garantiefonds, plattelandsfonds) en is de verdeling in interventietypen rechts verbeeld. De belangrijkste interventietypen in het garantiefonds en plattelandsfonds zijn onder de figuur 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 één 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 **agrarisch natuur en landschapsbeheer** (ANLb). Dit is een instrument waarbij agrariërs gezamenlijk werken aan betere leefgebieden voor biodiversiteit. Daarvoor ontvangen zij een vergoeding. De ambitie is om de 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 ambities is om hier meer budget op in te zetten. Interventietypen die hier onder 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 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 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 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 is: 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 om stikstof, droogte, klimaat, of over het stimuleren van weidevogels en andere biodiversiteit gaat. 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 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 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 om te voorkomen dat activiteiten die een agrariër onderneemt een negatiever effect hebben op klimaat en leefomgeving.

De toe te passen GLMC's zijn:
1 behoud van blijvend grasland;
2 bescherming van wetlands en veengebieden;
3 verbod op het verbranden van stoppels;
4 aanleg van bufferstroken langs waterlopen;
5 bodembewerkingsbeheer, ter vermindering van het risico van bodemdegradatie en erosie;
6 minimale bodembedekking om in de meest kwetsbare periode kale grond te voorkomen;
7 vruchtwisseling op bouwland;
8 minimumaandeel landbouwareaal dat gewijd is aan niet-productieve oppervlakten of elementen;
9 verbod op het ploegen 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 hectares waarvoor de agrariër een aanvraag kan indienen, veranderen. Het nieuwe GLB laat het systeem met rechten los. De basispremie wordt uitbetaald op hectares 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 worden 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 op hoofdlijnen. 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. Inmiddels zijn de teksten van de strategisch planverordening volledig uitgewerkt en liggen voor bij het Europees Parlement.

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-regelingen. 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 wordt 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

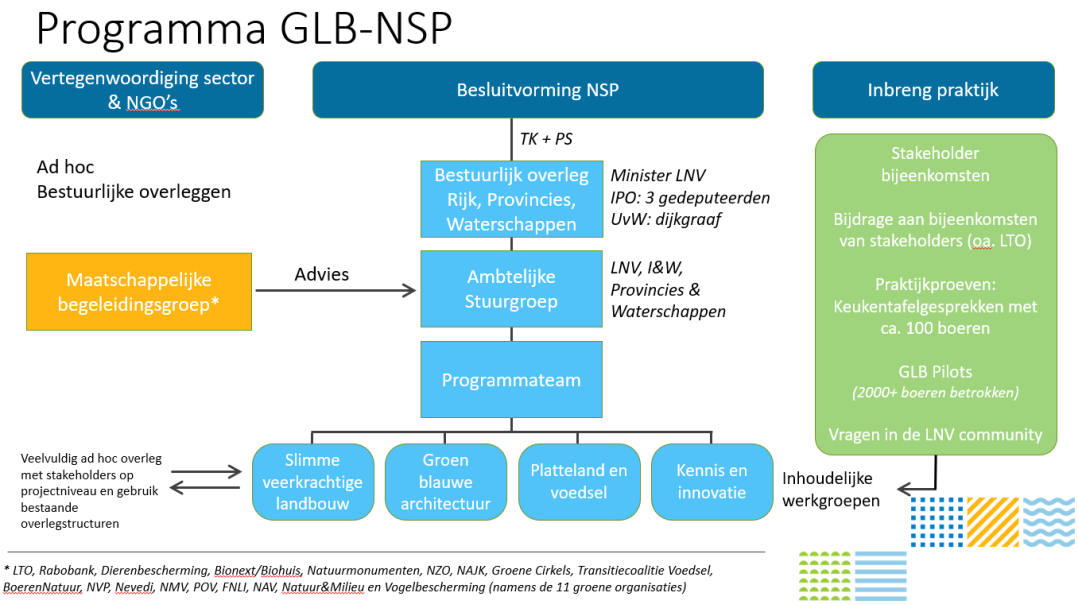
3.1 Stakeholdermanagement binnen het NSP in het kort

