

Speciaal verslag

Biodiversiteit op landbouwgrond: met de bijdrage van het GLB is de achteruitgang niet tot staan gebracht



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-VIII
Inleiding	01-13
De achteruitgang van de biodiversiteit van landbouwgrond vormt een ernstige bedreiging	01-08
Internationale en EU-maatregelen om het biodiversiteitsverlies te stoppen	09-13
Reikwijdte en aanpak van de controle	14-18
Opmerkingen	19-73
Hiaten in de opzet, coördinatie met het GLB, en monitoring van de EU-biodiversiteitsstrategie	19-37
De biodiversiteitsstrategie van de EU is niet strikt genoeg wat betreft streefdoel 3a en de daaraan gerelateerde indicatoren vertonen tekortkomingen	20-27
Geen EU-strategie voor het behoud van genetische diversiteit	28-30
De Commissie overschat hoeveel zij aan biodiversiteit uit geeft	31-37
De meeste financiering van het GLB heeft weinig positieve gevolgen voor de biodiversiteit	38-60
De meeste rechtstreekse betalingen leiden niet tot de instandhouding of verbetering van de biodiversiteit van landbouwgrond	39-40
De sanctieregeling voor de randvoorwaarden heeft geen duidelijke impact op de biodiversiteit van landbouwgrond	41-50
Het potentieel van vergroening om de biodiversiteit te verbeteren, is niet voldoende ontwikkeld	51-60
Met sommige regelingen voor plattelandontwikkeling kan de biodiversiteit van landbouwgrond (in potentie) worden verbeterd	61-73
Bij agromilieuklimaatmaatregelen en maatregelen op het gebied van Natura 2000 en biologische landbouw bestaan de meeste mogelijkheden om de biodiversiteit van landbouwgrond in stand te houden of te verbeteren	62-64
Minder strenge agromilieuklimaatmaatregelen kennen een hogere participatiegraad	65-67

Akkerbouwers zijn minder geneigd zich te verplichten tot agromilieuklimaatmaatregelen die relevant zijn voor de biodiversiteit	68-69
Resultaatgerichte regelingen hebben positieve effecten, maar zijn schaars	70
Weinig indicatoren voor plattelandontwikkeling zijn resultaatgericht en vele zijn niet recent geactualiseerd	71-73
Conclusie en aanbevelingen	74-82

Bijlagen

Bijlage I — Belangrijkste controlewerkzaamheden op het niveau van de lidstaten

Bijlage II — Biodiversiteitsindicatoren

Termen en afkortingen

Antwoorden van de Commissie

Tijdslijn

Controleteam

Samenvatting

I In Europa zijn het aantal en de verscheidenheid aan soorten op landbouwgrond — “de biodiversiteit van landbouwgrond” — gedurende vele jaren afgenomen. Sinds 1990 zijn bijvoorbeeld de populaties akker- en weidevogels en graslandvlinders met meer dan 30 % afgenomen.

II De Commissie heeft in 2011 een biodiversiteitsstrategie aangenomen met als doel het biodiversiteitsverlies en de achteruitgang van ecosystemen uiterlijk in 2020 tot staan te brengen en zo veel mogelijk ongedaan te maken. Zij heeft zich er met name toe verbonden de bijdrage van de land- en bosbouw aan de instandhouding en verbetering van de biodiversiteit te vergroten. Zij heeft dit gedaan in het kader van een internationale verplichting met betrekking tot deze doelstelling die voortvloeit uit het Verdrag van de Verenigde Naties inzake biologische diversiteit dat door alle lidstaten en de EU zelf is bekrachtigd.

III Voor de periode 2014-2020 was de Commissie voornemens om 8,1 % van de EU-begroting (86 miljard EUR) aan biodiversiteit te besteden; 77 % van dit bedrag (66 miljard EUR) was afkomstig van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). De rol van de EU op het gebied van de bescherming en verbetering van de biodiversiteit op landbouwgrond is van cruciaal belang omdat de EU via wetgeving milieunormen vaststelt en de meeste landbouwuitgaven van de lidstaten cofinanciert.

IV Het doel van deze controle was om de bijdrage van het GLB aan de instandhouding en verbetering van de biodiversiteit te beoordelen. We onderzochten de inspanningen van de EU om haar biodiversiteitsstreefdoelen voor 2020 te behalen en doen aanbevelingen die moeten worden meegenomen in de huidige wetgevingsvoorbereidingen voor het GLB 2021-2027 en de uitvoering van de nieuwe EU-biodiversiteitsstrategie voor de periode na 2020.

V Wij hebben beoordeeld of de EU haar biodiversiteitsstrategie en het rechtskader van het GLB voor 2014-2020 zodanig heeft opgezet dat de biodiversiteit beter in stand wordt gehouden. Wij hebben ook onderzocht hoe de Commissie de vooruitgang in de richting van het landbouwstreefdoel voor 2020 van haar biodiversiteitsstrategie heeft gemonitord en geëvalueerd. Tot slot hebben wij beoordeeld in hoeverre de maatregelen van de EU en de lidstaten hebben bijgedragen tot de verwezenlijking van het landbouwstreefdoel voor 2020.

VI We stelden vast dat de formulering van het landbouwstreefdoel en de acties in het kader van de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020 het meten van de vooruitgang bemoeilijkt. Wij constateerden ook een gebrek aan coördinatie tussen het beleid en de strategieën van de EU; een van de gevolgen hiervan is dat deze de achteruitgang van de genetische diversiteit niet aanpakken. Tot slot stelden wij vast dat de monitoring door de Commissie van de GLB-uitgaven voor biodiversiteit onbetrouwbaar is.

VII Voor zover bekend is het effect van de rechtstreekse betalingen in het kader van het GLB — 70 % van de EU-landbouwwitgaven — op de biodiversiteit van landbouwgrond beperkt. Sommige vereisten inzake rechtstreekse betalingen, met name vergroening en de randvoorwaarden (cross-compliance), kunnen de biodiversiteit verbeteren, maar de Commissie en de lidstaten hebben de voorkeur gegeven aan opties met weinig impact. De EU-instrumenten voor plattelandontwikkeling bieden meer mogelijkheden om de biodiversiteit in stand te houden en te verbeteren dan rechtstreekse betalingen. De lidstaten maken echter relatief weinig gebruik van maatregelen voor plattelandontwikkeling die een grote impact hebben, zoals resultaatgerichte en “donkergroene” regelingen.

VIII Wij bevelen aan dat de Commissie:

- 1) de coördinatie en opzet van de EU-biodiversiteitsstrategie voor de periode na 2020 verbetert en hiertoe ook de uitgaven nauwkeuriger monitort;
- 2) de bijdrage van rechtstreekse betalingen aan de biodiversiteit van landbouwgrond versterkt;
- 3) de bijdrage van plattelandontwikkeling aan de biodiversiteit van landbouwgrond vergroot, en
- 4) betrouwbare indicatoren ontwikkelt om de impact van het GLB op de biodiversiteit van landbouwgrond te beoordelen.

Inleiding

De achteruitgang van de biodiversiteit van landbouwgrond vormt een ernstige bedreiging

01 De wereldwijde achteruitgang van de **biodiversiteit** wordt algemeen erkend. In 2019 waarschuwde het intergouvernementeel platform voor wetenschap en beleid inzake biodiversiteit en ecosysteemdiensten (IPBES) dat de achteruitgang in een tempo verloopt dat in de geschiedenis van de mensheid nog niet eerder is gezien; ongeveer een miljoen dier- en plantensoorten over de hele wereld wordt momenteel met uitsterven bedreigd¹. In januari 2020 heeft het Wereld Economisch Forum het biodiversiteitsverlies en het ineenstorten van ecosystemen aangemerkt als een van de vijf grootste bedreigingen waarmee de wereld wordt geconfronteerd², zowel wat betreft de waarschijnlijkheid als de impact daarvan.

02 In het milieuraapport 2019 van het Europees Milieuagentschap (European Environment Agency, EEA)³ is vastgesteld dat de intensivering van de landbouw een van de belangrijkste oorzaken blijft van biodiversiteitsverlies en de achteruitgang van ecosystemen in Europa. In veel gebieden in Europa zijn door de intensivering voorheen gevarieerde landschappen, bestaande uit vele kleine percelen en habitats, omgevormd tot een homogeen, aaneengesloten gebied dat met grote machines en veel minder personeel wordt beheerd (zie **figuur 1**). Dit heeft geleid tot een afname van de abundantie en diversiteit van natuurlijke vegetatie en daardoor van dieren⁴. In een studie van 2017 uit Duitsland waarbij met vallen in 63 natuurbeschermingsgebieden de totale biomassa van insecten werd gemeten om informatie te verstrekken over de staat en trend van lokale soorten, werd een seizoensgebonden daling van de biomassa aan vliegende insecten over 27 jaar van 76 % geschat, en een daling in het midden van de zomer van 82 %⁵. Hoewel de kwantificering in dit verslag wordt betwist, ondersteunen andere studies de conclusie over de algemene tendens⁶.

¹ IPBES: “Global assessment report on biodiversity and ecosystem services”, 2019.

² Wereld Economisch Forum: “Global Risks Report”, 2020.

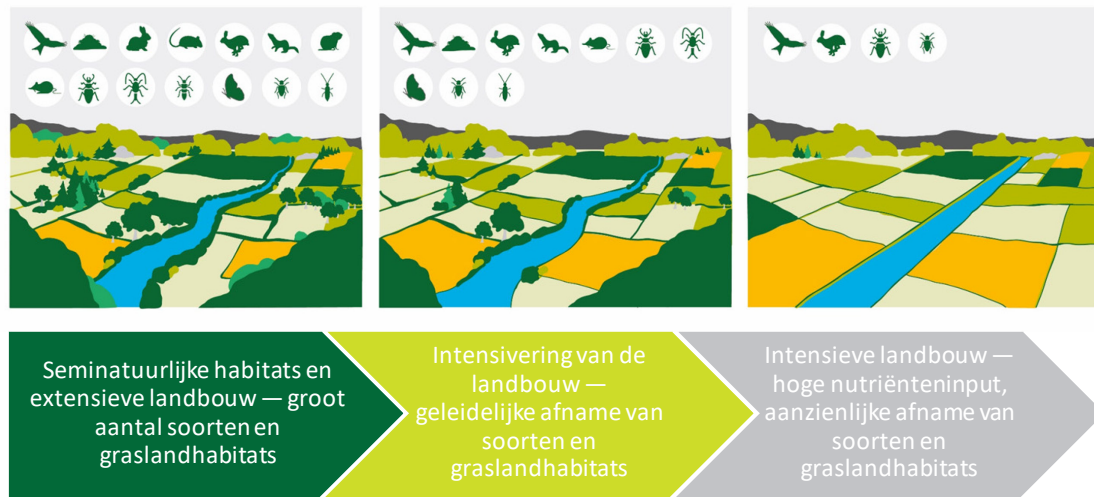
³ EEA: “The European environment – state and outlook 2020”, 2019.

⁴ IPBES: “Regional assessment report on biodiversity and ecosystem services for Europe and Central Asia”, 2018.

⁵ Hallmann et al.: “More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas”, *PLoS ONE* 12, 2017.

⁶ Early, C.: “Insect armageddon – the devil is in the detail”, *Ecologist*, 3 november 2017.

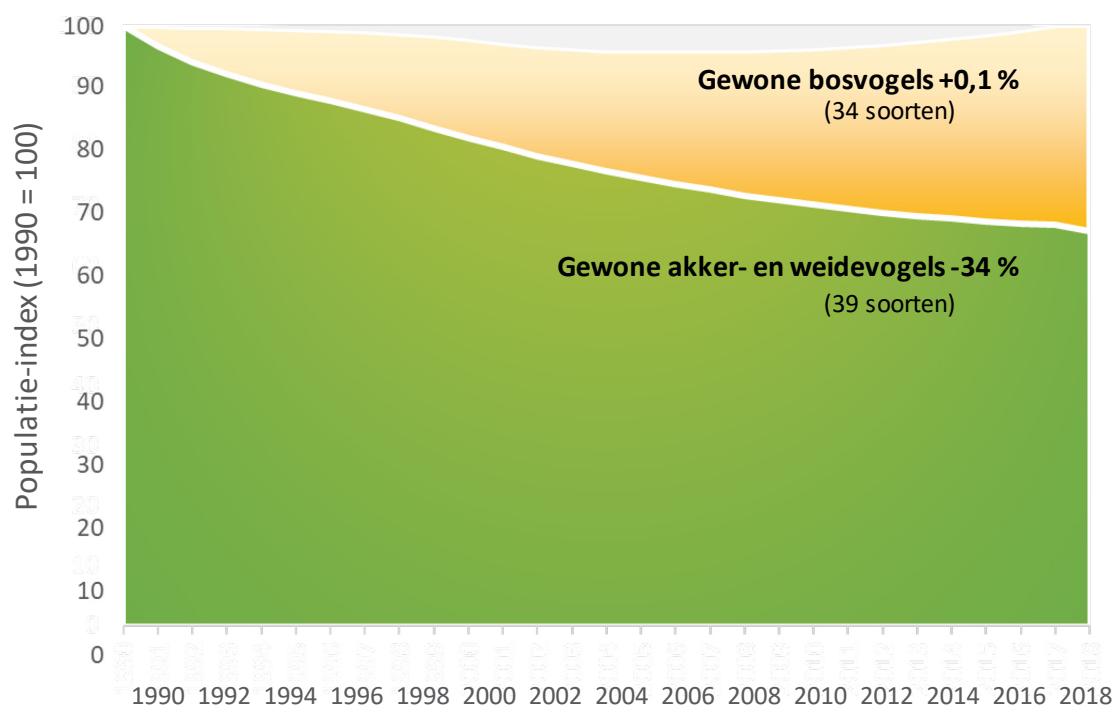
Figuur 1 — Achteruitgang van de biodiversiteit van landbouwgrond ten gevolge van de intensivering van het grondgebruik



Bron: ERK.

03 Akker- en weidevogelpopulaties worden beschouwd als een goede indicator voor veranderingen in de biodiversiteit van landbouwgrond omdat vogels een belangrijke rol spelen in de voedselketen en in veel uiteenlopende habitats worden aangetroffen. Uit het meest recent gepubliceerde samengestelde indexcijfer van de vogelpopulatie blijkt dat het aantal vogelsoorten sinds 1990 is afgenomen; het meest opvallend is de **afname met 34 %** van 39 gewone soorten op landbouwgrond die wordt weergegeven in de akkervogelindex van de EU (Farmland Bird Index, FBI). In dezelfde periode nam de bosvogelindex met 0,1 % toe, wat erop wijst dat de landbouw een belangrijk aandeel heeft in het biodiversiteitsverlies (zie **figuur 2**).

Figuur 2 — Gewone akker-, weide- en bosvogels — EU-populatie-index



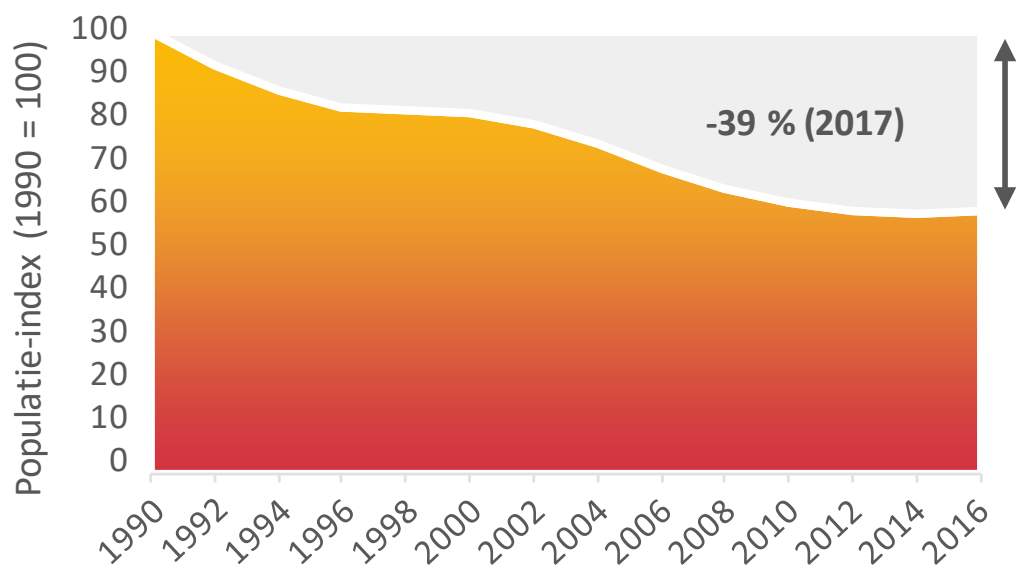
Bron: ERK, op basis van gegevens van Eurostat (2020).

04 Vlinders komen net als vogels in een aantal habitats voor en reageren snel op veranderingen in milieuomstandigheden. In het werkdokument van de diensten van de Commissie bij de tussentijdse evaluatie van de biodiversiteitsstrategie voor 2020 staat dat vlinders kenmerkend zijn voor vele andere insecten⁷. De meest recente [Europese graslandvlinderindex](#) komt uit 2017. Daaruit blijkt dat de totale aantallen van 17 karakteristieke vlindersoorten sinds 1990 met 39 % zijn gedaald, wat wijst op een aanzienlijk verlies van de graslandbiodiversiteit (zie [figuur 3](#)), hoewel de situatie sinds 2013 is gestabiliseerd. Veertien lidstaten⁸ hebben bijgedragen aan de meest recente monitoringgegevens voor vlinders.

