

**ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET SPECIAAL
VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER:**

**“BIODIVERSITEIT OP LANDBOUWGROND: MET DE BIJDRAGE VAN HET GLB
IS DE ACHTERUITGANG NIET TOT STAAN GEBRACHT”**

SAMENVATTING

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen I tot en met VII

De door de Commissie in 2011 aangenomen biodiversiteitsstrategie omvat zes streefdoelen, waaronder streefdoel 3, dat betrekking heeft op de bijdrage van de landbouw en de bosbouw. Het landbouwstreefdoel is weliswaar algemeen, maar de desbetreffende acties zijn specifiek.

Voor het landbouwstreefdoel wordt de verbetering van de biodiversiteit afgemeten tegen de gekwantificeerde verbeteringsdoelstellingen inzake de staat van instandhouding van soorten en habitats van EU-belang van streefdoel 1 en het herstel van aangetaste ecosystemen met 15 % in het kader van streefdoel 2.

De Commissie acht de coördinatie tussen de beleidsmaatregelen van de EU adequaat en benadrukt dat de meting van genetische diversiteit onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten valt. In de tussentijdse evaluatie inzake de biodiversiteitsstrategie werd gesteld dat het ontwerp van het gemeenschappelijke landbouwbeleid (GLB) geschikt is om de beoogde doelstellingen te bereiken: het hervormde GLB voor 2014-2020 biedt een reeks instrumenten die kunnen bijdragen tot de ondersteuning van de biodiversiteit. Om dat streefdoel te bereiken, zullen de lidstaten deze maatregelen nu in voldoende mate moeten benutten. Plaatselijke voorbeelden hebben al aangetoond dat duurzame landbouwpraktijken kunnen werken. Als deze praktijken op grotere schaal worden toegepast, zouden zij de EU opnieuw op weg kunnen helpen om het streefdoel te bereiken tegen eind 2020.

De methode van de Commissie om de GLB-begroting voor biodiversiteit te monitoren is gebaseerd op de internationaal erkende methodologie met Rio-indicatoren van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Bijgevolg acht de Commissie haar methode niet onbetrouwbaar, ook al is het gebruik van de Rio-indicatoren niet onbetwist.

Wat de GLB-instrumenten betreft, meent de Commissie dat de randvoorwaarden bijdragen aan de verwezenlijking van de ambitieuze biodiversiteitsdoelstellingen door bepaalde GLB-betalingen te koppelen aan een reeks wettelijke basisregels, die dienen als uitgangspunt voor door GLB-fondsen ondersteunde stimuleringsmaatregelen.

Advisering in het kader van het bedrijfsadviseringssysteem is een ander belangrijk element voor de ondersteuning van landbouwers die praktijken toepassen die gunstig zijn voor de biodiversiteit. In het kader van de rechtstreekse betalingen heeft vergroening aanzienlijk potentieel om de biodiversiteit te verbeteren.

Aangezien de randvoorwaarden en de vergroeningspraktijken een ruim areaal bestrijken en een verplicht karakter hebben, zorgen zij immers voor een gelijk speelveld tussen landbouwers. In dit opzicht heeft de Commissie in het huidige GLB, en zelfs nog meer in haar voorstel voor een toekomstig GLB, voorrang gegeven aan opties die ten goede komen aan de biodiversiteit.

De Commissie deelt de verschillende in de Unie uitgevoerde agromilieuverbintenissen niet op in “lichtgroen” en “donkergroen”. Het gaat om een vereenvoudigde manier om het zeer hoge aantal ondersteunde praktijken in de Unie voor te stellen. Hoewel de participatiegraad voor strengere agromilieuklimaatmaatregelen inderdaad lager is, meent de Commissie dat het naast elkaar bestaan

van verschillende soorten agromilieuklimaatmaatregelen, evenals actiegerichte en resultaatgerichte verbintenissen aanvullende collectieve goederen leveren en bijdragen aan de biodiversiteitsdoelstellingen.

In het voorstel van de Commissie voor het toekomstige GLB zijn de sterke en zwakke punten van de GLB-instrumenten afgewogen en is een consistent en versterkt kader opgenomen, met onder meer versterkte conditionaliteit, adviesverlening, ecoregelingen in het kader van pijler I- en pijler II-maatregelen. De lidstaten zullen over ruime flexibiliteit beschikken voor het consistent aanwenden van deze instrumenten met het oog op meer ambitie op het gebied van biodiversiteit en voor het vastleggen ervan in strategische GLB-plannen, die door de Commissie zullen worden goedgekeurd. De resultaten zullen jaarlijks worden gemeten aan de hand van specifieke gemeenschappelijke resultaatindicatoren, waarvan een aantal specifiek betrekking hebben op biodiversiteit, en impactindicatoren en evaluaties.

VIII. De Commissie aanvaardt alle aanbevelingen. Zie de gedetailleerde antwoorden van de Commissie in het deel “conclusie en aanbevelingen”.

INLEIDING

02. Het biodiversiteitsverlies in Europa heeft andere oorzaken dan intensivering van de landbouw. Het milieurapport van het Europees Milieuagentschap stelde het volgende: *“De biodiversiteit en de ecosystemen in Europa hebben te kampen met een opeenstapeling van verschillende vormen van druk: verandering in grondgebruik, klimaatverandering, winning van natuurlijke hulpbronnen en invasieve uitheemse soorten.”* Voorts vermeldde het rapport ook uit de productie genomen grond en uitdijende steden expliciet als belangrijke oorzaken van de achteruitgang van de biodiversiteit.

Het milieurapport gaf ook aan dat *“uit de ontwikkelingen op de lange termijn van populaties akker- en weidevogels, bosvogels en alledaagse vogels en graslandvlinders is gebleken dat de biodiversiteit in Europa sterk achteruit is gegaan”¹*.

Voorts vermeldde het verslag van de Commissie over de tussentijdse evaluatie inzake de biodiversiteitsstrategie het volgende: *“hoewel de algemene tendenzen erg zorgwekkend zijn, is er veel lokale verbetering als rechtstreeks gevolg van goede landbouwpraktijken en biodiversiteitsmaatregelen in het kader van het GLB, met name in verband met de agromilieumaatregelen en in Natura 2000-gebieden. Van dergelijke successen gaat een belangrijke boodschap uit over de haalbaarheid van het biodiversiteitstreefdoel voor 2020, maar zij moeten worden verruimd om ook op EU-niveau meetbare resultaten te kunnen boeken.”*

De Commissie is van mening dat de Duitse studie de rijkdom van insectensoorten niet heeft geanalyseerd. Bovendien heeft het artikel de hypothese van de landbouw als oorzaak van het verlies aan biomassa niet onderzocht, maar enkel andere factoren, en is daarbij geen duidelijk oorzakelijk verband geconstateerd. Tot slot weerspiegelen de resultaten van de studie niet noodzakelijk de situatie op EU-niveau.

03. De akkervogelindex (“common farmland bird indicator”) is op EU-niveau statistisch aanzienlijk gedaald tussen 1990 en 2017: met 1,47 % per jaar. Tussen 2009 en 2017 is de daling afgevlakt.

Akker- en weidevogels ondervinden druk van een combinatie van factoren, waaronder conversie van de bodembedekking (bv. verstedelijking), uit de productie genomen grond, klimaatverandering, invasieve uitheemse soorten en landbouw.