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 wordt 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. Zij zijn op ambtelijk en bestuurlijk niveau meerdere malen geconsulteerd over het werkproces en de inhoudelijke invulling van het NSP. Deelnemers aan deze begeleidingsgroep zijn weergegeven in de voetnoot van afbeelding 3.1;
- kennis uit de praktijk is onder meer binnen gehaald 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 gesprekken met 50 andere boeren;
- alle belanghebbenden konden en kunnen kennis nemen van de ontwikkeling van het nieuwe GLB via de website toekomstglb.nl. Zij hebben hun inbreng kunnen leveren op online conferenties, kleinere thema gerichte bijeenkomsten en via de emailpostbus van hetnieuweGLB;
- er is gelegenheid om tijdens de formele inspraak op het S-MER deze in te zien en daarop in te spreken.

Bovenstaande is schematisch weergegeven in onderstaande afbeelding 3.1.

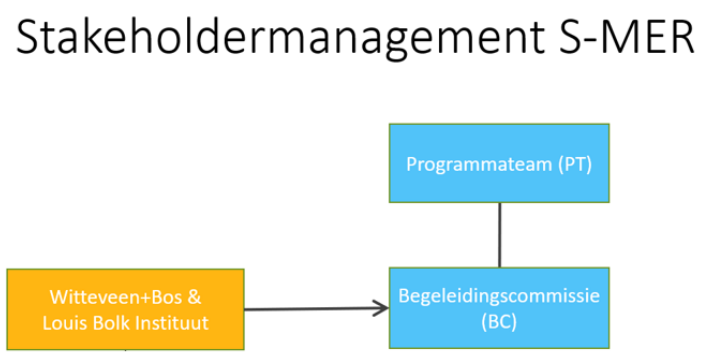
Afbeelding 3.1 Overzicht programma NSP (bron: ministerie van LNV)



3.2 Betrokkenheid stakeholders S-MER

Voorafgaand aan het opstellen van het S-MER is deze aangekondigd binnen het Programmateam 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 Programmateam (PT) vanuit LNV, het IPO, de UvW en de RVO. Daarnaast zijn hoofdzaken direct gedeeld met het programmateam, waarin alle beheers-autoriteiten vertegenwoordigd waren. Afbeelding 3.2 geeft dit schematisch weer.

Afbeelding 3.2 Betrokkenheid stakeholders S-MER



Iedereen in Nederland kan, ten tijde van de ter inzage legging, op de volledigheid en juistheid van het concept S-MER reageren.

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 [ref. 3], 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 procent 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 ligt ter inzage tot 21-12-2021
	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 7e 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

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 met 37 % in 2030 moeten gereduceerd zijn ten opzichte van 2016
de 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
de 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 hectare 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 vier 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 Mton CO_2-equivalent reductie tot 27,6 Mton 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 daarnaast draagvlak heeft. Het ontwikkelde beoordelingskader in de pilot landschapsinclusieve landbouw van het College van Rijksadviseurs [ref. 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 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 tien 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 zes 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 negen 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 [ref. 5]. Daarbij zijn de 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 [ref. 6] en was de scenariostudie [ref. 7] een belangrijke basis voor de alternatiefontwikkeling.

Parrallel aan het SMEB traject loopt de ex ante evaluatie [ref. 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 nationale natuur-, milieu- en klimaatbeleid.

De benodigde onafhankelijkheid van elkaar is altijd bewaakt en bewaard. Indien resultaten en conclusies wezenlijk van elkaar verschelen dan is dit nadrukkelijk kenbaar gemaakt.