⁷ Commissie: Werkdocument van de diensten van de Commissie — “[EU assessment of progress in implementing the EU biodiversity strategy to 2020 \(2/3\)](#)”, SWD(2015) 187 final, accompanying the Report from the Commission to the European Parliament and the Council – “[The Mid-term Review of the EU Biodiversity Strategy to 2020](#)”, COM(2015) 478 final, blz. 20.

⁸ België, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Ierland, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Portugal, Roemenië, Slovenië, Spanje en Zweden.

Figuur 3 — Europese graslandvlinderindex



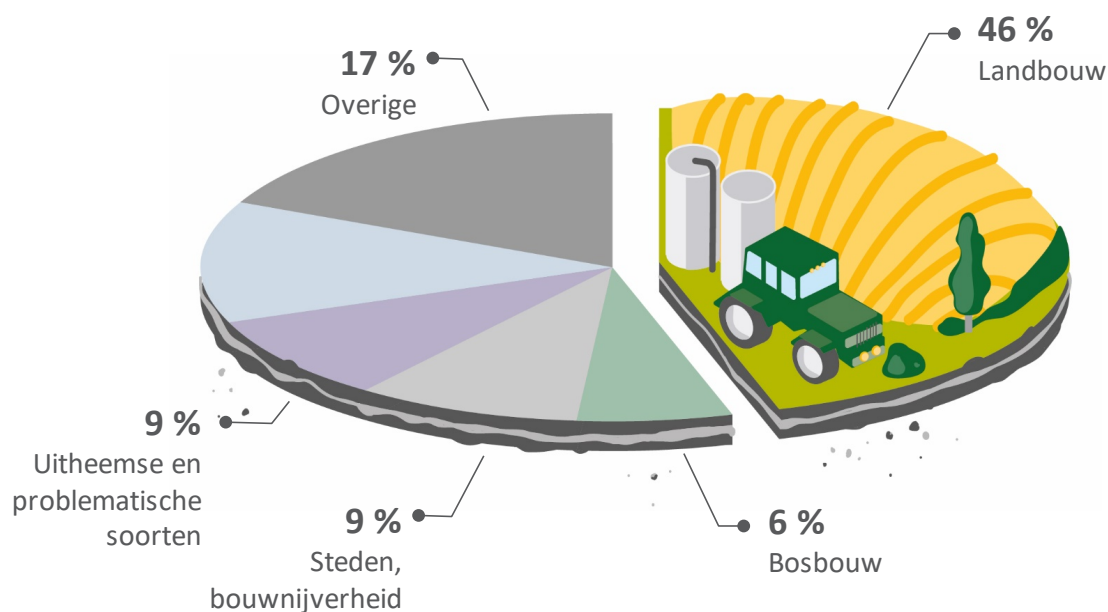
Bron: ERK, op basis van gegevens van het EEA (2019).

05 Natura 2000 is een netwerk van de voornaamste broed- en rustplaatsen voor zeldzame en bedreigde soorten en enkele zeldzame typen natuurlijke habitats in de EU. Uit de meest recente verslagleggingscyclus voor Natura 2000 en de daarmee verband houdende habitat- en vogelrichtlijnen in het kader waarvan de toestand van soorten en habitats van EU-belang in de periode 2013-2018 werd gemeten, blijkt dat de situatie is verslechterd ten opzichte van 2007-2012: het aandeel habitats met een “ongunstige” staat van instandhouding is gestegen van 69 % naar 72 %⁹. Het EEA meldde in 2019¹⁰ dat de landbouw veruit de voornaamste bedreiging vormde voor de in het kader van Natura 2000 beschermde graslandhabitats (zie [figuur 4](#)).

⁹ <https://www.eea.europa.eu/themes/biodiversity/state-of-nature-in-the-eu/article-17-national-summary-dashboards/conservation-status-and-trends>.

¹⁰ EEA: “The European environment – state and outlook 2020”, 2019.

Figuur 4 — Voornaamste belasting voor graslandhabitats in Natura 2000-gebieden



Bron: ERK, op basis van gegevens van het EEA (2019).

06 De situatie inzake biodiversiteit in Europa verschilt van lidstaat tot lidstaat, en de lidstaten staan dan ook voor verschillende uitdagingen. Zo is in Bulgarije en Roemenië, die in het algemeen nog altijd worden beschouwd als landen met een rijke biodiversiteit (dankzij onder meer traditionele, niet-intensieve landbouwpraktijken en kleinere landbouwbedrijven), in sommige studies geconcludeerd dat het voldoende was om de bestaande biodiversiteitstoestand te handhaven¹¹. In andere lidstaten, zoals Nederland en Duitsland, waar intensieve landbouw veel meer voorkomt, is het volgens wetenschappers noodzakelijk om de biodiversiteit te herstellen in gebieden waar soorten en waardevolle natuurlijke habitats in de afgelopen decennia zijn verdwenen¹².

07 In maart 2020 heeft de Commissie een evaluatieverslag gepubliceerd over de impact van het GLB op habitats, landschappen en biodiversiteit¹³. Volgens het

¹¹ Sutcliffe et al.: “Harnessing the biodiversity value of central and eastern European farmland”, *Diversity and Distributions*, 21, 2015.

¹² Erisman et al.: “Agriculture and biodiversity: a better balance benefits both”, *AIMS Agriculture and Food*, 1(2), 2016; BfN: “Agriculture Report: Biological diversity in agricultural landscapes”, 2017.

¹³ Alliance Environnement: “Evaluation of the impact of the CAP on habitats, landscapes, biodiversity”, november 2019.

evaluatieverslag was een algemene effectbeoordeling niet mogelijk wegens het ontbreken van geschikte monitoringgegevens. In het evaluatieverslag werd geconcludeerd dat de lidstaten onvoldoende gebruik hebben gemaakt van de beschikbare GLB-instrumenten om seminatuurlijke elementen, met name grasland, te beschermen, of om ervoor te zorgen dat alle seminatuurlijke habitats die landbouwkundig geëxploiteerd zouden kunnen worden, in aanmerking komen voor rechtstreekse betalingen. Ook werd hierin vastgesteld dat de lidstaten gebruik hadden kunnen maken van een breder scala aan GLB-maatregelen ter ondersteuning van de co-existentie van landbouw en biodiversiteit. Daarnaast zijn de opzet en financiering van agromilieuklimaatmaatregelen, waarmee steun wordt verleend aan intensieve landbouwbedrijven, onvoldoende aantrekkelijk gebleken om de nodige veranderingen in het beheer te bewerkstelligen ter verbetering van de biodiversiteitsprestaties.

08 De invloed van het GLB op de toestand van de biodiversiteit van landbouwgrond voor de hele EU is onbekend. In een in 2019 gepubliceerde studie¹⁴ over de situatie in Tsjechië werd echter aangetoond dat de landbouw na de toetreding van het land tot de EU in 2004 aanzienlijk werd geïntensiveerd en dat de populaties van akker- en weidevogels sinds diezelfde datum zijn afgenomen. De Deense vereniging van landbouwers heeft inmiddels vastgesteld dat de sterke daling van insectenpopulaties, zoals beschreven in twee Duitse studies uit 2017 (zie paragraaf 02) en 2019¹⁵, zeer nauw verband hield met de intrekking van de verplichting tot braaklegging in de GLB-regels van 2009¹⁶. De Europese Economische Gemeenschap had de braakleggingsregeling in 1988 ingevoerd om de in Europa geproduceerde grote en dure overschotten in het kader van het stelsel van gegarandeerde prijzen van het GLB te verminderen en milieuvoordelen te realiseren. Landbouwers waren verplicht een gedeelte van hun akkers uit de intensieve productie te nemen.

¹⁴ Reif et al.: “Collapse of farmland bird populations in an Eastern European country following its EU accession”, *Conservation Letters*, 2019.

¹⁵ Seibold et al.: “Arthropod decline in grasslands and forests is associated with drivers at landscape level”, *Nature*, 2019.

¹⁶ Deter, A.: “Insektenrückgang: Dänischer Bauernverband sieht Zusammenhang mit EU-Agrarpolitik”, *TopAgrar Premium*, 2019.

Internationale en EU-maatregelen om het biodiversiteitsverlies te stoppen

09 De EU en de lidstaten hebben in 1992 en 1993 het Verdrag van de Verenigde Naties inzake biologische diversiteit (VBD) ondertekend. De Europese Raad (de Raad) heeft het VBD in 1993 goedgekeurd¹⁷. Alle partijen bij het VBD, waaronder de EU en haar lidstaten, hebben zich er in 2010 toe verbonden de Aichi-biodiversiteitsdoelen te verwezenlijken, waarin een mondiaal kader wordt geschetst voor prioritaire maatregelen inzake biodiversiteit voor de periode tot 2020. Het belangrijkste coördinatiemechanisme in de EU is de Groep internationale milieuvraagstukken (biodiversiteit) van de Raad. De Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling en de 17 duurzameontwikkelingsdoelstellingen (Sustainable Development Goals, SDG's) daarvan, die door de VN in 2015 werden vastgesteld, hebben ook een nieuwe impuls gegeven aan de biodiversiteit. De voornaamste Aichi-biodiversiteitsdoelen en SDG's die van belang zijn voor de biodiversiteit van landbouwgrond zijn weergegeven in *figuur 5*.

Figuur 5 — Voornaamste Aichi-biodiversiteitsdoelen voor 2020 en SDG's voor 2030 die van belang zijn voor de landbouw



Bron: ERK, op basis van VN-publicaties.

¹⁷ Besluit van de Raad van 25 oktober 1993 betreffende de sluiting van het Verdrag inzake biologische diversiteit (93/626/EEG).

10 Om haar verplichtingen in het kader van het VBD na te komen, heeft de Commissie in 1998 een mededeling over een Europese biodiversiteitsstrategie vastgesteld. In 2001 stelde zij haar eerste actieplan op, dat zij in 2006 actualiseerde en vervolgens in 2011 verving door een EU-biodiversiteitsstrategie voor de periode tot 2020. De Raad en het Europees Parlement hebben (in respectievelijk 2011¹⁸ en 2012¹⁹) hun goedkeuring gehecht aan de strategie, die zes streefdoelen bevat. Streefdoel 3 is gericht op het vergroten van de bijdrage van de land- en bosbouw aan de instandhouding en verbetering van de biodiversiteit. Streefdoel 3a, het landbouwstreefdoel, omvat een algemene toezegging, drie acties en vijf subacties (zie [figuur 6](#)).

Figuur 6 — Landbouwstreefdoel 3a van de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020 en daaraan gerelateerde acties



Bron: ERK, op basis van informatie van de Commissie.

11 Bij de Commissie heeft het directoraat-generaal Milieu (DG ENV) de eindverantwoordelijkheid voor het voorstellen en uitvoeren van milieuwetgeving en -beleid. Het directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling (DG AGRI) houdt zich bezig met landbouwwetgeving en -beleid. Om het streefdoel te bereiken, zijn de lidstaten verplicht inspanningen te leveren en hierop toe te zien.

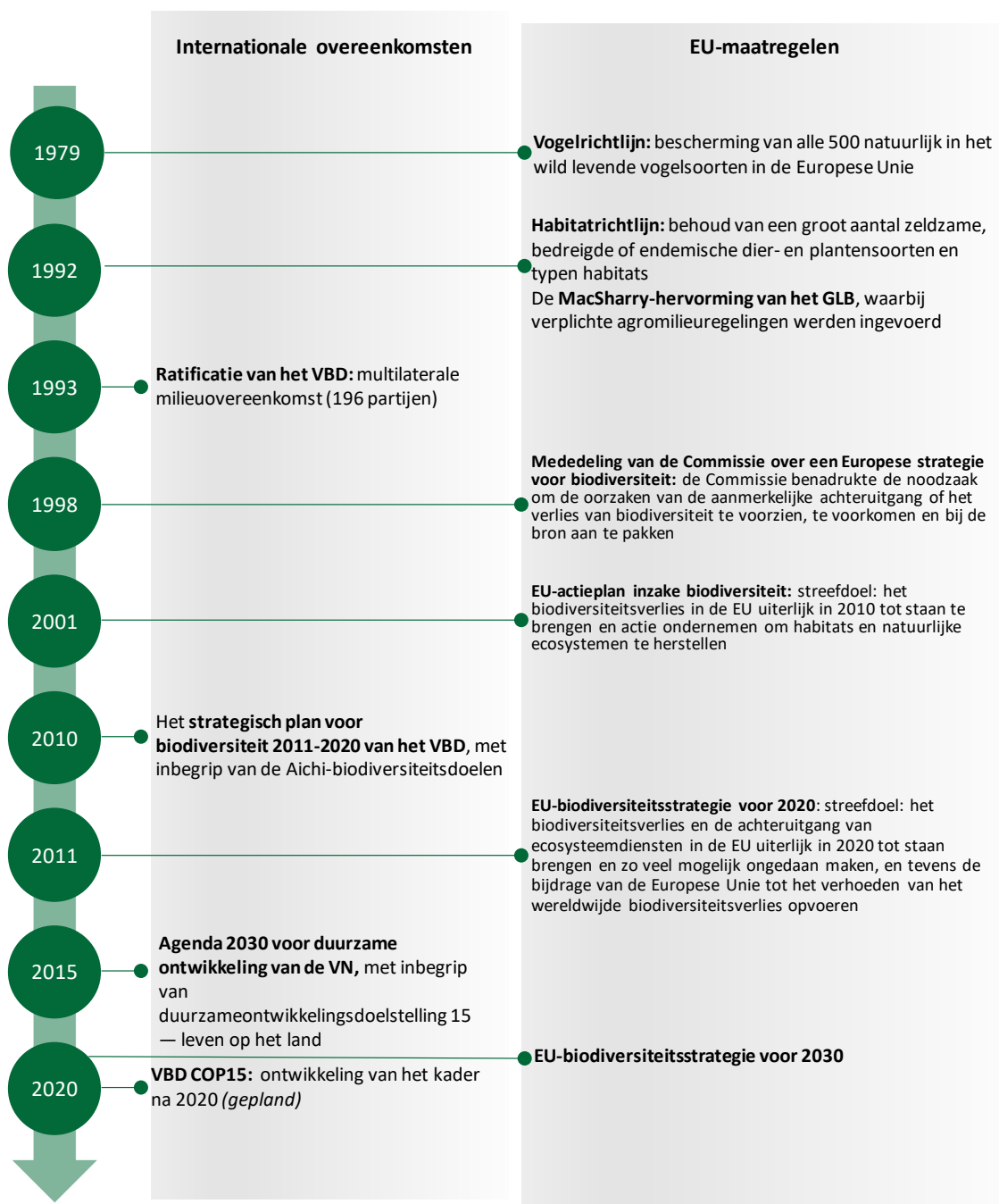
12 Aangezien de huidige biodiversiteitsstrategie dit jaar ten einde zal lopen, kondigde de Commissie in haar [Europese Green Deal](#) aan dat zij voornemens was voor de periode tot 2030 een nieuwe strategie te publiceren. De nieuwe strategie werd in mei 2020 gepubliceerd. Hierin worden algemene beginselen uiteengezet en wordt de achtergrond geschetst voor de VBD-conferentie van de partijen (COP15). Om de

¹⁸ EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020 – Conclusies die de Raad (Milieu) op 21 juni 2011 heeft aangenomen (ST11978/11).

¹⁹ Resolutie van het Europees Parlement van 20 april 2012 over onze levensverzekering, ons natuurlijk kapitaal: een EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020 (2011/2307(INI)).

nieuwe strategie praktisch vorm te geven, is de Commissie van plan om in 2021 follow-upacties en -maatregelen uit te brengen.

Figuur 7 — Internationale overeenkomsten en EU-maatregelen inzake biodiversiteit



Bron: ERK.

13 De EU stelt milieu- en landbouwnormen vast door middel van EU-wetgeving en financiële ondersteuning van de landbouwsector. Voor de periode 2014-2020 meldt de Commissie dat zij 8,1 % van de EU-begroting (86 miljard EUR) aan biodiversiteit heeft toegewezen. De Commissie maakt in haar [begrotingsraming 2020](#) bekend dat de

biodiversiteitsfinanciering in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) 66 miljard EUR (77 % van de uitgaven voor biodiversiteit) voor de hele periode 2014-2020 zal bedragen.

Reikwijdte en aanpak van de controle

14 Het doel van deze controle was om de rol van het GLB te beoordelen bij de instandhouding en verbetering van de biodiversiteit in het kader van streefdoel 3a van de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020. We hebben dit onderwerp gekozen vanwege het hoge tempo van biodiversiteitsverlies in Europa, de belangrijke rol die de landbouw bij dit verlies speelt, het grote aandeel van de EU-begroting dat naar het GLB gaat en de recente negatieve beoordelingen van de manier waarop de strategie, en met name het landbouwstreefdoel, in de EU zijn uitgevoerd. Dit speciaal verslag vormt een aanvulling op ons speciaal verslag over Natura 2000²⁰.

15 Ons doel was om aanbevelingen te doen als input voor de huidige wetgevingsvoorbereidingen voor het GLB 2021-2027, de nieuwe EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 en de discussie en besluitvorming tijdens de COP15. De inhoud van de nieuwe strategie en de mate waarin de EU vooruitgang heeft geboekt met haar internationale verplichtingen inzake biodiversiteit maakten geen deel uit van de controle. De controle heeft ook geen betrekking op bestuivende insecten, aangezien wij hierover een afzonderlijk verslag zullen uitbrengen. De geschatte rechtstreekse jaarlijkse bijdrage van bestuivende insecten aan de Europese landbouw bedraagt 15 miljard EUR²¹.