¹ “Dit is hoofdzakelijk toe te schrijven aan het verlies, de versnippering en de achteruitgang van natuurlijke en seminatuurlijke ecosystemen door intensivering van de landbouw (Donald et al., 2001; Van Dyck et al., 2009; Jeliakov et al., 2016), intensief bosbeheer (Virkkala, 2016; Fraixedas et al., 2015), uit de productie genomen grond en uitdijende steden (hoofdstukken 5 en 13). Zo bijvoorbeeld verliezen vogels hun nestplaatsen en voedselbronnen door vereenvoudiging van hun habitat (bv. verwijdering van hagen en bomenrijen om velden groter te maken), verlies en versnippering, waardoor de populatie nog verder achteruitgaat (Guerrero et al., 2012). De uitdijende steden leiden tot een toename van antropogeen licht en lawaai, hetgeen van invloed is op het gedrag van zangvogels en de akoestische communicatie bij vogels verstoort (hoofdstuk 11).”

04. De Europese graslandvlinderindex is beperkt representatief. Momenteel is de graslandvlinderindex gebaseerd op de gegevens van 14 landen en situeren 75 % van de gemonitorde locaties zich in slechts drie landen, namelijk het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Duitsland. Zelfs zonder het Verenigd Koninkrijk mee te rekenen, bevindt 74 % van de transecten zich in de westelijke landen van de EU. Noord- (14 %), Zuid- (11 %) en Oost-Europa (1 %) zijn ondervetegenwoordigd².

De Commissie heeft een proefproject (Assessing Butterflies in Europe – ABLE, <https://butterfly-monitoring.net/able>) opgezet om meer landen te laten deelnemen aan de monitoring.

05. Natura 2000 is een coherent Europees ecologisch netwerk van plaatsen met beschermde natuurlijke habitats en habitats van soorten die van belang zijn voor de EU. De meest recente nationale verslagen in het kader van de zesjaarlijkse verslagleggingscyclus 2013-2018 krachtens de habitat- en vogelrichtlijnen over de toestand en de ontwikkelingen van soorten en habitats zijn niet afgerond en worden momenteel geëvalueerd. De cijfers van de Rekenkamer tonen de som van de nationale gegevens in kwestie, maar een complexere berekening moet worden uitgevoerd voor de EU. Uit de nationale gegevens blijkt echter al dat de situatie van graslandhabitats nauwelijks is verbeterd sinds de vorige verslagleggingscyclus en dat negatieve ontwikkelingen de overhand hebben. Het Europees Milieuagentschap (EEA) stelde dat de druk en de bedreigingen voor alle terrestrische soorten, habitats en ecosystemen die het vaakst door de lidstaten worden gemeld, gerelateerd zijn aan de landbouw.

06. De Commissie erkent de bezorgdheid over de achteruitgang van de biodiversiteit in verband met de landbouw die de Rekenkamer vermeldt in de studies (laagintensieve en intensieve landbouwpraktijken). Opgemerkt moet worden dat deze studies niet de hele diversiteit van de landbouwsystemen in de EU weerspiegelen.

Bovendien is een van de studies (Sutcliffe et al.) beperkt wat betreft de nadelen van het GLB wegens gebrek aan bewijs.

07. De algemene evaluatie van de Commissie zal ook een online openbare raadpleging omvatten, waarvan de resultaten later in 2020 zullen worden gepresenteerd. De publicatie van een werkdokument van de diensten van de Commissie met een ruimere evaluatie over natuurlijke hulpbronnen staat gepland in het eerste kwartaal van 2021.

In de externe evaluatiestudie werd geconcludeerd dat het wegens een gebrek aan gegevens niet mogelijk was een inschatting te maken van de gecombineerde netto-impact van de instrumenten en maatregelen van het GLB op de biodiversiteit, zelfs in semikwantitatieve termen.

Voorts werd in de studie geconcludeerd dat de verslaglegging van de lidstaten over duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en bescherming van de biodiversiteit onder prioriteit 4 was ingedeeld. Daarom is voor het toekomstige GLB voorgesteld deze verslaglegging duidelijker te scheiden.

08. De Commissie is van mening dat de eerste studie over de situatie in Tsjechië resultaten bevat met betrekking tot de intensivering van de landbouw en de omvang van de populaties akker- en weidevogels, maar geen bewijs levert van de invloed van het GLB op de biodiversiteit van landbouwgrond.

Voorts vermeldden de auteurs van de Duitse studie (Seibold et al.) dat *“het onduidelijk blijft welke soorten landgebruik en welke groepen geleedpotigen getroffen zijn en of de waargenomen achteruitgang van de biomassa en de diversiteit verband houden met elkaar”*.

12. De VBD-conferentie van de partijen (COP15) wordt verplaatst naar begin 2021. De concrete vorm van de follow-upmaatregelen in 2021 is nog niet bepaald.

² In Zuid-Europa is enkel Spanje gedeeltelijk vertegenwoordigd; in Portugal, Italië, Griekenland, Malta en Cyprus wordt niet gemonitord. In de oostelijke landen is er zeer beperkte monitoring, met respectievelijk 12 en 8 transecten in Roemenië en Slovenië; in alle andere oostelijke landen worden geen tellingen uitgevoerd. In het noorden zijn Denemarken en Estland niet vertegenwoordigd en bevinden de meeste transecten zich in Zweden. (Zie van Sway et al., 2017).

OPMERKINGEN

19. Ook de bijdrage van de natuurrichtlijnen voor beschermde habitats en soorten die verband houden met de landbouw, waarin essentiële maatregelen zijn opgenomen om het verlies aan biodiversiteit van landbouwgrond aan te pakken, moet in aanmerking worden genomen. Zo bevat het actieplan voor de natuur, de mensen en de economie verscheidene initiatieven en tegelijkertijd heeft de Commissie inbreukprocedures ingeleid die rechtstreeks betrekking hebben op de habitats en soorten op landbouwgrond.

20. De beleidsmaatregelen en de strategieën van de EU hebben niet dezelfde looptijd.

De EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020 werd in mei 2011 vastgesteld met als doel het verlies aan biodiversiteit tot staan te brengen tegen 2020, en had dus een looptijd van negen jaar.

Het hervormde GLB voor 2014-2020 biedt een reeks instrumenten die kunnen bijdragen tot de ondersteuning van de biodiversiteit. De lidstaten zullen deze nu in voldoende mate moeten benutten. Plaatselijke voorbeelden hebben al aangetoond dat duurzame landbouwpraktijken kunnen werken. Als deze praktijken op grotere schaal worden toegepast, zouden zij de EU opnieuw op weg kunnen helpen om het streefdoel te bereiken tegen eind 2020 (zie de tussentijdse evaluatie inzake de biodiversiteitsstrategie, paragraaf 2).

Het toekomstige GLB na 2020 zal verder de nadruk leggen op prestaties, waarbij verschillende resultaatindicatoren in verband met biodiversiteit elk jaar worden afgetoetst aan de jaarlijkse mijlpalen die in de strategische GLB-plannen zijn vastgelegd. Deze zullen worden aangevuld met impactindicatoren en evaluaties.

21. In de tussentijdse evaluatie van 2015 inzake de biodiversiteitsstrategie voor 2020 wordt het verlies aan biodiversiteit weliswaar erkend, maar wordt ook gewezen op talrijke lokale verbeteringen als gevolg van biodiversiteitsmaatregelen in het kader van het GLB. De belangrijke boodschap over de haalbaarheid van het biodiversiteitsstreefdoel 2020 inzake landbouw was dat de lidstaten de successen en kansen in voldoende mate moeten benutten.

Meer recent bewijsmateriaal wordt verstrekt in de studie ter ondersteuning van de evaluatie van de impact van het GLB op de biodiversiteit, alsook in de voorafgaande verslagen van de lidstaten in het kader van de natuurrichtlijnen (Staat van de natuur 2020, EEA). De evaluatie van de biodiversiteitsstrategie van de EU is nog aan de gang en de voorlopige bevindingen van de ondersteunende studie zouden in mei beschikbaar moeten zijn, maar voor streefdoel 3a zal ook gebruik worden gemaakt van het rapport 2020 over de staat van de natuur en van de evaluatie van het GLB inzake biodiversiteit.