5

ALTERNATIEVEN

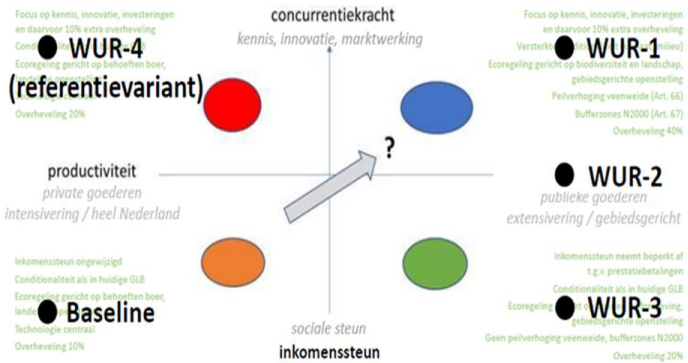
Om vanuit de structuur van het GLB doelgericht naar inzet van middelen te komen, zijn de drie hoofdoelen en 9 subdoelen geformuleerd. In Nederland zijn deze vertaald naar zo'n 30 kernopgaven op basis van de SWOT-analyse [ref. 6]. De WUR heeft in een scenariostudie [ref. 7] verschillende beleidsvarianten 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 drie hoofddoelen van het GLB. Deze beleidsvarianten (paragraaf 5.1) zijn de basis voor de ontwikkeling van alternatieven die in dit 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 [ref. 7]. De scenariostudie heeft de beleidsvarianten verdeeld over twee 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 onderzoekt de milieueffecten van de hoeken van het speelveld waarbinnen de beleidskeuzes voor het GLB-NSP gemaakt worden. Hiertoe zijn twee (onderzoeks)alternatieven ontwikkeld die beide op een verschillende, eigen wijze invulling geven aan het GLB-NSP. Het S-MER levert milieu-informatie die gebruikt kan worden om de invulling van het NSP-GLB te bepalen. Daarbij kunnen elementen uit deze alternatieven gecombineerd worden.

Op basis van de beleidsvarianten, zoals beschreven in paragraaf 5.1, zijn twee 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. 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 M€ 14 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 % ; M€ 108) en daarmee een hogere bruto inkomenssteun (M€ 610). Tegelijkertijd is er een relatief groot bedrag beschikbaar waar een boer via de eco-regeling (M€ 183) 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 M€ 427 (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 (o.a. 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].

Kernopgave	Maatregelen alternatief 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: In gebieden waar de erosierichtlijn (Zuid-Limburg) niet van toepassing is, wordt de invulling van het 7e Nitraat actieprogramma 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 (M€ 183) - niet-productieve investeringen voor inrichtings- en herstelmaatregelen (M€ 25), 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 (M€ 2,7)
Maatschappelijke aspecten van voedsel	eco-regeling diergebonden eco-ter verbetering van ondermeer dierenwelzijn- en gezondheid
Kennis en innovatie	M€ 1,8 budget beschikbaar voor ondersteuning van andere maatregelen
Brede plattelandsontwikkeling	leader (M€ 3,6)
Positie in de keten	productieve investeringen (M€ 4,8)

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 twee 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 Europese akkoord (zie 'maatregelen').
In het alternatief wordt 30 % van het budget in het EU garantiefonds (pijler 1; M€ 215) 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

[1] Genoemde bedragen en hectares 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.

ongeveer M€ 500 bruto inkomenssteun beschikbaar, waarvan M€ 150 voor de eco-regeling. De netto inkomenssteun bedraagt M€ 350.

Het budget van pijler 2 is geconcentreerd op (gedeeltelijke) compensatie van inkomensverlies als gevolg van twee 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 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].