16 De controle had betrekking op de opzet, uitvoering, resultaten en monitoring van EU-maatregelen om het biodiversiteitsverlies op landbouwgrond in de EU tot staan te brengen. Wij richtten ons op de componenten van de EU- en nationale biodiversiteitsstrategieën die van belang zijn voor de landbouw, en op de uitvoering daarvan door middel van diverse instrumenten, met name het GLB. Wij hebben vooral gekeken naar de huidige programmeringsperiode (2014-2020), maar we hebben ter vergelijking ook de opzet, de uitvoering en de resultaten van overeenkomstige GLB-instrumenten uit de vorige periode (2007-2013) onderzocht. Ten slotte hebben wij rekening gehouden met de wetgevingsvoorstellen van de Commissie voor het GLB voor de periode na 2020.

²⁰ Zie Speciaal verslag nr. 01/2017 van de ERK: [Meer inspanningen nodig om het Natura 2000-netwerk zo te ontwikkelen dat het volledige potentieel ervan wordt gerealiseerd](#).

²¹ Potts et al., "Status and trends of European pollinators. Key findings of the STEP project", 14 januari 2015.

17 De belangrijkste controlevraag luidde: “Heeft het GLB een positieve bijdrage geleverd aan de instandhouding en verbetering van de biodiversiteit?” Om deze vraag te beantwoorden, beoordeelden wij:

- o of de EU haar biodiversiteitsstrategie en het rechtskader van het GLB voor 2014-2020 zodanig heeft opgezet dat de biodiversiteit beter in stand wordt gehouden, en hoe de Commissie de vooruitgang in de richting van het landbouwstreefdoel voor 2020 van haar biodiversiteitsstrategie heeft gemonitord en geëvalueerd;
- o of rechtstreekse betalingen een aantoonbaar positieve impact hebben gehad tijdens de GLB-periode 2014-2020, en
- o of de maatregelen in de periode 2014-2020 voor plattelandsontwikkeling in het kader van het GLB, met name via agromilieuklimaatmaatregelen, zijn gericht op biodiversiteit.

18 We verzamelden controle-informatie aan de hand van:

- o een evaluatie van gegevens en documenten, met inbegrip van wetenschappelijke, strategische, wetgevings- en beleidsdocumenten en richtsnoeren, met betrekking tot de biodiversiteit van landbouwgrond in de EU en in een steekproef van lidstaten en regio's;
- o vraaggесprekken met personeel van vijf directoraten-generaal van de Commissie (Landbouw en Plattelandsontwikkeling, Milieu, Eurostat, het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek, Onderzoek en Innovatie) en het Europees Milieuagentschap, vertegenwoordigers van ngo's (BirdLife Europe, COPA-COGECA, IEEP (Brussel), Eurogroup for Animals) en van nationale en regionale autoriteiten, landbouwersorganisaties en andere entiteiten;
- o bezoeken aan vijf lidstaten met verschillende biodiversiteits-, landbouw- en landschapsprofielen (Cyprus, Duitsland, Ierland, Polen en Roemenië);
- o bezoeken aan landbouwbedrijven en besprekingen met 78 landbouwers in 14 lidstaten (zie [bijlage I](#));
- o een enquête onder de nationale en regionale autoriteiten van negen andere lidstaten/regio's (zie [bijlage I](#) voor nadere bijzonderheden).

Daarnaast hebben we in oktober 2019 een paneldiscussie over de biodiversiteit van landbouwgrond georganiseerd met wetenschappelijke, beleids- en administratieve deskundigen op dit gebied. Het panel heeft ons geholpen onze controlebevindingen te

verifiëren en uit te werken. Personeel van DG AGRI en DG ENV heeft de besprekingen bijgewoond.

Opmerkingen

Hiaten in de opzet, coördinatie met het GLB, en monitoring van de EU-biodiversiteitsstrategie

19 Wij hebben onderzocht of het landbouwstreefdoel van de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020 specifiek, meetbaar, haalbaar, relevant en tijdgebonden is en of de maatregelen van de EU daarmee in overeenstemming zijn. We zijn ook nagegaan of de wetgeving van het GLB 2014-2020 is afgestemd op de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020 en de nationale initiatieven en of de monitoring door de Commissie betrouwbare informatie oplevert over de uitgaven van de EU op het gebied van biodiversiteit.

De biodiversiteitsstrategie van de EU is niet strikt genoeg wat betreft streefdoel 3a en de daaraan gerelateerde indicatoren vertonen tekortkomingen

20 Zoals blijkt uit [figuur 6](#) bestaat de EU-strategie uit streefdoelen en acties. De strategie is vastgesteld voor een periode van tien jaar, terwijl de EU-begroting en het landbouwbeleidskader een beleidscyclus van zeven jaar volgen. In de effectbeoordeling van 2011 bij de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020 van de Commissie wordt gesteld dat het indicatieve landbouwstreefdoel (3a) concreet vorm zou moeten krijgen in de opzet van de GLB-hervorming om het biodiversiteitsstreefdoel voor 2020 te verwezenlijken²². De prestaties van de GLB-maatregelen voor 2014-2020 worden getoetst aan drie doelstellingen, waaronder duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en klimaatactie, met de klemtoon op uitstoot van broeikasgassen, biodiversiteit, bodem en water²³.

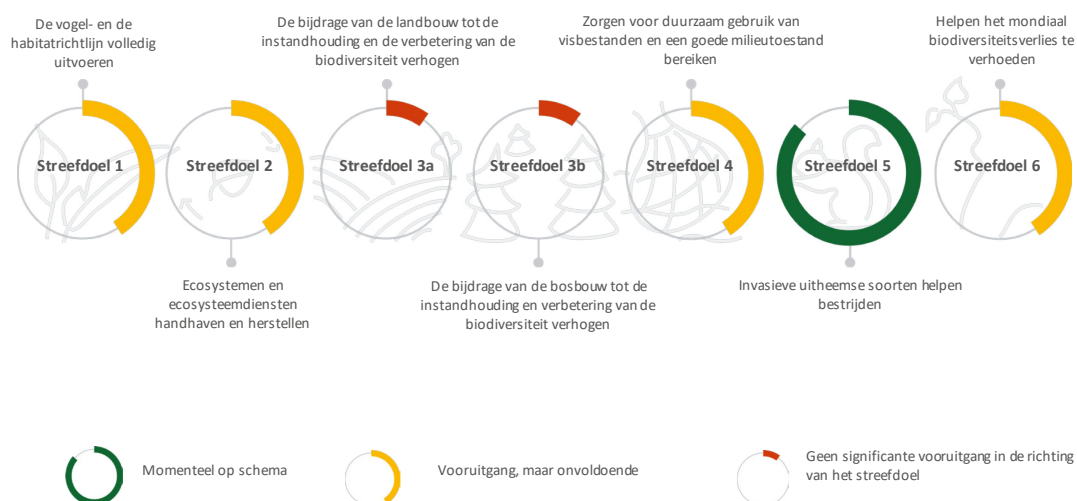
21 De Commissie stelde in haar [tussentijdse evaluatie](#) van 2015 inzake de biodiversiteitsstrategie voor 2020 dat er geen significante vooruitgang was geboekt, met name in de richting van streefdoel 3 inzake landbouw (streefdoel 3a) en bossen (streefdoel 3b), en dat er “[grotere inspanningen](#)” nodig waren om de termijnen te

²² Commissie: “Impact Assessment Accompanying the Communication—Our Life Insurance, Our Natural Capital: an EU Biodiversity Strategy to 2020”, SEC(2011) 540 final.

²³ Artikel 110, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1306/2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

halen (zie [figuur 8](#)). Uit recente wetenschappelijke bevindingen²⁴ blijkt ook, zoals in de paragrafen [03-05](#) is gerapporteerd, dat er sinds 2015 geen sprake is geweest van een meetbare algemene verbetering in de richting van streefdoel 3 en dat deze in 2020 niet zal worden bereikt.

Figuur 8 — Tussentijdse evaluatie van de zes streefdoelen van de biodiversiteitsstrategie



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie van 2015.

22 De Commissie heeft haar GLB-wetgevingsvoorstellen voor de periode na 2020 in 2018 ingediend. Een van de negen specifieke doelstellingen is dat het GLB bijdraagt tot de bescherming van de biodiversiteit, ecosystemendiensten versterkt en habitats en landschappen instandhoudt²⁵. Door het tijdschema voor de nieuwe biodiversiteitsstrategie voor 2030 (een algemeen overzicht in 2020, gevolgd door een actieplan in 2021) dat tijde van de controle gold, was het moeilijk om bij het opstellen

²⁴ Zie bijv. Langhout, W.: “[The EU Biodiversity Strategy to 2020. Progress report 2011-2018](#)”, 2019; Simoncini et al.: “Constraints and opportunities for mainstreaming biodiversity and ecosystem services in the EU’s Common Agricultural Policy: Insights from the IPBES assessment for Europe and Central Asia”, *Land Use Policy*, Volume 88, 2019; EEA: “The European Environment – state and outlook 2020”, 2019.

²⁵ Artikel 6, lid 1, onder f van het 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 (Elfpo) worden gefinancierd, COM(2018) 392 final.

van GLB-maatregelen voor de EU rekening te houden met de nieuwe strategie. Deze zal echter beschikbaar zijn voor de lidstaten wanneer zij hun eigen strategische GLB-plannen opstellen in 2021.

23 Het landbouwstreefdoel (3a) van de strategie voor 2020 wordt uitgesplitst in afzonderlijke actiegebieden en heeft een duidelijke termijn; daarom zijn wij van oordeel dat het specifiek en tijdgebonden is. Het vertoont echter tekortkomingen wat betreft de haalbaarheid en relevantie ervan en is zelf niet gekwantificeerd, wat de mogelijkheden voor het meten van de bereikte resultaten beperkt. In plaats daarvan wordt in de strategie bepaald dat het landbouwstreefdoel ook moet bijdragen aan de streefdoelen 1 en 2, die wel streefwaarden hebben. Streefdoel 1 heeft betrekking op Natura 2000-gebieden en is meetbaar. In dit streefdoel staat dat er voor de onder natuurwetgeving van de EU vallende soorten en habitats tegen 2020 100 % meer habitatbeoordelingen en 50 % meer soortenbeoordelingen een veilige of verbeterde staat van instandhouding te zien moeten geven. Streefdoel 2 omvat de doelstelling om “ten minste 15 % van de aangetaste ecosystemen te herstellen”. Uit de strategie blijkt niet hoe de verwezenlijking van de 15 %-doelstelling of de bijdrage van de landbouw kan worden gemeten. In de tussentijdse evaluatie van de strategie voor 2020 verklaarde de Commissie dat het streefdoel voor het herstel van waterlichamen “waarschijnlijk” was bereikt (herstel van 18 %), maar zij vermeldde in deze evaluatie geen percentage voor andere ecosystemen.

24 In 2005 is de Commissie begonnen met de vaststelling van “Europese biodiversiteitsindicatoren” (Streamlined European Biodiversity Indicators, SEBI’s), om de vooruitgang in de richting van de biodiversiteitsdoelstellingen van de EU te beoordelen. De SEBI’s die het meest relevant zijn voor het landbouwstreefdoel en/of de biodiversiteit van landbouwgrond zijn opgenomen in [bijlage II](#). De Commissie heeft vijf van deze indicatoren regelmatig geactualiseerd, maar acht ervan zijn al zes jaar of langer ongewijzigd. Zo weerspiegelen de meest recente beschikbare gegevens voor “genetische diversiteit van vee” de situatie in 2005 en bestrijken zij slechts vijf lidstaten, terwijl de indicator “gebied met een hoge natuurwaarde” de situatie in 2006 weergeeft. Door deze ontbrekende gegevens is het niet mogelijk om de voortgang van de SEBI’s als geheel te meten. Drie regelmatig geactualiseerde indicatoren vertonen een ongunstige trend (akker- en weidevogels, graslandhabitats) of stabiliseren zich (vlinders). De overige twee kunnen niet worden gebruikt om trends te monitoren. In het eerste geval (soorten van Europees belang) werden de resultaten vertekend door een verandering van methode en in het tweede (stikstofbalans) komen de meest recente gegevens uit 2015.

25 Indicatoren voor de monitoring van de impact van het GLB op de biodiversiteit worden aangetroffen bij agromilieu-indicatoren en het gemeenschappelijk monitoring- en evaluatiekader (GMEK). De Commissie gebruikt bijvoorbeeld de indicatoren voor landbouw en landbouwgrond met een “hoge natuurwaarde” (HNW) voor de meting van de biodiversiteit van landbouwgrond in de EU in het kader van het GLB 2014-2020 (zie [bijlage II](#)). Afgezien van het behoud van de biodiversiteit door middel van laagintensieve landbouw, wordt met HNW-landbouw gestreefd naar maatschappelijke en milieuvoordelen zoals koolstofopslag, schoon water, preventie van ongecontroleerde natuurbranden, grotere genetische diversiteit en bescherming van culturele waarden. Zoals blijkt uit [bijlage II](#), omvatten alle drie reeksen indicatoren het begrip “HNW”.

26 De Commissie had drie HNW-gerelateerde indicatoren opgenomen in het GMEK voor 2007-2013. In de periode 2014-2020 heeft zij een HNW-landbouwindicator behouden die wordt gebruikt om zowel de context als de impact weer te geven. Volgens een [enquête van de Commissie](#) hadden zes lidstaten (Tsjechië, Griekenland, Frankrijk, Letland, Malta en Roemenië) en nog eens 24 EU-regio's in België, Spanje, Italië en Portugal, in 2017 noch landbouw met een HNW in kaart gebracht, noch de aanzet gegeven tot regelmatige monitoring. In de meest recente voortgangsverslagen inzake plattelandsontwikkeling van de lidstaten en de regio's aan de Commissie (juni 2019) wordt de situatie bevestigd: slechts twee derde van de verslagen bevat gekwantificeerde informatie over HNW-landbouwgrond. Sommige nationale en regionale overheden, zoals die van Cyprus of Duitsland, hebben hun eigen instrumenten voor het verzamelen van HNW-gegevens opgezet. De HNW-indicatorwaarden zijn niet vergelijkbaar tussen de lidstaten, maar geven de omschrijving door de lidstaat weer. De Commissie heeft de HNW-indicator niet in het GLB-kader na 2020 opgenomen.

27 In de effectbeoordeling²⁶ voorafgaand aan de wetgevingsvoorstellen van de Commissie voor het GLB 2014-2020 werd erkend dat het belangrijk is biodiversiteitsvraagstukken op te nemen in de landbouwsector om te voldoen aan het landbouwstreefdoel van de biodiversiteitsstrategie. De Commissie merkt in haar beoordeling op dat zij een belangrijke bijdrage aan de strategie verwachtte van de “vergroeningscomponent” van de rechtstreekse betalingen in het kader van het GLB (zie de paragrafen [51-60](#)). De Commissie en de lidstaten voeren de landbouwacties in het kader van de EU-biodiversiteitsstrategie met name uit door middel van

²⁶ Commissie: “Common Agricultural Policy towards 2020”, SEC(2011) 1153.

rechtstreekse betalingen (actie 8) en programma's voor plattelandontwikkeling (actie 9) (zie [figuur 9](#)).

Figuur 9 — GLB-instrumenten en het verband ervan met de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020

GLB-instrumenten		Biodiversiteits-streefdoel 3a
Cumulatieve potentiële biodiversiteitsvoordelen	Plattelandontwikkeling Aandachtsgebied 4a • Uitgevoerd aan de hand van programma's voor plattelandontwikkeling • Vrijwillig, vergoed • Hoogste potentiële biodiversiteitsvoordelen	Actie 9 Actie 10
	Vergroening • Uitgevoerd aan de hand van rechtstreekse betalingen • Verplicht met financiële steun (sommige landbouwers zijn vrijgesteld)	Actie 8a
	Randvoorwaarden • Vormen de basisvereisten • Beheerd door uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen en goede landbouw- en milieucondities	Actie 8b

Bron: ERK.

Geen EU-strategie voor het behoud van genetische diversiteit

28 Op grond van actie 10 van de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020 moest de Commissie het gebruik van agromilieuklimaatmaatregelen ter ondersteuning van het behoud van de genetische diversiteit aanmoedigen en nagaan of er ruimte is om een daaraan gerelateerde strategie te ontwikkelen (zie [figuur 10](#)).

Figuur 10 — Actie 10 van de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020



Actie 10: de genetische diversiteit van de Europese landbouw bewaren

De Commissie en de lidstaten moedigen het **gebruik van agromilieumaatregelen** ter ondersteuning van de genetische diversiteit in de landbouw aan en gaan na of er ruimte is om **een strategie** voor de instandhouding van de genetische diversiteit te **ontwikkelen**.

Bron: ERK.

29 De toenemende uniformiteit van voedselproductiesystemen en ons eenzijdige voedingspatroon hebben niet alleen bijgedragen aan de achteruitgang van de biodiversiteit, maar hebben ook andere ongewenste gevolgen²⁷. Minder genetische hulpbronnen betekent minder natuurlijke weerstand tegen plaagorganismen, ziekten en ingrijpende veranderingen in het milieu²⁸.

30 De Commissie blijft de nationale inspanningen ondersteunen om het verlies van genetische diversiteit om te keren door middel van agromilieuklimaatmaatregelen en onderzoeksprojecten. Lidstaten als Polen, Denemarken en Estland hebben nationale strategieën of programma's voor de genetische diversiteit van dieren of planten ontwikkeld. In een studie uit 2016 die in opdracht van de Commissie werd uitgevoerd, werd aanbevolen dat de EU een alomvattende strategie ontwikkelt die in overeenstemming is met haar biodiversiteitsstrategie, voor het behoud en duurzaam gebruik van genetische diversiteit²⁹. In de studie werd de intensivering van de landbouw aangemerkt als de belangrijkste oorzaak van de achteruitgang, omdat de nadruk daarbij ligt op hoogproductieve rassen en nieuwe patronen van grondgebruik (met een sterke daling van de begrazing), wat ertoe zou leiden dat bijna 50 % van alle Europese veerassen uitsterft of de bedreigde of kritieke status krijgt. Acht van de negen door ons ondervraagde autoriteiten waren voorstander van een strategie voor het behoud van genetische diversiteit.

