

**ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER: “HET GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID EN HET KLIMAAT: GOED VOOR DE HELFT VAN DE KLIMAATUITGAVEN VAN DE EU, MAAR EMISSIES VAN LANDBOUWBEDRIJVEN NEMEN NIET AF”**

**SAMENVATTING**

**Antwoorden van de Commissie op de paragrafen I tot en met III:**

De Commissie benadrukt dat de meeste klimaatrelevante maatregelen in de landbouw positieve matigings- en aanpassingseffecten hebben, die het best gezamenlijk kunnen worden beoordeeld. Klimaatactie heeft zowel matigings- als aanpassingseffecten, en voor de meeste klimaatrelevante maatregelen in de landbouw geldt dat deze niet duidelijk van elkaar kunnen worden onderscheiden.

IV. Klimaattracering is reeds toegepast in de programmeringsperiode 2014-2020 en is ook al het voorwerp van een speciaal verslag van de Rekenkamer geweest.

De Commissie herhaalt dat zij geïnteresseerd blijft aan de EU-aanpak. De door de Commissie gebruikte methode is deugdelijk en op een transparante en gecoördineerde wijze ontwikkeld; zij is gebaseerd op Rio-indicatoren en is bekendgemaakt aan het Europees Parlement en de Raad.

Ook is de Commissie van mening dat de instrumenten van het GLB een significante impact hebben gehad, niet een beperkte.

V. De Commissie merkt op dat het GLB nooit als specifiek doel heeft gehad om de emissies van de veehouderij te verminderen. De emissies zijn stabiel gebleven terwijl de productie is toegenomen.

VI. De Commissie onderstreept dat het GLB, samen met de “van boer tot bord”-strategie, niet alleen ten doel heeft om de emissies te verminderen, maar ook om de biodiversiteit te behouden, de bestaanszekerheid in plattelandsgebieden te beschermen, het gebruik van pesticiden terug te dringen, de druk op de waterkwaliteit te verlagen en kwalitatief hoogwaardig voedsel te produceren. Biologische landbouw is een van de middelen om al deze doelen te verwezenlijken.

Ten aanzien van zaaddragende leguminosen merkt de Commissie op dat de vervanging van gewassen met een hoog meststoffengebruik niet automatisch zal leiden tot een verschuiving van emissies naar andere landbouwbedrijven. Voor de biologische landbouw geldt dat het niet haalbaar is om de potentiële effecten van emissiereducties te beoordelen, omdat er onvoldoende gegevens beschikbaar zijn. De Commissie wijst er voorts op dat de “van boer tot bord”-strategie en het landbouwbedrijfsduurzaamheidsinstrument voor nutriënten zullen helpen om de emissies die verband houden met gebruik van meststoffen te verminderen. Parallel daaraan zal de Commissie de uit hoofde van de nitratenrichtlijn verleende afwijkingen periodiek evalueren.

VII. De steun voor bebossing is veranderd, waarbij de looptijd van de steun voor onderhoud is verlengd van vijf naar twaalf jaar; deze periode is geharmoniseerd met de compensatiebetalingen voor inkomensverlies. Dit zal de bebossingsmaatregel interessanter maken voor landbouwers. Wat boslandbouw betreft, heeft de Omnibus-verordening de boslandbouwmaatregel flexibeler gemaakt, onder meer door invoering van de mogelijkheid om bestaande en verslechterde boslandbouwgebieden te vernieuwen en te regenereren, waardoor wordt bijgedragen aan een gezonde ontwikkeling, aan de werking van boslandbouwgebieden als koolstofput en aan de matiging van het lokale microklimaat. De toewijzing van middelen (in totaal 64 miljoen EUR) voor boslandbouw is reeds hoger dan in de

vorige periode, en eind 2019 was er al meer dan 2 100 hectare aan nieuwe boslandbouwgebieden gecreëerd.

VIII. De Commissie is van mening dat de randvoorwaarden en de vergroeningsregeling landbouwers hebben gestimuleerd om doeltreffende klimaatmitigingsmaatregelen te nemen.

Een aantal normen voor een goede landbouw- en milieuconditie (GLMC) in het kader van de randvoorwaarden zijn gunstig voor klimaatmitigatie en aanpassing aan de klimaatverandering (minimumbodembedekking, bodembeheer om erosie tegen te gaan, handhaving van organisch bodemmateriaal, instandhouding van aangewezen landschapselementen) en vormen, als verplichte praktijken, een sterk fundament voor steunregelingen. In het kader van de vergroeningsregeling vereisen het behoud van blijvend grasland en de ecologische aandachtsgebieden dat landbouwers gebieden en elementen als grasland, braaklandareaal, bomen of heggen, die gunstig zijn voor klimaatmitigatie, in stand houden.

IX.

(1). De Commissie aanvaardt aanbeveling 1 a) ten dele. De Commissie aanvaardt de aanbevelingen 1 b) en 1 c).

De Commissie heeft actie ondernomen door in het voorstel voor het GLB voor de periode 2023-2027 de ambities op het gebied van klimaatmitigatie op te schroeven. De conditionaliteit is uitgebreid en bestrijkt alle rechtstreekse betalingen, er zijn nieuwe ecoregelingen voorgesteld en 30 % van de begroting voor plattelandsontwikkeling is bestemd voor klimaatmitigatie en milieu. De lidstaten zullen geplande maatregelen opnemen in hun nationale strategische plannen, die door de Commissie zullen worden beoordeeld.