Kernopgave	Maatregelen alternatief 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 7e Nitraat actieprogramma 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 (M€ 150) - niet-productieve investeringen voor inrichtings- en herstelmaatregelen (M€ 16), 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 - 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 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 samenwerkingsmaatregelen voor integrale gebiedsontwikkeling gekoppeld aan gebiedsgerichte opgave als bufferzones rondom Natura 2000-gebieden (M€ 11,9)
Maatschappelijke effecten van voedsel	activiteiten onder de eco-regeling (Geen diergebonden eco-regeling)
Kennis en innovatie	M€ 7,8 beschikbaar budget voor ondersteuning van andere maatregelen

[1] Genoemde bedragen en hectares 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 B
Plattelandsontwikkeling	leader (M€ 15,8)
Positie in de keten	productieve investeringen (M€ 20,1)

5.3 Aandachtspunten bij de alternatieven

In de voorgaande paragraaf zijn de twee 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 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 is vastgesteld 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 er vanuit 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 MER-A en 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 is. 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 %) [ref. 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 tegenover staat 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 zes 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 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** draagt bij aan vermindering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, water en bemesting en daarmee voor een betere bodemkwaliteit;
- **GLMC 2 niet ploegen/scheuren** in veenweidegebieden draagt bij aan meer bodemleven. In een aantal regio's is niet-ploegen al 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 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 per sé de activiteit die bijdraagt aan een betere bodemkwaliteit. Daarom is het effect van GLMC 7 groter ingeschat dan van de eco-regeling.

Kanttekening bij bovenstaande is dat het 1 keer in de 4 jaar telen van een rustgewas, conform GLMC 7 in MER-B, mogelijk een verplichting wordt vanuit het 7^{e} Nitraat Actie Programma. 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.

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 en 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 betere een 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 M€ 25; MER-B M€ 16), 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 M€ 183; MER-B M€ 150) zitten activiteiten die bijdragen aan de lokale biodiversiteit. De activiteiten in de eco-regeling hebben naar verwachting beperkt effect op het behalen van de Natura 2000-doelstellingen, maar wel aan de algehele biodiversiteit en soortbescherming (zoals vleermuizen, akkervogels). Het faciliteren en stimuleren van de **samenwerking** (MER-A M€ 2,7; MER-B M€ 11,9) tussen partijen bij de uitvoering van ANLb, niet-productieve investeringen en activiteiten in de eco-regeling kan positief bijdragen aan 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 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 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 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 sterkere verbetering van de algemene biodiversiteit verspreid over Nederland. In 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 sé 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 kringlopen van grondstoffen en hulpbronnen op een zo laag mogelijk schaalniveau gesloten zijn, regionaal, nationaal of internationaal [ref. 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 rustgewas 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 M€ 2,7; MER-B M€ 11,9), mits gericht ingezet voor dit doel. 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; 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 kringlopen 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 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 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. 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 MER-A zijn de bufferstroken langs ecologisch kwetsbare en KRW-watergangen breder dan in MER-B. Langs de overige watergangen zijn de stroken in alternatief MER-B breder. Omdat bufferstroken voor veel akkerbouwers reeds praktijk is draagt deze maatregel beperkt bij aan het verbeteren van de waterkwaliteit ten opzichte van de huidige situatie. Uit het MER bij het 7^{e} NAP [ref. 14] blijkt, dat de modelmatig berekende effecten op het grondwater (in zandgebieden) verwaarloosbaar zijn en op de oppervlaktewaterkwaliteit beperkt;
- **telen van rustgewassen** (MER-B; GLMC 7) en **niet-productief areaal** (GLMC 8): meer rustgewassen zorgen voor bodem(structuur)verbetering en meer organische stof in 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 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 is minder bemesting en bestrijdingsmiddelen nodig voor weerbare teelten, waardoor de af- en uitspoeling van nutriënten en bestrijdingsmiddelen naar het water vermindert;
- **eco-regeling** (MER-A M€ 183; MER-B M€ 150)*:* verschillende activiteiten uit de eco-regeling dragen bij aan een betere bodemkwaliteit en daarmee 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;
- **agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer:** 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 M€ 25; MER-B M€ 16), 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 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 B vertoont daarnaast ten aanzien van waterkwaliteit een groot raakvlak met het 7e Nitraatactieprogramma, 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 sé 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 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 [ref. 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 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 sé 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 MER-B, mogelijk een verplichting wordt vanuit het 7^{e} Nitraat Actie Programma. 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 7^{e} 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 Landschapsconvenctie, ELC) hebben lidstaten een plicht om landschappen te erkennen als uitdrukking van de diversiteit van hun gezamenlijk cultureel en natuurlijk erfgoed, en een 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. De droge, hoger gelegen landschappen, zoals de zandgebieden, zijn minder waardevol als landschap, vanuit Europees perspectief.