De Commissie overschat hoeveel zij aan biodiversiteit uitgeeft

31 De Commissie monitort jaarlijks hoeveel zij voor biodiversiteit in haar begroting opneemt, maar heeft in dit verband geen streefcijfer. Zij publiceert de cijfers voor de biodiversiteitsfinanciering in haar verslagen aan het VBD en jaarlijks in het ontwerp van algemene begroting van de EU. In 2019 en 2020 was de EU voornemens om ongeveer 8 % van haar totale begroting aan biodiversiteit te besteden (ongeveer 13,5 miljard EUR per jaar). Het aandeel van het GLB hierin bedraagt 10,3 miljard EUR per jaar. De Commissie past coëfficiënten van 0 %, 40 % en 100 % toe die zijn ontleend aan de "Rio-indicatoren" van de Organisatie voor Economische Samenwerking en

²⁷ FAO: "The Second Report on the State of the World's Plant Genetic Resources for Food and Agriculture", 2010; FAO: "The State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture", 2019.

²⁸ EEA: "The European environment – state and outlook 2020", 2019.

²⁹ Commission "Preparatory action on EU plant and animal genetic resources", Final Report, 2016.

Ontwikkeling (OESO). De criteria van de Commissie voor deze coëfficiënten zijn minder conservatief dan die van de OESO (zie [tabel 1](#)).

Tabel 1 — OESO-categorieën en EU-biodiversiteitscoëfficiënten

OESO		EU	
Categorie	Activiteiten	Coëfficiënt voor de financiering van biodiversiteit	Gehanteerde criteria
2	Uitgaven voor activiteiten waarvan biodiversiteit de voornaamste (primaire) doelstelling is	100 %	De steun levert een aanzienlijke bijdrage aan de biodiversiteitsdoelstellingen
1	Uitgaven voor activiteiten waarvan biodiversiteit een belangrijke , maar niet de voornaamste doelstelling is	40 %	De steun levert een bescheiden bijdrage aan de biodiversiteit
0	Uitgaven die niet op biodiversiteit zijn gericht	0 %	De bijdrage van de steun is gering

Bron: ERK, op basis van een onderzoek naar de financiering van biodiversiteit en naar het traceren van uitgaven in verband met biodiversiteit in de EU-begroting, Commissie, 2017 en de raming voor 2020, Commissie, 2019.

32 Uit [figuur 11](#) blijkt hoe de Commissie deze coëfficiënten toepast op de GLB-uitgaven. De Commissie monitort en compenseert geen uitgaven voor regelingen die een negatieve impact kunnen hebben op de biodiversiteit van landbouwgrond.

Figuur 11 — Overzicht van de methode die de Commissie gebruikt om de financiering van biodiversiteit uit het GLB te berekenen

	Element	EU-biodiversiteitscoëfficiënt	Geplande bijdrage aan biodiversiteit in 2019
Rechtstreekse betalingen	Vergroening (30 % van de rechtstreekse betalingen)	✗ 40 % =	5,9 miljard EUR van 43,2 miljard EUR (d.w.z. ≈ 14 %)
	Randvoorwaarden (7 % van de rechtstreekse betalingen)	✗ 40 % =	
	Resterende 63 % van de rechtstreekse betalingen	✗ 0 % =	
Plattelandsontwikkeling	Prioriteit 4 (herstel, instandhouding en verbetering van ecosystemen, exclusief de bedragen voor gebieden met natuurlijke beperkingen)	✗ 100 % =	4,4 miljard EUR van 14,7 miljard EUR (d.w.z. ≈ 30 %)
	Aandachtsgebied 5e (het bevorderen van koolstofbehoud en -vastlegging)	✗ 40 % =	
	Overige	✗ 0 % =	

Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

33 De Commissie past, in overeenstemming met de aanpak van de OESO, een coëfficiënt van 100 % toe op de uitgaven voor plattelandsontwikkeling voor het “herstellen, in stand houden en verbeteren van de biodiversiteit” (aandachtsgebied 4a), dat specifiek is gericht op biodiversiteit. Zij past ook een coëfficiënt van 100 % toe op de uitgaven voor “het verbeteren van het waterbeheer” (4b) en “het voorkomen van bodemerosie en het verbeteren van bodembeheer” (4c). Deze twee aandachtsgebieden voldoen niet aan de criteria voor de coëfficiënt van 100 % aangezien biodiversiteit niet hun hoofddoelstelling is.

34 De Commissie past een coëfficiënt van 40 % toe op alle vergroeningsbetalingen, hoewel de positieve impact hiervan op de biodiversiteit van landbouwgrond niet duidelijk kan worden aangetoond (zie de paragrafen 51-60). Bovendien zijn vergroeningsvereisten over het algemeen niet zo zwaar en weerspiegelen zij grotendeels de normale landbouwpraktijken. Wij raamden in ons [speciaal verslag nr. 21/2017: “Vergroening: een complexere inkomenssteunregeling, die vanuit milieuoogpunt nog niet doeltreffend is”](#) dat landbouwers de vergroeningselementen slechts op ongeveer 3,5 % van het bouwland tot stand hebben gebracht, d.w.z. niet meer dan 2 % van de totale EU-landbouwgrond. Daarnaast hebben nieuwe

vergroeningsvereisten met betrekking tot blijvend grasland bij slechts 1,5 % van de EU-landbouwgrond geleid tot een verandering in landbouwpraktijken.

35 De impact van het randvoorwaardenelement, een sanctiesysteem, op de biodiversiteit van landbouwgrond roept een aantal vragen op en wordt nader besproken in de paragrafen **41-50**. Om rekening te houden met de bijdrage van de randvoorwaarden past de Commissie een coëfficiënt van 40 % toe op 10 % van de overige componenten van de rechtstreekse betalingen (ongeveer 70 % van de rechtstreekse betalingen; zie **figuur 14**). Deze coëfficiënt wordt niet toegepast op regelingen voor plattelandsontwikkeling, zoals financiering voor gebieden met natuurlijke of specifieke beperkingen, die niet gunstiger is voor de biodiversiteit van landbouwgrond dan de basisbetalingsregeling. Met de coëfficiënten voor de randvoorwaarden kan de bijdrage van de randvoorwaarden over het algemeen te hoog worden ingeschat.

36 Cyprus, Ierland en Duitsland vonden de methode van de Commissie niet nauwkeurig. Ierland en Duitsland hebben er bij de ontwikkeling van hun eigen monitoringsystemen voor biodiversiteit dan ook geen gebruik van gemaakt. Zij hebben ieder één monitoringexercitie op basis van wetenschappelijk bewijs uitgevoerd. In zijn nationale evaluatie van de uitgaven voor biodiversiteit heeft Ierland zes coëfficiënten toegepast (0 %, 5 %, 25 %, 50 %, 75 % en 100 %).

37 Wij zijn van mening dat de kwantificering door de Commissie van ongeveer 10 miljard EUR als gevolg van het gebruik van slechts drie coëfficiënten (0 %, 40 % en 100 %), niet volledig solide en betrouwbaar is. Onze bevindingen stemmen overeen met die in onafhankelijke studies die in 2015³⁰ en 2017³¹ zijn uitgevoerd.

De meeste financiering van het GLB heeft weinig positieve gevolgen voor de biodiversiteit

38 Wij hebben onderzocht of rechtstreekse betalingen, met inbegrip van vergroening en de randvoorwaarden, in de periode 2014-2020 een meetbare positieve impact op de biodiversiteit hebben gehad, zoals vereist op grond van actie 8 van de EU-strategie. Actie 8 is opgesplitst in twee subacties (zie **figuur 12**).

³⁰ Medarova-Bergstrom et al.: "Tracking Biodiversity Expenditure in the EU Budget, Final Report for the Commission", 2014.

³¹ Ernst&Young: "Study on biodiversity financing and tracking biodiversity-related expenditures in the EU budget", 2017.

Figuur 12 — Actie 8 van de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020 en de bijbehorende subacties



Actie 8: zorgen voor een betere vergoeding voor collectieve milieugoederen via de directe betalingen in het kader van het GLB van de EU

8a) De Commissie dient een voorstel in om de **rechtstreekse betalingen in het kader van het GLB** te gebruiken om de **levering van collectieve milieugoederen** die verder gaan dan de randvoorwaarden te belonen.

8b) De Commissie dient een voorstel in volgens welk de **GLMC-randvoorwaarden** worden verbeterd en vereenvoudigd en overweegt om de **kaderrichtlijn water** op te nemen in het toepassingsgebied van de randvoorwaarden [...]

Bron: ERK.

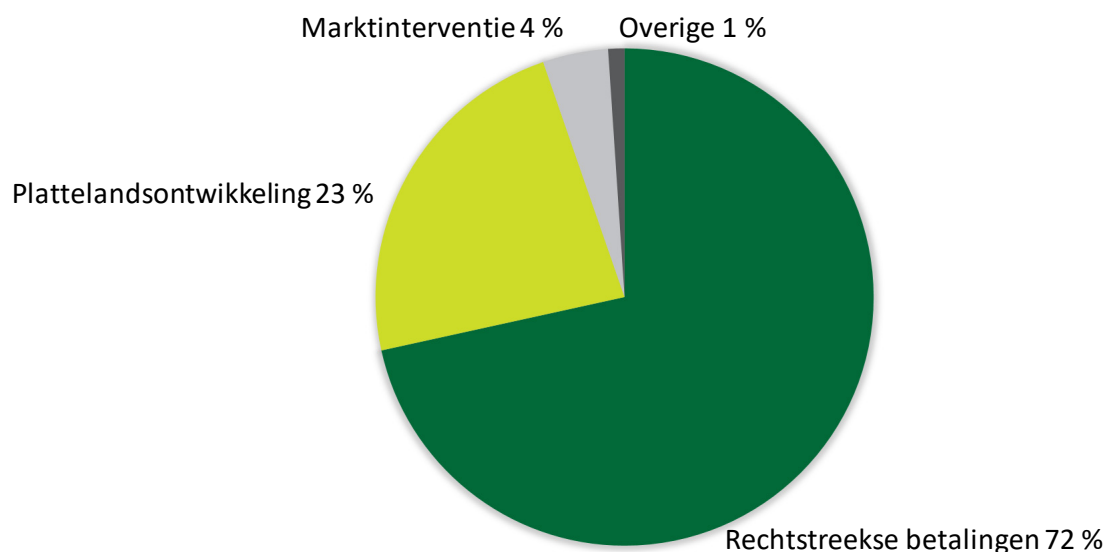
De meeste rechtstreekse betalingen leiden niet tot de instandhouding of verbetering van de biodiversiteit van landbouwgrond

39 Met ruim 40 miljard EUR was het bedrag aan rechtstreekse betalingen goed voor meer dan 70 % van de totale landbouwwuitgaven van de EU in 2019 (zie [figuur 13](#)). De regelingen voor rechtstreekse steun omvatten de basisbetalingsregeling³², op grond waarvan landbouwers toeslagrechten activeren in verhouding tot de subsidiabele grond die zij aangeven, de regeling inzake een enkele areaalbetaling³³, in het kader waarvan de betalingen ook worden verricht op basis van het subsidiabele areaal dat door de landbouwers wordt aangegeven, en de “vergroeningsregelingen” (zie de paragrafen [51-60](#)).

³² Zie Speciaal verslag nr. 10/2018 van de ERK: “De basisbetalingsregeling voor landbouwers – operationeel op de rails, maar beperkte impact op vereenvoudiging, doelgerichtheid en de convergentie van steunniveaus”.

³³ Zie Speciaal verslag nr. 16/2012 van de ERK: “De doeltreffendheid van de regeling inzake een enkele areaalbetaling als overgangsregeling voor de ondersteuning van landbouwers in de nieuwe lidstaten”.

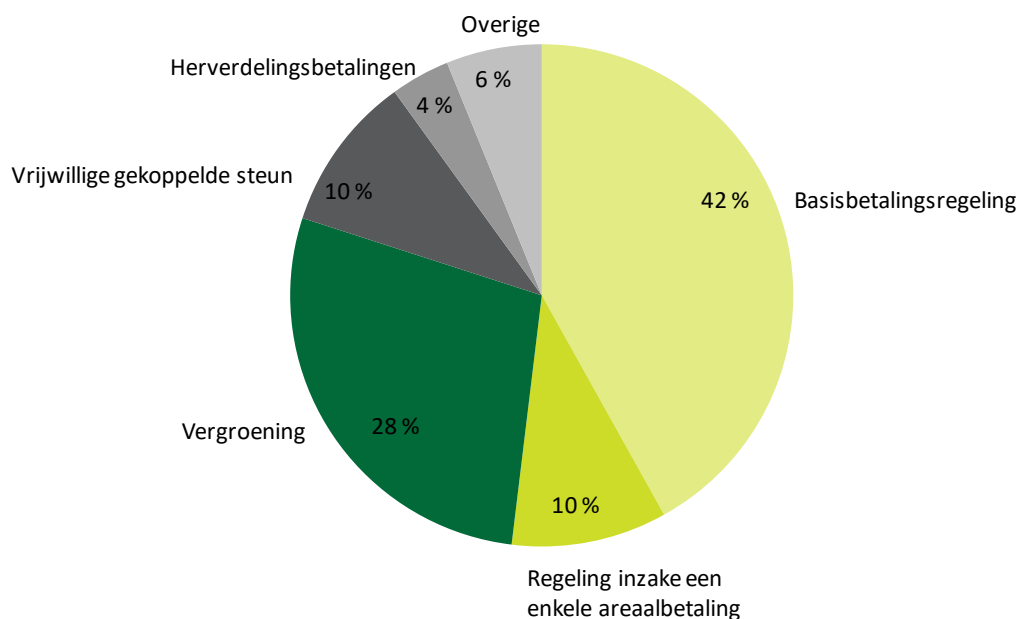
Figuur 13 — Landbouwbegroting van de EU — betalingen (2019)



Bron: EU-begroting 2019.

40 Volgens de autoriteiten van de lidstaten waarmee wij hebben gesproken, heeft het merendeel van de regelingen voor rechtstreekse betalingen in de EU geen direct meetbare impact op de biodiversiteit van landbouwgrond. Volgens wetenschappers kan de vrijwillige gekoppelde steun een negatieve impact hebben. Dit mechanisme koppelt ongeveer 10 % van de EU-begroting voor rechtstreekse betalingen aan de productie van specifieke gewassen of dieren (zie [figuur 14](#)). Het stimuleert derhalve de handhaving (of verhoging) van het niveau van de ondersteunde activiteit³⁴.

³⁴ Brady et al.: “Impacts of Direct Payments – Lessons for CAP post-2020 from a quantitative analysis”, 2017.

Figuur 14 — Rechtstreekse betalingen (2018)

Bron: ERK, op basis van: Jaarlijks activiteitenverslag 2018 — Landbouw en plattelandsontwikkeling, Commissie, juni 2019.

De sanctieregeling voor de randvoorwaarden heeft geen duidelijke impact op de biodiversiteit van landbouwgrond

41 Wanneer de betaalorganen constateren dat een landbouwer die GLB-subsidies ontvangt, niet voldoet aan de minimale uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen (RBE's) en de normen voor een goede landbouw- en milieuconditie (GLMC), moeten zij de betaling aan de landbouwer in het algemeen met 1 % tot 5 % verminderen. De vereisten en normen zijn echter niet van toepassing op alle EU-landbouwers, zoals de landbouwers die aan de regeling voor kleine landbouwers deelnemen. RBE's vloeien voort uit de toepassing van relevante artikelen van de wetgeving (bijv. die met betrekking tot Natura 2000, gewasbeschermingsmiddelen en nitraten) en zijn derhalve een herhaling van bestaande regels. De toepasselijkheid van de wetgeving waarop de RBE's zijn gebaseerd, staat los van het mechanisme van randvoorwaarden. Deze geldt voor alle landbouwers in de EU, ongeacht of zij aanspraak maken op GLB-subsidies. Landbouwers die hun verplichtingen niet nakomen, kunnen ook op grond van nationaal recht worden bestraft. De tweede sanctie kan soms zwaarder zijn dan de eerste.