(2). De Commissie aanvaardt de aanbevelingen 2 a) en 2 b).

De Commissie heeft actie ondernomen door in de conditionaliteit voor de periode 2023-2027 een goede landbouw- en milieuconditie (GLMC) met het oog op een minimumbescherming van veengebieden en wetlands op te nemen.

(3). De Commissie aanvaardt aanbeveling 3 a) niet en aanvaardt aanbeveling 3 b).

De lidstaten zullen hun strategische GLB-plannen indienen, die door de diensten van de Commissie zullen worden geanalyseerd. Na de vaststelling van deze plannen zullen de lidstaten jaarlijks verslag uitbrengen over de uitvoering.

## **INLEIDING**

01. De landbouwemissies, zoals geraamd overeenkomstig de richtsnoeren van het IPCC, hebben slechts betrekking op de emissies tijdens het groeistadium van landbouwproducten. De broeikasgasemissies van de landbouw in de EU vormen slechts 10 % van de totale EU-emissies. Het GLB 2013-2020 omvat geen levenscyclusbeoordeling voor landbouwproductie.

Figuur 1: De Commissie is van mening dat een figuur waarin het EU-aandeel van de broeikasgasemissies van de landbouw wordt weergegeven passender zou zijn. Dergelijke figuren zijn direct beschikbaar in de Data Viewer voor broeikasgassen van het Europees Milieuagentschap<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Beschikbaar op <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer/>

Figuur 2: Landbouwemissies bestaan per definitie uit methaan en stikstofoxide en zijn tot en met 2020 gereguleerd in de beschikking inzake de verdeling van de inspanningen, en met ingang van 2021 in de verordening inzake de verdeling van de inspanningen. De emissies en verwijderingen in verband met landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (LULUCF) worden met ingang van 2021 gereguleerd door de LULUCF-verordening.

04. De Commissie merkt op dat de emissies na 2010 zijn gestabiliseerd, waarbij de jaarlijkse verschillen onder de door het EMA vastgestelde onzekerheidsdrempel liggen. Tegelijkertijd is de productie gestegen en zijn de emissies per eenheid product gedaald.

Figuur 3: De Commissie is van mening dat de emissies van land in de huidige klimaatwetgeving (verordening inzake de verdeling van de inspanningen en LULUCF-verordening) zijn gescheiden van de emissies van CH<sub>4</sub> en N<sub>2</sub>O. De berekening van de emissies van de twee typologieën hebben verschillende kenmerken en onzekerheidsmarges.

07. Het klimaat- en energiekader 2030 omvat ook emissies en verwijderingen in de LULUCF-sector. Dit gebeurt via de LULUCF-verordening, die sinds 1 januari 2021 van toepassing is.

08. De lidstaten kunnen de optimale klimaatbeleidsmix samenstellen om hun nationale streefdoel te behalen in de sectoren die onder de verdeling van de inspanningen vallen, deze strategieën worden beschreven in de nationale energie- en klimaatplannen<sup>2</sup>. De landbouw moet net als alle andere sectoren bijdragen aan deze matigingsinspanningen. De streefdoelen voor de verdeling van de inspanningen zijn berekend op basis van kostenefficiëntieoverwegingen; indien een lidstaat besluit dat de landbouwsector niet hoeft bij te dragen aan het behalen van zijn nationale streefdoel, zullen de bijdragen van de andere sectoren waarschijnlijk duurder worden.

13. De Commissie is van mening dat de meeste getraceerde maatregelen op meer dan één gebied baten genereren en dat daarmee rekening moet worden gehouden bij het trekken van conclusies over de totale impact van de betrokken maatregelen.

## **OPMERKINGEN**

25. De Commissie wijst erop dat geen enkele lidstaat de methaanemissies rapporteert op het hoogste niveau van gedetailleerdheid. Zoals ook wordt verklaard in de EU-methaanstrategie, zal de Commissie de verbetering van de beoordeling en matiging van de methaanemissies ondersteunen. De Commissie merkt op dat terwijl de emissies van de veehouderij de afgelopen jaren zijn gestabiliseerd, de productie is toegenomen. De Commissie erkent dat de emissies van darmgisting van vee niet dalen, hoewel de noodzakelijke contextualisering, door bijvoorbeeld rekening te houden met de onzekerheden in de beoordeling van methaanemissies en met de mate van gedetailleerdheid in de rapportage door de lidstaten, in combinatie met de toename van de productiviteit een betere verklaring van de situatie in de EU zou opleveren.

26. De Commissie is van mening dat broeikasgasinventarissen van de lidstaten niet altijd de effecten detecteren van mitigatiemaatregelen die door landbouwers worden uitgevoerd en die door het GLB worden ondersteund. Een en ander is ook afhankelijk van de opzet van de monitoringsystemen in de lidstaten en van de emissiefactoren en de activiteitsgegevens die worden gebruikt voor de raming.

---

<sup>2</sup>[https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/national-energy-climate-plans\\_nl#final-necps](https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/national-energy-climate-plans_nl#final-necps)

27. Het doel van de afzetbevorderingsprogramma's is om het concurrentievermogen van de landbouwsector van de EU te ondersteunen, met inbegrip van de veehouderij, door meer bekendheid te geven aan de merites van EU-agrovoedingsproducten en de hoge productienormen daarvan. De Commissie onderstreept dat het GLB niet tot taak heeft om de keuzen van consumenten te veranderen of te beperken.