22. In de door de Commissie in mei 2020 aangenomen nieuwe biodiversiteitsstrategie voor 2030³ (in combinatie met de “van boer tot bord”-strategie⁴) zijn landbouwgerelateerde streefdoelen vastgesteld. Het voorstel van de Commissie voor het GLB na 2020 bepaalt uitdrukkelijk dat de lidstaten rekening moeten houden met de nationale milieuplannen en de daarin vervatte streefdoelen, die voortvloeien uit de wetgeving van de Unie, met inbegrip van de habitat- en vogelrichtlijnen.

23. Streefdoel 3 is een horizontaal streefdoel, dat is uitgesplitst in twee subdoelen: 3a) voor landbouw en 3b) voor bosbouw. De Commissie is van mening dat enkel streefdoel 3a) relevant is voor de biodiversiteit van landbouwgrond. Dat streefdoel is zelf niet gekwantificeerd. Volgens de strategie moet streefdoel 3a) zorgen voor “*een meetbare verbetering in de staat van instandhouding van*

³ Mededeling van de Commissie: “EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 — De natuur terug in ons leven brengen”, COM(2020) 380 final.

⁴ Mededeling van de Commissie: “Een “van boer tot bord”-strategie voor een eerlijk, gezond en milieuvriendelijk voedselsysteem”, COM(2020) 381 final.

soorten en habitats die afhangen of invloed ondervinden van de landbouw en in de levering van ecosysteemdiensten ten opzichte van de EU-referentiesituatie van 2010”.

Voorts heeft het streefdoel een kwantificeerbare component omdat het betrekking heeft op de meetbare verbetering in de staat van instandhouding van soorten en habitats wat betreft streefdoel 1 en op het herstel met 15 % in het kader van streefdoel 2. De interpretatie en meting van streefdoel 2 vormt inderdaad een uitdaging.

24. De EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020 verwijst niet naar de Europese biodiversiteitsindicatoren (Streamlined European Biodiversity Indicators, SEBI's), noch naar enig ander monitoringstelsel.

Sinds de SEBI's in 2005 zijn gecreëerd, zijn ze herzien en aangepast op basis van de beschikbaarheid van en de hiaten in de relevante informatie over biodiversiteit. Veel van de indicatoren zijn op methodologisch vlak versterkt met het oog op een robuustere beoordeling van de biodiversiteit. Bijgevolg biedt de huidige reeks SEBI's nog steeds een brede empirische basis, waarbij de toestand en de ontwikkelingen van de biodiversiteit in Europa, waaronder agro-ecosystemen, worden gemonitord.

Van een aantal indicatoren van de oorspronkelijke reeks is afgestapt vanwege het gebrek aan gevestigde monitoringssystemen die nieuwe gegevens en informatie, onder meer over genetische diversiteit of gebieden met een hoge natuurwaarde, zouden kunnen verschaffen. Om dubbel werk te vermijden, werd ernaar gestreefd om bij de reeks indicatoren rekening te houden met de ontwikkelingen en wijzigingen van andere relevante indicatorinitiatieven, zoals de basisindicatoren landbouw en milieu en de GLB-indicatoren, alsook met nieuwe processen zoals “Ecosystemen en hun diensten in kaart brengen en beoordelen” (MAES) of SDG's.

Het afzien van bepaalde indicatoren betekent niet dat de andere SEBI's niet kunnen worden gebruikt om de voortgang van de biodiversiteit te monitoren.

25. De belangrijkste indicatoren voor de monitoring van het GLB zijn die van het gemeenschappelijk monitoring- en evaluatiekader (GMEK). De indicatoren landbouw en milieu zijn bedoeld om de integratie van milieuaspecten in het GLB te monitoren. Het zijn niet de belangrijkste indicatoren voor de monitoring van het GLB in het algemeen.

Wat het concept “hoge natuurwaarde” (HNW) betreft, maakt de Commissie een onderscheid tussen:

a) HNW-landbouw en b) HNW-landbouwgrond.

Met HNW-landbouw wordt verwezen naar het oorzakelijk verband tussen bepaalde soorten landbouwactiviteiten en de bijbehorende milieuresultaten, waaronder een hoog niveau van biodiversiteit en de aanwezigheid van ecologisch waardevolle habitats en soorten.

De indicator betreffende HNW-landbouwgrond wordt gedefinieerd als het percentage van de oppervlakte cultuurgrond dat een hoge natuurwaarde heeft.

26. Om de omvang van de HNW-landbouwgrond te beoordelen wordt doorheen de EU een breed scala aan benaderingen en combinaties van methoden gebruikt. Hoewel er goede vooruitgang is geboekt bij de beoordeling van de omvang van de HNW-landbouwgrond, blijft de beoordeling van de toestand of de kwaliteit ervan nog een enorme uitdaging. Gezien de verschillen in beschikbaarheid van gegevens tussen de EU-lidstaten en regio's van de EU en de diverse fysieke situaties (grootte van het grondgebied, structuur van landbouwbedrijven en landbouwsystemen, overheersende grond- en habitattypes) is het niet passend om een gemeenschappelijke methode op te leggen voor de beoordeling van de HNW-landbouwgrond. Door het gebruik van een enkele methode te verplichten zou de analyse beperkt zijn tot in de hele EU beschikbare gegevens en zouden de rijkste en meest relevante gegevensbronnen uitgesloten worden. Bovendien zouden lidstaten die meer verfijnde methoden hebben ontwikkeld, geen gebruik kunnen maken van die methoden, waardoor de kwaliteit en nauwkeurigheid van de beoordeling lager zouden zijn.

Het EEA en de Commissie, die op basis van EU-gegevens in 2012 hebben geraamd dat HNW-landbouwgrond 33,5 % van de in de CLC-databank (Corine-bodembedekking) opgenomen landbouwgrond in de EU-28 uitmaakt, kunnen een raming verstrekken van het aandeel HNW-landbouwgrond op nationaal niveau. Ze erkennen echter ook de moeilijkheden en beperkingen van een gemeenschappelijke methode die op nationale datasets berust. Wanneer een gemeenschappelijke, replicateerbare methode en duurzame datasets beschikbaar zullen zijn, kan de indicator voor HNW-landbouw op EU-niveau opnieuw worden bekeken, ter aanvulling op de bestaande werkzaamheden op EU-niveau inzake HNW-landbouwgrond.

29. De Commissie erkent de door de Rekenkamer genoemde bezorgdheden, maar is van oordeel dat de voedselproductiesystemen divers zijn.

30. Zowel bij het GLB 2014-2020 als het GLB na 2020 behoort het behoud, het duurzaam gebruik en de ontwikkeling van genetische hulpbronnen in de landbouw tot de subsidiabele acties. Informatie in het kader van agromilieuklimaatmaatregelen die gericht zijn op lokale rassen, is te vinden in de plattelandsontwikkelingsprogramma's. Voorts wordt het behoud van genetische hulpbronnen ook ondersteund in het kader van submaatregel 10.2, waarvoor gegevens beschikbaar zijn op het niveau van de submaatregel. Bovendien steunt de Commissie momenteel in het kader van Horizon 2020 het GenResBridge-project, dat onder meer tot doel heeft een bredere strategie inzake genetische hulpbronnen en agrobiodiversiteit te ontwikkelen.

De Commissie heeft van de lidstaten nooit een verzoek tot vaststelling van een nieuwe Europese strategie ontvangen.

31. De Commissie geeft een ruwe schatting van haar uitgaven voor biodiversiteit en meent om de volgende redenen dat de overschatting niet duidelijk is aangetoond.