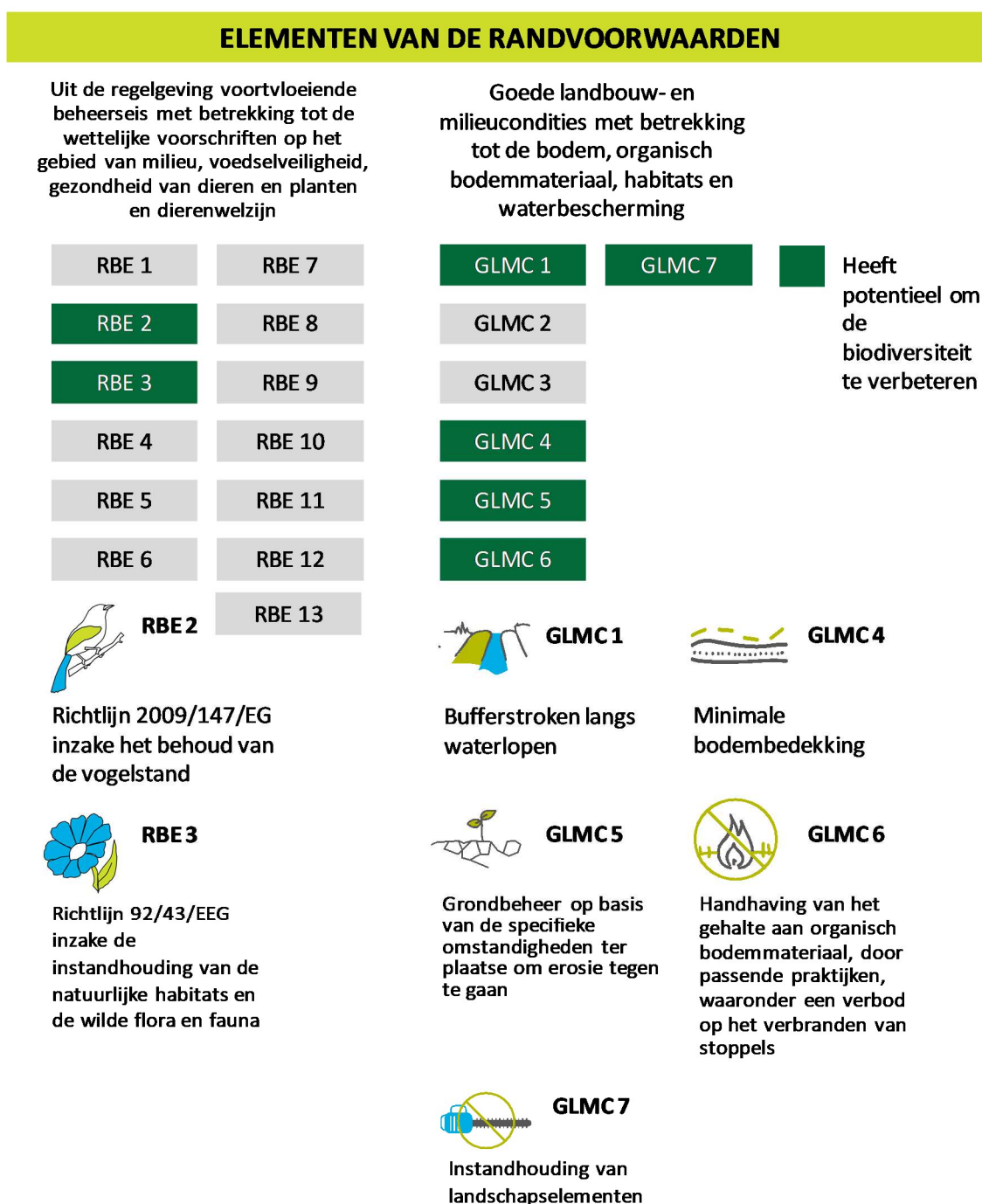
42 Het wetgevingskader geeft de lidstaten een hoge mate van flexibiliteit om de inhoud van de GLMC-normen te bepalen. De keuzes van de lidstaten met betrekking tot de milieuambitie, de definitie van landbouwbedrijven waarop de GLMC-norm van toepassing is, de manier waarop landbouwbedrijven de norm moeten toepassen en de

wijze waarop de nationale autoriteiten de naleving controleren, bepalen dus de waarde van een norm voor biodiversiteit. In de meeste gevallen controleren de betaalorganen tussen de 1 % en 2 % van de landbouwbedrijven waarop een specifieke GLMC-norm van toepassing is en leggen zij ongeveer 1 % van de gecontroleerde bedrijven sancties op. Bij vier van de vijf door ons bezochte lidstaten hebben de betaalorganen bijvoorbeeld vastgesteld dat er ongeveer 1 miljoen landbouwers onderworpen zijn aan de voorwaarden van GLMC-norm 4 (minimale bodembedekking). Zij hebben ongeveer 16 000 bedrijven geïnspecteerd en sancties opgelegd in verband met 270 subsidiebetalingen. In de meeste gevallen waarin zij sancties toepasten, verlaagden zij de betaling met 1 %.

43 Bij een vorige controle³⁵ merkten wij op dat er aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten bestaan in de toepassing van sancties voor inbreuken. Wij stelden vast dat de overtredingspercentages voor verscheidene vereisten en normen lager waren dan 1 %. De desbetreffende RBE's hadden betrekking op het behoud van de vogelstand en natuurlijke habitats; de GLMC-normen betroffen GLMC 6 voor organisch materiaal in de bodem en GLMC 7 voor de instandhouding van de bodemstructuur en landschapselementen. Al deze gebieden hebben, op papier, een groot potentieel om bij te dragen tot de biodiversiteit van landbouwgrond (zie *figuur 15*).

³⁵ Speciaal verslag nr. 26/2016 van de ERK: "Het blijft een uitdaging om cross-compliance doeltreffender en eenvoudiger te maken".

Figuur 15 — Het potentieel van de randvoorwaarden om de biodiversiteit te verbeteren



Bron: ERK.

44 Door middel van actie 8b van de EU-biodiversiteitsstrategie heeft de Commissie zich ertoe verbonden de biodiversiteitsgerelateerde GLMC-normen te verbeteren en te vereenvoudigen. Zij wijzigde de structuur van de randvoorwaarden in 2015. Bepaalde GLMC-normen werden opgenomen in de subsidiabiliteitsregels, en andere zijn gewijzigd (zie [figuur 16](#)).

Figuur 16 — GLMC-normen voor en na 2015

Vóór 2015 Randvoorwaarden	Na 2015	
	Subsidiabiliteit	Randvoorwaarden
Instandhouding van blijvend grasland ¹	Aandeel blijvend grasland	
Vruchtwisseling ²	Gewasdiversificatie, EAG's ⁷	
Bufferstroken ³		Bufferstroken ⁷
Instandhouding van landschapselementen ⁴		Instandhouding van landschapselementen, terrassen en olijfbomen ⁷
Terrassen ⁴		
Rooien van olijfbomen ⁴		
Minimale bodembedekking ³		Minimale bodembedekking
Grondbeheer ³		Grondbeheer
Verbod op het verbranden van stoppels ⁵		Organisch bodemmateriaal
Waterirrigatie ³		Waterirrigatie
Minimaal onderhoud (5 vereisten) ¹	Minimaal onderhoud van landbouwgrond	
Passend machinegebruik ⁶		

1 Voortgezet (met wijzigingen) buiten de randvoorwaarden

2 Niet voortgezet en vervangen buiten de randvoorwaarden

3 Voortgezet

4 Samengevoegd en voortgezet binnen de randvoorwaarden

5 Voortgezet (met wijzigingen) binnen de randvoorwaarden

6 Niet voortgezet

7 Bepaalde elementen die door de lidstaten zijn aangewezen als EAG's overlappen met kenmerken die door de randvoorwaarden worden beschermd

Bron: ERK, op basis van informatie van de Commissie.

45 In het kader van de hervorming van het GLB van 2013 werden het instandhoudingsvereiste voor blijvend grasland en de GLMC-norm inzake vruchtwisseling overgeheveld van de randvoorwaarden naar vergroening. Dit betekende dat zij op een kleiner aantal landbouwers van toepassing werden. Vruchtwisseling werd gewasdiversificatie (wat minder bijdraagt aan de biodiversiteit — zie paragraaf 54). De samenvoeging van bepaalde normen heeft de inhoud ervan niet gewijzigd: de invoering van een nieuwe norm voor organisch materiaal in de bodem heeft de regeling niet verbeterd omdat de bescherming van organisch materiaal in de bodem bij de invoering van de randvoorwaarden in 2005 al deel van het rechtskader uitmaakte.

46 In 2014 aanvaardde de Commissie een aanbeveling om de kaderrichtlijn water te integreren in de werkingssfeer van de randvoorwaarden die wij deden in ons [Speciaal verslag nr. 04/2014: “Integratie van doelstellingen van het EU-waterbeleid in het GLB: een gedeeltelijk succes”](#). De richtlijn is nog steeds geen onderdeel van de randvoorwaarden, maar wordt wel vermeld in de voorstellen van de Commissie voor het GLB na 2020.

47 De RBE-component van de randvoorwaarden (zie paragraaf [41](#)) hield geen extra verplichting voor de landbouwers in om de biodiversiteit van landbouwgrond in stand te houden en te verbeteren. De opname hiervan in de randvoorwaarden zorgt er echter wel voor dat er een regeling inzake regelmatige inspectie voor deze vereisten is en de landbouwers zich bewust zijn van de voorwaarden waaraan zij moeten voldoen.

48 In het kader van de randvoorwaarden hebben de GLMC-normen 1 en 4-7 het grootste potentieel met betrekking tot het biodiversiteitsstreefdoel voor de landbouw (zie figuur [15](#)). Slechts één door ons bezochte lidstaat kon echter een concrete impact aantonen: de Duitse autoriteiten meldden dat broedvogels baat hadden bij het verbod op maaien in het kader van GLMC 4 en dat de biodiversiteit ook is bevorderd door praktijken in het kader van GLMC 5 die erosie tegengaan. Door middel van GLMC 7 werden in Duitsland ongeveer twee miljoen afzonderlijke landschapselementen beschermd, waaronder één miljoen heggen en 150 000 wetlands. Dit is belangrijk aangezien het aantal Europese hagen in de afgelopen eeuw voortdurend achteruit is gegaan (zie [tekstvak 1](#)).

Tekstvak 1

Rooiing van heggen in de 20e eeuw

Na de Tweede Wereldoorlog hebben nationale regeringen het verwijderen van heggen aangemoedigd om de zelfvoorziening op voedselgebied te vergroten en het gebruik van machines die niet op kleine percelen kunnen manoeuvreren mogelijk te maken. De beschikbaarheid van financiële prikkels heeft tot de grootschalige rooiing van hagen geleid³⁶. Enkele voorbeelden:

- in Frankrijk werd tussen 1945 en 1983 bijna 70 % van de heggen gerooid;
- in België werd in de 20e eeuw in bepaalde regio's tot 75 % van de heggen gerooid;
- in Nederland bedroeg dit percentage van 1960-1994 30 tot 50 %;
- in Italië is tot 90 % van de heggen in de Povlakte verdwenen;
- in Ierse regio's werden 15 tot 30 % van de heggen verwijderd.

³⁶ Philippe et al.: "Soixante années de remembrement: Essai de bilan critique de l'aménagement foncier en France", 2009; Pointereau et al.: La haie en France et en Europe: "Evolution ou régression, au travers des pratiques agricoles", 2006; Hickie et al.: Irish Hedgerows: Networks for Nature, 2004; Bazin et al.: La mise en place de nos bocages en Europe et leur déclin, 1994.

49 Het GMEK omvat slechts twee outputindicatoren voor de randvoorwaarden³⁷: het aantal hectaren waarop de randvoorwaarden van toepassing zijn en het aandeel GLB-betalingen waarop de randvoorwaarden van toepassing zijn. Volgens het EEA geeft het aandeel van de oppervlakte cultuurgrond waarop de verschillende regelingen betrekking hebben een indicatie van de reikwijdte en het theoretisch potentieel van de regelingen om de biodiversiteit te verbeteren, maar niet van de doeltreffendheid daarvan³⁸. De Commissie beschikt niet over resultaat- of impactindicatoren die de specifieke gevolgen van de randvoorwaarden voor de biodiversiteit van landbouwgrond kunnen meten. In onze controle inzake de randvoorwaarden in 2016³⁹ concludeerden wij ook dat de Commissie met de beschikbare informatie de doeltreffendheid van de randvoorwaarden niet adequaat kon beoordelen.

50 Geen van de door ons bezochte lidstaten, met uitzondering van Duitsland (zie paragraaf 48), verstrekke concrete informatie over de impact van de randvoorwaarden op de biodiversiteit van landbouwgrond. In studies⁴⁰ over de doeltreffendheid van de maatregelen ter bevordering van de biodiversiteit van landbouwgrond zijn geen positieve of negatieve gevolgen van de randvoorwaarden vastgesteld. Sommige deskundigen hebben kritiek geuit op het gebrek aan ambitie van de regeling inzake de randvoorwaarden en het feit dat deze niet toereikend was om de biodiversiteit van landbouwgrond te bevorderen⁴¹.

Het potentieel van vergroening om de biodiversiteit te verbeteren, is niet voldoende ontwikkeld

51 Vergroening omvat drie landbouwpraktijken die het milieu en het klimaat ten goede moeten komen (zie *figuur 17*).

³⁷ Commissie: “*Technical Handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014-2020*”, 2015.

³⁸ EEA: “*The European environment – state and outlook 2020*”, 2019.

³⁹ Speciaal verslag nr. 26/2016 van de ERK: “Het blijft een uitdaging om cross-compliance doeltreffender en eenvoudiger te maken”.

⁴⁰ Hodge et al.: “The alignment of agricultural and nature conservation policies in the European Union”, *Conservation Biology*, 29(4), 2015; Hauck et al.: “Shades of greening: Reviewing the impact of the new EU agricultural policy on ecosystem services”, *Change and Adaptation in Socio-Ecological Systems*, 1, 2014.

⁴¹ Brunk et al.: “Common Agricultural Policy: Cross Compliance and the Effects on Biodiversity”, 2009.

Figuur 17 — Vergroeningsarchitectuur

Bron: ERK.

52 De vergroeningsvereisten zijn niet van toepassing op landbouwbedrijven in de regeling voor kleine landbouwers of landbouwbedrijven die als “per definitie groen” worden beschouwd, zoals biologische bedrijven of bedrijven met meer dan 75 % blijvend grasland. In 2015 bestond voor 24 % van de landbouwbedrijven in de EU ten minste één vergroeningsverplichting; deze landbouwbedrijven waren samen goed voor 73 % van alle landbouwgrond in de EU⁴². Het doel van vergroening is het belonen van vruchtwisseling en de bescherming van blijvend grasland, groenbedekking, ecologisch braakland en Natura 2000-gebieden, zoals vereist uit hoofde van actie 8a van de EU-biodiversiteitsstrategie. De Commissie heeft al deze elementen opgenomen in haar mededeling van 2010 “Het GLB tot 2020”⁴³. Zij waren echter niet allemaal onderdeel van de effectbeoordeling of het voorstel van 2011 voor het GLB 2014-2020⁴⁴, en werden door de daaropvolgende onderhandelingen verder afgezwakt (zie [figuur 18](#)).

⁴² Speciaal verslag nr. 21/2017 van de ERK: “Vergroening: een complexere inkomenssteunregeling, die vanuit milieuoogpunt nog niet doeltreffend is”.

⁴³ Mededeling van de Commissie: “Het GLB tot 2020: inspelen op de uitdagingen van de toekomst inzake voedsel, natuurlijke hulpbronnen en territoriale evenwichten”, COM(2010) 672 final.

⁴⁴ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, COM(2011) 625 final/3.

Figuur 18 — Vergroening: van concept tot definitieve tekst



Bron: ERK.

53 Wij hebben in ons speciaal verslag van 2017⁴⁵ geconcludeerd dat vergroening weinig meetbare invloed heeft gehad: deze heeft bij slechts ongeveer 5 % van alle landbouwgrond in de EU tot veranderingen van landbouwpraktijken geleid, er is slechts fragmentarische kennis aanwezig van de uitgangssituatie en het is onduidelijk hoe vergroening naar verwachting zal bijdragen tot de biodiversiteitsstreefdoelen van de EU. De Commissie heeft in 2018⁴⁶, onder verwijzing naar haar eigen evaluatie van vergroening uit 2017⁴⁷, bevestigd dat de lidstaten en landbouwers hun uitvoering van vergroeningsmaatregelen konden verbeteren om de vergroeningsdoelstellingen beter te realiseren. In wetenschappelijke artikelen werden vergelijkbare conclusies getrokken⁴⁸.

⁴⁵ Speciaal verslag nr. 21/2017 van de ERK: “Vergroening: een complexere inkomenssteunregeling, die vanuit milieuoogpunt nog niet doeltreffend is”.

⁴⁶ Commissie: “De toepassing van het gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader en de eerste resultaten inzake de prestaties van het gemeenschappelijk landbouwbeleid”, COM(2018) 790 final, 2018.

⁴⁷ Commissie: “Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment”, 2017.

⁴⁸ Ekroos et al.: “Weak effects of farming practices corresponding to agricultural greening measures on farmland bird diversity in boreal landscapes”, *Landscape Ecol* 34, 2019,

54 Gewasdiversificatie leidt zelden tot een verandering in landbeheerspraktijken⁴⁹. In een werkdocument⁵⁰ van de diensten van de Commissie werd geconcludeerd dat dit de vergroeningsmaatregel is die het laagste aantal milieuvoordelen oplevert.

55 Het behoud en de bescherming van **blijvend grasland** is belangrijk voor de biodiversiteit van landbouwgrond, ook al is het hoofddoel hiervan de verwijdering van koolstof. Uit studies⁵¹ is gebleken dat het niveau van plantendiversiteit veel hoger is wanneer grasland niet intensief wordt geëxploiteerd, bijvoorbeeld door het slechts één keer per jaar te maaien of het in beperkte mate te laten begrazen.

Foto 1 — Niet-intensieve veehouderij op blijvend grasland in Ierland



Bron: ERK.

blz. 389-402; Pe'er et al.: "Adding Some Green to the Greening", *Conservation Letters*, 2017, blz. 517-530.

⁴⁹ Speciaal verslag nr. 21/2017 van de ERK: "Vergroening: een complexere inkomenssteunregeling, die vanuit milieuoogpunt nog niet doeltreffend is", figuur 5.

⁵⁰ Commissie: Werkdocument van de diensten van de Commissie — "Executive Summary of the Evaluation of the Regulation (EU) nr. 1307/2013", SWD(2018) 479 final.

⁵¹ Plantureux et al.: "Biodiversity in intensive grasslands: Effect of management, improvement and challenges", *Agronomy Research* 3(2), 2005; Marriott et al.: "Long-term impacts of extensification of grassland management on biodiversity and productivity in upland areas. A review", *Agronomie*, 24(8), 2004.