Via hun programma's voor plattelandsontwikkeling kunnen lidstaten agromilieuklimaatmaatregelen nemen ter ondersteuning van een meer extensieve veehouderij door middel van extensieve begrazing. De meeste lidstaten maken gebruik van deze mogelijkheid.

Daarnaast moeten dierlijke productie en de consumptie van dierlijke producten afzonderlijk worden beschouwd, aangezien de EU een van de grootste exporteurs en importeurs van voedsel en diervoeder is. De omzettingscoëfficiënt voor diervoeder is de afgelopen decennia gestaag verbeterd, d.w.z. dat er per eenheid dierlijk product minder input aan diervoeder nodig is. Ook zijn er in toenemende mate niet voor consumptie geschikte co/bijproducten van de voedsel- en biobrandstofindustrie in de diëten van veestapels in de EU verwerkt.

Figuur 11: De Commissie is van mening dat gegevens over consumptie niet alleen moeten worden gerelateerd aan de hoeveelheid product, maar ook aan de kwaliteit van de nutriënten.

28. In het voorstel van de Commissie voor het toekomstige GLB wordt erkend dat voedselverspilling een uitdaging is, zoals blijkt uit een van de specifieke doelstellingen (voorgesteld artikel 6, lid 1, punt i): *“beter inspelen door de EU-landbouw op de maatschappelijke verwachtingen inzake voedsel en gezondheid, onder meer wat betreft veilig, voedzaam en duurzaam voedsel, voedselverspilling en dierenwelzijn”*.

30. De Commissie is van mening dat nieuwe diervoederadditieven, zowel natuurlijke als synthetische, zeer veelbelovend zijn als het gaat om het verminderen van de emissies van darmgisting, maar extra kosten voor landbouwers met zich mee zullen brengen. De Commissie heeft diverse suggesties ontvangen voor toepassingen van diervoederadditieven die erop zijn gericht om de broeikasgasemissies terug te dringen, die momenteel door het EFSA worden bestudeerd. Afhankelijk van een positieve beoordeling door het EFSA zal de Commissie goedkeuring verlenen voor het gebruik van deze additieven in de EU. Tot slot is de Commissie voornemens om, als actie in het kader van de “van boer tot bord”-strategie, de goedkeuring van die diervoederadditieven te vergemakkelijken.

32. Hoewel de afhankelijkheid van rechtstreekse betalingen inderdaad hoog is in het geval van “gespecialiseerde rundveebedrijven”, is die substantieel lager in de andere veehouderijsectoren (zoals “gespecialiseerde melkbedrijven”, “gespecialiseerde schapen en -geitenbedrijven”, “gespecialiseerde hokdierbedrijven”, of “bedrijven met combinaties van veeteelt”). De afhankelijkheid van deze andere veehouderijsectoren is vergelijkbaar, of zelfs kleiner, dan die van “bedrijven gespecialiseerd in de teelt van granen, oliehoudende zaden en eiwitrijke gewassen”.

34. De Commissie is van mening dat het, om het hele beeld te laten zien, bij het onderzoeken van de effecten van de betalingen op de totale broeikasgasemissies waarop de Rekenkamer doelt ook belangrijk is om rekening te houden met de effecten op de wereldwijde emissies (lekkage).

Ter illustratie: uit de studie van Jansson et al. waarnaar in het verslag wordt verwezen (voetnoot 20), blijkt inderdaad dat afschaffing van de gekoppelde steun voor herkauwers de totale broeikasgasemissies van de landbouw in de EU met 0,5 % zou doen afnemen. Geschat wordt echter dat ongeveer driekwart van die afname mogelijk zou moeten worden geannuleerd vanwege weglekeffecten (d.w.z. een toename van de emissies buiten de EU) als gevolg van een stijging van de

invoer uit landen met in verhouding hogere emissies per eenheid product (emissie-intensiteiten), zoals Brazilië. Deze weglekeffecten zouden de positieve impact op de opwarming van de aarde die de afschaffing van de gekoppelde steun in de EU zou kunnen hebben in aanzienlijke mate beperken.

Daarenboven wil de Commissie onderstrepen dat bij het analyseren van de effecten van verschillende steunregelingen van het GLB alle aspecten, factoren en mogelijke gevolgen tezamen moeten worden beoordeeld. Een voorbeeld: veel van de rechtstreekse betalingen aan veehouders zouden enige gunstige effecten op het milieu kunnen hebben (zoals basisbetalingen voor weidegrond/grasland, vergroeningsbetalingen, gekoppelde steun voor de productie van eiwitrijke gewassen).