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 behoud en 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 M€ 25; MER-B M€ 16), 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 kleinschaliger 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 eraan 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 inrichting 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 M€ 183; MER-B M€ 150): 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 in alternatief MER-A meer mogelijkheden hiervoor. Aandachtpunt 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 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 bijdrage van de twee alternatieven aan de doelstelling vanuit het criterium landschapskwaliteit is daarom niet altijd goed te onderbouwen, dan wel vraagt in de uitvoering nadere invulling.

---

[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.

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 vol gelegd 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 aan het ontwerp, de realisatie en instandhouding van de eco-regeling per landschapstype of werk een kennisregeling uit gericht op inzicht in landschappelijk van passende invulling van maatregelen uit de eco-regeling of ANLb.

6.8 Maatschappelijke aspecten van voedsel

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 [ref. 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 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 & innovatie** (MER-A M€ 1,8; MER-B M€ 7,8) en het budget voor **samenwerkingsmaatregelen voor integrale gebiedsontwikkeling** (MER-A M€ 2,7; MER-B M€ 11,9) of **productieve investeringen** (MER-A M€ 4,8; MER-B M€ 20,1) kan ingezet worden om vraag gestuurde 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 MER-A. Op gebied van voedselkwaliteit heeft 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 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 voor 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 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 [ref. 7] zijn de inkomensverliezen van alternatief MER-A en 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 korte termijn inkomenseffecten van de eerste pijler. Tweede pijler maatregelen, zoals samenwerking of kennisontwikkeling, kunnen op lange termijn bijdragen aan de veerkracht van bedrijven. De inkomenseffecten van pijler 2 maatregelen zijn in de WUR-studie niet in beeld gebracht, omdat deze lastig te meten zijn.

Een uitgevoerde praktijktoets van het NSP [ref. 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 M€ 3,6; MER-B M€ 15,8) 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 M€ 2,7; MER-B M€ 11,9), 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 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 B groter dan A.

6.11 Integrale beschouwing milieueffecten

Conclusie alternatief MER-A

Alternatief A onderscheidt zich qua effecten van alternatief B door spreiding van positieve milieueffecten door het hele land, vooral op algemene biodiversiteit en beschermde soorten. De effecten op klimaat zijn aanzienlijk kleiner. Alternatief 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 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