De methode waarmee de Commissie de begroting voor biodiversiteit in het meerjarig financieel kader (MFK) – met inbegrip van het GLB – monitort, is gebaseerd op de internationaal overeengekomen “Rio-indicatoren” van de OESO. Deze methode hanteert de volgende drie coëfficiënten inzake biodiversiteit:

- 1) overheersende doelstelling (100 %),
- 2) belangrijke doelstelling (40 %), en
- 3) geen biodiversiteitsdoelstelling (0 %).

Aangezien in de OESO-methode niet de precieze coëfficiënten voor elk GLB-instrument zijn bepaald, heeft de Commissie de toepassing van deze methode op het GLB 2014-2020 ontwikkeld.

De Commissie zal haar methode voor monitoring van de begroting voor biodiversiteit herzien in het licht van nieuwe wetwijzigingen; ze zal zich daarbij beroepen op wetenschappelijk bewijs en ze zal de methode aanpassen aan het volgende MFK (2021-2027) en aan andere relevante ontwikkelingen.

Deze monitoringmethode moet nauw aansluiten bij die van de OESO.

32. In de studie ter ondersteuning van de evaluatie van de impact van het GLB op habitats, biodiversiteit en landschappen is geen bewijs geleverd van GLB-uitgaven die stelselmatig een negatief effect zouden hebben op de biodiversiteit van landbouwgrond.

Voorts heeft de Commissie aan de hand van een studie van 2014 ook richtsnoeren voor “biodiversiteitstoetsing”⁵ opgesteld om ervoor te zorgen dat de belangrijkste EU-fondsen, waaronder het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) geen nadelige effecten hebben op de biodiversiteit.

⁵ https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/financing_en.htm en <https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/cfbp%20-%20cap.pdf>.

33. Voor prioriteit 4, die gericht is op ecosysteemdiensten met betrekking tot land- en bosbouw, heeft de Commissie in haar huidige methode geoordeeld dat landbouwpraktijken die met het oog op de bescherming van de biodiversiteit worden gesteund, tegelijkertijd bijdragen aan de verbetering van het algemene milieu, met inbegrip van water en bodem, en andersom. De sterke interconnectiviteit op het gebied van het milieueffect van de in het kader van elk van de drie aandachtsgebieden geprogrammeerde praktijken heeft de Commissie ertoe gebracht een coëfficiënt van 100 % toe te passen voor de bijdrage van elk aandachtsgebied van deze prioriteit, met inbegrip van water en bodem.

34. De Commissie past de overeengekomen coëfficiënt van 40 % toe voor de bijdrage van de vergroening aan de biodiversiteit en zij beschouwt die als een redelijke maatstaf voor de bijdrage van de vergroeningsmaatregelen aan het behoud van de biodiversiteit in de EU. Volgens de raming van de Commissie in haar huidige monitoringmethode dragen vergroeningsbetalingen bij tot biodiversiteit voor 12 % van de rechtstreekse betalingen. Rekening houdend met het ruime gebied dat wordt bestreken door de vergroeningspraktijken en het feit dat de vergroening de achteruitgang van de biodiversiteit heeft voorkomen of de biodiversiteit heeft verbeterd (met name na 2018 toen bestrijdingsmiddelen voor de ecologische aandachtsgebieden werden verboden), werd dit cijfer als redelijk beschouwd bij de ontwikkeling van de huidige methode om de biodiversiteitsuitgaven in het GLB te monitoren.

35. Gebruikmakend van de benadering met de Rio-indicatoren, heeft de Commissie bij de ontwikkeling van haar huidige monitoringmethode geoordeeld dat zij de gemiddelde factor (40 %) moest toepassen voor de berekening van de bijdrage van de randvoorwaarden. Op basis van deze raming en met een wegingsfactor werd geacht dat de bijdrage van de randvoorwaarden aan de biodiversiteit minder dan 3 % van de rechtstreekse betalingen uitmaakt. Rekening houdend met het ruime gebied dat wordt bestreken door praktijken in het kader van de randvoorwaarden (90 % van het totale landbouwareaal) en het feit dat het gaat om basispraktijken die echter wel belangrijk zijn voor de biodiversiteit, werd dit cijfer redelijk geacht.

37. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 31.

39. De rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de basisbetalingsregeling en de regeling inzake een enkele areaalbetaling voorzien in basisinkomenssteun op basis van het aantal verbouwde hectaren. Deze worden aangevuld met een reeks andere steunregelingen die gericht zijn op specifieke doelstellingen of soorten landbouwers, waaronder een vergroeningsbetaling voor klimaat- en milieuvriendelijke landbouwpraktijken.

40. De studie ter ondersteuning van de evaluatie van de impact van het GLB op de biodiversiteit heeft geen studies opgeleverd die aantonen dat vrijwillige gekoppelde steun negatieve gevolgen zouden hebben voor de biodiversiteit van landbouwgrond.

Vrijwillige gekoppelde steun is niet bedoeld om de productie te verhogen. Het betreft een productiebeperkende regeling die in het kader van de blauwe doos is aangemeld bij de Wereldhandelsorganisatie (WTO). De steun kan alleen door de lidstaten worden toegekend aan bepaalde sectoren in moeilijkheden. Er bestaan verschillende mechanismen om de productiebeperkende aard van de regeling te waarborgen, met name de strikte inachtneming van de voor elke steunmaatregel vastgestelde financiële middelen, en de betaling, die is gebaseerd op vaste arealen en opbrengsten (historisch productieniveau) of op een vast aantal dieren.

Vrijwillige gekoppelde steun biedt de mogelijkheid om steun te verlenen aan bepaalde sectoren/productie, met name om te voorkomen dat de moeilijkheden waarmee zij te kampen hebben en de daaruit voortvloeiende gevolgen (stopzetting van de productie, verwoestijning van plattelandsgebieden...) escaleren, bv. schapen- en geitenproductie in gebieden (zoals berggebieden) waar die anders zou verdwijnen, waardoor wordt voorkomen dat grond uit productie wordt genomen.

Het rechtskader voor vrijwillige gekoppelde steun biedt de lidstaten voldoende flexibiliteit om de subsidiabiliteitsvoorwaarden af te stemmen op hun specifieke behoeften en rekening te houden met bijvoorbeeld milieuproblemen (bv. steun ten behoeve van inheemse rassen enz.).

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 41 tot en met 50:

De randvoorwaarden zorgen voor een koppeling tussen de GLB-betalingen en de naleving van de EU-regels, met name op het gebied van biodiversiteit. Wanneer een landbouwer deze regels niet naleeft, kunnen de ontvangen GLB-betalingen worden verlaagd in verhouding tot de ernst van de inbreuk. Deze verlaging kan gaan van 1 % tot 100 %. In de praktijk zijn de meeste inbreuken niet opzettelijk en niet ernstig en bijgevolg liggen de opgelegde sancties in het kader van de randvoorwaarden tussen 1 % en 5 %.

Een aantal regels zijn vastgesteld in EU-richtlijnen en -verordeningen (uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen – RBE's). De randvoorwaarden helpen de landbouwers meer bewust te worden dat zij deze EU-wetgeving moeten naleven.

Andere regels zijn vastgelegd in het GLB (normen voor een goede landbouw- en milieuconditie (GLMC)) en hebben momenteel voornamelijk betrekking op bodem- en waterbeheer, maar ook op de instandhouding van landschapselementen. De lidstaten moeten nationale normen vaststellen die zijn aangepast aan de plaatselijke omstandigheden en behoeften.