56 De lidstaten kunnen het omploegen van blijvend grasland toestaan, wat schadelijk is voor de biodiversiteit. In Polen kunnen landbouwers dergelijke graslanden in beginsel omzetten in bouwland, mits het totale plafond van 5 % dat voor het land geldt niet wordt overschreden (zie [figuur 17](#)). In Duitsland en Ierland hebben landbouwers een vergunning nodig voordat zij kunnen ploegen, en zij moeten een even grote oppervlakte opnieuw met gras inzaaien om aan het vereiste van blijvend grasland te voldoen. Hoewel studies uitwijzen dat nieuw ingezaaid grasland een lagere milieu- en biodiversiteitswaarde heeft⁵², is dit een gangbare praktijk: 17 van de 44 landbouwers met grasland die we ondervroegen, hadden een deel van hun grasland sinds 2015 omgeploegd en opnieuw ingezaaid.

57 Om gebieden met een aanzienlijke biodiversiteit in stand te houden of de voordelen van koolstofvastlegging te behouden, mogen landbouwers percelen die als ecologisch kwetsbaar zijn aangewezen niet omploegen. In de [lidstaten](#) vertegenwoordigt deze categorie slechts een klein deel van al het blijvend grasland, voornamelijk binnen Natura 2000-gebieden. In 2016 bedroeg het areaal blijvend grasland waarop de vergroeningsmaatregelen van toepassing waren 47,7 miljoen hectare, waarvan 7,7 miljoen hectare ecologisch kwetsbaar blijvend grasland in Natura 2000-gebieden. Uit de [gegevens van de Commissie](#) uit 2018 bleek dat slechts vier lidstaten/regio's (België-Vlaanderen, Tsjechië, Letland en Luxemburg) ecologisch kwetsbaar blijvend grasland hadden aangewezen buiten niet-Natura 2000-gebieden: een totale oppervlakte van minder dan 0,3 miljoen hectare.

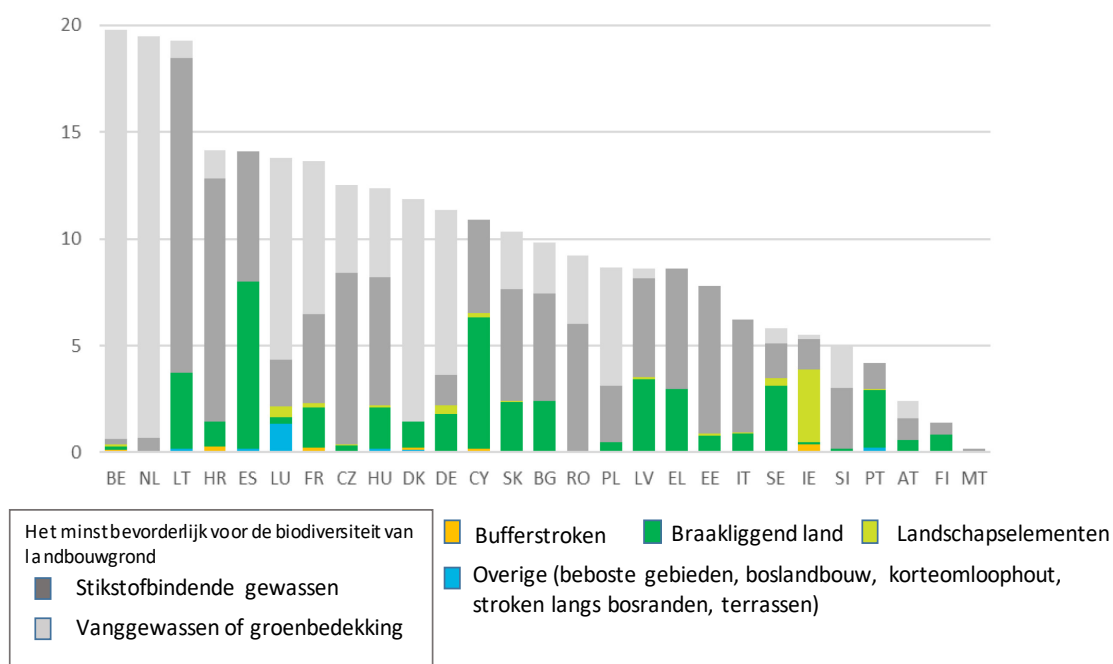
58 Het potentieel van **ecologische aandachtsgebieden (EAG)** om biodiversiteitsvoordelen te leveren, hangt af van de soorten EAG die worden toegepast en van de manier waarop de landbouwers deze beheren. Volgens de meest recente door de [Commissie](#) gepubliceerde informatie (2017) hebben Duitse, Poolse en Roemeense landbouwers de voorkeur gegeven aan de opties die volgens tal van wetenschappelijke studies⁵³ het minst bevorderlijk zijn voor de biodiversiteit van landbouwgrond, met name het zaaien van stikstofbindende gewassen en vanggewassen. De situatie in Ierland vormt een uitzondering, aangezien daar meer dan 95 % van de landbouwers wordt vrijgesteld van vergroening als gevolg van de natuurlijke abundantie van grasland. Ongeveer 60 % van de Cypriotische landbouwers

⁵² BfN: "Agriculture Report 2017: Biological diversity in agricultural landscapes", 2017; Plantureux et al.: "Biodiversity in intensive grasslands: Effect of management, improvement and challenges", *Agronomy Research* 3(2), 2005.

⁵³ Nilsson et al.: "A suboptimal array of options erodes the value of CAP ecological focus areas", *Land Use Policy* 85, 2019; Ekroos et al.: "Weak effects of farming practices corresponding to agricultural greening measures on farmland bird diversity in boreal landscapes", *Landscape Ecol* 34, 2019.

heeft ervoor gekozen om aan hun EAG-verplichtingen te voldoen door middel van de biodiversiteitsvriendelijke optie van braakland; het percentage voor de EU als geheel is echter lager dan 20 % (zie [figuur 19](#)). In 2017 verschilde het aandeel bouwland in EAG's van lidstaat tot lidstaat, variërend van 0,2 % tot 20 % en ook de verhouding tussen bouwland en de totale oppervlakte cultuurgrond varieerde aanzienlijk (zie de voorbeelden in de paragrafen [68](#) en [69](#)).

Figuur 19 — Aandeel (%) van verschillende EAG's in bouwland, 2017



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

59 Het GMEK⁵⁴ omvat 22 output- en resultaatindicatoren met betrekking tot vergroening. De Commissie heeft geen impactindicatoren waarmee de gevolgen van vergroening op de biodiversiteit van landbouwgrond kunnen worden gemeten.

60 Onze enquête bevestigt bovenstaande bevindingen. Een derde van de autoriteiten die deelnamen aan de enquête vond dat geen van de huidige vergroeningsinstrumenten de biodiversiteit van landbouwgrond had verbeterd. Ongeveer de helft van de autoriteiten verklaarde dat de vergroeningsvereisten in het GLB na 2020 moeten worden aangescherpt in het kader van de grotere nadruk op biodiversiteit door middel van “versterkte conditionaliteit”. Deze regeling, die bedoeld is ter vervanging van vergroening en de randvoorwaarden, moet een aantal RBE's en

⁵⁴ Commissie: “Technical Handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014-2020”, 2015.

10 GLMC-normen omvatten — drie meer dan in het huidige GLB. De Commissie heeft ook een nieuw instrument voorgesteld, de zogenaamde “ecoregelingen”. De lidstaten zullen verplicht zijn een of meer “ecoregelingen” op te zetten en aan te bieden die betrekking hebben op landbouwpraktijken, zoals een beter beheer van blijvend grasland en landschappen, nutriëntenbeheer, voedsel- en nestpakketten voor bestuivende soorten, en biologische landbouw.

Met sommige regelingen voor plattelandontwikkeling kan de biodiversiteit van landbouwgrond (in potentie) worden verbeterd

61 Wij hebben onderzocht of de maatregelen van de Commissie en de lidstaten op het gebied van plattelandontwikkeling, met name het gebruik van agromilieuklimaatmaatregelen, nu meer gericht zijn op het behoud van de biodiversiteit, zoals vereist op grond van actie 9 van de EU-strategie (zie [figuur 6](#)), en of de impact ervan adequaat wordt gemonitord. Actie 9 is opgesplitst in twee subacties (zie [figuur 20](#)).

Figuur 20 — Actie 9 van de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020 en de bijbehorende subacties



Actie 9: het plattelandontwikkelingsbeleid meer toespitsten op de instandhouding van biodiversiteit

9a) De Commissie en de lidstaten nemen **gekwantificeerde biodiversiteitstreefdoelen** op in strategieën en programma's voor plattelandontwikkeling [...]

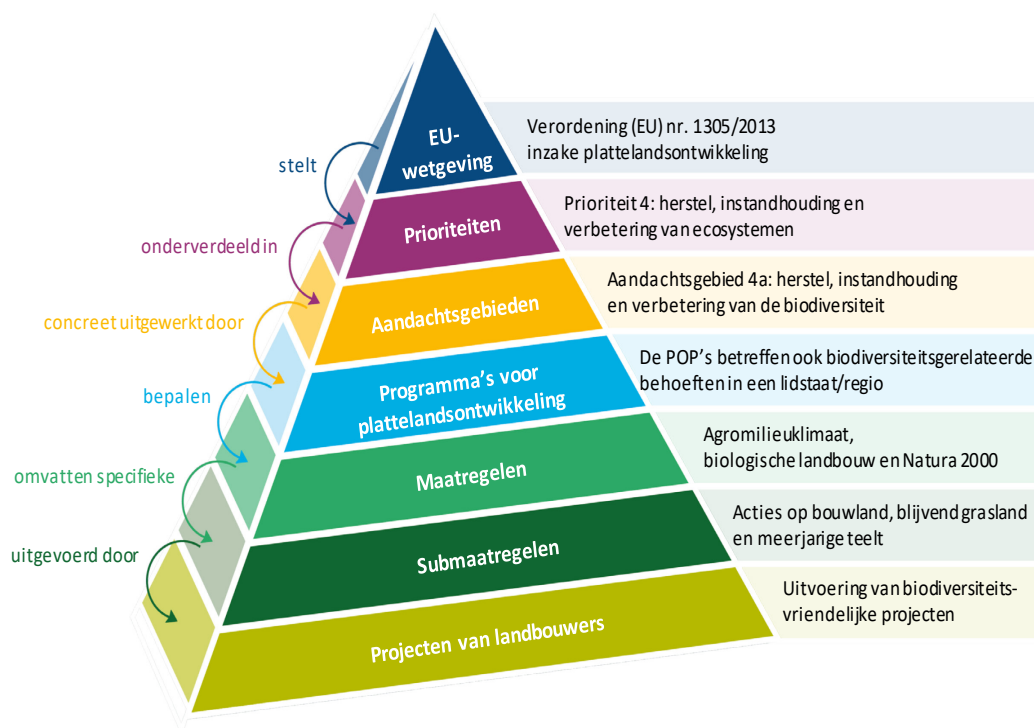
9b) De Commissie en de lidstaten zetten mechanismen op om **samenwerking tussen land- en bosbouwers te bevorderen** met het oog op de continuïteit van de landschapselementen en de bescherming van genetische hulpbronnen, alsook andere samenwerkingsmechanismen om de biodiversiteit te beschermen.

Bron: ERK.

Bij agromilieuklimaatmaatregelen en maatregelen op het gebied van Natura 2000 en biologische landbouw bestaan de meeste mogelijkheden om de biodiversiteit van landbouwgrond in stand te houden of te verbeteren

62 Programma's voor plattelandsontwikkeling (POP's) die de lidstaten en regio's voor het GLB 2014-2020 hebben ontwikkeld, moeten maatregelen omvatten om het hoofd te kunnen bieden aan de economische, ecologische en sociale uitdagingen die voor het betrokken geografische gebied zijn vastgesteld, met inbegrip van de uitdagingen voor de biodiversiteit (zie [figuur 21](#)). Tot dusver heeft de EU voor de periode 2014-2020 ongeveer 100 miljard EUR aan financiering voor plattelandsontwikkeling verstrekt, en nog eens 61 miljard EUR was afkomstig van de lidstaten.

Figuur 21 — Plattelandsontwikkeling en biodiversiteit



Bron: ERK.

63 De nationale autoriteiten in de door ons bezochte lidstaten waren van mening dat van de maatregelen die zijn opgenomen in de programma's voor plattelandontwikkeling, de agromilieuklimaatmaatregelen, gevolgd door de maatregelen op het gebied van biologische landbouw en Natura 2000, het grootste potentieel bieden om bij te dragen tot de verwezenlijking van het landbouwstreefdoel van de biodiversiteitsstrategie (zie [tekstvak 2](#)). Het beschikbare wetenschappelijk onderzoek bevestigt dit standpunt⁵⁵.

Tekstvak 2

Maatregelen voor plattelandontwikkeling die het meest tot de biodiversiteit bijdragen

Landbouwers die een **agromilieuklimaatmaatregel** onderschrijven, verbinden zich er vrijwillig toe om ten minste vijf jaar milieuvriendelijke landbouwpraktijken toe te passen die verder gaan dan de relevante wettelijke verplichtingen.

De maatregel voor **biologische landbouw** voorziet in steun per hectare voor landbouwers die omschakelen naar biologische landbouwpraktijken en -methoden of deze in stand houden.

De **Natura 2000**-maatregel voorziet in jaarlijkse compensatiebetalingen per hectare aan landbouwers voor de extra kosten die zij maken en de inkomsten die zij derven door de nadelen als gevolg van de toepassing van de vogel- en de habitatrichtlijn.

64 De autoriteiten die wij ondervroegen, hebben het potentieel en het nut van deze maatregelen voor plattelandontwikkeling ten behoeve van de instandhouding van de biodiversiteit bevestigd, aangezien deze bijdragen tot de verwezenlijking van het landbouwstreefdoel van de strategie en enige vooruitgang mogelijk maken met betrekking tot de grote uitdagingen waarmee de biodiversiteit wordt geconfronteerd.

Minder strenge agromilieuklimaatmaatregelen kennen een hogere participatiegraad

65 “Lichtgroene” maatregelen omvatten meer landbouwers in een groter gebied en relatief bescheiden vereisten wat betreft landbouwpraktijken en leveren minder op.

⁵⁵ Zie bijvoorbeeld het CEEweb for Biodiversity: “Rural Development Programmes Performance in Central and Eastern Europe: Lessons learnt and policy recommendations”, 2013.

De nadruk van “donkergroene” maatregelen ligt op locatiespecifieke milieu- en biodiversiteitsproblemen; deze maatregelen zijn derhalve op minder bedrijven gericht en vereisen dat landbouwers meer inspanningen leveren. Landbouwers krijgen hiermee ook meer betaald voor de geleverde diensten.

66 Wetenschappers en ngo’s zijn van mening dat “donkergroene” regelingen een grotere biodiversiteit opleveren dan “lichtgroene” maatregelen⁵⁶. We stelden echter vast dat eenvoudige, maar doeltreffende lichter groene agromilieuklimaatmaatregelen, zoals de beperking van de intensiteit van de begrazing en van de input van chemische meststoffen of herbiciden, en een verbod op maaien tijdens broedperiodes, niet veel tijd en inspanning van landbouwers vergen maar ook het potentieel hebben om de biodiversiteit te verbeteren. We hebben goede voorbeelden gevonden van zowel “lichtgroene” als “donkergroene” maatregelen met een grote potentiële impact op de biodiversiteit wat betreft soorten en habitats in alle door ons gecontroleerde lidstaten (zie de voorbeelden uit Roemenië en Cyprus in [tekstvak 3](#)).

⁵⁶ Lakner et al.: “A CAP-Reform Model to strengthen Nature Conservation – Impacts for Farms and for the Public Budget in Germany”, *Journal of the Austrian Society of Agricultural Economics*, december 2018; Goetz et al.: “New Perspectives on Agri-environmental Policies: A Multidisciplinary and Transatlantic Approach”, 2009.

Tekstvak 3

Voorbeelden van “lichtgroene” en “donkergroene” agromilieuklimaatmaatregelen

“Lichtgroene” maatregelen

In **Roemenië** zijn “lichtgroene” maatregelen gericht op biodiversiteit, bijvoorbeeld niet-intensieve of traditionele landbouwpraktijken op grasland: chemische meststoffen en bestrijdingsmiddelen zijn verboden en de begrazing is beperkt tot maximaal één grootvee-eenheid per hectare. In **Cyprus** is voor één maatregel specifieke documentatie vereist; deze maatregel verbiedt het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen en meststoffen, en vereist het machinaal wieden van aangewezen gewassen.

“Donkergroene” maatregelen

Roemenië biedt maatregelen ter bescherming van bepaalde soorten vogels en vlinders. **Cyprus** hanteert twee specifieke maatregelen die specifiek gericht zijn op HNW-landbouwgebieden. De ene heeft betrekking op het onderhoud en de reparatie van stapelmuren en de andere heeft betrekking op een aantal milieupraktijken in HNW-gebieden, zoals actieve bodemverrijking voor meerjarige gewassen of een verbod op begrazing tijdens het hoofdbloeiseizoen.

67 De participatiegraad van landbouwers was lager voor “donkergroene” dan voor “lichtgroene” agromilieuklimaatmaatregelen: we schatten dat in Cyprus, Duitsland (Rijnland-Palts) en Roemenië niet meer dan ongeveer 15-20 % van alle agromilieuklimaatmaatregelen “donkergroen” zijn. De autoriteiten, ondersteund door wetenschappelijk bewijs⁵⁷, gaven voornamelijk de volgende verklaring:

- o In gebieden met een zeer intensieve en rendabele landbouw zou de volledige compensatie voor “donkergroene” maatregelen zo hoog moeten zijn dat de lidstaten geen toereikend aantal andere maatregelen en acties kunnen financieren.
- o Het huidige systeem voor de berekening van compensatiebetalingen op basis van “gederfde inkomsten/gemaakte kosten” belet de lidstaten om met name in gebieden met niet-intensieve landbouw de werkelijke kosten van landbouwers te vergoeden wanneer geen sprake is van hoge gederfde inkomsten; dit komt

⁵⁷ Barnes et al.: “Alternative payment approaches for noneconomic farming systems delivering environmental public goods”, 2011; Berkhout et al.: “Targeted payments for services delivered by farmers”, 2018.

doordat de transactiekosten niet in de berekening worden meegenomen, de kwaliteit van de resultaten wordt ondergewaardeerd en wordt uitgegaan van het gemiddelde van de kosten voor meerdere landbouwers.