36. Hoewel de Commissie het genoemde wetenschappelijke artikel niet in twijfel trekt, herinnert zij eraan dat er geen officieel overeengekomen internationale of EU-methodologie bestaat om met elkaar vergelijkbare levenscyclusbeoordelingen te produceren. De Commissie zal de milieuvoetafdruk van ingevoerde producten aanpakken via de doelstellingen van de Green Deal en de “van boer tot bord”-strategie. Met betrekking tot de milieuvoetafdruk van ingevoerde producten is de doelstelling van de Green Deal samenwerking met internationale partners om mondiale milieunormen aan te scherpen. De “van boer tot bord”-strategie voorziet erin dat “[v]oor en ter ondersteuning van de ecologische transitie van de EU [...] gebruik [zal] worden gemaakt van passend EU-beleid, met inbegrip van het handelsbeleid. De EU zal ernaar streven dat in alle bilaterale handelsovereenkomsten van de EU een ambitieus hoofdstuk over duurzaamheid wordt opgenomen. Zij zal zorg dragen voor de volledige uitvoering en de handhaving van de bepalingen inzake handel en duurzame ontwikkeling in alle handelsovereenkomsten [...]”.

De Commissie merkt voorts op dat de meerderheid van de soja die in Europa wordt gebruikt afkomstig is uit landen zonder ontbossingsrisico.

38. De Commissie heeft er vertrouwen in dat de “van boer tot bord”-strategie en het duurzaamheidsinstrument voor nutriënten zullen helpen om de emissies van het gebruik van meststoffen te verminderen. Parallel daaraan zal de Commissie de uit hoofde van de nitratenrichtlijn verleende afwijkingen periodiek evalueren.

40. De Commissie herinnert eraan dat het GLB niet uitdrukkelijk ten doel heeft om de veeteelt te verminderen en dat emissies van het gebruik van mest verband houden met de kwantiteit en het beheer ervan.

43. Afwijkingen in het kader van de nitratenrichtlijn kunnen worden verleend indien zij geen afbreuk doen aan het bereiken van de doelstellingen van de richtlijn. De afwijkingen moeten zijn gerechtvaardigd op basis van objectieve criteria, zoals:

- lange groeiperioden;
- gewassen met hoge stikstofopname;
- hoge nettoneerslag in de kwetsbare zone;
- bodems met een uitzonderlijk hoog denitrificatievermogen.

44. De Commissie is van mening dat, kijkend naar alleen de effecten op de vermindering van broeikasgasemissies, matigingsstrategieën kunnen worden toegepast op de verspreiding van mest op het land (op- en inbrengen van dierlijke mest).

In bodembeheersystemen met verspreiding van dierlijke mest vermindert het gebruik van verspreidingstechnieken met een variabele dosering (precisielandbouw) de emissies.

Innovatie op deze gebieden wordt ondersteund door het Europees Innovatiepartnerschap voor de productiviteit en duurzaamheid in de landbouw (EIP-AGRI). Operationele groepen van het EIP-AGRI, die helpen om de kloof tussen onderzoek en de praktijk te dichten, zijn betrokken bij een groot aantal initiatieven voor klimaatmitigatie op het niveau van het landbouwbedrijf.

45. Verschillende landbouwpraktijken die steun ontvangen uit hoofde van agromilieuklimaatmaatregelen (M10) in de plattelandontwikkelingsprogramma's (POP's) van de huidige programmeringsperiode zijn gericht op een beter beheer van inputs, en meer bepaald op een vermindering van het gebruik van minerale meststoffen. In veel POP's wordt die steun gecombineerd met steun voor de vermindering van het gebruik van pesticiden, d.w.z. in geïntegreerde productieregelingen.

- (Tweede streepje): De Commissie werkt momenteel aan een systematisch literatuuronderzoek van meta-analysen van de milieu- en klimaateffecten van landbouwpraktijken, waaronder nitrificatieremmers. Het onderzoek levert robuust wetenschappelijk bewijs op, met een laag risico van vertekeningen, en heeft de kennis over deze praktijken vergroot. De bevindingen duiden erop dat nitrificatieremmers een aanzienlijk potentieel hebben om de emissies van distikstofoxide (N<sub>2</sub>O) in de lucht en de nitraatlekkage in water te verminderen, maar tegelijkertijd de ammoniakemissies aanzienlijk zouden kunnen doen toenemen. Bovendien wordt in enkele studies melding gemaakt van mogelijke ecotoxiciteit van nitrificatieremmers. Al met al moeten de effecten van nitrificatieremmers, met name op de lange termijn, zorgvuldig worden beoordeeld voordat de landbouwpraktijk kan worden aanbevolen voor grootschalige toepassing.

Tabel 2: De Commissie is van mening dat de in tabel 2 voorgestelde classificatie een simplificatie is van een complexe werkelijkheid. Strategieën om het gebruik van meststoffen te verminderen zijn ook locatieafhankelijk, met name de effecten ervan op de uiteindelijke vermindering van broeikasgasemissies. Ook is het gebruik afhankelijk van de toegepaste landbouwsystemen, die heel divers zijn in de EU.

46. De Commissie benadrukt dat het GLB, samen met de “van boer tot bord”-strategie, niet alleen ten doel heeft om emissies te verminderen, maar ook om de biodiversiteit te behouden, de bestaanszekerheid in plattelandsgebieden te beschermen, het gebruik van pesticiden terug te dringen, de druk op de waterkwaliteit te verlagen en kwalitatief hoogwaardig voedsel te produceren. Biologische landbouw is een van de middelen om al deze doelen te verwezenlijken.

Tweede streepje: De Commissie is van mening dat het beschreven scenario alleen standhoudt bij de veronderstelling dat de consumptie van landbouwproducten ongewijzigd blijft.

Figuur 17: Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 46.

51. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 45.