Als de lidstaten in het licht van de opgedane ervaring concluderen dat de biodiversiteitsvoordelen niet worden gehaald, beschikken ze over een grote mate van flexibiliteit om de regels die van toepassing zijn op landbouwers in de vorm van RBE's of GLMC-normen aan te passen. De randvoorwaarden zijn niet de enige factor die van invloed is op de toestand van de biodiversiteit en het effect van de randvoorwaarden kan niet specifiek worden gemeten aan de hand van resultaten of impactindicatoren, die een afspiegeling vormen van multifactoriële tendenzen. Daarom baseert de Commissie zich op outputindicatoren om de uitvoering van afzonderlijke instrumenten als de randvoorwaarden te meten.

In het voorstel voor een toekomstig GLB zijn de regels inzake randvoorwaarden aangescherpt, onder meer betreffende biodiversiteit en bestrijdingsmiddelen door nieuwe RBE's en GLMC-normen in te voeren met een verscherpte conditionaliteit. GLMC-normen en RBE's zijn echter fundamentele verplichte praktijken, die de basis vormen voor ambitieuzere praktijken die worden ondersteund door de GLB-fondsen. De regels in het kader van de randvoorwaarden zijn niet bedoeld om op zich een hoog ambitieniveau op het gebied van biodiversiteit te bereiken, maar enkel in samenhang met steunmaatregelen en financiële stimulansen. In dit opzicht is advisering in het kader van het bedrijfsadviesingssysteem een belangrijk element om landbouwers te helpen bij het toepassen van praktijken die onder meer gunstig zijn voor de biodiversiteit.

De Commissie is derhalve van mening dat de randvoorwaarden, in samenhang met andere GLB-instrumenten, een gunstig effect hebben op de biodiversiteit van landbouwgrond.

Tekstvak 1 – Rooiing van heggen in de 20e eeuw

Het GLB kan niet alleen verantwoordelijk worden gesteld voor alle rooiing van heggen, die is toe te schrijven aan talrijke factoren, waaronder intensivering van de landbouw en herverkaveling. Het klopt weliswaar dat bepaalde GLB-mechanismen deze trend in het verleden mogelijk hebben doen toenemen, maar er bestaan al een aantal jaren geen stimulansen voor de rooiing van heggen meer in het GLB.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 53 tot en met 60:

Vergroening is een steunregeling in het kader van de rechtstreekse betalingen om landbouwers te vergoeden voor de collectieve goederen die zij leveren door middel van drie maatregelen: bescherming van blijvend grasland, met inbegrip van ecologisch kwetsbare gebieden,

gewasdiversificatie en handhaving van een percentage bouwland als ecologisch aandachtsgebied. In de beoordeling door de Commissie van de uitvoering van de vergroening in 2016 werd geconcludeerd dat dit instrument een aanzienlijk potentieel heeft, met name vanwege de brede dekking ervan (77 % van het totale landbouwareaal), maar dat dit potentieel niet ten volle is benut door de lidstaten en de landbouwers. Daarom heeft de Commissie naar aanleiding van deze beoordeling een aantal verbeteringen ingevoerd, met name door het gebruik van bestrijdingsmiddelen in ecologische aandachtsgebieden met ingang van 2018 te verbieden.

Als de lidstaten in het licht van de opgedane ervaring concluderen dat de biodiversiteitsvoordelen niet worden gehaald, beschikken ze over een grote mate van flexibiliteit om de vergroeningsregels die van toepassing zijn op landbouwers aan te passen.

Vergroening is niet de enige factor die van invloed is op de toestand van de biodiversiteit en het effect van de vergroening kan niet specifiek worden gemeten aan de hand van resultaten of impactindicatoren, die een afspiegeling vormen van multifactoriële tendenzen. Daarom baseert de Commissie zich op outputindicatoren om de uitvoering van afzonderlijke instrumenten als vergroening te meten.

Aangezien volgens de beoordeling de samenhang tussen de GLB-instrumenten, met het oog op het bereiken van milieudoelstellingen, moest worden verbeterd, heeft de Commissie voor het toekomstige GLB voorgesteld dat alle instrumenten deel zullen uitmaken van de door de lidstaten opgestelde en door de Commissie goedgekeurde strategische GLB-plannen. In dit opzicht zijn de vergroeningsverplichtingen aangescherpt en samengevoegd met de conditionaliteitsverplichtingen en is een nieuwe milieuregeling in het kader van de rechtstreekse betalingen vastgesteld, de ecoregeling.

Daarom is de Commissie van mening dat het potentieel van de huidige vergroening om de biodiversiteit te verbeteren, niet onvoldoende ontwikkeld is op EU-niveau, maar veeleer niet volledig wordt benut. Met het voorstel voor het toekomstige GLB wordt beoogd deze tekortkoming te verhelpen.

54. De volledige zin in het werkdocument van de diensten van de Commissie met de evaluatie (samenvatting) luidt als volgt: *“Alle vergroeningsmaatregelen hebben enige relevantie voor milieu- en klimaatbehoeften/problemen, maar zijn vaak beperkt door specifieke gerelateerde regels, waarbij gewasdiversificatie het minst relevant is (zelfs voor de bodem).”*

63. Hoewel de steun voor agromilieuklimaatmaatregelen en biologische landbouw en de Natura 2000-betalingen inderdaad de belangrijkste maatregelen voor plattelandsontwikkeling zijn die bijdragen tot de biodiversiteitsdoelstellingen en -streefdoelen, mag het potentieel van andere relevante plattelandsontwikkelingsmaatregelen niet worden onderschat. In deze context dient de nadruk te worden gelegd op de rol van niet-productieve investeringen voor de totstandbrenging en/of het herstel van landschapselementen zoals heggen, stapelmuren, wetlands enz. Ook opleiding en verstrekking van landbouwadvies spelen een belangrijke rol bij het bevorderen van landbouwpraktijken en benaderingen die van belang zijn voor de biodiversiteit.

65. De Commissie deelt de verschillende in de Unie uitgevoerde agromilieuverbintenissen niet op in “lichtgroen” en “donkergroen”. Het gaat om een vereenvoudigde manier om het zeer hoge aantal ondersteunde praktijken in de Unie voor te stellen. De kenmerken van de verschillende agromilieuklimaatmaatregelen zijn veel complexer (zie ook het antwoord op paragraaf 67).

66. Niet alleen met donkergroene maatregelen is het werkelijk mogelijk om biodiversiteitsdoelstellingen te verwezenlijken. Hoewel meer gerichte verbintenissen duidelijk meer potentieel hebben om in te spelen op de specifieke territoriale behoeften, is het ook duidelijk dat sommige (minder strenge) verbintenissen een belangrijke rol spelen bij de bevordering van milieuvriendelijke landbouwpraktijken. Deze dienen ook het educatieve doel (bijvoorbeeld om landbouwers ervan te overtuigen om in een volgende fase een aanvraag in te dienen voor strengere acties) en zorgen voor een ruimere territoriale dekking door middel van duurzame methoden voor

landbeheer. Om deze redenen heeft het naast elkaar bestaan van beide benaderingen van verbintenissen, die beide verder moeten gaan dan de verplichte wettelijke verplichtingen en dus aanvullende collectieve goederen leveren, belangrijke voordelen.

Met de nieuwe groene architectuur als voorgesteld door de Commissie voor de periode na 2020 kunnen de lidstaten deze aanpak handhaven en verbreden door gebruik te maken van verschillende instrumenten, zoals conditionaliteit en ecoregelingen, bovenop de agromilieuklimaatverbintenissen.

67. Gerichte verbintenissen, die ambitieuzere veranderingen vereisen dan de gebruikelijke landbouwpraktijken, worden gezien de aard ervan voorgesteld voor beperkte gebieden om de voor die gebieden specifieke milieuproblemen aan te pakken. Dat is de reden voor de lagere participatiegraad bij dit soort verbintenissen, waarbij bijgevolg minder landbouwbedrijven en een lager areaal betrokken zijn. Anderzijds kunnen sommige verbintenissen minder streng zijn (ook al zijn zij relevant en gunstig voor het milieu) en zijn die verbintenissen voor landbouwers vaak de eerste stap voor de toepassing van de agromilieuklimaatbenadering. Deze redenen hebben gevolgen voor de participatiegraad zonder evenwel de meerwaarde van dergelijke verbintenissen voor het milieu in vraag te stellen.

Zoals reeds vermeld in paragraaf 65, deelt de Commissie de verschillende in de Unie uitgevoerde agromilieuverbintenissen niet op in “lichtgroen” en “donkergroen”. De Commissie heeft dan ook geen statistieken over deze indeling.

Eerste streepje. Het ontwerp van agromilieuklimaatverbintenissen, de financiële toewijzing ervan en de gerichtheid op specifieke gebieden moeten worden gezien in een bredere context van bijdragen aan relevante doelstellingen en streefdoelen en aanpakken van de geconstateerde milieubehoeften. De lidstaten beschikken in hun programmering over heel wat flexibiliteit om de doelstellingen te bereiken.

In de programmeringsperiode 2014-2020 kunnen de lidstaten ook besluiten de aan de agromilieuklimaatverbintenissen gerelateerde inkomensverliezen en kosten geheel of gedeeltelijk te vergoeden. De gedeeltelijke vergoeding en de geografische dekking van milieuverbintenissen (met inbegrip van het benuttingsniveau) moet evenwel worden gezien en vastgesteld in de context van de mogelijke effecten ervan op de verwezenlijking van de streefdoelen waaraan deze verbintenissen bijdragen.

Tweede streepje. Het beginsel van het berekenen van de betalingen op basis van het inkomensverlies en de extra kosten biedt aanzienlijke flexibiliteit, terwijl tegelijkertijd wordt gezorgd voor naleving.

Ten eerste, in het geval van verbintenissen die gericht zijn op de handhaving van milieuvriendelijke landbouwpraktijken waarvan is aangetoond dat ze dreigen te verdwijnen, kunnen de alternatieve kosten in aanmerking worden genomen en kunnen de inkomensverliezen worden berekend ten opzichte van de minder milieuvriendelijke praktijken die dreigen de overhand te halen.

Ten tweede moet bij de berekening van het inkomensverlies en de gemaakte kosten ook rekening worden gehouden met de streefdoelen waaraan de verbintenissen naar verwachting zullen bijdragen. Om een succesvolle bijdrage te kunnen leveren, moet de toepassing van de verbintenissen toereikend zijn en om die toepassing te garanderen moet het steunniveau de kosten en inkomensverliezen compenseren van alle landbouwers en alle landbouwgrond die nodig zijn om de streefdoelen te halen.

Tot slot kunnen de lidstaten transactiekosten tot een waarde van ten hoogste 20 % van de voor de agromilieuklimaatverbintenissen betaalde premie toevoegen mits die kosten noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de verbintenissen.

68. De Commissie is van mening dat een indicator de afgelopen decennia heeft aangetoond dat er in de EU stabiliteit is, met enige neiging tot extensivering.⁶

Het ontwerp van agromilieuklimaatverbintenissen hangt af van de keuzes van de lidstaten, die berusten op de analyse van hun ecologische situatie en de vaststelling van de behoeften en prioriteiten die moeten worden aangepakt. Het resultaat van een dergelijke analyse kan zijn dat een agromilieuklimaatverbintenis gericht is op een bepaald soort landbouw zoals grasland of meerjarige teelten.

Steun in het kader van de agromilieuklimaatmaatregel is slechts één instrument voor plattelandontwikkeling en van de algemene GLB-architectuur. De analyse van de antwoorden van de lidstaten op hun vastgestelde milieubehoefte moet worden uitgevoerd door middel van een holistische en synergetische benadering. Zo kunnen milieubehoefte die specifiek zijn voor een bepaald type landbouw worden aangepakt met een bepaald instrument (bv. randvoorwaarden), terwijl de oplossingen voor andere problemen en behoeften die typisch zijn voor een ander soort landbouw kunnen worden geboden in het kader van een ander instrument (bv. agromilieuklimaatmaatregel).

69. Het aantal aanvragen voor agromilieuklimaatverbintenissen per soort landbouwareaal (bouwland, grasland, meerjarige teelten) mag niet worden gebruikt als belangrijkste criterium om de algemene bijdrage van de agromilieuklimaatmaatregel aan de in het plattelandontwikkelingsprogramma vermelde doelstellingen en behoeften aan te tonen. Gezien de sectoroverschrijdende effecten van de landbouw op het milieu is het relevanter om de resultaten van de hele maatregel (en het hele programma) bij de aanpak van de in een programma vastgestelde milieuproblemen op holistische wijze te benaderen.

70. De Commissie bevordert de resultaatgerichte benadering bij de uitvoering van de agromilieuklimaatmaatregel. In het voorstel van de Commissie voor het GLB na 2020 wordt uitdrukkelijk verwezen naar resultaatgerichte benaderingen en worden de lidstaten aangemoedigd deze benaderingen te ondersteunen, samen met andere innovatieve benaderingen om de kwaliteit van het milieu aanzienlijk te verbeteren.

Terwijl de resultaatgerichte benadering veeleisender blijkt in de ontwerpfase, kunnen de monitoring en het beheer ervan als minder belastend worden beschouwd dan de actiegerichte benadering (het is bijvoorbeeld niet nodig de naleving van de vooraf vastgestelde eisen te controleren en een goede selectie van indicatoren om de resultaten te beoordelen maakt de monitoring eenvoudiger).

Resultaatgerichte benaderingen mogen echter niet worden gezien als de enige methode om agromilieuklimaatverbintenissen uit te voeren en milieudoelstellingen te bereiken. Voorts moet rekening worden gehouden met het feit dat deze benaderingen niet noodzakelijkerwijs op alle soorten grond kunnen worden toegepast en dat zij mogelijk pas doeltreffend zijn bij specifieke natuurlijke omstandigheden (bijvoorbeeld het voorkomen van een bepaald aantal referentieplantensoorten).

71. Het GMEK omvat twee effectindicatoren voor de beoordeling van de effecten van het GLB op de biodiversiteit: I.08 de akkervogelindex en I.09 HNW (hoge natuurwaarde)-landbouw.

In het voorstel voor het GLB voor de periode na 2020, dat sterk prestatiegericht zal zijn, zullen verschillende resultaatindicatoren worden vastgesteld voor de jaarlijkse monitoring van interventies die betrekking hebben op de bescherming van de biodiversiteit. Deze indicatoren zullen worden vergeleken met vooraf vastgestelde jaarlijkse mijlpalen die een snelle detectie van afwijkingen van de geplande verwachte uitvoering mogelijk maken.

Dit is met name het geval voor:

⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/cap-indicators-doc-c33_2018_en.pdf

- bescherming van bosecosystemen (aandeel bebost gebied dat valt onder beheersverbintenissen ter ondersteuning van landschappen, biodiversiteit en ecosysteemdiensten, R 26);
- instandhouding van habitats en soorten (aandeel landbouwgrond dat valt onder beheersverbintenissen ter ondersteuning van biodiversiteitsbehoud en -herstel, R 27);
- steun voor Natura 2000 (gebied in Natura 2000-gebieden vallend onder verbintenissen voor bescherming, onderhoud en herstel, R 28);
- behoud van landschapselementen (aandeel landbouwgrond dat valt onder verbintenissen voor het beheer van landschapselementen, met inbegrip van hagen, R 29).

Daarnaast zullen er ook impactindicatoren betreffende biodiversiteit zijn:

- vergroten van de populaties akker- en weidelandvogels (akkervogelindex);
- betere biodiversiteitsbescherming (percentage soorten en habitats van communautair belang met betrekking tot landbouw met stabiele of stijgende trends);
- betere verlening van ecosysteemdiensten: aandeel OCG met landschapselementen.

72. Vijf lidstaten (Denemarken, Spanje, Frankrijk, Griekenland en Italië, in 19 plattelandsontwikkelingsprogramma's) hebben programmaspecifieke resultaatindicatoren voor aandachtsgebied 4a (biodiversiteit) vastgesteld, die voornamelijk bedoeld zijn voor de maatregelen die niet vallen onder de bestaande indicatoren, zoals niet-productieve investeringen en Natura 2000-betalingen in bossen, preventie van bosbranden en herstel van bossen na een brand.

Aangezien er in het GMEK twee gemeenschappelijke resultaatindicatoren zijn die betrekking hebben op biodiversiteit (betreffende het aandeel landbouwgrond en bosbouwareaal dat onder verbintenissen ter bescherming van de biodiversiteit valt), is het logisch dat slechts enkele lidstaten specifieke indicatoren hebben ontwikkeld. Hierbij moet in het achterhoofd worden gehouden dat de reeks indicatoren waarin de Commissie voor de lopende periode heeft voorzien, was ontwikkeld om het juiste evenwicht te vinden en om de administratieve last van te complexe indicatorsystemen te vermijden.

Voor het GLB na 2020 is het systeem verder versterkt (zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 71).

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

74. De Commissie moet beoordelen of de voorwaarden voor ondersteuning van de biodiversiteitsstreefdoelen aanwezig zijn (d.w.z. zorgen dat een zo groot mogelijke oppervlakte cultuurgrond met grasland, bouwland en meerjarige teelten onder biodiversiteitsgerelateerde maatregelen in het kader van het GLB valt, met als doel te zorgen voor de instandhouding van de biodiversiteit), maar zij kan de resultaten niet garanderen, aangezien de staat van instandhouding zal afhangen van de beheersmaatregelen die in elk Natura 2000-gebied voor elke habitat en soort worden uitgevoerd. Talrijke factoren zijn van invloed op de staat van instandhouding van habitats en soorten (streefdoel 1) en er moet worden vermeden het gebrek aan significante vooruitgang met betrekking tot de staat van instandhouding (dat voor alle habitats en soorten is gemeld, zowel in de landbouw als daarbuiten) aan het GLB toe te rekenen.

75. Het landbouwstreefdoel is zelf niet gekwantificeerd, maar heeft een kwantificeerbare component omdat het betrekking heeft op de meetbare verbetering in de staat van instandhouding van soorten en habitats wat betreft streefdoel 1 en op het herstel van aangetaste ecosystemen met 15 % in het kader van streefdoel 2. Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 23.

76. De methode van de Commissie om de GLB-begroting voor biodiversiteit te monitoren is gebaseerd op de internationaal erkende methodologie met Rio-indicatoren van de OESO. Bij deze methode worden drie coëfficiënten toegepast, maar er is niet bepaald welke coëfficiënt moet worden

toegepast op de verschillende onderdelen van de GLB-begroting. Daarom moest de Commissie de methode voor het GLB 2014-2020 ontwikkelen op basis van de geraamde bijdrage aan de biodiversiteit.

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

a) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling. De EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 en de “van boer tot bord”-strategie, die door de Commissie in mei 2020 zijn aangenomen, omvatten een aantal doelstellingen en streefdoelen voor landbouw.

De lidstaten waren betrokken bij de inleidende besprekingen over de voorbereiding van de nieuwe biodiversiteitsstrategie via de specifieke deskundigengroep “Coördinatiegroep voor biodiversiteit en natuur” en hebben politieke sturing geboden via de conclusies van de Raad in december 2019 en enkele subnationale autoriteiten van de lidstaten hebben in januari 2020 verdere feedback gegeven over het stappenplan voor de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030. De nationale autoriteiten zullen ten volle worden betrokken bij de uitvoering van de nieuwe biodiversiteitsstrategie, namelijk bij de ontwikkeling van de nationale maatregelen ter verwezenlijking van de streefdoelen, met inbegrip van de mogelijke steun in het kader van het GLB.

b) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Deze kwesties worden behandeld in de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030. Voorbeelden van dergelijke synergieën tussen landbouw- en biodiversiteitsmaatregelen bestaan al op nationaal niveau, maar veel hangt af van de keuzes van de lidstaten over hoe ze hun GLB-middelen uitgeven, met name in het kader van het nieuwe uitvoeringsmodel van het toekomstige GLB.

De lidstaten zullen de voorstellen van de Commissie in de nieuwe biodiversiteitsstrategie bespreken en conclusies van de Raad over deze voorstellen aannemen. Zij zullen ook de gelegenheid hebben deze in detail te bespreken en verdere synergieën met nationale initiatieven te creëren in het kader van de specifieke deskundigengroep “Coördinatiegroep voor biodiversiteit en natuur”.

c) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie zal haar methode voor monitoring van de biodiversiteitsbegroting in het MFK herzien, onder meer rekening houdend met de door de medewetgevers overeengekomen wijzigingen van het GLB. Tegen deze achtergrond kan de Commissie zich niet uitspreken over de resultaten van deze herziening. De Commissie is het erme eens dat de herziening zal gericht zijn op een betere afstemming van de methode van de Commissie op nieuwe wetswijzigingen, op basis van wetenschappelijk bewijs. Deze monitoringmethode moet nauw aansluiten bij die van de OESO.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 77 en 78:

De randvoorwaarden bieden een instrument om de GLB-betalingen te koppelen aan de EU-wetgeving, met name op het gebied van biodiversiteit. Deze regels dienen als basis voor ambitieuzere stimuleringsmaatregelen en adviseringssystemen helpen landbouwers bij de toepassing van deze regels.

Rechtstreekse betalingen zijn niet als zodanig bedoeld om de biodiversiteit te verbeteren – met uitzondering van de vergroeningselementen – maar door de ruime benutting ervan door de landbouwers zijn zij zich beter bewust van de vergroeningsregels dankzij de randvoorwaarden. In het kader van de rechtstreekse betalingen heeft vergroening heel wat potentieel om de biodiversiteitssituatie te verbeteren vanwege de ruime dekking, maar verbetering was nodig en die is vanaf 2018 ook doorgevoerd. Voorts is er geen bewijs dat de huidige vrijwillige gekoppelde betalingen negatieve gevolgen hebben voor de biodiversiteit.

In het voorstel van de Commissie voor het toekomstige GLB zijn de sterke en zwakke punten van de GLB-instrumenten afgewogen en is een consistent en versterkt kader van GLB-instrumenten opgenomen, met onder meer versterkte conditionaliteit, adviesverlening, ecoregelingen in het kader van pijler I- en pijler II-maatregelen. De lidstaten zullen over ruime flexibiliteit beschikken voor het consistent aanwenden van deze instrumenten met het oog op meer biodiversiteit en voor het vastleggen ervan in strategische GLB-plannen, die door de Commissie zullen worden goedgekeurd.

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

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie zal ervoor zorgen dat de reeks synergetische en samenhangende GLB-instrumenten, waaronder conditionaliteit, ecoregelingen, interventies van de tweede pijler, marktinterventies en horizontale instrumenten zoals adviesverlening, ambitieuzer zullen zijn dan in de huidige periode.

79. In het kader van plattelandontwikkeling zijn er verscheidene maatregelen die heel wat mogelijkheden bieden om biodiversiteitsdoelstellingen te verwezenlijken. Het gaat daarbij onder meer om agromilieuklimaatmaatregelen, maatregelen voor biologische landbouw en Natura 2000-betalingen, maar ook steun voor niet-productieve investeringen, bijvoorbeeld voor de totstandbrenging en/of het herstel van landschapselementen zoals heggen, stapelmuren en wetlands. Ook opleiding en verstrekking van landbouwadvis spelen een belangrijke rol bij het bevorderen van landbouwpraktijken en benaderingen die van belang zijn voor de biodiversiteit (zie ook de antwoorden op de paragrafen 62 tot en met 64).

80. Volgens de Commissie heeft het naast elkaar bestaan van verschillende soorten agromilieuklimaatmaatregelen, die alle aanvullende collectieve goederen leveren, belangrijke voordelen. De nieuwe groene architectuur als voorgesteld door de Commissie voor het GLB na 2020 stelt de lidstaten in staat deze benadering te verbreden.

Het ontwerp van agromilieuklimaatverbintenissen hangt af van de keuzes van de lidstaten, die berusten op hun ecologische situatie en specifieke behoeften. Op basis van de analyse van die behoeften kan een agromilieuklimaatverbintenis gericht zijn op een bepaald soort grondgebruik zoals grasland, bouwland of meerjarige teelten. Voorts is de agromilieuklimaatmaatregel slechts een van de verschillende GLB-instrumenten die worden ingezet om in te spelen op de milieubehoefte.

In het kader van deze maatregel bevordert de Commissie de resultaatgerichte benadering en in haar voorstel voor het GLB na 2020 moedigt ze de lidstaten uitdrukkelijk aan deze benadering te ondersteunen, samen met andere innovatieve benaderingen om de kwaliteit van het milieu te verbeteren.

De Commissie is het er echter niet mee eens dat actiegerichte regelingen minder doeltreffend zijn. Het ontwerp en de relevantie van de verbintenissen bepalen de doeltreffendheid ervan bij de aanpak van de milieubehoefte.

Resultaatgerichte benaderingen mogen niet worden beschouwd als de enige methode om milieudoelstellingen te bereiken (zie de antwoorden op de paragrafen 65 tot en met 70).

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

a) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Het voorstel van de Commissie voor het GLB na 2020 (art. 85, lid 3) voorziet reeds in een hoger cofinancieringspercentage (ten hoogste 80 %) in geval van de in artikel 65 bedoelde beheersverbintenissen (waaronder agromilieuklimaat), steun voor Natura 2000-betalingen (artikel 67) en niet-productieve investeringen (artikel 68), die in de meeste gevallen gericht zijn op de ondersteuning van milieudoelstellingen.

b) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie is het ermee eens dat de toekomstige GLB-plannen op doeltreffendere wijze resultaten moeten boeken op het gebied van milieu- en klimaatgerelateerde doelstellingen en streefdoelen, waaronder die inzake biodiversiteit, maar het voorgestelde nieuwe uitvoeringsmodel biedt de lidstaten meer flexibiliteit wat betreft de methoden om het beleid uit te voeren en de doelstellingen van het nieuwe GLB te verwezenlijken. Het is dan ook belangrijk te benadrukken dat de reeks synergetische en samenhangende GLB-instrumenten ambitieuzer zullen moeten zijn dan in de huidige periode.

Bovendien wordt verwacht dat de lidstaten hun GLB-plannen afstemmen op hun specifieke behoeften, die rechtstreeks van invloed zullen zijn op de keuzes van de lidstaten met betrekking tot de selectie van GLB-interventies en het ontwerp ervan. Deze factoren zullen van invloed zijn op de door de lidstaten voorgestelde benaderingen voor de uitvoering van de steun voor agromilieuklimaatmaatregelen, zoals actiegerichte en/of resultaatgerichte betalingen, de gerichtheid op de meest relevante soorten landbouw en grondgebruik, en het evenwicht tussen de verschillende soorten interventies.

De Commissie zal ervoor zorgen dat de regelingen, het ontwerp ervan en de methoden voor de uitvoering ervan het algemene doel dienen van het waarborgen dat de toekomstige GLB-plannen een grotere milieuambitie nastreven, ook op het gebied van de biodiversiteitsdoelstellingen.

81. De outputindicator waarnaar wordt verwezen, meet niet de omvang van de biodiversiteit van landbouwgrond, maar het aantal hectaren bedreigde planten en het aantal grootvee-eenheden van met uitsterven bedreigde rassen die in het kader van het GLB worden ondersteund. Er zijn aanvullende outputindicatoren met betrekking tot biodiversiteit, met als typevoorbeeld ecologische aandachtsgebieden en Natura 2000-steun.

Het GMEK omvat betrouwbare indicatoren met betrekking tot biodiversiteit: de twee resultaatindicatoren betreffende het aandeel landbouwgrond en bosbouwareaal dat onder verbintenissen ter bescherming van de biodiversiteit valt, meten de vooruitgang van de lidstaten in de richting van hun streefdoelen voor steun voor plattelandontwikkeling ten behoeve van de biodiversiteit. Daarnaast zijn er drie resultaatindicatoren met betrekking tot rechtstreekse betalingen: gewasdiversiteit (R.11), het aandeel ecologische aandachtsgebieden op bouwland (R.13) en het aandeel van het areaal waarop vergroeningspraktijken worden toegepast (R.14).

Het is geen gemakkelijke taak om biodiversiteit te meten en om passende impactindicatoren te selecteren. De uit het huidige GMEK getrokken lessen hebben de Commissie ertoe gebracht de HNW-indicator te schrappen voor het toekomstige GLB. Ondanks de nadelen van de akkervogelindex is deze behouden omdat het een goede maatstaf voor de staat van de biodiversiteit en een SDG-indicator is. Tot slot werden twee nieuwe impactindicatoren met betrekking tot landschapselementen en de staat van soorten en habitats toegevoegd.

Bovendien wordt in het toekomstige GLB voorgesteld om de verslaglegging over biodiversiteit gescheiden te houden (terwijl de lidstaten momenteel uitgaven rapporteren voor prioriteit 4 — duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en biodiversiteit samen).

82. Het gepubliceerde document is een studie in opdracht van de Commissie ter ondersteuning van een formele evaluatie. De algemene evaluatie van de Commissie zal naar verwachting in het eerste kwartaal van 2021 worden gepubliceerd, als onderdeel van een werkdocument van de diensten van de Commissie met een ruimere evaluatie over de impact van het GLB op de natuurlijke hulpbronnen.

De Commissie benadrukt dat in de door de contractant uitgevoerde studie ter ondersteuning van de evaluatie ook werd geconcludeerd dat de lidstaten gebruik hadden kunnen maken van een breder scala aan GLB-instrumenten en -maatregelen ter ondersteuning van de co-existentie van landbouw en biodiversiteit.

Aanbeveling4 — Toon de impact van GLB-maatregelen op de biodiversiteit van landbouwgrond

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

Om de referentiewaarde voor 2020 vast te stellen voor het GLB na 2020, zullen de in het huidige wetgevingsvoorstel opgenomen indicatoren worden gebruikt (C.35 - I.18 Akkervogelindex, C.36 - I.19 Percentage soorten en habitats van communautair belang met betrekking tot landbouw met stabiele of stijgende trends, C.21 – I.20 Landbouwgrond met landschapselementen). De twee laatste zijn nieuw en worden momenteel ontwikkeld. De daadwerkelijke referentiewaarde voor elke indicator zal afhangen van de data waarop de voor elke indicator benodigde specifieke gegevens beschikbaar zijn.

Verschillende diensten van de Commissie en andere instanties werken momenteel aan de ontwikkeling van biodiversiteitsmonitoring en -indicatoren. Door de EU gefinancierd onderzoek zal naar verwachting eveneens bijdragen aan de ontwikkeling van robuuste indicatoren door de ondersteuning van initiatieven voor monitoring van de biodiversiteit.