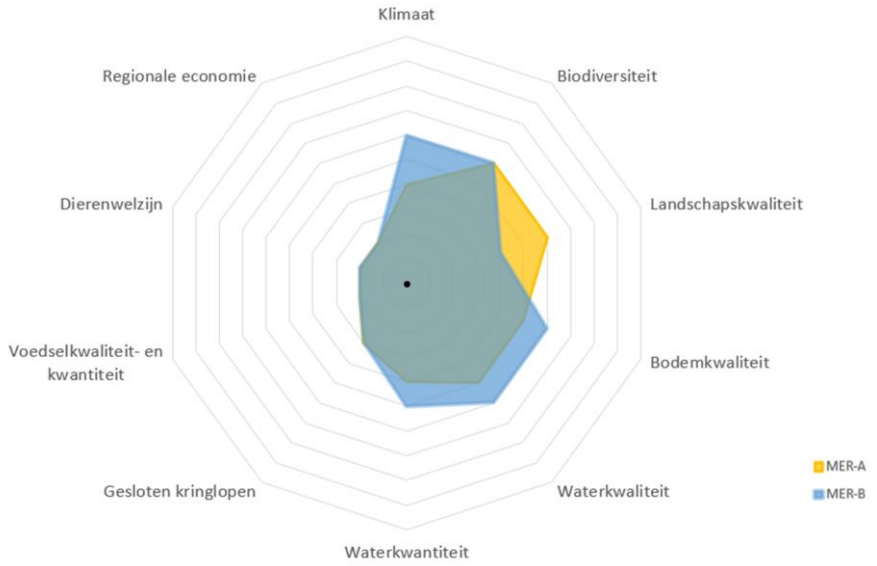
De inzet van het GLB ten behoeve van het Veenweideprogramma en bufferzones rondom Natura 2000-gebieden laat veel positieve milieueffecten zien, vooral op klimaat en beschermde natuurgebieden (Natura 2000), ofwel biodiversiteit. Voordeel van deze grootschalige gebiedsgerichte inzet is, dat aan bescherming 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-regelingen bij aan de algemene biodiversiteit.

Buffergebieden en peilaanpassingen in veenweidegebieden zijn echter niet met zekerheid gereed voor einde GLB-periode, mede doordat er separate besluiten, los van het GLB, voor nodig zijn. Als hierdoor kleinere inspanningen worden geleverd dan in alternatief B 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 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) geldt dat er overlap is met de beoogde maatregelen in het (ontwerp) 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (NAP). Indien deze maatregelen wettelijk verplicht worden vanuit het 7e NAP, voldoen boeren automatisch aan deze GLMC's. De milieueffecten daarvan zijn in beeld gebracht in het MER bij het 7e NAP en kunnen dan niet meer worden toegerekend aan het GLB-NSP. Vanuit de eco-regeling kunnen bovenwettelijke activiteiten uitgevoerd worden die aanvullend 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 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. Inzet van sectorale steun en 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 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 [ref. 13]. 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. Momenteel is er daarom geen zicht op de mate van deelname (zie ook [ref. 13]). Dat betekent dat de te verwachten milieueffecten van de eco-regeling niet met onderbouwing kunnen worden ingeschat. De effectvoorspelling gaat uit 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 leemte in kennis. Het totale milieueffect van de inzet van de eco-regeling is met deze leemte moeilijk voorspelbaar. In het S-MER is de geschatte realisatie in termen van hectares uit de scenariostudie [ref. 7] overgenomen, bijvoorbeeld hectares 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) 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 transitie-slag die nu ingezet wordt) de huidige verhouding tussen meer professionele en minder professionele uitvoering van ANLb in stand blijft. Vooralsnog was een gelijkblijvende professionaliteit het uitgangpunt. 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 kan 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 vanuit gegaan 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: hoe veel boeren maken gebruik van de eco-regeling en voor welke activiteiten? Hoe veel hectare 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 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 één of twee groeiseizoenen kunnen ontwikkelen. Een periode van twee 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 één groeiseizoen is gepasseerd, definitief uitsluitsel geven over de bereikte effecten en doelrealisatie.

9

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) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad, 2018/0216, d.d. 01-06-2018.

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 zevende actieprogramma Nitraatrichtlijn. (Milieueffectrapportage op planniveau). E. van Boekel et al, WUR 2021.

Bijlage(n)

BIJLAGE: ECO-REGELING

Potentiële eco-activiteiten onder de eco-regeling
Overzicht ontleend aan: https://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/glb/nieuw-glb/eco-regeling-met-eco-activiteiten
d.d. 22-09-2021

Rustgewas
Minder gewasziektes, meer organische stoffen en vocht in uw bodem. Met het telen van een rustgewas verbetert u de bodemstructuur.

Vroeg oogsten rooigewas
Betere doorworteling en meer vocht in uw grond. Door het vroeg oogsten van een rooigewas kunt u uw bodem beter bewerken.

Eiwitgewas
Teel een eiwitgewas voor een vruchtbare bodem, meer stikstofopname en een betere biodiversiteit.

Meerjarige teelt
Meer organische stoffen en een betere bodemstructuur. Met het telen van meerjarige gewassen geeft u uw bodem meer rust.

Langjarig grasland
Met langjarig grasland bouwt u organische stoffen op. Dit is goed voor de bodemstructuur.

Graslandrand
Met een graslandrand krijgt u meer biodiversiteit en een betere waterkwaliteit.

Gras/klaver
Met het zaaien van gras/klaver hoeft u geen kunstmest meer te gebruiken.

Kruidenrijk grasland
Een diepere doorworteling en een betere bodemstructuur. Ook levert grasland met kruiden u diversiteit in ruwvoer.

Strokenteelt
Teel uw gewassen in stroken voor minder gewasbeschermingsmiddelen en meer biodiversiteit.

Mengteelt
Door het mengen van 2 of meer hoofdgewassen blijven de voedingsstoffen van uw producten beter. Ook verbetert de bodemkwaliteit van uw land.

Groenbedekking/permanente groenbedekking
Door het bedekt houden van uw percelen krijgt u meer organische stoffen en verbetert de bodemkwaliteit.

Onderwerken van graszode
Het onderwerken van graszoden zonder gebruik van onkruidbestrijdingsmiddelen. Hierdoor wordt de biologische kwaliteit van uw bodem beter.

Niet ploegen/niet scheuren
Een niet-kerende grondbewerking zorgt voor minder wind- en watererosie en een betere bodemstructuur.

Veebezetting
Door vee op uw grasland te laten lopen gebruikt u alle mest van uw bedrijf. Hierdoor is er minder mestaanvoer van buitenaf nodig.

Houtige landschapselementen
Met landschapselementen van hout zorgt u voor meer biodiversiteit en een aantrekkelijk landschap.

Ecologisch slootbeheer
Zet in op ecologisch slootbeheer en krijg meer biodiversiteit in sloten en oevers.

Groene braak
Meer biodiversiteit en minder milieubelasting met groene braak.

Akkerranden
Met akkerranden krijgt u meer biodiversiteit en minder milieubelasting.

Biologische landbouw
Met de eco-activiteiten gaan we samen voor een duurzame landbouw. Uw biologische percelen zijn daarom vrijgesteld van de andere eco-activiteiten.

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

Tabel III.1 Beleidsstukken Nederland en Europa, informatie is afkomstig uit van Maaswaal, 2021 [ref. 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 procent 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 vier stroomgebieden: dat van de Rijn, Maas, Eems en Schelde. Op grond van de KRW moeten per stroomgebied iedere zes 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

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

2 Art. 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
		Nederland niet op koers liggen om de KRW-doelen van 2027 te halen.
	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 vier 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 t.b.v. 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 drie 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.
De National Emission Ceiling (NEC-richtlijn); Richtlijn (EU) 2016/2284	Bepaald bepaalt voor een aantal luchtverontreinigende stoffen die in belangrijke mate bijdragen aan	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 wordt-

Beleidsstuk	Uitleg beleidsstuk	Relevantie en huidige ideeën/acties binnen Nederland
	grootschalige grensoverschrijdende luchtverontreiniging de maximale hoeveelheid die iedere EU-lidstaat in een jaar mag uitstoten.	case-scenario 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
Klimaat		
Effort Sharing Regulation (Verordening 2018/842)	Betreft het terugdringen van broeikasgasemissies met bindende nationale doelstellingen voor emissiereducties	
De 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 hectare 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.

Beleidsstuk	Uitleg beleidsstuk	Relevantie en huidige ideeën/acties binnen Nederland
		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 vier 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 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 hectare veenweide (ongeveer een derde van het totaal aantal hectares 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 vijf 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