Akkerbouwers zijn minder geneigd zich te verplichten tot agromilieuklimaatmaatregelen die relevant zijn voor de biodiversiteit

68 Wetenschappers erkennen dat de intensivering van teeltsystemen heeft geleid tot een achteruitgang van de biodiversiteit op landbouwgrond in de EU⁵⁸. Daarnaast is uit studies in heel Europa gebleken dat de vermindering van het aantal soorten op grasland met name in verband wordt gebracht met landbouwpraktijken op aangrenzend bouwland⁵⁹. Wij stelden vast dat er in Ierland en Duitsland (Rijnland-Palts) meer aanvragen worden ingediend voor agromilieuklimaatmaatregelen die relevant zijn voor de biodiversiteit met betrekking tot blijvend grasland dan bouwland en dat dergelijke agromilieuklimaatmaatregelen ook op een groter aantal hectaren blijvend grasland van toepassing zijn. Hetzelfde geldt voor Roemenië, hoewel ongeveer twee derde van het landbouwareaal van dit land uit bouwland bestaat. In Duitsland (Rijnland-Palts — 60 % bouwland) is uit onze steekproef gebleken dat, wanneer landbouwers zich aanmelden voor een maatregel met betrekking tot bouwland, zij deze doorgaans beperken tot onproductieve percelen in plaats van grotere percelen met productievere en intensievere landbouw.

69 Meer dan 70 % van de Cypriotische landbouwgrond is bouwland. Hoewel Cyprus vier agromilieuklimaatmaatregelen op het gebied van biodiversiteit aan akkerbouwers aanbood, waren deze in 2018 slechts goed voor 7 % van alle agromilieuklimaatmaatregelen waarvoor in dat jaar werd gekozen. Ongeveer 85 % van alle aanvragen had betrekking op meerjarige teelten, zoals noten, fruit- en johannesbroodbomen.

⁵⁸ Boatman et al.: “The Environmental Impact of Arable Crop Production in the European Union: Practical Options for Improvement”, november 1999; Ahnström et al.: “Farmers' Interest in Nature and Its Relation to Biodiversity in Arable Fields”, *International Journal of Ecology*, 2013.

⁵⁹ Ekroos et al.: “Optimizing agri-environment schemes for biodiversity, ecosystem services or both?” *Biological Conservation*, 172, 2014; Seibold et al.: “Arthropod decline in grasslands and forests is associated with drivers at landscape level”, *Nature*, 2019.

Resultaatgerichte regelingen hebben positieve effecten, maar zijn schaars

70 Slechts twee voor de biodiversiteit relevante agromilieuklimaatmaatregelen die wij in onze steekproef in de lidstaten voor de periode 2014-2020 hebben onderzocht, waren resultaatgericht. Een laag aandeel van resultaatgerichte regelingen is ook in het algemeen gebruikelijk⁶⁰. In het kader van de andere 44 agromilieuklimaatmaatregelen in onze steekproef van lidstaten werden landbouwers betaald voor de verplichting tot (of onthouding van) bepaalde activiteiten, maar niet voor de door hen behaalde resultaten. De nationale en regionale autoriteiten waarmee wij hebben gesproken, waren van mening dat resultaatgerichte regelingen voor plattelandsontwikkeling gunstiger kunnen zijn voor de biodiversiteit. Zij benadrukten dat dergelijke regelingen betere monitoringgegevens kunnen genereren, hoewel voor het opzetten en ontwikkelen ervan meer inspanningen zijn vereist. Een voorbeeld is de opzet en het gebruik van een puntensysteem waaruit blijkt hoeveel verschillende plantensoorten op een bepaald perceel worden aangetroffen. Met resultaatgerichte regelingen (zie de voorbeelden in [tekstvak 4](#)) hebben landbouwers meer vrijheid om te beslissen hoe zij hun grond beheren, waardoor zij meer zeggenschap hebben over hun resultaten⁶¹.

⁶⁰ Russi et al.: “Result-based agri-environment measures: Market-based instruments, incentives or rewards?” *Land Use Policy*, 54, 2016; Herzon et al.: “Time to look for evidence: Results-based approach to biodiversity conservation on farmland in Europe”, *Land Use Policy*, 71, 2018.

⁶¹ Ibid.

Tekstvak 4

Resultaatgerichte agromilieuklimaatmaatregelen

Het **Burrenprogramma** in **Ierland** is gericht op het behoud van het unieke cultuurlandschap in een specifiek gebied. Het maakt sinds 2016 deel uit van het Ierse POP. Deze regeling, waarmee voor zowel activiteiten als resultaten betaling wordt aangeboden, wordt beheerd door milieukundigen. Adviseurs helpen landbouwers bij het opstellen van een activiteitenplan om de staat van instandhouding van landbouwpercelen te behouden of te vergroten. De resultaten worden jaarlijks beoordeeld. Als zij te laag scoren, wordt geen betaling verricht. Hogere scores leiden tot hogere betalingen. Sinds de start zijn de totale biodiversiteitsprestaties van de gebieden/percelen die onder de regeling vallen jaarlijks geleidelijk verbeterd.



Het Burrenlandschap in Ierland

Bron: ERK.

In **Duitsland** (Rijnland-Palts) hebben de regionale autoriteiten een **specifiek natuurbeschermingsprogramma voor blijvend grasland** opgezet. In het kader hiervan moeten de deelnemende landbouwers de plantensoorten op hun grond tellen en documenteren. Er wordt geen betaling gedaan als het aantal plantensoorten op een perceel onder een bepaalde drempel ligt.

Weinig indicatoren voor plattelandsontwikkeling zijn resultaatgericht en vele zijn niet recent geactualiseerd

71 Op grond van de GLB-regels⁶² moeten de lidstaten beoordelen “in hoeverre [...] steunmaatregelen in het kader van het POP het herstel, de instandhouding en verbetering van de biodiversiteit, waaronder in Natura 2000-gebieden, gebieden met natuurlijke of andere specifieke beperkingen en HNW-landbouw, en de toestand van het Europese landschap [hebben] ondersteund”. Er is slechts één GMEK-resultaat/-

⁶² Bijlage V van Verordening (EU) nr. 808/2014 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor Verordening (EU) nr. 1305/2013 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo).

streefdoelindicator om hen hiermee te helpen: het “percentage landbouwgrond onder beheerscontracten ter ondersteuning van de biodiversiteit en/of landschappen”. Er is geen GMEK-impactindicator die het effect van het plattelandsontwikkelingsbeleid op biodiversiteit van landbouwgrond meet. Voor het GLB na 2020 heeft de Commissie drie resultaat- en drie impactindicatoren voorgesteld voor de beoordeling van de biodiversiteit van landbouwgrond. Zoals wij in een recent advies hebben aangegeven⁶³, moeten deze elementen echter worden gepresenteerd als onderdeel van een samenhangend kader (zie [figuur 22](#)).

Figuur 22 — Resultaat- en impactindicatoren in verband met de biodiversiteit van landbouwgrond voor het GLB na 2020

Wat de Commissie wil meten	Wijze waarop de Commissie dit wil meten	Opmerkingen in Advies 7/2018 van de ERK
Resultaatindicatoren		
R.27 Instandhouding van habitats en soorten	Aandeel landbouwgrond vallend onder beheersverbintenissen ter ondersteuning van biodiversiteitsbehoud en -herstel	Wij erkennen dat resultaten met betrekking tot de biodiversiteit lastig te meten zijn en dat onmiddellijke veranderingen vaak niet duidelijk zijn. Als R.27, R.28 en R.29 als resultaatindicatoren moeten worden beschouwd, moet er echter wel wetenschappelijk bewijs zijn dat de verwachte resultaten van de getroffen maatregelen onderbouwd. Bovendien heeft elke hectare voor de indicatoren een gelijk gewicht, ondanks de vaak aanzienlijke verschillen in de bijdrage van de verbintenissen aan de biodiversiteit. Een onderscheid maken tussen deze hectaren naargelang van hun bijdrage aan de doelstelling, op basis van wetenschappelijk bewijs, zou deze indicatoren zinvoller maken. Het is niet duidelijk waarom voor R.28 het absolute gebied wordt genomen in plaats van het aandeel, zoals voor de twee andere indicatoren.
R.28 Ondersteuning van Natura 2000	Gebied in Natura 2000-gebieden vallend onder verbintenissen voor bescherming, onderhoud en herstel	
R.29 Behoud van landschapselementen	Aandeel landbouwgrond vallend onder verbintenissen voor het beheer van landschapselementen, met inbegrip van hagen	
Impactindicatoren		
I.18 Vergroten van de populaties akker- en weidelandvogels	Akkervogelindex	Naar onze mening zouden doelstellingen in een samenhangend kader voor prestatiemeting aan interventies en indicatoren moeten worden gekoppeld. Bijlage II van ons advies is bedoeld om een dergelijk kader voor te leggen voor de negen specifieke doelstellingen die voor het GLB na 2020 zijn voorgesteld. De voorgestelde methode voor het meten van I.20, het aandeel van de oppervlakte cultuurgrond (OCG) met landschapselementen, is een outputindicator en meet geen impacts.
I.19 Betere biodiversiteitsbescherming	Percentage soorten en habitats van communautair belang met betrekking tot landbouw met stabiele of stijgende trends	
I.20 Betere verlening van ecosysteemdiensten	Aandeel OCG met landschapselementen	

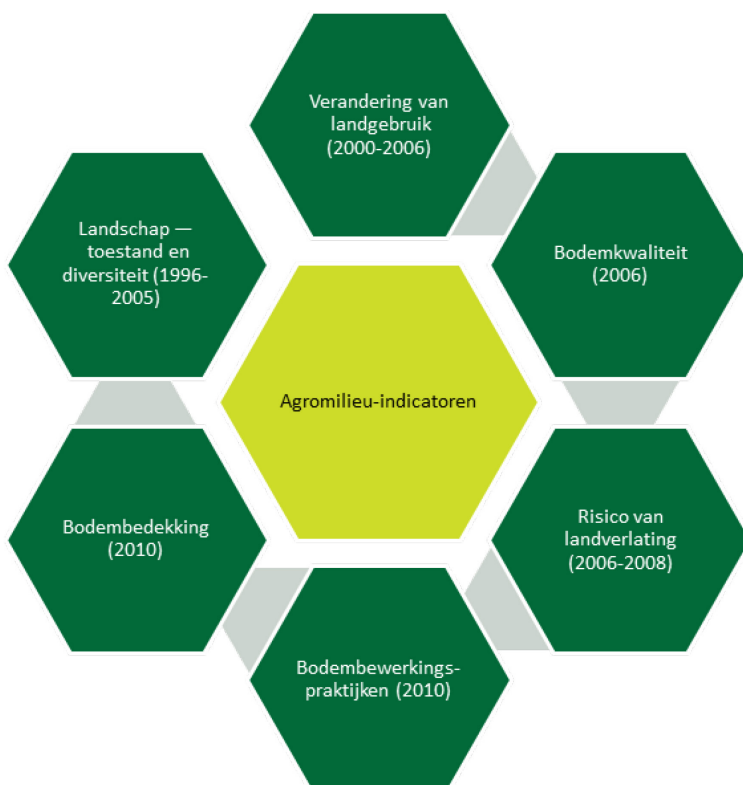
Bron: ERK, op basis van COM (2018) 392 final.

⁶³ Advies nr. 7/2018 van de ERK over voorstellen van de Commissie voor verordeningen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor de periode na 2020.

72 Het staat de lidstaten vrij verdere indicatoren te ontwikkelen waarmee de impact van hun POP's op de biodiversiteit kan worden gemeten. Geen van de vijf door ons bezochte lidstaten heeft aanvullende resultaat- of impactindicatoren ontwikkeld om meetbare veranderingen in de biodiversiteit van landbouwgrond aan te tonen.

73 Naast het GMEK heeft de Commissie in 2006 een set van **28 agromilieu-indicatoren** ontwikkeld om de integratie van milieuaspecten in het GLB te monitoren⁶⁴. Voor bepaalde indicatoren zijn de meest recente gegevens van Eurostat ten minste tien jaar oud (zie **figuur 23**) en voor twee indicatoren ("HNW-landbouwgrond" en "genetische diversiteit") heeft de Commissie nooit gegevens gepubliceerd.

Figuur 23 — Agromilieu-indicatoren die sinds 2010 of daarvoor niet zijn geactualiseerd



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

⁶⁴ Commissie: "Ontwikkeling van agromilieu-indicatoren voor de monitoring van de integratie van milieuaspecten in het gemeenschappelijk landbouwbeleid", COM(2006) 508 definitief.

Conclusie en aanbevelingen

74 Wij onderzochten de bijdrage van het GLB aan de instandhouding en verbetering van de biodiversiteit en de vraag hoe waarschijnlijk het is dat het landbouwstreefdoel (3a) van de EU-biodiversiteitsstrategie zal worden gehaald. Volgens het streefdoel moet er een meetbare verbetering van de biodiversiteit zijn. Over het geheel genomen stelden wij vast dat dit niet het geval was: noch de evaluatie van de Commissie, noch onze controle heeft een dergelijke verbetering aan het licht gebracht. Uit de beschikbare gegevens blijkt in feite dat de biodiversiteit van landbouwgrond in de EU in de afgelopen decennia overduidelijk achteruit is gegaan.

75 Het landbouwstreefdoel en de acties van de EU-biodiversiteitsstrategie zijn niet meetbaar, waardoor het moeilijk is de prestaties te beoordelen. De Commissie heeft er niet voor gezorgd dat de opzet en uitvoering van het landbouwgedeelte van de biodiversiteitsstrategie voor 2020 op bevredigende wijze werden afgestemd op de internationale verplichtingen op dit gebied. De genetische diversiteit van landbouwgewassen en -huisdieren in de EU neemt voortdurend af (zie de paragrafen [20-30](#)).

76 De manier waarop de Commissie de uitgaven van het GLB ten behoeve van de biodiversiteit monitort, is onbetrouwbaar wegens methodologische tekortkomingen: sommige coëfficiënten werden op hogere niveaus vastgesteld dan zou moeten op basis van de OESO-methodologie, en de monitoringregelingen omvatten bepaalde soorten uitgaven waarvan geen bewijs bestaat dat deze gunstig zijn voor de biodiversiteit (zie de paragrafen [31-37](#)).

Aanbeveling 1 — Verbeter de coördinatie en de opzet van de EU-biodiversiteitsstrategie voor de periode na 2020 en monitor de uitgaven nauwkeuriger

De Commissie moet:

- a) voor het landbouwhoofdstuk van de EU-biodiversiteitsstrategie voor de periode na 2020 en daaraan gerelateerde acties samenwerken met de lidstaten om concrete en meetbare acties vast te stellen die uiterlijk op een bepaalde datum moeten zijn uitgevoerd;

- b) nagaan hoe de landbouwcomponenten van de biodiversiteitsstrategieën van de lidstaten en het landbouwhoofdstuk van de EU-biodiversiteitsstrategie voor de periode na 2020 op een betere manier kunnen worden gecoördineerd en hoe synergieën daartussen kunnen worden gecreëerd, en genetische diversiteit een prominente plaats geven in de EU-biodiversiteitsstrategie voor de periode na 2020 en de daaraan gerelateerde acties;
- c) haar monitoring van de begroting voor de biodiversiteit herzien om deze in overeenstemming te brengen met nieuwe wetgevingswijzigingen, gestaafd door wetenschappelijk bewijs en nauw afgestemd op de aanpak van de OESO.

Tijdpad: 2023

77 De rechtstreekse betalingen in het kader van het GLB maken ongeveer 70 % uit van de landbouwwitgaven van de EU. De impact op de biodiversiteit van de vereisten in verband met rechtstreekse betalingen, met inbegrip van vergroening en de randvoorwaarden, is echter negatief (bijvoorbeeld voor sommige vrijwillige gekoppelde steunregelingen), beperkt of onbekend. De Commissie heeft de waarde van de randvoorwaarden voor de bevordering van de biodiversiteit sinds 2011 niet verbeterd en de kaderrichtlijn water maakt nog steeds geen deel uit van de regeling. Bepaalde normen inzake de randvoorwaarden zouden een aanzienlijke bijdrage kunnen leveren aan de biodiversiteit, maar noch de Commissie, noch de lidstaten hebben de impact ervan gemeten, en de normen zijn weinig stimulerend. Er zijn geen standaardsancties met betrekking tot de randvoorwaarden die overeenkomen met voor de biodiversiteit relevante RBE's en GLMC's en de sancties voor vastgestelde inbreuken zijn laag (zie de paragrafen [39-50](#)).

78 De Commissie heeft de vergroeningsregeling opgezet om onder andere te voldoen aan haar toezegging in het kader van de biodiversiteitsstrategie om landbouwers te belonen voor milieumaatregelen die verder gaan dan de randvoorwaarden. De biodiversiteit heeft echter weinig baat bij vergroening. Gewasdiversificatie leidt zelden tot gunstige veranderingen in landbouwpraktijken. De voordelen van blijvend grasland zijn afhankelijk van landbouwpraktijken, maar de lidstaten monitoren deze niet. Ecologische aandachtsgebieden kunnen aan de biodiversiteit ten goede komen, maar de lidstaten en landbouwers gaven doorgaans de voorkeur aan opties met een geringe impact, zoals vang- of stikstofbindende gewassen. De vergroeningsregeling heeft weinig veranderingen in landbouwpraktijken teweeggebracht (zie de paragrafen [51-60](#)).