60. De Commissie herinnert eraan dat volgens de “standaard” subsidiabiliteitsregels voor landbouwareaal, veengebieden in aanmerking komen voor rechtstreekse betalingen zolang daar een agrarische activiteit op wordt uitgeoefend en er wordt voldaan aan een aantal milieu- en klimaatgerelateerde voorwaarden (randvoorwaarden). Welbedoordachte afwijkingen van die regels maken het behoud van de rechtstreekse betalingen mogelijk ook zonder dat er een agrarische activiteit wordt uitgeoefend. Wanneer bijvoorbeeld voorheen bewerkt veengebied wordt hersteld met behulp van braakleggingsverbintenissen in het kader van plattelandontwikkelingsprogramma's, blijft dat gebied in aanmerking komen voor rechtstreekse betalingen zonder dat er een agrarische activiteit in wordt uitgeoefend.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 63, 64 en 65:

De vereiste om een aandeel blijvend grasland in stand te houden is een “vangnet” dat op nationaal of regionaal niveau wordt beheerd om grootschalige omzetting in akkerland te voorkomen. Dit is een verplichte basisvereiste die van toepassing is op al het blijvend grasland in de hele EU en zo nodig kan worden aangevuld met vrijwillige agromilieuklimaatmaatregelen houdende een verbod op verschillende soorten interventies op deze arealen. Dit instrument verbiedt niet het ploegen en opnieuw inzaaien van blijvend grasland, zolang het areaal maar blijvend grasland blijft. Ploegen en opnieuw inzaaien zijn echter niet noodzakelijkerwijs gebruikelijke praktijken en brengen op veel arealen geen agronomische voordelen met zich mee.

De vereiste om een aandeel blijvend grasland in stand te houden is na 2015 versterkt door een omzettingmarge van 5 % in te voeren, die in de plaats is gekomen van de eerdere 10 %. Wanneer deze marge is bereikt, moet de lidstaat ervoor zorgen dat het teveel aan omgezet areaal wordt hersteld in de eerdere toestand.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 66, 67 en 68:

De vereiste om “ecologisch kwetsbaar blijvend grasland” (ESPG) te beschermen voorkomt zowel de omzetting van grasland voor andere doeleinden als ploegen in Natura 2000-gebieden. Terwijl het hoofddoel de bescherming van de biodiversiteit is, is de impact op de koolstofvastlegging significant en vormt dit instrument een aanvulling op het “veiligheidsnet”-mechanisme voor de instandhouding van blijvend grasland op nationaal/regionaal niveau. De bepaling inzake het tegengaan van verslechtering van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn en artikel 4, lid 4, van de vogelrichtlijn bestrijkt reeds, onder andere, activiteiten die leiden tot een verslechtering van habitats, zoals ploegen en omzetting van door de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn beschermde graslandhabitats in Natura 2000-gebieden. Dat betekent evenwel niet dat er in werkelijkheid geen ploegen en omzetting van grasland plaatsvindt in beschermde gebieden. Daarom versterkt de ESPG-vereiste de bescherming door het GLB; de vereiste maakt het mogelijk om alle graslanden in en buiten Natura 2000-gebieden te beschermen, om op die manier te zorgen voor een gemeenschappelijk en hoog niveau van bescherming in de hele EU die verder gaat dan de vereisten van de richtlijnen.

69. De Omnibus-verordening heeft de boslandbouwmaatregel flexibeler gemaakt, waardoor die nu ook de invoering, regeneratie of renovatie van boslandbouwsystemen kan omvatten. Bijgevolg verwacht de Commissie dat het gebruik van de maatregel zal verbeteren.

70. Het monitoren van koolstofverwijdering is een uitdagende exercitie, wat te wijten is aan specifieke kenmerken zoals het niet-permanente karakter van koolstof in de bodem en de onzekerheidsmarge van metingen. Om deze uitdagingen het hoofd te bieden, werkt de Commissie aan een initiatief voor koolstoflandbouw en aan een kader voor de certificering van koolstofverwijderingen. Met deze initiatieven beoogt de Commissie de kwantificering van koolstofverwijderingen te harmoniseren om op basis daarvan klimaatactie op land op een doeltreffende manier te belonen.

Grondbeheerpraktijken om de gezondheid van de bodem van akkerland te (behouden en) verbeteren (humus producerende beheersmaatregelen) kunnen het koolstofgehalte van de bodem verhogen en koolstofvastlegging bevorderen. Deze praktijken kunnen worden ondersteund in het kader van de agromilieuklimaatmaatregel, en veel lidstaten hebben die steun geactiveerd in hun plattelandsontwikkelingsprogramma's.

72. Een aantal normen voor een goede landbouw- en milieuconditie (GLMC) zijn gunstig voor klimaatmitigatie en aanpassing aan klimaatverandering. Specifiek vereist GLMC 4 een

minimumbodembedekking, vereist GLMC 5 een minimumbodembeheer om erosie tegen te gaan, vereist GLMC 6 de handhaving van organisch bodemmateriaal en vereist GLMC 7 de instandhouding van aangewezen landschapselementen.

73. De ecologische-aandachtsgebiedencomponent van de vergroeningsregeling is gericht op het waarborgen en verbeteren van de biodiversiteit op landbouwbedrijven. De mogelijkheid om vanggewassen te gebruiken om te voldoen aan de vereiste betreffende ecologische aandachtsgebieden, die door de medewetgevers is ingevoerd bij de hervorming van het GLB in 2013, had niet ten doel om het gebruik van deze gewassen te vergroten, maar om bij te dragen tot het behalen van de biodiversiteitsdoelstelling. Na de vroege evaluatie van die regeling door de Commissie is een verbod op het gebruik van pesticiden ingevoerd in de wetgeving om het behalen van die doelstelling te bevorderen.

74. De Omnibus-verordening heeft de boslandbouwmaatregel flexibeler gemaakt, waardoor die nu ook de invoering, regeneratie of renovatie van boslandbouwsystemen kan omvatten. Bijgevolg verwacht de Commissie dat het gebruik van de maatregel zal verbeteren.

75. In de Ricardo-studie wordt een bandbreedte van 2,2-7,3 t aan koolstofopname per hectare genoemd. De Commissie ziet dit als een belangrijke aanname vanwege de hoge variabiliteit van de mogelijke waarden (5 t/hectare aan potentieel bereik = meer dan 300 % verschil) en benadrukt dat de door de Rekenkamer vermelde waarde alleen is gebaseerd op de hoogste grens van de bandbreedte.

77. Klimaattracering is reeds toegepast in de programmeringsperiode 2014-2020 en is ook al het voorwerp van een speciaal verslag van de Rekenkamer geweest.

In haar antwoorden daarop heeft de Commissie eraan herinnerd dat de EU een klimaatstreefdoel voor de hele economie heeft en geen afzonderlijke streefdoelen voor specifieke sectoren.

De klimaatstreefdoelen betreffende emissiereducties worden vastgesteld door de medewetgevers, en voor het GLB 2013-2020 is een dergelijk doel niet vastgesteld.

#### Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 83, 84 en 85:

De vergroeningsregeling is in 2015 ingevoerd om ervoor te zorgen dat een significant percentage van de rechtstreekse betalingen zou worden besteed aan het verbeteren van de milieuprestaties van het GLB. Dit gebeurt door landbouwers te verplichten om milieupraktijken toe te passen in de voornaamste landbouwproductiesystemen. Van deze praktijken is het behoud van blijvend grasland bedoeld om het saldo van de broeikasgasemissies door de veehouderijsector te verminderen, met name door de vastlegging van koolstof in grasland te bevorderen. Ook de vereiste om een bepaald niveau aan landschapselementen en arealen in stand te houden, zoals heggen, bossen in ecologische aandachtsgebieden enz., draagt bij tot koolstofvastlegging. Het behoud van blijvend grasland en het behoud van niet-productieve arealen en elementen zullen deel blijven uitmaken van het GLB in het kader van de versterkte conditionaliteit.

Wat de omvang van de toepassing van de praktijken betreft, is vergroening niet gericht op het veranderen van de praktijken van alle landbouwers, maar alleen die van landbouwers die niet beantwoorden aan de verlangde ambitie. Voor landbouwers die het vereiste niveau van ambitie reeds vertonen, zorgt vergroening ervoor dat hun milieu- en klimaatstatus niet achteruitgaat, bijvoorbeeld na een intensivering van hun productie.

86. Het Elfpo voor 2014-2020 biedt een flexibele toolbox (waaronder steun voor agromilieuklimaatmaatregelen, bosmilieu- en klimaatverbintenissen, bosbouw en boslandbouw, betalingen in het kader van de Natura 2000-richtlijn en de kaderrichtlijn water, biologische landbouw



en investeringen) die lidstaten kunnen gebruiken aan de hand van hun specifieke behoeften op het gebied van matiging van klimaatverandering. Dit wordt verder onderstreept door de vaststelling van prioriteiten en aandachtsgebieden, die gedetailleerder was dan voor de periode 2007-2013.

Naast de 3,2 % die primair was gericht op het verminderen van de broeikasgasemissies of het bevorderen van koolstofvastlegging, is de bijdrage van maatregelen in het kader van de milieudoelstellingen onder prioriteit 4 (bijvoorbeeld biodiversiteit, zoals genoemd door de Rekenkamer) eveneens relevant. De aan deze prioriteit 4 toegewezen begrotingsmiddelen vertegenwoordigen 45,2 % van het totale Elfpo voor deze periode.

Dit omvat veel van die agromilieuklimaatmaatregelen en de steun voor investeringen en voor kennisoverdracht, zoals beschreven in de antwoorden hierboven. Hoewel die maatregelen in het kader van prioriteit 4 worden geprogrammeerd voor de bescherming van ecosystemen, leveren zij ook een significante bijdrage aan emissiereducties en koolstofvastlegging.

87. De evaluatie van de impact van de GLB-maatregelen op de klimaatverandering zal worden gepresenteerd in de vorm van een werkdocument van de diensten van de Commissie en zal nog vóór de zomer worden gepubliceerd. De evaluatie steunt op het empirisch materiaal dat is verzameld in de studie ter ondersteuning van de evaluatie en andere bronnen. In het volgende GLB zal de jaarlijkse rapportage door de lidstaten een aanzienlijke hoeveelheid relevante gegevens opleveren, zoals gedetailleerde informatie over de interventies tegen klimaatverandering (bv. het aantal hectare dat onder deze verbintenissen valt), het aantal beboste hectare, het aandeel landbouwgrond vallend onder verbintenissen om de aanpassing aan de klimaatverandering te verbeteren, het aandeel landbouwbedrijven dat investeert ten behoeve van het klimaat, en de geïnstalleerde hernieuwbare-energiecapaciteit. Bovendien zal de Commissie op basis van de door de lidstaten gerapporteerde informatie verslag uitbrengen over het aantal ondersteunde hectare per landbouwpraktijk. Uiteindelijk zal de evaluatie de beoordeling van de impact van GLB-maatregelen op het klimaat bevatten.

88. In een jaarlijkse beoordeling van de effecten van klimaatmitigatie wordt niet voorzien (bijvoorbeeld in de jaarlijkse verslagen over de uitvoering van de programma's voor plattelandontwikkeling).

Alleen het uitgebreide jaarlijkse uitvoeringsverslag van 2019 (voor het jaar 2018) bevatte evaluatievragen per aandachtsgebied en evaluatievragen in verband met doelstellingen op het niveau van de Unie, onder meer op het gebied van klimaatmitigatie. Die evaluatievragen zullen verder worden uitgewerkt in de ex-postevaluatie van de POP's van de periode 2014-2020.

Voorts werkt de Commissie, via de Evaluatiehulpdesk, met de lidstaten aan het delen van beste praktijken en het verbeteren van de kwaliteit van hun beoordeling van de nettobijdrage van plattelandontwikkelingsmaatregelen aan het verminderen van broeikasgasemissies.

## **CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**

91. De Commissie merkt op dat klimaattracering reeds is toegepast in de programmeringsperiode 2014-2020 en ook al het voorwerp van een speciaal verslag van de Rekenkamer is geweest. De Commissie verwijst naar haar antwoorden op speciaal verslag nr. 31/2016<sup>3</sup>.

Wat betreft de overschatting en vergroening van de klimaatbijdrage van het GLB in voornoemd verslag, heeft de Commissie onder meer kennis genomen van de simulaties van de Rekenkamer op basis van verschillende methoden en door enkele internationale hulporganisaties overeengekomen

---

<sup>3</sup> <https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=39853>.

algemene beginselen, maar herhaalt zij dat zij gecommitteerd blijft aan de EU-aanpak. De door de Commissie gebruikte methode is deugdelijk en op een transparante en gecoördineerde wijze ontwikkeld; zij is gebaseerd op Rio-indicatoren en is bekendgemaakt aan het Europees Parlement en de Raad.

### **Aanbeveling 1 — Neem maatregelen om ervoor te zorgen dat het GLB tot lagere in plaats van hogere emissies van de landbouw leidt**

a) De Commissie aanvaardt de aanbeveling ten dele.

Thans zijn er geen nationale specifieke matigingsstreefdoelen voor de landbouwsector (niet-CO<sub>2</sub>-emissies van de veeteelt, meststoffen) uit hoofde van het EU-recht; de sector valt, samen met andere sectoren (gebouwen, vervoer, afval), onder nationale BKG-emissiereductiestreefcijfers in het kader van de verordening inzake de verdeling van de inspanningen, voor de periode 2021-2030. In lijn met het verhoogde ambitieniveau van een BKG-emissiereductie van ten minste 55 % voor de hele economie van de EU, worden in de begeleidende effectbeoordeling verscheidene opties onderzocht over de wijze waarop de nationale streefdoelen in het kader van de verordening inzake de verdeling van de inspanningen kunnen worden verhoogd.

De lidstaten hebben al toezeggingen gedaan voor nettoverwijderingen van CO<sub>2</sub>-emissies in het kader van de LULUCF-verordening. De recente klimaatwetovereenkomst bevat een verklaring van de Commissie dat een grotere put (d.w.z. verwijderingen door de sector landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (LULUCF)) nodig is om uiterlijk in 2050 klimaatneutraliteit te bereiken. In de mededeling van de Commissie “Een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030: investeren in een klimaatneutrale toekomst voor ons allemaal” (COM(2020) 562 final) wordt het mogelijk geacht de koolstofverwijdering van de EU te verhogen tot niveaus van meer dan driehonderd miljoen ton CO<sub>2eq</sub> tegen 2030. De Commissie zal voorstellen doen om de LULUCF-verordening in het kader van het “Fit for 55”-pakket te herzien in lijn met deze ambitie. Voorts zal, zoals is uiteengezet in de aanvangseffectbeoordeling, in het kader van de gerelateerde effectbeoordelingswerkzaamheden voor de herziening van de LULUCF-verordening de optie worden onderzocht om, met ingang van 2031, niet-CO<sub>2</sub>-emissies van de landbouw en CO<sub>2</sub>-emissies en -verwijderingen door landgebruik te combineren in het kader van de LULUCF-verordening — een exercitie die de vaststelling zou impliceren van nationale sectorale streefcijfers voor de landsector die alle gerelateerde BKG-emissies en -verwijderingen omvatten.

b) De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

c) De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

### **Aanbeveling 2 — Neem stappen om de emissies van bewerkte ontwaterde organische bodems te verminderen**

a) De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

b) De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

In haar voorstel voor de verordening inzake de strategische GLB-plannen voorziet de Commissie in bescherming van veengebieden en wetlands in het kader van de toekomstige conditionaliteit (GLMC 2). Op basis van dit sterke fundament zullen de lidstaten een aanzienlijk deel van hun toekomstige GLB-begroting kunnen besteden aan vernatting/herstel van ontwaterde organische bodems door middel van ecoregelingen en een scala aan plattelandsontwikkelingsinterventies. De

Commissie zal dit aspect zorgvuldig in overweging nemen bij het beoordelen van de toekomstige GLB-plannen.

Daarnaast zal de Commissie door het initiatief voor koolstoflandbouw koolstoflandbouw bevorderen als bedrijfsmodel dat een nieuwe inkomstenbron creëert voor de actoren van de bio-economie, op basis van de klimaatbaten die zij genereren (voor meer details, zie het antwoord van de Commissie op aanbeveling 3 b)). In de in de periode 2018-2020 uitgevoerde studie “Technical Guidance Handbook – setting up and implementing result-based carbon farming mechanisms in the EU”<sup>4</sup> is een evaluatie gemaakt van ontwerpties voor de ontwikkeling van koolstoflandbouwbetalingen op vijf veelbelovende gebieden, waaronder herstel van veengebieden en vernatting. De studie zal private actoren en overheden helpen om een toenemend aantal initiatieven voor koolstoflandbouw te starten, die een aanzienlijke bijdrage aan de bestrijding van klimaatverandering zullen leveren.

95. De Commissie merkt op dat klimaatracering reeds is toegepast in de programmeringsperiode 2014-2020 en ook al het voorwerp van een speciaal verslag van de Rekenkamer is geweest. De Commissie verwijst naar haar antwoorden in speciaal verslag nr. 31/2016<sup>5</sup>.

Wat betreft de overschatting en vergroening van de klimaatbijdrage van het GLB in voornoemd verslag, is de Commissie onder meer:

- anders dan de Rekenkamer van mening dat de vergroening van rechtstreekse betalingen niet grotendeels is gebaseerd op de eerdere GLMC's. De vereisten voor ecologische aandachtsgebieden en gewasdiversificatie zijn nieuw en de bescherming van blijvend grasland is aanzienlijk versterkt, met bijvoorbeeld de volledige bescherming van ecologisch kwetsbaar blijvend grasland en meer beperkingen voor het omploegen van blijvend grasland;
- van mening dat de vergroening van rechtstreekse betalingen een significante impact heeft gehad, niet een beperkte. De impact vormt een getrouwe afspiegeling van de mate waarin de drie landbouwpraktijken klimaatgerelateerd zijn. Hoewel de vergroeningsvereisten niet voor alle landbouwers gelden, blijkt uit de beschikbare informatie dat zij 72 % van het totale landbouwgebied omvatten, wat des te relevanter is met het oog op klimaatactie.

Zie de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 86 tot en met 88.

### **Aanbeveling 3 — Breng regelmatig verslag uit over de bijdrage van het GLB aan de matiging van de klimaatverandering**

a) De Commissie aanvaardt de aanbeveling om een jaarlijkse beoordeling van de effecten te maken niet. De jaarlijkse resultaatindicatoren voor de toekomstige strategische GLB-plannen zullen informatie opleveren over de voortgang van de lidstaten bij het uitvoeren van de interventies die gunstig zijn voor het klimaat. Voor een zinvolle beoordeling van de effecten van deze maatregelen op de nettobroeikasgasemissies zijn gegevens over meerdere jaren nodig, met inbegrip van informatie over de diverse externe factoren die een effect op BKG-emissies hebben (aangezien het GLB niet de enige factor voor BKG-emissies is)<sup>6</sup>. Dergelijke beoordelingen zullen worden aangepakt via evaluaties, d.w.z. niet op jaarbasis.

<sup>4</sup> Beschikbaar op <https://europa.eu/!WR87pg>.

<sup>5</sup> <https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=39853>.

<sup>6</sup> Voor verdere informatie, zie hoofdstuk 4 (method) van het gepubliceerde evaluatiewerkdocument van de diensten van de Commissie over het effect van het gemeenschappelijk landbouwbeleid op klimaatverandering en broeikasgasemissies <https://europa.eu/!bn63Kvm>.

b) De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

In het klimaatkader vallen landbouwemissies onder de verordening inzake de verdeling van de inspanningen (ESR), samen met vervoer, gebouwen en afval. De ESR legt reductiestreefcijfers op voor elke lidstaat, die passend nationaal beleid vaststelt om ze te bereiken. Er gelden sancties als deze streefcijfers niet worden gehaald. In het kader van het “Fit for 55”-pakket zal de Commissie nieuwe wetgevingsvoorstellen doen die de BKG-emissiereductie in alle sectoren, waaronder landbouw, verder versterken, teneinde in 2030 een algehele reductie van ten minste 55 % ten opzichte van 1990 te verwezenlijken.

Het voorstel voor het toekomstige GLB, de “van boer tot bord”-strategie en de Green Deal voorzien in positieve stimulansen om landbouwers te belonen voor koolstofverwijderingen op de lange termijn. Specifiek zal de Commissie door het initiatief voor koolstoflandbouw koolstoflandbouw bevorderen als bedrijfsmodel dat een nieuwe inkomstenbron creëert voor de actoren van de bio-economie, op basis van de klimaatbaten die zij genereren. Voorts ontwikkelt de Commissie een regelgevingskader voor de certificering van koolstofverwijderingen op basis van een robuuste en transparante koolstofboekhouding. De Commissie zal een studie verrichten om het beginsel “de vervuiler betaalt” te onderzoeken in verband met broeikasgasemissies door de landbouw.