Aanbeveling 2 — Vergroot de bijdrage van rechtstreekse betalingen aan de biodiversiteit van landbouwgrond

De Commissie heeft zich ertoe verbonden om te zorgen voor een betere vergoeding voor collectieve milieugoederen, met name de biodiversiteit, via de rechtstreekse betalingen in het kader van het GLB; daarom moet de Commissie er nu — bij de beoordeling van de strategische GLB-plannen van de lidstaten voor de periode na 2020 — voor zorgen dat alle GLB-instrumenten tezamen, met inbegrip van met name de regelingen voor rechtstreekse betalingen, de nieuwe “versterkte conditionaliteit” en ecoregelingen, ambitieuzer zijn en meer voor de biodiversiteit opleveren dan de beschikbare instrumenten in de periode 2014-2020.

Tijdpad: 2023

79 De EU-instrumenten voor plattelandontwikkeling bieden meer mogelijkheden om de biodiversiteit in stand te houden en te verbeteren dan rechtstreekse betalingen. De meest geschikte zijn agromilieuklimaatmaatregelen, gevolgd door biologische landbouw en Natura 2000-betalingen (zie de paragrafen [62-64](#)).

80 De lidstaten bieden landbouwers verschillende opties met betrekking tot agromilieuklimaatmaatregelen aan. “Lichtgroene” regelingen zijn gebruikelijker, toegankelijker en populairder bij landbouwers, maar minder gunstig voor de biodiversiteit. Minder frequent en populair zijn “donkergroene” regelingen, die gericht en veeleisender zijn, maar wel grotere voordelen voor het milieu opleveren. De regelingen voor blijvend grasland komen vaker voor en worden vaker toegepast dan regelingen om de biodiversiteit op bouwland in stand te houden. Regelingen op basis van activiteiten komen ook vaker voor, maar zijn minder doeltreffend dan regelingen die landbouwers belonen voor het behalen van resultaten (zie de paragrafen [65-70](#)).

Aanbeveling 3 — Vergroot de bijdrage van plattelandontwikkeling aan de biodiversiteit van landbouwgrond

De Commissie moet:

- a) overwegen om het niveau van cofinanciering voor verschillende maatregelen beter aan te laten sluiten op de geraamde impact op de biodiversiteit;
- b) wanneer zij de strategische GLB-plannen van de lidstaten goedkeurt, ervoor zorgen deze — waar nodig — ambitieuze biodiversiteitsvriendelijke interventies en verbintenissen inzake plattelandontwikkeling omvatten die de meest relevante biodiversiteitsproblemen en -behoeften aanpakken, en ervoor zorgen dat de lidstaten deze regelingen aantrekkelijk maken voor zowel akkerbouw- als graslandbedrijven.

Tijdpad: 2023

81 Wij stelden vast dat er geen betrouwbare indicatoren zijn voor het meten van de resultaten en de impact van de regelingen inzake rechtstreekse betalingen en de programma's voor plattelandontwikkeling met betrekking tot biodiversiteit. De enige verplichte GMEK-indicator voor plattelandontwikkeling om de omvang van de biodiversiteit van landbouwgrond te meten, is een outputindicator. De weinige beschikbare agromilieu-indicatoren voor het monitoren van de integratie van milieuaspecten in het GLB zijn niet altijd actueel (zie de paragrafen [71-73](#)).

82 De onlangs gepubliceerde studie die in opdracht van de Commissie werd uitgevoerd om de evaluatie van de impact van het GLB op habitats, landschappen en biodiversiteit te ondersteunen, bevestigt onze bevindingen. Hierin wordt geconcludeerd dat het wegens een gebrek aan gegevens niet mogelijk is om een raming te maken van de gecombineerde netto-impact van de instrumenten en maatregelen van het GLB op de biodiversiteit. Over het algemeen lijken de resultaten van biodiversiteitsmonitoring er echter sterk op te wijzen dat het GLB niet voldoende is gebleken om de druk op de biodiversiteit vanuit de landbouw, in seminatuurlijke habitats of op meer intensief beheerde landbouwgrond, tegen te gaan.

Aanbeveling 4 — Toon de impact van GLB-maatregelen op de biodiversiteit van landbouwgrond

De Commissie moet betrouwbare indicatoren voor de biodiversiteit van landbouwgrond ontwikkelen waarmee de positieve en de negatieve impact van de GLB-instrumenten kunnen worden beoordeeld, en waarmee zij vervolgens een referentiewaarde voor het hervormde GLB kan vaststellen en kan bijdragen tot de ontwikkeling van doeltreffender GLB-betalingsregelingen en -instrumenten voor de periode na 2020, zoals “versterkte conditionaliteit”, ecoregelingen en maatregelen voor plattelandsontwikkeling.

Tijdpad: 2022

Dit verslag werd door kamer I onder leiding van de heer Nikolaos Milionis, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 19 mei 2020.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner Lehne
President

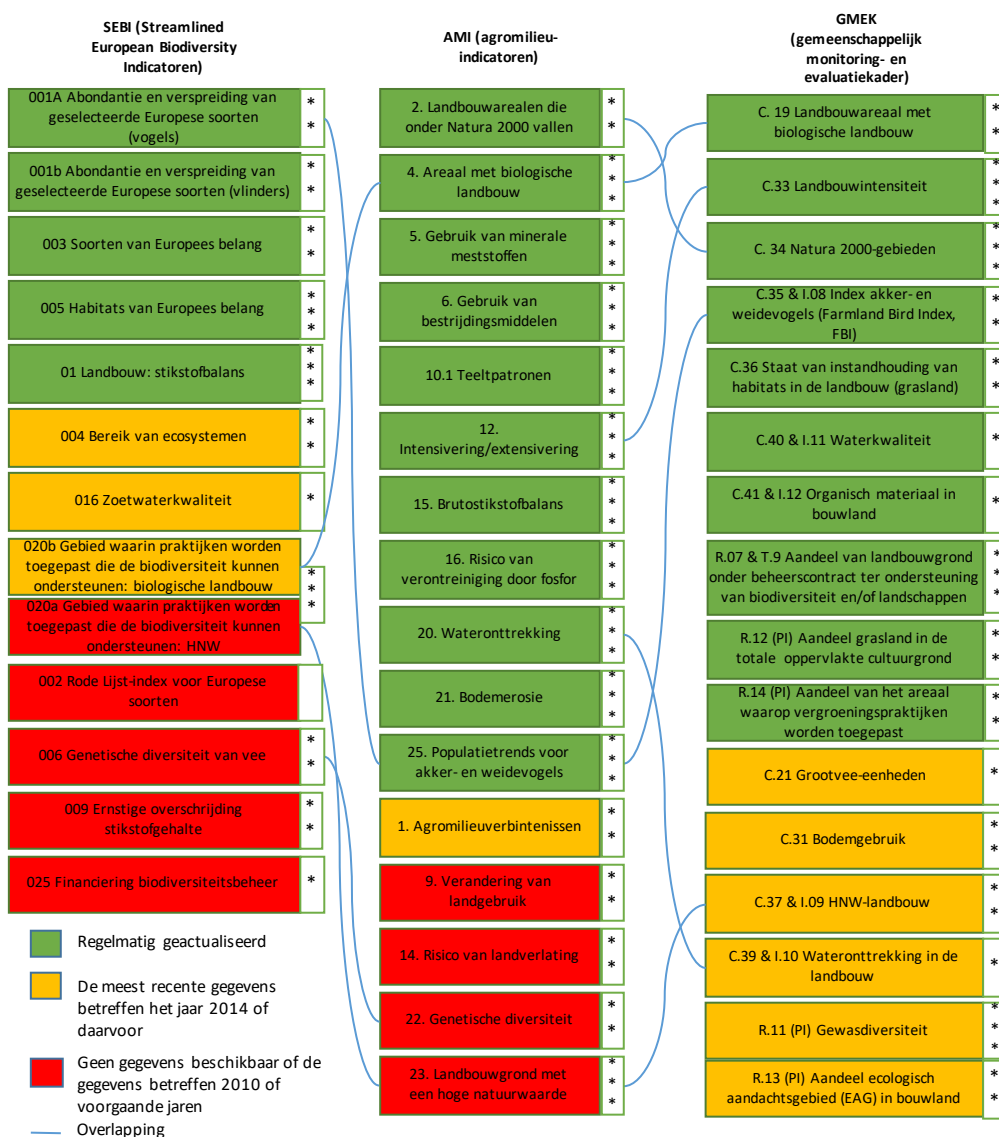
Bijlagen

Bijlage I — Belangrijkste controlewerkzaamheden op het niveau van de lidstaten

Bestreken lidstaten	Selectiecriteria	Controlewerkzaamheden
Bezoeken aan lidstaten		
Cyprus, Duitsland, Ierland, Polen, Roemenië	Elementen: • bijna 30 % van alle gedeclareerde Elfpo-uitgaven; • een breed scala aan landbouwpraktijken; • verschillende aandelen van landbouwgrond waar intensieve landbouw plaatsvindt	• Vraaggesprekken met autoriteiten en ngo's; • bezoeken aan landbouwbedrijven, waaronder gestructureerde vraaggesprekken met 21 landbouwers over landbouwpraktijken
Enquête		
<u>Nationaal:</u> Bulgarije, Denemarken, Estland, Italië, Portugal <u>Regionaal:</u> Vlaanderen (België), Wallonië (België), Campanië (Italië) en Lombardije (Italië)	De staat van de natuur en de biodiversiteit van landbouwgrond, inspanningen ter bevordering van de biodiversiteit, geografische kenmerken en landbouwpraktijken	• Het responspercentage voor de negen vragenlijsten die aan nationale en regionale landbouw- en milieuautoriteiten werden toegezonden, bedroeg 100 %; • de vragenlijst had betrekking op de EU-biodiversiteitsstrategie, het GLB, en de monitoring en financiering van de biodiversiteit van landbouwgrond
Controle in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring 2019		
Tsjechië, Duitsland, Denemarken, Spanje, Frankrijk, Hongarije, Ierland, Italië, Polen, Portugal, Zweden, Verenigd Koninkrijk	Statistische steekproefneming	Gestructureerde vraaggesprekken over landbouwpraktijken met 57 landbouwers

Bron: ERK.

Bijlage II — Biodiversiteitsindicatoren



Situatie op 19 februari 2020

Iedere * staat voor een directoraat-generaal van de Commissie dat heeft aangegeven dat de indicator relevant is voor de biodiversiteit of voor streefdoel 3a. Wij hebben in totaal drie directoraten om informatie verzocht.

Opmerking: de grafiek bevat geen GMEK-outputindicatoren.

Voor C.21, C.39/C.10, R.11 kunnen recentere gegevens beschikbaar zijn die nog niet in het agrovoedingsportaal zijn bijgewerkt.

Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

Termen en afkortingen

Agromilieuklimaatmaatregel: Elke reeks facultatieve praktijken die verder gaan dan de gebruikelijke milieueisen en op grond waarvan landbouwers recht hebben op betaling uit de EU-begroting.

Blijvend grasland: landbouwgrond waarop meer dan vijf achtereenvolgende jaren een vegetatie van grassen of andere kruidachtige voedergewassen groeit.

DG AGRI: directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling van de Commissie.

DG ENV: directoraat-generaal Milieu van de Commissie.

EAG: ecologisch aandachtsgebied. Een stuk grond waarop landbouwers landbouwpraktijken toepassen die gunstig zijn voor het klimaat en het milieu.

EEA: Europees Milieuagentschap.

FAO: de Voedsel- en landbouworganisatie van de VN (Food and Agriculture Organization).

FBI: akkervogelindex (Farmland Bird Index). Een indicator van de veranderingen in aantallen en soorten vogels op landbouwgrond in de loop van de tijd.

GLB: gemeenschappelijk landbouwbeleid. Het uniform landbouwbeleid van de EU dat subsidies en een scala aan andere maatregelen omvat die bedoeld zijn om voedselzekerheid te waarborgen, EU-landbouwers een redelijke levensstandaard te verzekeren, plattelandsontwikkeling te bevorderen en het milieu te beschermen.

GLMC: goede landbouw- en milieuconditie. De staat waarin landbouwers alle landbouwgrond, en met name grond die momenteel niet voor productie wordt gebruikt, moeten houden om bepaalde betalingen in het kader van het GLB te ontvangen. Hieronder vallen onder meer water- en bodembeheer.

GMEK: gemeenschappelijk monitoring- en evaluatiekader. De regels en procedures voor het evalueren van de prestaties van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

HNW: hoge natuurwaarde. Het kenmerk van niet-intensieve landbouw, dat de voordelen voor de flora en fauna en de natuurlijke omgeving weerspiegelt.

IPBES: intergouvernementeel platform voor wetenschap en beleid inzake biodiversiteit en ecosysteemdiensten. Een internationaal orgaan dat openstaat voor alle landen van

de VN en dat, naar aanleiding van verzoeken van besluitvormers, de staat van de biodiversiteit en de ecosysteemdiensten die deze levert, beoordeelt.

JRC: Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (Joint Research Centre). De dienst van de Commissie op het gebied van wetenschap en kennis, die wetenschappelijk advies en ondersteuning biedt ten behoeve van EU-beleid.

OESO: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.

POP: plattelandsontwikkelingsprogramma. Een reeks nationale of regionale meerjarige doelstellingen en acties, goedgekeurd door de Commissie, voor de uitvoering van het EU-beleid voor plattelandsontwikkeling.

RBE: uit de regelgeving voortvloeiende beheerseis. Een EU- of nationaal voorschrift betreffende het beheer van landbouwgrond ter bescherming van de volksgezondheid, de gezondheid van dieren en planten, het dierenwelzijn en het milieu.

SEBI: Europese biodiversiteitsindicator (Streamlined European Biodiversity Indicator). Een EU-initiatief om één volledige reeks gegevens te ontwikkelen voor de beoordeling van en de verslaglegging over de vorderingen in de richting van de streefdoelen en verbintenissen van de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020 en andere internationale overeenkomsten.

VBD: VN-verdrag inzake biologische diversiteit. Multilateraal verdrag inzake de instandhouding van de biodiversiteit, het duurzame gebruik van de bestanddelen daarvan en de eerlijke en billijke verdeling van de voordelen die voortvloeien uit het gebruik van genetische hulpbronnen.

Antwoorden van de Commissie

<https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=53892>

Tijdslijn

<https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=53892>

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheerthema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de prestaties of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer I, die onder leiding staat van ERK-lid Nikolaos Milionis. De controle werd geleid door ERK-lid Viorel Ștefan, ondersteund door Roxana Banica, kabinetschef en Olivier Prigent, kabinetsattaché; Robert Markus, hoofdmanager; Jan Huth, taakleider; Liia Laanes, adjunct-taakleider; Maciej Szymura, Ramona Bortnowschi, Ioan Alexandru Ilie, Michail Konstantopoulos en Anna Zalega, controleurs. Marika Meisenzahl verleende grafische ondersteuning. Thomas Everett verleende taalkundige ondersteuning.

COPYRIGHT

© Europese Unie, 2020.

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is geregeld bij [Besluit nr. 6-2019 van de Europese Rekenkamer](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor de inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Dit betekent dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap van de documenten niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

U dient aanvullende rechten te verwerven indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat. Indien toestemming wordt verkregen, wordt hiermee de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechthebbende mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen.

Figuur 5: © Verenigde Naties. Voor het reproduceren van iconen, zie https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2019/01/SDG_Guidelines_AUG_2019_Final.pdf

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik; hiervoor wordt u ook geen licentie verleend.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het logo van de Europese Rekenkamer

Het logo van de Europese Rekenkamer mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de Europese Rekenkamer.

PDF	ISBN 978-92-847-4761-0	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/633676	QJ-AB-20-012-NL-N
HTML	ISBN 978-92-847-4724-5	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/532085	QJ-AB-20-012-NL-Q

In Europa neemt het aantal en de verscheidenheid aan diersoorten op landbouwgrond — “de biodiversiteit van landbouwgrond” — sterk af. De EU heeft zich er echter toe verbonden het biodiversiteitsverlies uiterlijk in 2020 tot staan te brengen. De Commissie was voornemens om hiertoe tussen 2014 en 2020 66 miljard EUR uit het gemeenschappelijk landbouwbeleid toe te wijzen.

Wij hebben beoordeeld of het landbouwbeleid van de EU heeft bijgedragen tot de instandhouding en verbetering van de biodiversiteit van landbouwgrond. We stelden vast dat de formulering van de landbouwstreefdoelen in de EU-biodiversiteitsstrategie het meten van de vooruitgang bemoeilijkt, de wijze waarop de Commissie de uitgaven op het gebied van biodiversiteit in de EU-begroting monitort onbetrouwbaar is, de impact van rechtstreekse betalingen in het kader van het GLB beperkt of onbekend is en de Commissie en de lidstaten de voorkeur hebben gegeven aan maatregelen voor plattelandsontwikkeling met minder impact.

Wij bevelen aan dat de Commissie de opzet van haar volgende biodiversiteitsstrategie verbetert, een grotere bijdrage aan de biodiversiteit levert door middel van rechtstreekse betalingen en maatregelen voor plattelandsontwikkeling, de biodiversiteitsgerelateerde uitgaven nauwkeuriger monitort en betrouwbare indicatoren ontwikkelt die geschikt zijn om de vooruitgang op het gebied van de biodiversiteit van landbouwgrond te monitoren.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors