

Speciaal verslag

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het klimaat

Goed voor de helft van de klimaatuitgaven van de EU, maar emissies van landbouwbedrijven nemen niet af



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-IX
Inleiding	01-18
Broeikasgasemissies van de landbouw	01-04
Klimaatveranderingsbeleid in de EU	05-10
De rol van het GLB 2014-2020 bij de klimaatactie	11-15
De strategie van de Commissie voor de opvoering van de inspanningen voor de matiging van de klimaatverandering	16-18
Reikwijdte en aanpak van de controle	19-22
Opmerkingen	23-90
Het GLB heeft niet voor lagere emissies van de veehouderij gezorgd	24-36
De emissies van het gebruik van meststoffen en dierlijke mest op bodems nemen toe	37-51
De GLB-maatregelen hebben niet tot een algehele toename van het koolstofgehalte in de bodem en planten geleid	52-75
De wijzigingen in het GLB 2014-2020 waren geen weerspiegeling van de nieuwe klimaatambitie	76-90
Conclusies en aanbevelingen	91-95
Acroniemen en afkortingen	
Woordenlijst	
Antwoorden van de Commissie	
Controleteam	
Tijdslijn	

Samenvatting

I Klimaatactie is sinds 2013 een van de belangrijkste doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). In de periode 2014-2020 heeft de Commissie meer dan 100 miljard EUR — meer dan een kwart van de totale GLB-begroting — toegewezen aan de matiging van en de aanpassing aan de klimaatverandering.

II De rol van de EU bij de matiging van de klimaatverandering in de landbouwsector is van cruciaal belang omdat de EU-milieunormen vaststelt en de meeste landbouwwuitgaven van de lidstaten cofinanciert. We hebben besloten het GLB te controleren omdat een groot deel van de begroting ervan wordt toegewezen aan de matiging van en aanpassing aan de klimaatverandering en vanwege de nauwe banden tussen het klimaat- en het landbouwbeleid. We verwachten dat onze bevindingen nuttig zullen zijn in het kader van de EU-doelstelling om uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te zijn.

III We hebben onderzocht of in het kader van het GLB in de periode 2014-2020 steun is verleend voor praktijken voor de matiging van de klimaatverandering waarmee de broeikasgasemissies van de landbouw kunnen worden verminderd. We hebben daarnaast onderzocht of het GLB in de periode 2014-2020 heeft voorzien in betere stimulansen voor het gebruik van doeltreffende matigingspraktijken dan in de periode 2007-2013. We hebben onze bevindingen gegroepeerd rond de belangrijkste bronnen van deze emissies: veeteelt, bemesting en landgebruik.

IV Over het algemeen stelden we vast dat de 100 miljard EUR aan GLB-middelen die in de periode 2014-2020 werd toegewezen aan klimaatactie een beperkte impact had op de emissies van de landbouw, die sinds 2010 niet in belangrijke mate zijn veranderd. De meeste uit hoofde van het GLB gesteunde matigingsmaatregelen hebben een beperkt potentieel om de klimaatverandering te beperken. Het GLB financiert maar zelden maatregelen met een groot potentieel voor de matiging van de klimaatverandering.

V De emissies van de veehouderij, die met name worden veroorzaakt door runderen, zijn goed voor ongeveer de helft van de emissies van de landbouw en zijn sinds 2010 stabiel gebleven. In het kader van het GLB wordt echter niet gepoogd in grenswaarden voor de veestapel te voorzien en worden ook geen stimulansen geboden om deze te verkleinen. De marktmaatregelen van het GLB omvatten afzetbevordering van dierlijke producten; de consumptie daarvan is sinds 2014 niet afgenomen.

VI De emissies van kunstmest en dierlijke mest, die bijna een derde van de landbouwemissies vormen, namen toe tussen 2010 en 2018. Het GLB steunt praktijken waarmee het gebruik van meststoffen kan worden beperkt, zoals biologische landbouw en de teelt van zaaddragende leguminosen. We stelden echter vast dat de impact van deze praktijken op de broeikasgasemissies onduidelijk is. Daarentegen werd weinig financiering verleend voor praktijken die doeltreffender zijn.

VII Het GLB steunt landbouwers die ontwaterde veengebieden bewerken, die 20 % van de uit de landbouw afkomstige broeikasgassen in de EU-27 uitstoten. Steun voor plattelandsontwikkeling was weliswaar beschikbaar, maar werd zelden gebruikt voor het herstel van deze gebieden. Krachtens de GLB-regels komen sommige activiteiten op vernatte grond niet in aanmerking voor rechtstreekse betalingen. De GLB-steun voor bebossing, boslandbouw en de omzetting van bouwland in blijvend grasland werd in de periode 2014-2020 niet verhoogd ten opzichte van de periode 2007-2013.

VIII Ondanks de verhoogde klimaatambitie werden de randvoorwaarden en de maatregelen voor plattelandsontwikkeling niet in belangrijke mate veranderd in vergelijking met de voorgaande periode. Deze regelingen hebben landbouwers dus niet gestimuleerd om doeltreffende maatregelen voor de matiging van de klimaatverandering toe te passen. Hoewel de vergroeningsregeling de milieuprestaties van het GLB moest verbeteren, had deze slechts een geringe impact op het klimaat.

IX Wij bevelen de Commissie aan om:

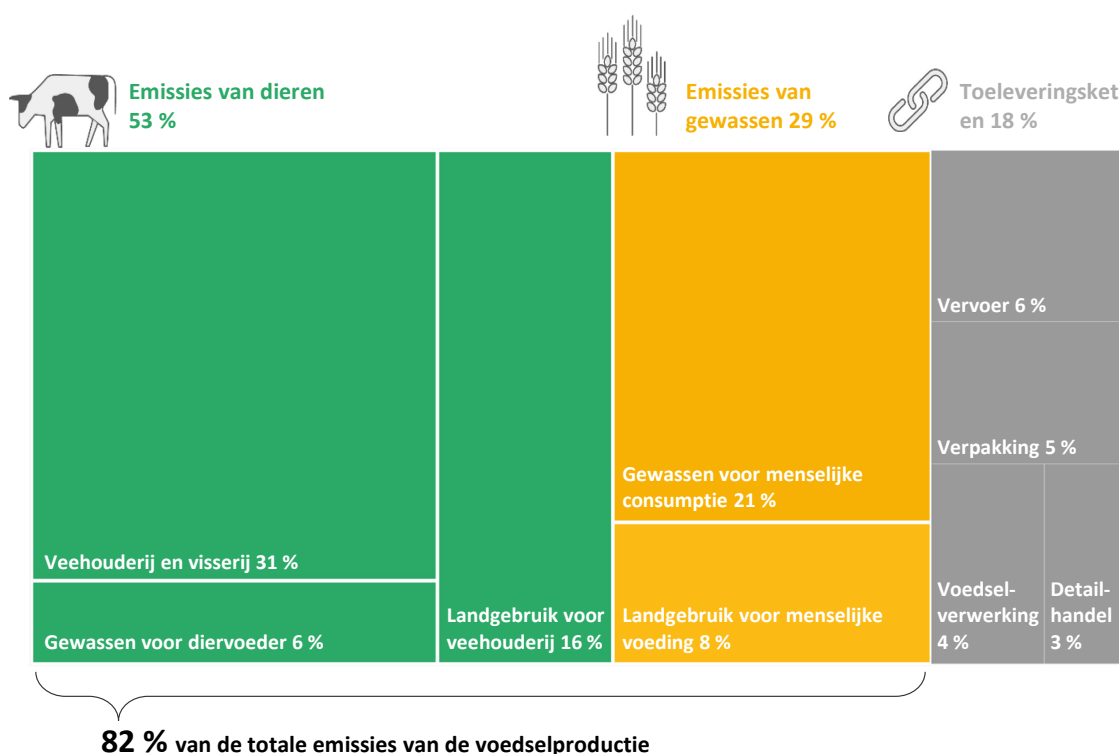
- 1) maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat het GLB tot lagere emissies van de landbouw leidt;
- 2) stappen te nemen om de emissies van bewerkte ontwaterde organische bodems te beperken;
- 3) regelmatig verslag uit te brengen over de bijdrage van het GLB aan de matiging van de klimaatverandering.

Inleiding

Broeikasgasemissies van de landbouw

01 De voedselproductie is verantwoordelijk voor 26 % van de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen¹. Uit **figuur 1** blijkt dat de landbouw verantwoordelijk is voor het grootste deel van deze emissies. In haar “van boer tot bord”-strategie schreef de Commissie op basis van IPCC-richtsnoeren die uitsluitend op landbouwactiviteiten zijn gericht dat in de EU (en daarmee negeerde zij dus de impact van ingevoerd dierlijk voedsel) “de landbouw verantwoordelijk [is] voor 10,3 % van de broeikasgasemissies van de EU en bijna 70 % daarvan wordt uitgestoten door de dierlijke sector”.

Figuur 1 — Wereldwijde broeikasgasemissies van de voedselproductie



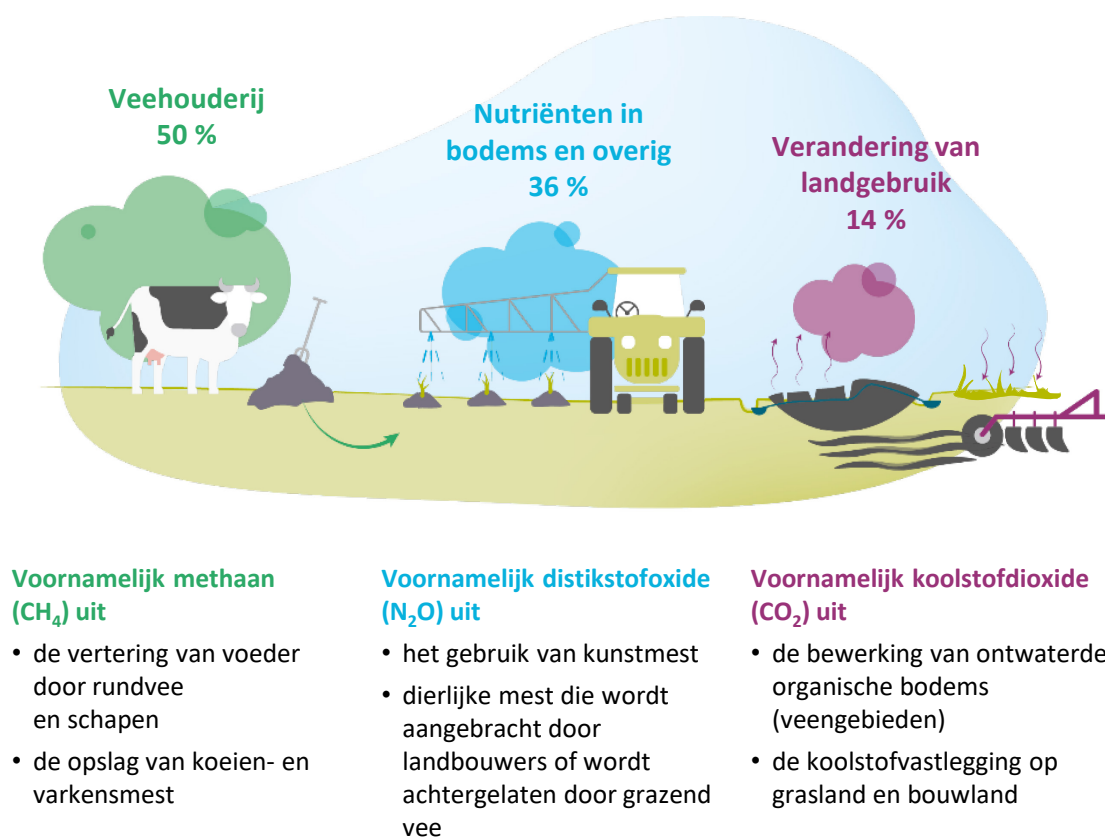
Bron: ERK, op basis van Poore, J. en Nemecek, T.: [Reducing food's environmental impacts through producers and consumers](#), 2018.

02 De lidstaten brengen verslag uit over de broeikasgasemissies op hun grondgebied met gebruikmaking van activiteitsgegevens met betrekking tot emissiebronnen (bijv. soorten en aantal dieren), met relevante emissiefactoren. In **figuur 2** worden de drie

¹ Poore, J. en Nemecek, T.: [Reducing food's environmental impacts through producers and consumers](#), 2018.

belangrijkste broeikasgassen getoond die door de landbouw worden uitgestoten, de belangrijkste bronnen hiervan in de EU en het aandeel van deze bronnen in de totale landbouwemissies, die 13 % van de totale broeikasgasemissies in de EU-27 vertegenwoordigen (met inbegrip van een bijkomende 2,7 % aan emissies als gevolg van landgebruik en verwijderingen door bouwland en grasland). Bijkomende emissies, die niet in [figuur 2](#) zijn opgenomen, worden veroorzaakt door het gebruik van brandstof voor machines en de verwarming van gebouwen en zijn goed voor ongeveer 2 % van de totale emissies in de EU-27.

Figuur 2 — Belangrijkste bronnen van broeikasgasemissies (in CO₂-equivalent)

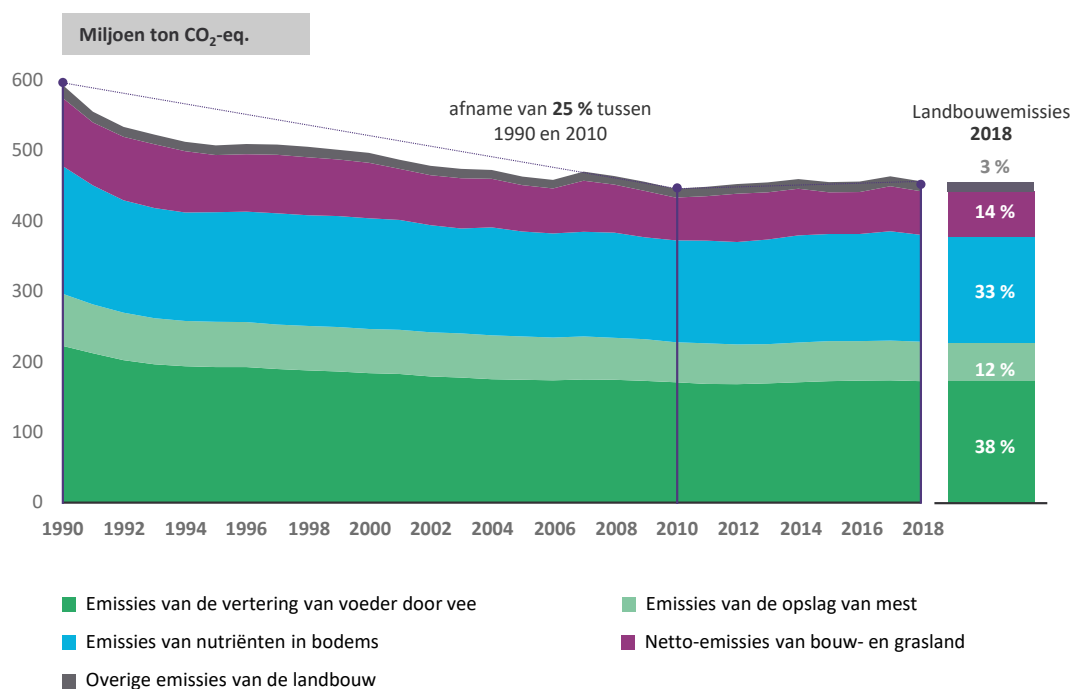


Bron: ERK, op basis van de broeikasgasinventarissen van de EU-27 in 2018 ([EEA greenhouse gas data viewer](#), Europees Milieuagentschap (EEA)).

03 De landbouw, en met name de veeteelt, brengt onvermijdelijk broeikasgasemissies met zich mee. Sommige praktijken in verband met landgebruik bieden mogelijkheden om de emissies te verminderen of koolstofdioxide (CO₂) uit de atmosfeer te verwijderen door koolstof op te slaan in bodems en biomassa (planten en bomen). Deze praktijken omvatten het herstel van ontwaterde veengebieden en bebossing.

04 In *figuur 3* wordt getoond hoe de broeikasgasemissies van de landbouw zich tussen 1990 en 2018 hebben ontwikkeld. Tussen 1990 en 2010 namen deze emissies met 25 % af, met name als gevolg van een daling van het gebruik van meststoffen en de omvang van de veestapel, waarbij de sterkste afname tussen 1990 en 1994 kon worden waargenomen. Sinds 2010 zijn de emissies niet verder gedaald.

Figuur 3 — Nettobroeikasgasemissies van de landbouw in de EU-27 sinds 1990



Bron: ERK, op basis van de broeikasgasinventarissen van de EU-27 voor de periode 1990-2018 ([EEA greenhouse gas data viewer](#)).

Klimaatveranderingsbeleid in de EU

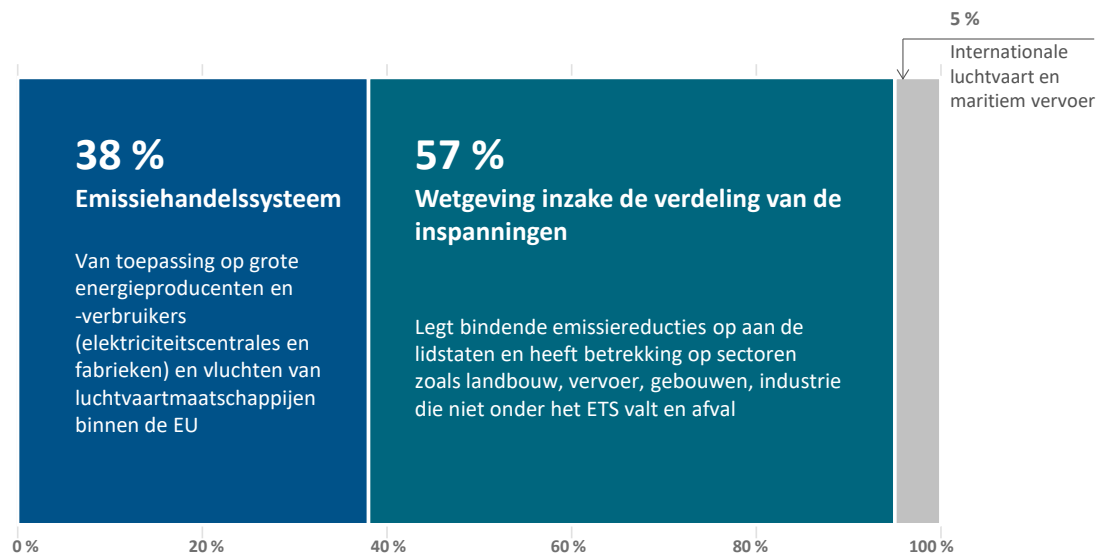
05 De respons van de EU op de klimaatverandering is gebaseerd op twee strategieën: matiging en aanpassing. Matiging houdt in dat de door de mens veroorzaakte broeikasgasemissies worden verminderd of dat broeikasgassen uit de atmosfeer worden verwijderd. Aanpassing betekent aanpassing aan de huidige of verwachte klimaatverandering en de gevolgen daarvan. Dit verslag is gericht op matiging.

06 In 1997 ondertekende de EU het Kyotoprotocol. Daarmee heeft zij zich ertoe verbonden haar broeikasgasemissies uiterlijk in 2020 met 20 % te verminderen, waarbij het emissieniveau van 1990 als uitgangspunt wordt gebruikt. In 2015 werd de

EU partij bij de Overeenkomst van Parijs. Hiermee werden de ambities van de EU op het gebied van emissiereductie verhoogd. Het huidige beleidskader van de EU is erop gericht de broeikasgasemissies van de EU uiterlijk in 2030 met 40 % te verminderen. De Commissie heeft voorgesteld om dit streefdoel te verhogen tot 55 % en om uiterlijk in 2050 koolstofneutraal te zijn².

07 Tot 2020 had het EU-kader voor de matiging van de klimaatverandering twee hoofdcomponenten: het emissiehandelssysteem en de wetgeving inzake de verdeling van de inspanningen, die in 2018 samen betrekking hadden op 95 % van de broeikasgasemissies in de EU (zie *figuur 4*).

Figuur 4 — EU-kader voor de matiging van de klimaatverandering in 2018



Bron: ERK, op basis van [EEA-verslag nr. 13/2020](#), Trends and projections in Europe 2020.

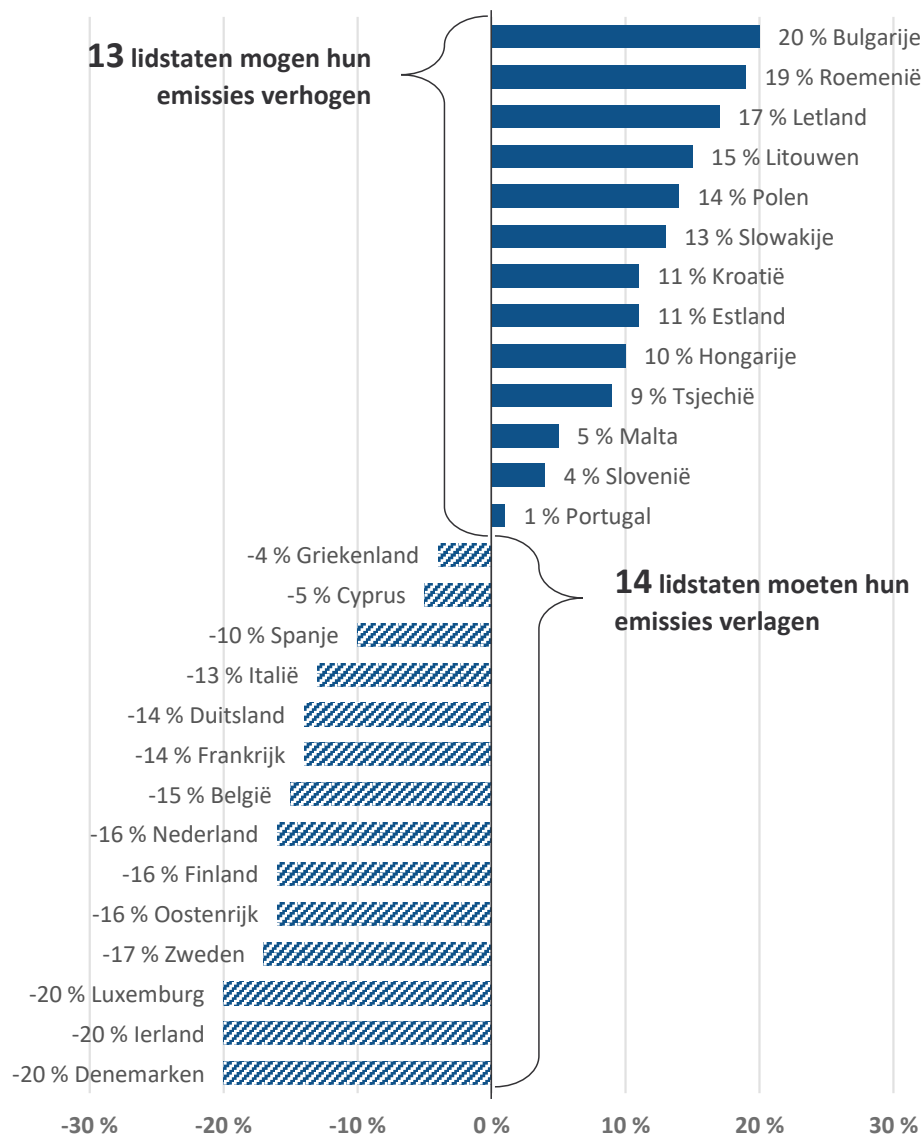
² Europese Raad: [Conclusies van 8 en 9 maart 2007](#), [Conclusies van 10 en 11 december 2020](#); Europese Commissie: [Voorstel van de Commissie](#) voor een verordening tot vaststelling van een kader voor de totstandbrenging van klimaatneutraliteit en tot wijziging van de Europese klimaatwet.

08 De EU heeft reductiestreefdoelen vastgesteld van 10 % tegen 2020³ en 30 % tegen 2030⁴ (ten opzichte van 2005) voor emissies in het kader van de wetgeving inzake de verdeling van de inspanningen. In *figuur 5* worden de streefdoelen voor 2020 voor elk van de 27 lidstaten getoond, waarbij rekening is gehouden met het inkomen per hoofd van de bevolking. Elke lidstaat beslist zelf hoe zijn nationale streefdoel moet worden behaald en of de landbouwsector hieraan moet bijdragen.

³ [Beschikking nr. 406/2009/EG](#) van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 inzake de inspanningen van de lidstaten om hun broeikasgasemissies te verminderen om aan de verbintenissen van de Gemeenschap op het gebied van het verminderen van broeikasgassen tot 2020 te voldoen.

⁴ [Verordening \(EU\) 2018/842](#) van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 betreffende bindende jaarlijkse broeikasgasemissiereducties door de lidstaten van 2021 tot en met 2030 teneinde bij te dragen aan klimaatmaatregelen om aan de toezeggingen uit hoofde van de Overeenkomst van Parijs te voldoen, en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 525/2013.

Figuur 5 — Nationale streefdoelen voor 2020 in het kader van de wetgeving inzake de verdeling van de inspanningen, in vergelijking met de emissies van 2005

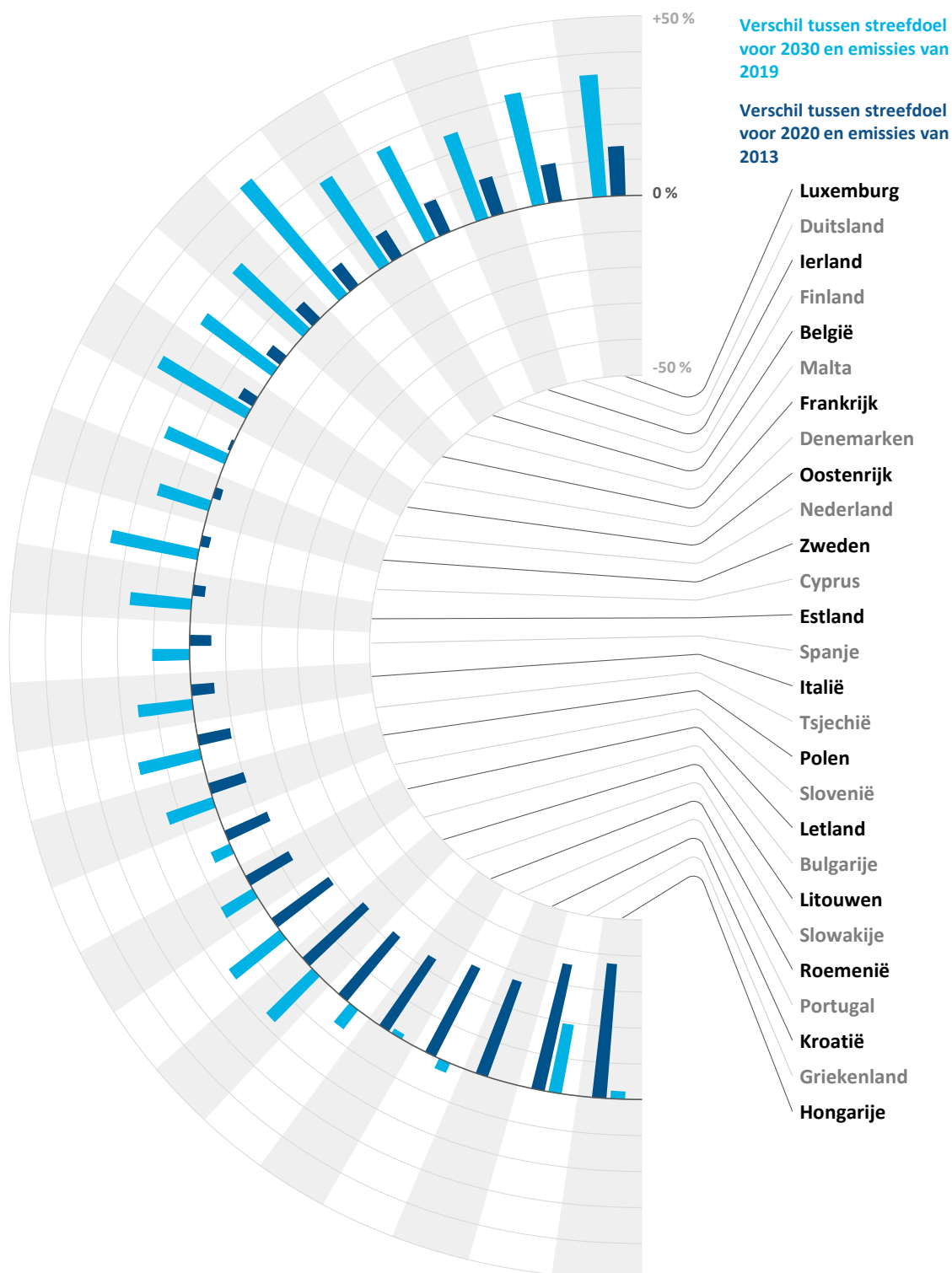


Bron: ERK, op basis van bijlage II bij Beschikking nr. 406/2009/EG als bedoeld in voetnoot ³.

09 Volgens de schattingen van de broeikasgasemissies in 2019 van sectoren waarvoor de inspanningsverdeling geldt, waren de emissies van 14 van de 27 lidstaten lager dan de nationale streefdoelen voor 2020⁵. Wij vergeleken voor elke lidstaat de emissiekloof voor de eerste periode (2013-2020) met de emissiekloof voor de tweede periode (2021-2030). Voor 2021 hebben we de meest recente beschikbare schatting voor 2019 gebruikt. Uit *figuur 6* blijkt dat de streefdoelen voor 2030 een veel grotere uitdaging zullen zijn voor de EU.

⁵ ERK, op basis van tabel 6 van het [EU climate action progress report](#) van de Commissie, november 2020.

Figuur 6 — Kloven die moeten worden opgevuld om te voldoen aan de streefdoelen voor 2020 en 2030 in het kader van de wetgeving inzake de verdeling van de inspanningen



Bron: ERK, op basis van het [EU climate action progress report](#) van de Commissie van november 2020 (tabel 6), [Uitvoeringsbesluit \(EU\) 2020/2126](#) van de Commissie van 16 december 2020 en [Verordening \(EU\) 2018/842](#) van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018.

10 In 2011 koos de Commissie ervoor om de klimaatactie te integreren in de EU-begroting (“klimaatmainstreaming”). Dit ging gepaard met de opname van maatregelen voor matiging en aanpassing (“klimaatactie”) in het EU-beleid en het volgen van de middelen die voor deze maatregelen worden gebruikt, met als doel ten minste 20 % van de EU-begroting voor de periode 2014-2020 te besteden aan klimaatactie⁶.

De rol van het GLB 2014-2020 bij de klimaatactie

11 Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) van de EU heeft momenteel drie brede doelstellingen: een rendabele voedselproductie, een duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en een evenwichtige territoriale ontwikkeling. Bij het beheer ervan zijn zowel de Commissie als de lidstaten betrokken. De betaalorganen in de lidstaten zijn verantwoordelijk voor het beheer van de steunaanvragen, de uitvoering van controles van aanvragers, de verrichting van betalingen en de monitoring van het gebruik van de middelen. De Commissie stelt een groot deel van het kader voor de uitgaven vast, controleert en monitort de werkzaamheden van de betaalorganen en is verantwoordelijk voor het gebruik van EU-middelen. Het GLB kent drie steunvlakken:

- **rechtstreekse betalingen** om landbouwers inkomenssteun te bieden;
- **marktmaatregelen** om het hoofd te bieden aan moeilijke marktsituaties, zoals een plotselinge prijsdaling;
- **maatregelen voor plattelandontwikkeling** met nationale en regionale programma's voor het aanpakken van de specifieke behoeften en uitdagingen waar plattelandsgebieden mee te maken hebben.

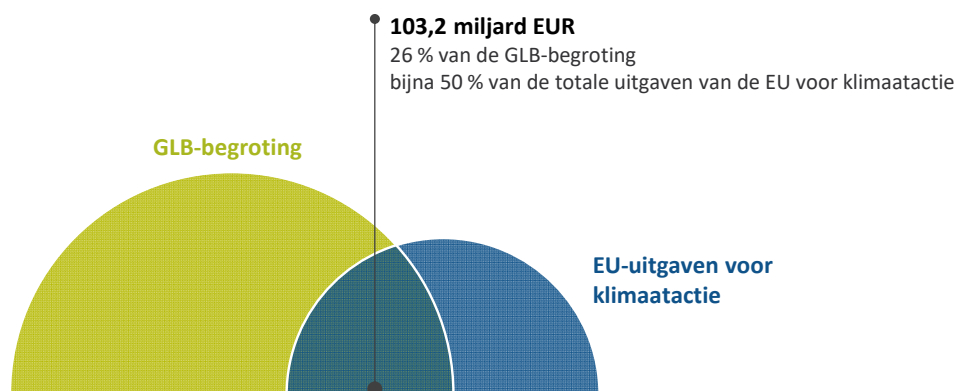
12 Sinds 2014 is klimaatactie⁷ een van de **negen specifieke doelstellingen** aan de hand waarvan de Commissie de prestaties van het gemeenschappelijk landbouwbeleid evalueert. Volgens ramingen van de Commissie zou met klimaatmainstreaming 103,2 miljard EUR (45,5 miljard EUR voor rechtstreekse betalingen en 57,7 miljard EUR voor plattelandontwikkelingsmaatregelen) worden bijgedragen aan de matiging van en aanpassing aan de klimaatverandering in de landbouw tijdens de periode 2014-2020 (zie **figuur 7**). Dit is 26 % van de GLB-begroting en bijna 50 % van de

⁶ COM(2011) 500 definitief: **Een begroting voor Europa 2020**, deel II, blz. 13.

⁷ **Verordening (EU) nr. 1306/2013** van het Europees Parlement en de Raad, artikel 110.

totale EU-uitgaven voor klimaatactie⁸. In de verslaglegging van de Commissie over klimaatuitgaven wordt geen onderscheid gemaakt tussen aanpassing en matiging.

Figuur 7 — Belangrijkste GLB-maatregelen voor klimaatactie volgens de Commissie, 2014-2020



GLB-MAATREGELEN

met het grootste potentieel om bij te dragen tot de matiging van en aanpassing aan de klimaatverandering:



Vergroening

Betalingsregeling die sinds 2015 van kracht is en van landbouwers eist dat zij ecologisch kwetsbaar grasland beschermen en praktijken toepassen die bevorderlijk zijn voor het klimaat en het milieu



Randvoorwaarden

Verplichtingen voor landbouwers om zich te houden aan bepaalde landbouwpraktijken, zoals de beperking van het gebruik van stikstofmeststoffen of de instandhouding van een minimale bodembedekking



Vrijwillige regelingen voor plattelandontwikkeling

Oppervlaktegerelateerde regelingen (bijv. agromilieu- en -klimaatmaatregelen, biologische landbouw of bebossing)
adviesdiensten (ter bevordering van praktijken die bevorderlijk zijn voor de matiging van de klimaatverandering)
investeringsmaatregelen (bijv. om het beheer van mest, het dierenwelzijn of de efficiëntie van het fokken te verbeteren)

Bron: ERK, op basis van de tracerings van de klimaatactie door de Commissie.

13 Veel maatregelen die door de Commissie worden getraceerd als maatregelen die bijdragen aan de klimaatactie zijn in de eerste plaats gericht op biodiversiteit, water- en luchtkwaliteit en sociale en economische behoeften.

14 In ons [Speciaal verslag nr. 31/2016](#) stelden wij vast dat de Commissie de aan klimaatactie bestede GLB-middelen had overschat en dat 18 %, in plaats van de door de Commissie beweerde 26 %, een voorzichtigere raming zou zijn. Het verschil was met name het gevolg van een overschatting van de impact van randvoorwaarden op

⁸ Statement of estimates of the European Commission for the financial year 2020, blz. 117.

de matiging van de klimaatverandering en van het feit dat enkele van de toegepaste coëfficiënten niet in overeenstemming waren met het conservativiteitsbeginsel. De Commissie erkende dat de klimaatrelevantie van bepaalde uitgaven met de huidige methodologie in enige mate kan worden over- of onderschat, maar was van mening dat haar aanpak voor het traceren van klimaatuitgaven om het niveau hiervan op het gebied van landbouw en plattelandsontwikkeling te beoordelen, deugdelijk is.

15 Het langetermijnstreefdoel van de Commissie voor het GLB 2014-2020 was het verlagen van de broeikasgasemissies van de landbouw⁹. De Commissie heeft niet gespecificeerd hoe de beperking van de emissies moet worden gerealiseerd.

De strategie van de Commissie voor de opvoering van de inspanningen voor de matiging van de klimaatverandering

16 Op 1 juni 2018 [presenteerde de Commissie wetgevingsvoorstellen](#) inzake het GLB 2021-2027. De Commissie merkte op dat het nieuwe GLB “de lat nog hoger [zal] leggen” om de bescherming van het milieu en klimaat uit te breiden¹⁰. De Commissie stelde een nieuw model op basis van prestaties voor, waarbij de lidstaten meer verantwoordelijkheid zouden krijgen en meer verantwoording zouden afleggen ten aanzien van het ontwerp van de GLB-maatregelen. De lidstaten beschrijven deze in hun “strategische GLB-plannen”, die de Commissie moet goedkeuren.

17 In december 2019 presenteerde de Commissie de [Europese Green Deal](#), met een routekaart om uiterlijk in 2050 van Europa het eerste klimaatneutrale continent te maken. Voor de periode 2021-2027 stelde de Commissie voor 25 % van de EU-begroting uit te geven aan klimaatactie. De Raad verhoogde dit tot 30 %¹¹. In [figuur 8](#) worden strategieën en wetgevingsvoorstellen getoond die in 2020 door de Commissie zijn gepubliceerd met betrekking tot acties om uiterlijk in 2050 voor klimaatneutraliteit te zorgen.

18 In december 2020 heeft de Commissie aanbevelingen verstrekt aan de lidstaten voor het opstellen van hun voorstellen voor strategische GLB-plannen¹². Zij heeft bijvoorbeeld aanbevolen om ecoregelingen te gebruiken voor het vernatten van ontwaterde veengebieden en voor het bevorderen van precisielandbouw en

⁹ [Statement of estimates of the European Commission for the financial year 2020](#), blz. 4/57.

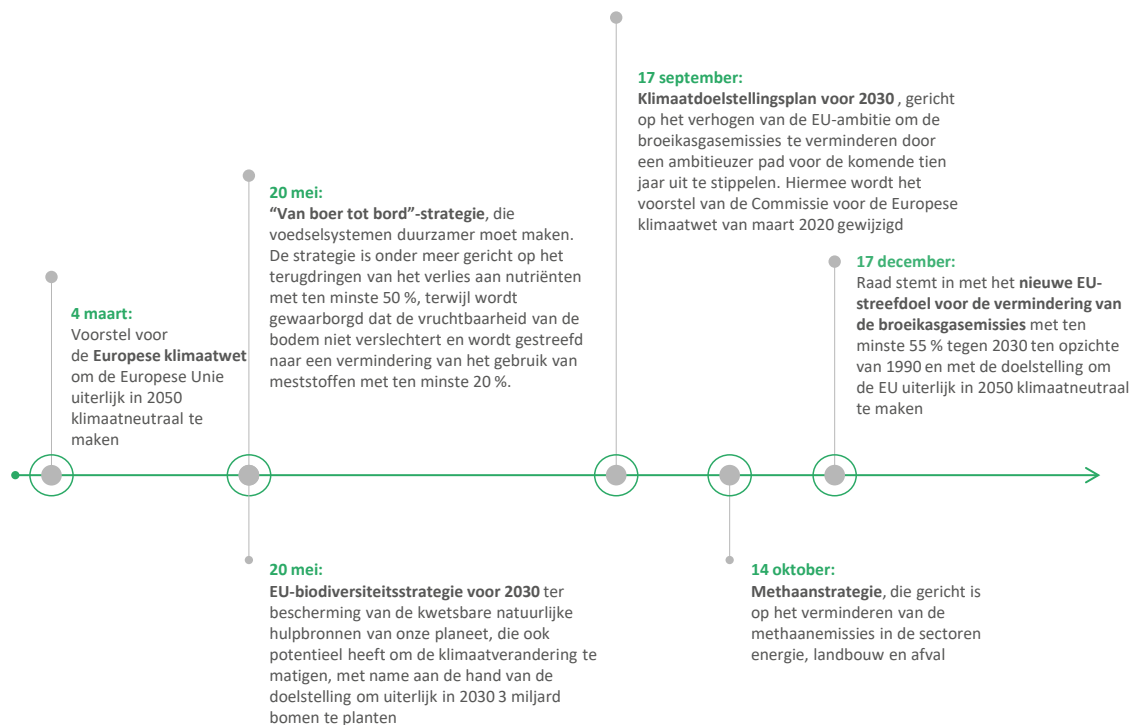
¹⁰ Europese Commissie: [EU-begroting: het GLB na 2020](#), blz. 3.

¹¹ Europese Raad: [Conclusies van de bijeenkomst van de Raad, 17-21 juli 2020](#).

¹² Europese Commissie: [Aanbevelingen aan de lidstaten](#), 2020.

conserveringslandbouw (door niet of minder te ploegen). In ons [Speciaal verslag nr. 18/2019](#) over de uitstoot van broeikasgassen in de EU hebben wij de Commissie aanbevolen om ervoor te zorgen dat de strategische plannen voor de landbouw en landgebruik bijdragen tot het bereiken van de reductiestreefcijfers voor 2050 en te verifiëren dat de lidstaten passende beleidslijnen en maatregelen voor deze sectoren vaststellen.

Figuur 8 — EU-strategieën, -voorstellen en -overeenkomsten inzake klimaatverandering en landbouw die in 2020 zijn gepubliceerd



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

Reikwijdte en aanpak van de controle

19 We hebben besloten deze controle uit te voeren omdat de Commissie bijna 26 % van de GLB-begroting (103 miljard EUR) in de periode 2014-2020 heeft toegewezen aan klimaatactie. Bovendien behoorde het klimaat tot de belangrijkste onderwerpen van de politieke discussies over het toekomstige GLB en vereist duurzameontwikkelingsdoelstelling 13 van de VN dat maatregelen worden genomen om de klimaatverandering tegen te gaan. We verwachten dat onze bevindingen nuttig zullen zijn in het kader van de EU-doelstelling om uiterlijk in 2050 klimaatneutraal te zijn.

20 We hebben onderzocht of in het kader van het GLB 2014-2020 steun is verleend voor praktijken voor de matiging van de klimaatverandering waarmee de broeikasgasemissies kunnen worden verminderd. We hebben daarnaast onderzocht of het GLB in de periode 2014-2020 heeft voorzien in betere stimulansen voor het gebruik van doeltreffende matigingspraktijken dan in de periode 2007-2013. We hebben onze werkzaamheden gericht op de belangrijkste bronnen van broeikasgasemissies van de landbouw: veehouderij en mestopslag, het gebruik van kunstmest en dierlijke mest, de bewerking van organische bodems en de omzetting van grasland en bouwland.

21 Projecten voor de matiging van de klimaatverandering die werden gefinancierd uit Horizon 2020 en LIFE vielen niet binnen de reikwijdte van onze controle. Ook brandstofemissies in de landbouw hebben we uitgesloten van de reikwijdte van onze controle.

22 We verkregen onze controle-informatie door middel van:

- o een evaluatie van gegevens over: broeikasgasemissies in de EU-27; veehouderij; geteelde gewassen en het gebruik van meststoffen; programma's voor plattelandsontwikkeling en de verslagen van de Commissie over rechtstreekse betalingen;
- o vraagsprekken met vertegenwoordigers van landbouwers, ngo's die actief zijn op het gebied van milieu en klimaat en nationale autoriteiten in Ierland, Frankrijk en Finland, geselecteerd op basis van het aandeel van hun landbouwemissies, landbouwactiviteiten en benaderingen van de matiging van de klimaatverandering en koolstofopslag;

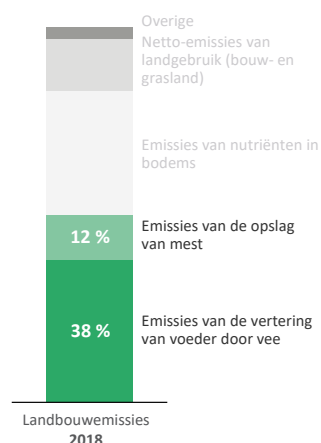
- o een evaluatie van wetenschappelijke studies waarin de doeltreffendheid van matigingspraktijken en -technologieën wordt beoordeeld;
- o controles aan de hand van stukken inzake de broeikasgasemissies van de landbouw van 27 lidstaten en de GLB-maatregelen die zijn getroffen om deze te verminderen of koolstof vast te leggen in de periode 2014-2020;
- o besprekingen met deskundigen op het gebied van landbouw en klimaatverandering om onze kennis uit te breiden en om commentaar te leveren op onze eerste bevindingen.

Opmerkingen

23 We hebben onze opmerkingen opgesplitst in vier delen. In de eerste drie delen wordt de impact van het GLB 2014-2020 op de belangrijkste bronnen van broeikasgasemissies van de landbouw beoordeeld: veehouderij, het gebruik van kunstmest en dierlijke mest en landgebruik. In het laatste deel wordt ingegaan op het ontwerp van het GLB 2014-2020 en het potentieel ervan om de broeikasgasemissies van de landbouw te verminderen.

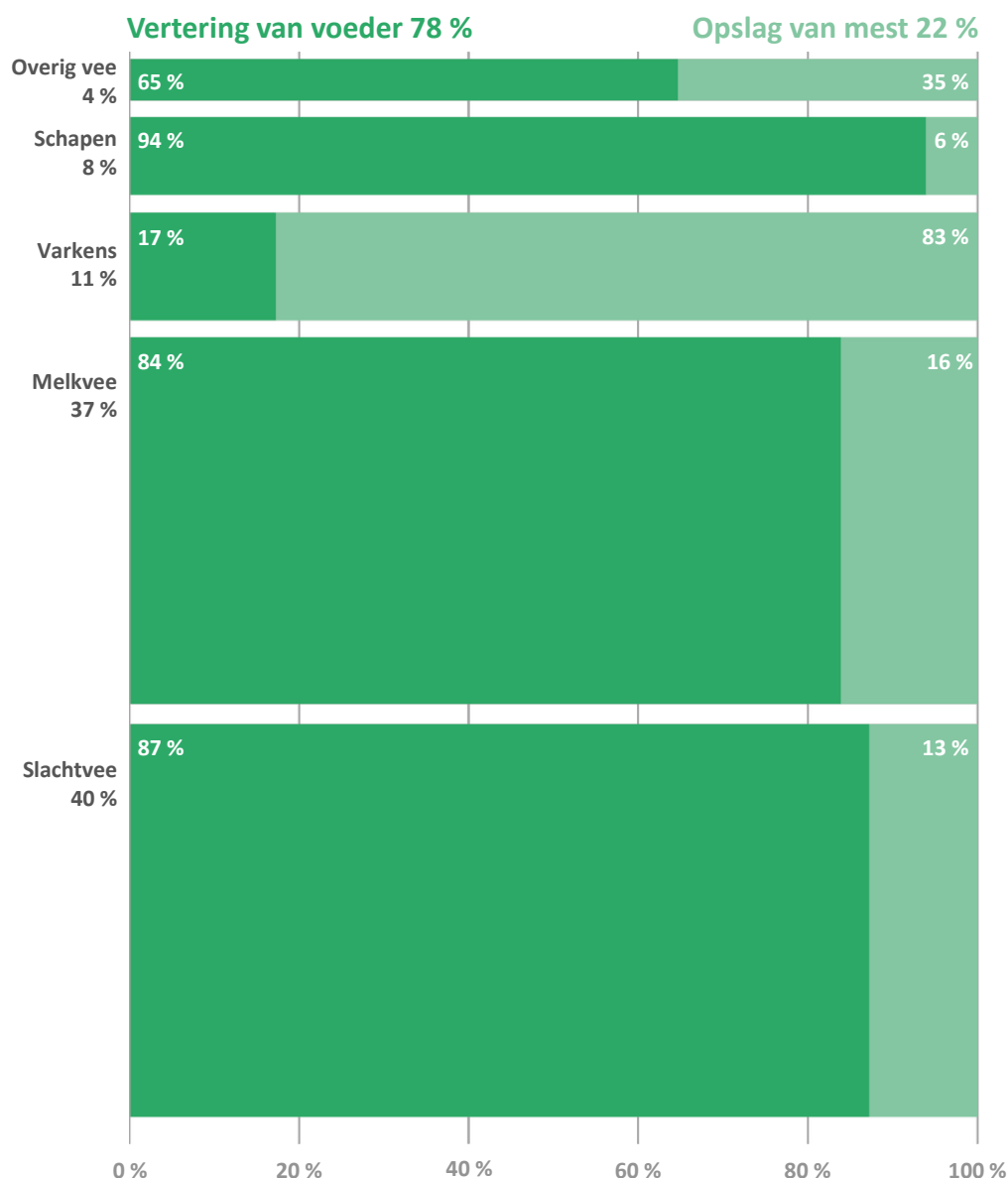
Het GLB heeft niet voor lagere emissies van de veehouderij gezorgd

24 We hebben onderzocht of er sprake was van een algehele vermindering van de broeikasgasemissies afkomstig van de vertering van voeder en de opslag van mest in de GLB-periode 2014-2020. We zijn nagegaan in welke mate de GLB-steun voor doeltreffende matigingspraktijken tot een vermindering van deze emissies heeft geleid. We hebben ook onderzocht of sommige GLB-steunregelingen tot een stijging van de broeikasgasemissies hebben geleid.



25 De broeikasgasemissies van de veehouderij in de EU-27 zijn tussen 2010 en 2018 niet afgenomen. De vertering van voeder veroorzaakt 78 % van de emissies van de veehouderij, terwijl de opslag van mest goed is voor de overige 22 %. De emissies van slacht- en melkvee veroorzaken 77 % van de emissies van de veehouderij (zie [figuur 9](#)).

Figuur 9 — Bronnen van veehouderijemissies in 2018

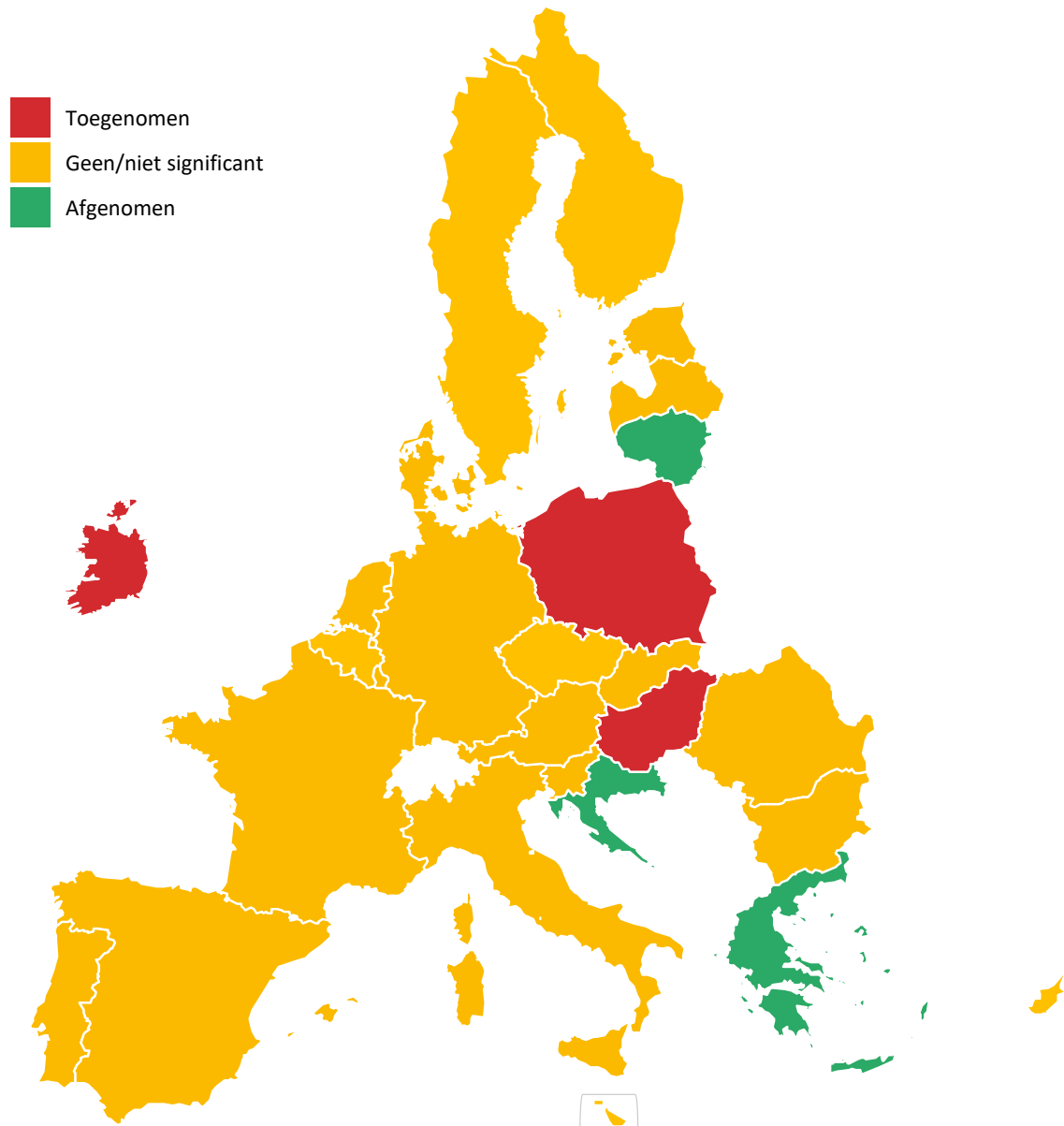


Bron: ERK, op basis van de broeikasgasinventarissen van de EU-27.

De GLB-maatregelen omvatten geen verkleining van de veestapel

26 In de meeste lidstaten bleven de emissies van de veehouderij onveranderd. Alleen in Griekenland, Kroatië en Litouwen was tussen 2010 en 2018 sprake van aanzienlijke emissiereducties (zie [figuur 10](#)). Deze reducties hielden voornamelijk verband met een sterke afname (ongeveer 30 %) van het melkveebestand en waren niet het resultaat van gerichte matigingsmaatregelen in het kader van het GLB. In deze drie landen speelde het gebrek aan concurrentievermogen een doorslaggevende rol bij de afname. In Ierland, Hongarije en Polen namen de emissies daarentegen sterk toe.

Figuur 10 — Emissietrends in de veehouderij, 2010-2018



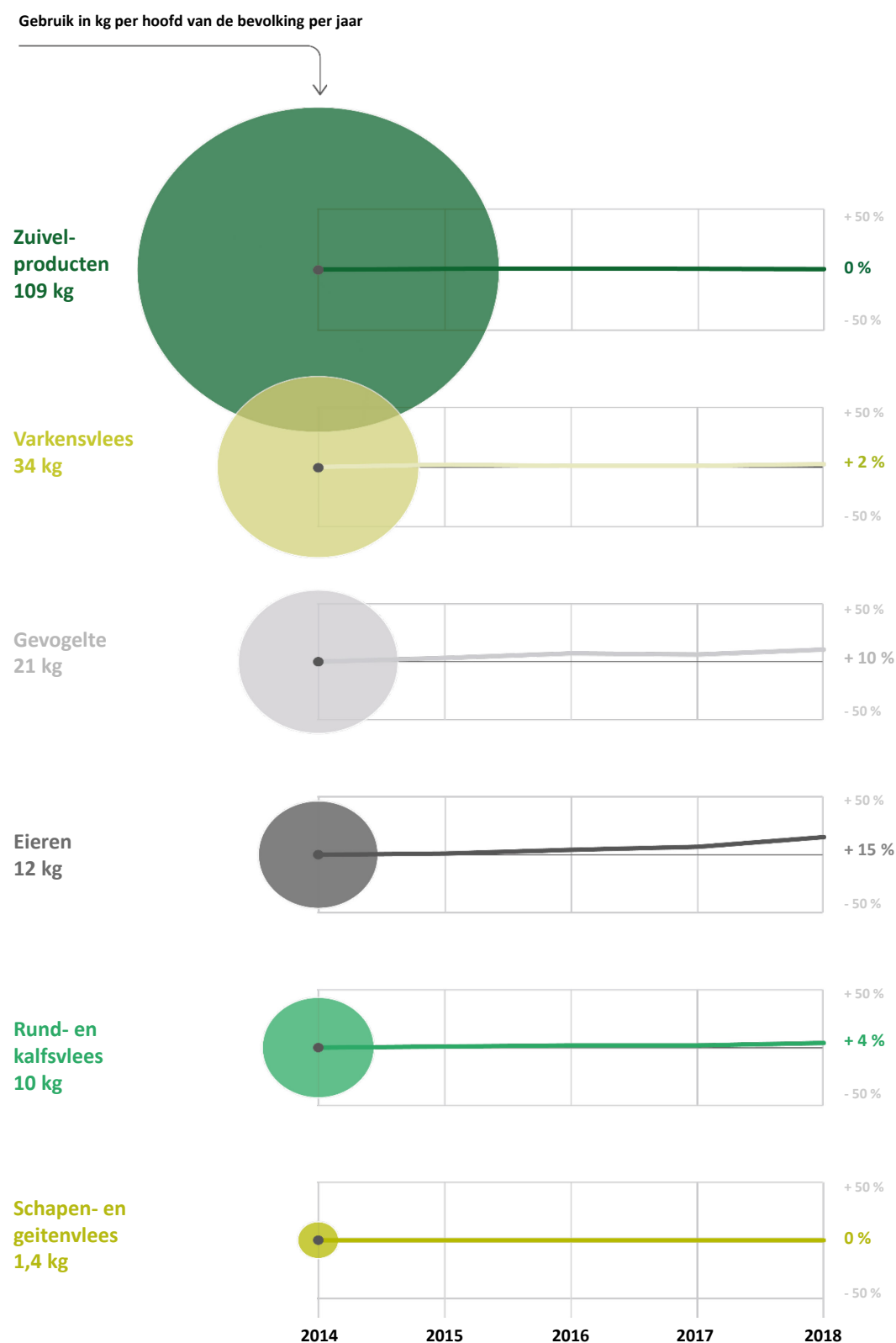
Bron: ERK, op basis van de broeikasgasinventarissen van de lidstaten.

27 Het terugschroeven van de veeteelt zou leiden tot lagere emissies afkomstig van de vertering van voeder en de opslag van mest, maar ook van meststoffen die worden gebruikt voor de voederproductie. Het terugschroeven van de algehele veeteelt in de EU zou leiden tot lagere broeikasgasemissies binnen de EU. De netto-impact hiervan zou afhankelijk zijn van veranderingen in de consumptie van dierlijke producten. Als het tot gevolg heeft dat de invoer toeneemt, zou er sprake zijn van een bepaalde mate

van “koolstoflekkage”¹³. In het kader van het GLB wordt echter niet gepoogd in grenswaarden voor de veestapel te voorzien en worden ook geen stimulansen geboden om deze te verkleinen. De marktmaatregelen van het GLB omvatten afzetbevordering van dierlijke producten; de consumptie daarvan is sinds 2014 niet afgenomen (zie [figuur 11](#)).

¹³ Poore, J. en Nemecek, T.: [Reducing food’s environmental impacts through producers and consumers](#), 2018; Springmann, M. et al.: [Analysis and valuation of the health and climate change co-benefits of dietary change](#), 2016; Westhoek, H. et al.: [Food choices, health and environment: Effects of cutting Europe’s meat and dairy intake](#), 2014.

Figuur 11 — Jaarlijkse consumptie van dierlijke producten in de EU per hoofd van de bevolking neemt niet af



Bron: ERK, op basis van de gegevens uit de in 2020 door de Commissie opgestelde vooruitzichten voor de landbouwmarkten in de EU voor 2020-2030.

28 De bovengenoemde trends zijn gebaseerd op voor consumenten beschikbare goederen en omvatten dus ook voedselverspilling. Zoals wij hebben uiteengezet in ons [Speciaal verslag nr. 34/2016](#) wordt algemeen erkend dat wereldwijd ongeveer een derde van de voor menselijke consumptie geproduceerde levensmiddelen wordt verspild of verloren gaat. Wij concludeerden in dit verslag dat het GLB een rol moet spelen bij de bestrijding van voedselverspilling en hebben aanbevolen dit onderwerp op te nemen bij de herziening van het GLB.

29 In de “[van boer tot bord](#)”-strategie kondigde de Commissie aan dat zij het programma voor de afzetbevordering van landbouwproducten van de EU zou herzien om duurzame productie en consumptie te bevorderen. De Commissie publiceerde op 22 december 2020 een [werkdocument van de diensten van de Commissie](#)¹⁴ met een evaluatie van het afzetbevorderingsbeleid. Zij gaat verder met de herziening van het beleid en is van plan in 2022 wetgevingswijzigingen voor te stellen. In de “van boer tot bord”-strategie werd gekeken naar de manier waarop de EU haar afzetbevorderingsprogramma in de toekomst zou kunnen gebruiken om de duurzaamste, meest koolstofefficiënte methoden in de veeteelt te ondersteunen en om de overschakeling naar een meer plantaardig voedingspatroon te stimuleren.

30 Bij onze evaluatie van studies troffen we geen doeltreffende, goedgekeurde praktijken aan waarmee veehouderijemissies afkomstig van de vertering van voeder aanzienlijk kunnen worden verminderd zonder dat de productie wordt teruggeschroefd (bepaalde toevoegingsmiddelen voor voeder kunnen doeltreffend zijn, maar deze zijn nog niet wettelijk goedgekeurd). Tal van praktijken in verband met fokken, voeren, gezondheid en vruchtbaarheidsbeheer kunnen de matiging slechts langzaam en in geringe mate bevorderen. Enkele van deze praktijken bevorderen de verhoging van de productie en kunnen de netto-emissies dus verhogen (zie [kader 1](#)).

¹⁴ Commission Staff Working Document Evaluation of the impact of the EU agricultural promotion policy in internal and third countries markets SWD(2020) 401 final.

Kader 1

Het rebound-effect en veehouderijemissies

Met innovaties op het gebied van beheerspraktijken en technologie kan de broeikasgasefficiëntie van de landbouwproductie worden verbeterd. Ontwikkelingen in verband met het fokken van melkvee hebben bijvoorbeeld geleid tot minder emissies per liter geproduceerde melk, dankzij een hogere melkopbrengst per dier. Dergelijke efficiëntieverbeteringen leiden echter niet rechtstreeks tot lagere totale emissies. Dit komt omdat technologische veranderingen in de veehouderij ook hebben geleid tot lagere productiekosten per liter melk, met een verhoging van de productie tot gevolg. Dit effect, dat ook wel het “rebound-effect” wordt genoemd, zorgt ervoor dat de technologie minder broeikasgasreducties oplevert dan wanneer de productie niet zou worden verhoogd. De extra emissies die worden veroorzaakt door de verhoging van de productie kunnen zelfs hoger zijn dan de reducties die met de betere efficiëntie worden gerealiseerd, waardoor de innovatie leidt tot een toename van de totale emissies¹⁵.

31 We troffen vier doeltreffende praktijken aan voor het verminderen van emissies uit de opslag van mest (mest aanzuren en koelen, opgeslagen mest bedekken met een niet-doorlatende bedekking en biogas produceren met mest als grondstof). Meerdere lidstaten hebben GLB-steun verleend voor deze praktijken aan een klein aantal landbouwbedrijven (zie [tabel 1](#)).

Tabel 1 — Lidstaten die GLB-steun hebben verleend aan landbouwers voor matigingspraktijken ter vermindering van de emissies uit de opslag van mest in de periode 2014-2019

Praktijk	Lidstaten	Landbouwbedrijven waaraan de steun is verleend
Drijfmest aanzuren	Denemarken	29
	Italië	1
	Polen	2
	Duitsland, Frankrijk, Letland, Litouwen	Onduidelijke gegevens

¹⁵ Matthews, A.: [Alan Matthews: “How to move from our current land use structure to one that is compatible with our climate targets”](#), Farming Independent, 2018.

Praktijk	Lidstaten	Landbouwbedrijven waaraan de steun is verleend
Mest koelen	Denemarken	30
	Estland	1
	Polen	2
	Finland	1
	Frankrijk, Italië, Oostenrijk	Onduidelijke gegevens
Niet-doorlatende bedekking gebruiken	België	13
	Denemarken	503
	Duitsland	829
	Estland	30
	Spanje	344
	Italië	308
	Luxemburg	0
	Hongarije	374
	Malta	16
	Polen	275
	Slovenië	45
	Slowakije	7
	Finland	30
	Zweden	5
	Frankrijk, Oostenrijk, Letland, Litouwen, Roemenië	Onduidelijke gegevens
Biogas produceren uit mest	België	60
	Griekenland	6
	Spanje	0
	Frankrijk	51
	Kroatië	0
	Italië	20
	Hongarije	129
	Finland	22
	Zweden	20
	Litouwen, Polen, Roemenië	Onduidelijke gegevens

Bron: ERK, op basis van door de lidstaten verstrekte gegevens.

Verschillende GLB-maatregelen zorgen voor de instandhouding of toename van broeikasgasemissies van de veehouderij

32 Gemiddeld genomen zijn gespecialiseerde veehouders voor ten minste 50 %¹⁶ van hun inkomen afhankelijk van rechtstreekse betalingen. Dit niveau van afhankelijkheid is hoger dan voor akkerbouwers.

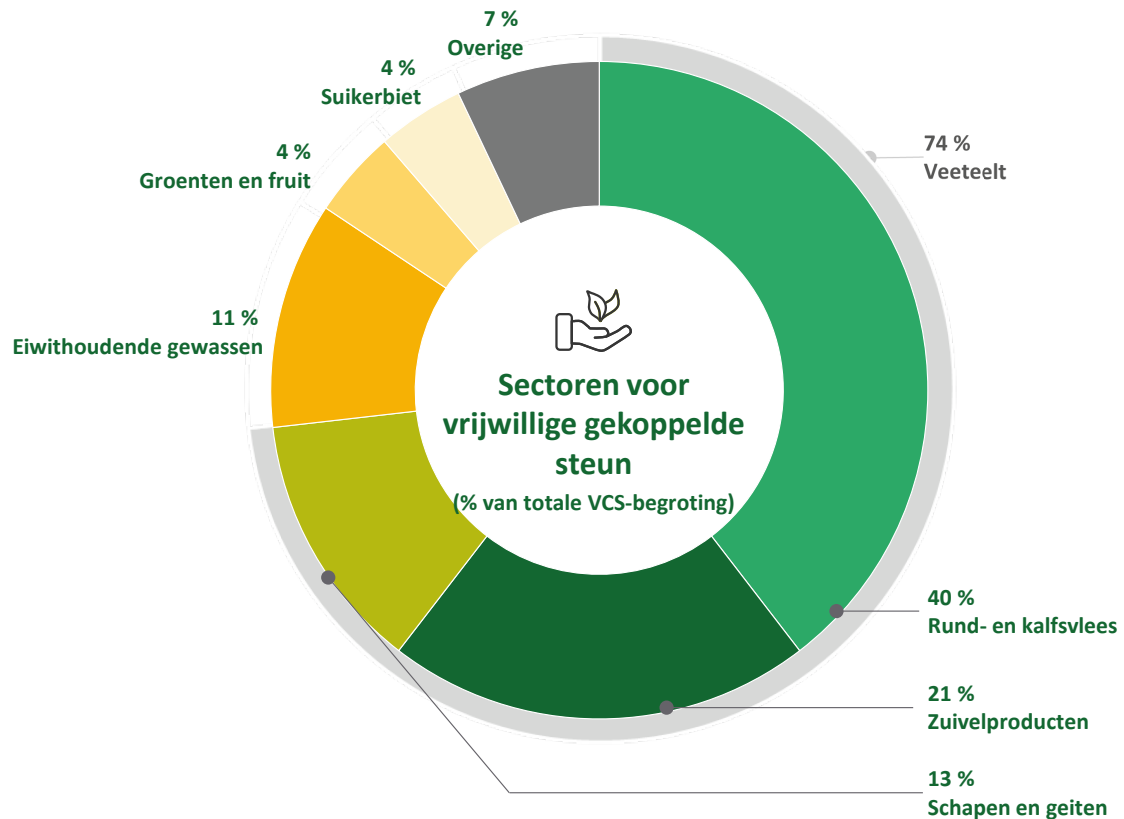
33 Alle lidstaten, met uitzondering van Duitsland, verstrekken een deel van hun rechtstreekse betalingen (meestal tussen 7 % en 15 %)¹⁷ in de vorm van vrijwillige gekoppelde steun (voluntary coupled support — VCS), waarvan 74 % wordt gebruikt voor de ondersteuning van de veeteelt (zie [figuur 12](#)). VCS moedigt de instandhouding van de veestapel aan omdat landbouwers minder geld zouden ontvangen als zij het aantal stuks vee verminderen. Op EU-niveau is VCS goed voor 10 % van de rechtstreekse betalingen (4,2 miljard EUR per jaar)¹⁸.

¹⁶ Directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling van de Europese Commissie (DG AGRI): [Direct payments](#), 2018, blz. 11.

¹⁷ Europese Commissie: [Het GLB. Rechtstreekse betalingen aan landbouwers 2015-2020](#), blz. 6.

¹⁸ Europese Commissie: [Voluntary Coupled Support](#), 2020, blz. 2.

Figuur 12 — Sectoraal aandeel van VCS-steun



Bron: ERK, op basis van het document van de Commissie: [Voluntary Coupled Support](#), 2020, blz. 3.

34 In een studie van 2020¹⁹ werd geraamd dat de broeikasgasemissies van de landbouw in de EU (zonder emissies van landgebruik) met 0,5 % zouden afnemen wanneer de VCS-begroting voor rundvee, schapen en geiten zou worden toegewezen aan basisbetalingen voor landbouwgrond. In een studie van 2017²⁰ werd geconstateerd dat de landbouwemissies zonder rechtstreekse betalingen 2,5 % lager zouden zijn, waarbij 84 % van de daling het gevolg zou zijn van een vermindering van de rundvlees- en zuivelproductie en het hiermee gepaard gaande lagere gebruik van meststoffen op weilanden. In een studie van de Commissie van 2017²¹ werd geraamd dat de landbouwemissies met 4,2 % zouden afnemen als de rechtstreekse betalingen worden stopgezet en met 5,8 % als de steun voor plattelandsontwikkeling ook zou worden afgeschaft. Volgens deze studie zou ongeveer 7 % van de landbouwgrond beschikbaar worden voor op land gebaseerde maatregelen voor matiging, zoals

¹⁹ Jansson, T. et al.: [Coupled Agricultural Subsidies in the EU Undermine Climate Efforts](#), 2020, blz. 14.

²⁰ Brady, M. et al.: [Impacts of Direct Payments](#), 2017, blz. 70, 88-89.

²¹ Europese Commissie: [Scenar 2030](#), 2017, blz. 115 en 144.

bebossing. Bij deze reducties wordt geen rekening gehouden met het mogelijke lekkage-effect (zie paragraaf 27) dat in deze drie studies tussen 48 % en bijna 100 % wordt geschat (als er geen sprake is van handelsbelemmeringen).

35 In een studie van 2020²² werd geconstateerd dat de emissies in de EU met 21 % zouden afnemen als ongeveer de helft van de rechtstreekse betalingen aan landbouwers zou worden betaald in ruil voor reducties van de broeikasgasemissies. Twee derde van de reductie zou het gevolg zijn van veranderingen in de productie, waarbij emissies van de productie van rund-, schapen- en geitenvlees en voeder het sterkst zouden afnemen. Een derde van de reductie zou het gevolg zijn van de toepassing van matigingspraktijken, waaronder technologieën in de zuivelsector, biogas in de varkenshouderij en het braak laten liggen van veengebieden. Tegenover deze baten zouden verhoogde emissies elders staan met een omvang van ongeveer 4 % van de huidige landbouwemissies van de EU, wat zou neerkomen op een nettoreductie van 17 %.

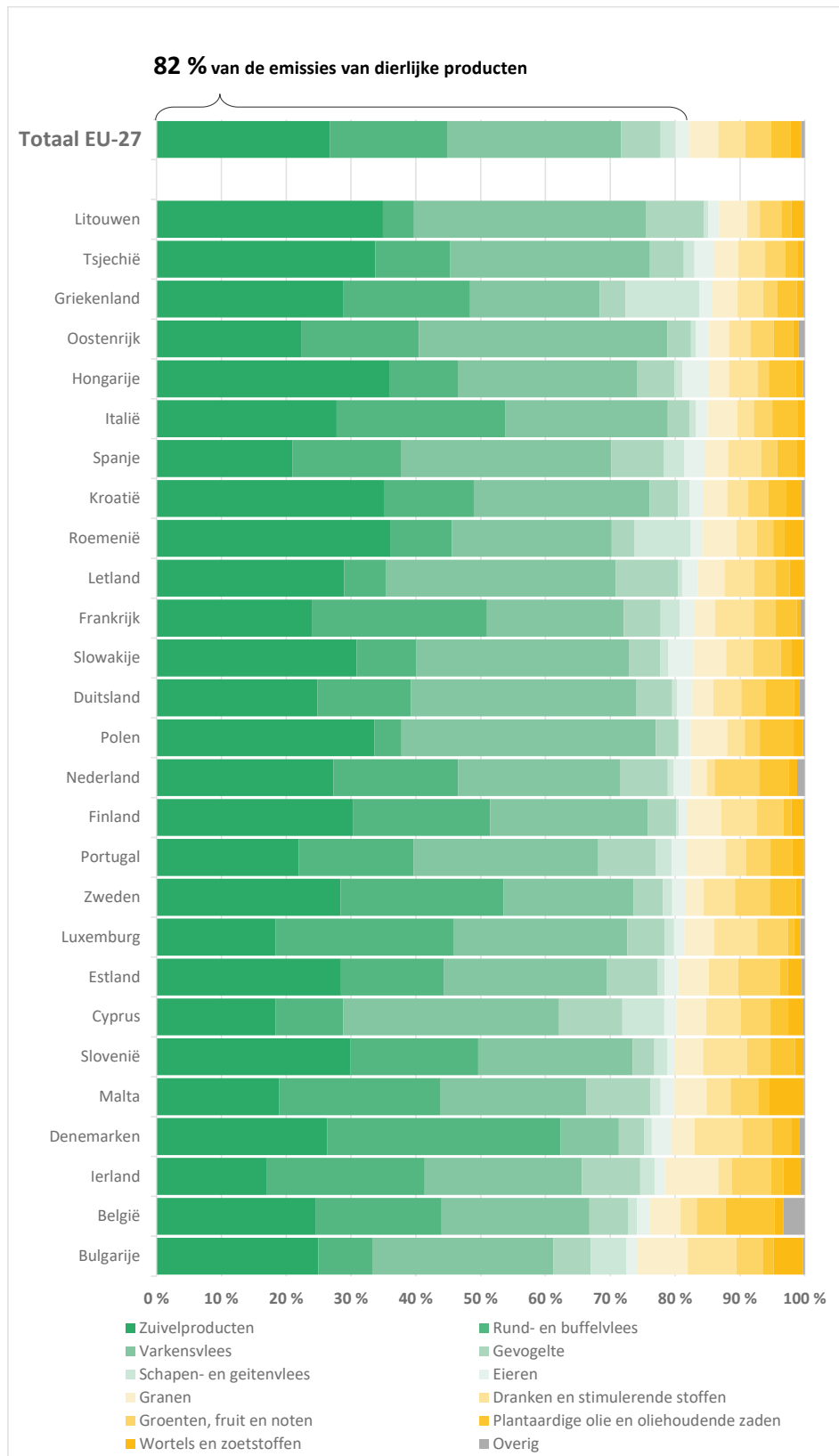
36 Overige emissies zijn het gevolg van ontbossing die gepaard gaat met de productie van voeder, met name van sojabonen²³. Wanneer de invoer in aanmerking wordt genomen, neemt het aandeel van de emissies afkomstig van de productie van dierlijke producten die in de EU worden geconsumeerd nog verder toe (in vergelijking met de emissies die rechtstreeks door de landbouw in de EU worden veroorzaakt). Wanneer de invoer wordt meegerekend, zijn dierlijke producten goed voor naar schatting 82 % van de koolstofvoetafdruk (zie [figuur 13](#)), maar slechts voor 25 % van de calorieën van het gemiddelde voedingspatroon in de EU²⁴.

²² Himics, M. et al.: [Setting Climate Action as the Priority for the Common Agricultural Policy: A Simulation Experiment](#), 2020, blz. 58-60.

²³ Sandström, V. et al.: [The role of trade in the greenhouse gas footprints of EU diets](#), 2018, blz. 51.

²⁴ FAOSTAT: [Food Balance Sheets](#), 2020.

Figuur 13 — Koolstofvoetafdruk van voedingsmiddelen in het voedingspatroon in de EU

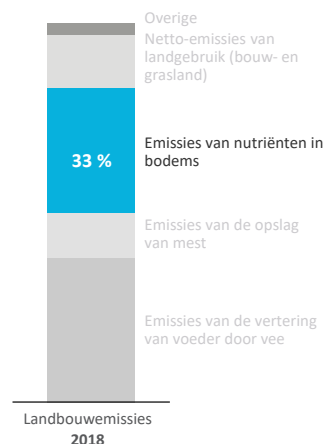


Bron: Sandström, V. et al.: [The role of trade in the greenhouse gas footprints of EU diets](#), 2018, blz. 55 (gemaakt met gegevens die werden verstrekt door V. Sandström).

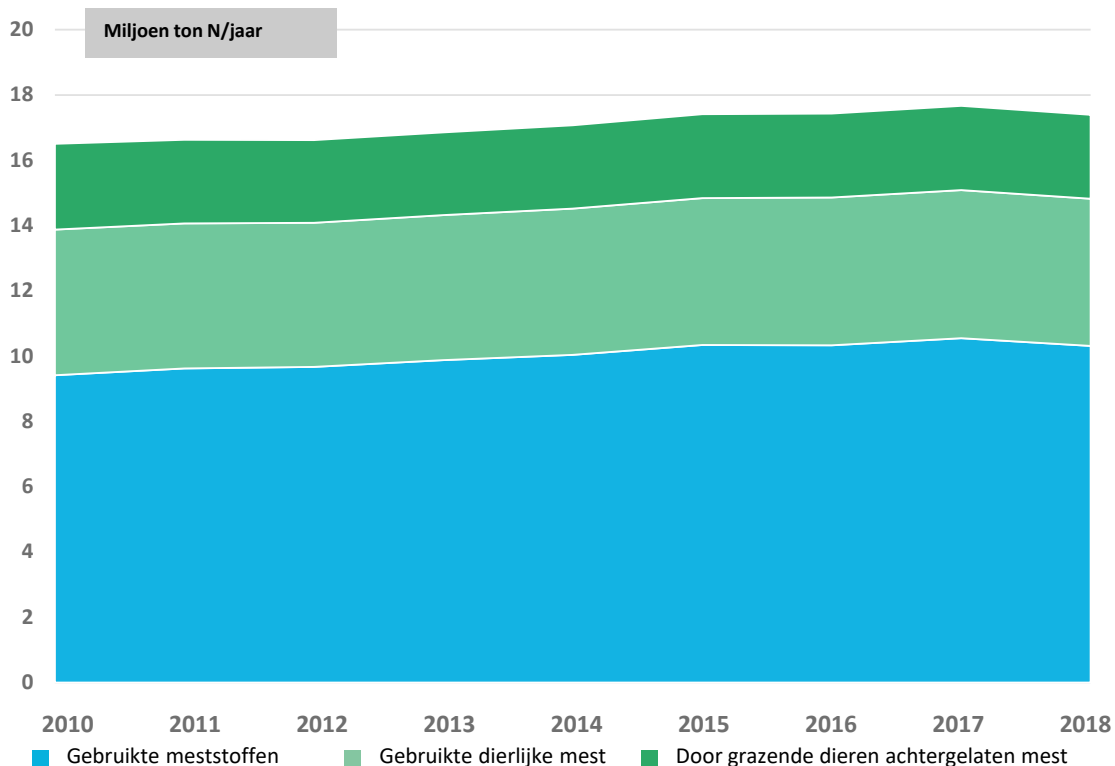
De emissies van het gebruik van meststoffen en dierlijke mest op bodems nemen toe

37 We hebben onderzocht of de maatregelen in het kader van het GLB 2014-2020 tot lagere broeikasgasemissies van het gebruik van kunstmest en dierlijke mest hebben geleid.

38 Het gebruik van kunstmest en dierlijke mest is, samen met mest die wordt achtergelaten door grazende dieren, verantwoordelijk voor het grootste deel van de broeikasgasemissies van nutriënten in de bodem. Tussen 2010 en 2018 zijn de emissies van nutriënten in de bodem met 5 % toegenomen. Deze stijging is voornamelijk te wijten aan een toename van het gebruik van meststoffen, terwijl de andere belangrijke bron van emissies — dierlijke mest — stabiel is gebleven (zie [figuur 14](#)).



Figuur 14 — Gebruik van kunstmest en dierlijke mest



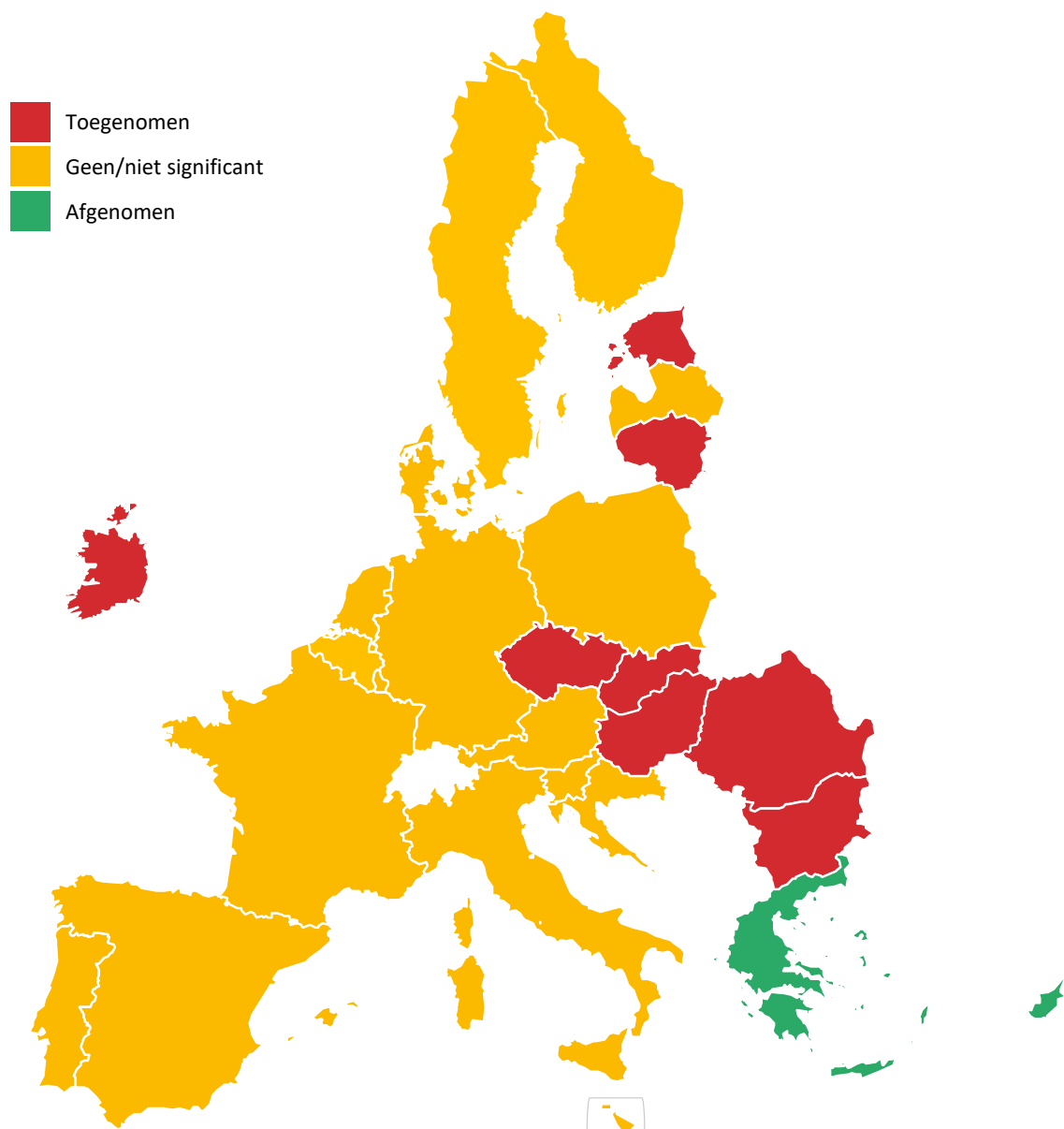
Bron: ERK, op basis van de broeikasgasinventarissen van de EU-27.

39 Tussen 2010 en 2018 zijn de emissies van kunstmest en dierlijke mest toegenomen in acht lidstaten (zie [figuur 15](#)). De toename was het sterkst in Bulgarije,

Tsjechië, Hongarije, Roemenië en Slowakije (meer dan 30 %). Alleen in Griekenland en Cyprus namen de emissies duidelijk af. Deze trends op nationaal niveau zijn bijna allemaal het gevolg van veranderingen in het gebruik van kunstmest. De groep lidstaten waar sprake was van geen of weinig verandering omvatte de lidstaten met de hoogste broeikasgasemissies van de landbouw per hectare gebruikt landbouwgebied²⁵.

²⁵ Europese Commissie: [bijlage 2 bij de Aanbevelingen aan de lidstaten betreffende hun strategisch plan voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid](#), 2020.

Figuur 15 — Emissietrends op het gebied van nutriënten in de bodem, 2010-2018



Bron: ERK, op basis van de broeikasgasinventarissen van de lidstaten.

Afwijkingen van de nitratenrichtlijn doen de positieve impact ervan op de emissies van het mestgebruik gedeeltelijk teniet

40 Aangezien de subsidies niet waren gekoppeld aan enige vermindering van de veeteelt (zie de paragrafen [26-34](#)), zijn de hoeveelheden mest niet afgenomen (zie [figuur 14](#)). Doordat het niveau van de veeteelt wordt gehandhaafd, blijft ook het

gebruik van meststoffen hoog, aangezien voor dierlijke producten meer stikstof nodig is dan voor plantaardig voedsel²⁶.

41 Landbouwers moeten in het kader van het GLB randvoorwaarden naleven (zie paragraaf 77). Uit de regelgeving voortvloeiende beheerseis (RBE) 1 “Bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen” betreft de naleving van de nitratenrichtlijn²⁷, die geldt voor alle landbouwers, ongeacht of zij GLB-steun ontvangen. In de nitratenrichtlijn wordt een evenwichtig gebruik van meststoffen voorgeschreven, worden grenswaarden vastgesteld voor de hoeveelheid gebruikte mest en worden perioden vastgesteld waarin het gebruik hiervan verboden is. In een studie van 2011 in opdracht van de Commissie²⁸ werd geconstateerd dat de totale uitstoot van N₂O in de gehele EU in 2008 zonder de nitratenrichtlijn 6,3 % hoger zou zijn geweest, met name als gevolg van de toename van het totaal aan stikstof dat naar het grond- en oppervlaktewater uitspoelt.

42 In 2020 hebben vier landen (België, Denemarken, Ierland en Nederland) een afwijking van de nitratenrichtlijn verkregen wat betreft de grenswaarden voor het gebruik van mest. Deze vier landen behoren tot de grootste uitstoters van broeikasgassen per hectare gebruikte landbouwgrond²⁹. Afwijkingen kunnen voorwaarden omvatten die de negatieve gevolgen kunnen compenseren van de verspreiding van meer mest op de bodem dan normaal gesproken is toegestaan. In de studie van 2011 werd geschat dat afwijkingen de gasvormige stikstofemissies met tot 5 % doen toenemen, met een stijging van tot 2 % voor N₂O.

43 We hebben de informatie geanalyseerd die door de Ierse autoriteiten werd verstrekt met betrekking tot afwijkingen in het kader van de nitratenrichtlijn (zie [figuur 16](#)). Sinds 2014 is het gebied dat in Ierland onder de afwijking valt met 34 % toegenomen en is het aantal dieren op landbouwbedrijven met afwijkingen met 38 % gestegen. In dezelfde periode zijn de emissies van kunstmest toegenomen met 20 %,

²⁶ Sutton, M. A. et al.: [Too much of a good thing](#), 2011, blz. 161; Westhoek, H. et al.: [Food choices, health and environment: Effects of cutting Europe's meat and dairy intake](#), 2014, blz. 202.

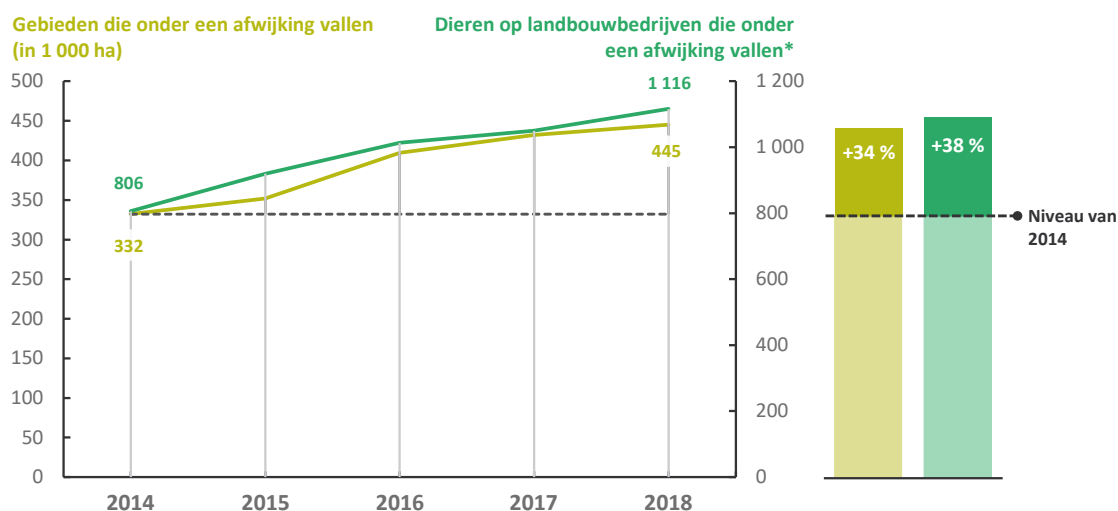
²⁷ Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen.

²⁸ Alterra, Wageningen UR: [The impact of the Nitrates Directive on gaseous N emissions](#), 2010, blz. 7 en 68.

²⁹ Europese Commissie: [bijlage 2 bij de Aanbevelingen aan de lidstaten betreffende hun strategisch plan voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid](#), 2020.

de emissies van dierlijke mest die op de bodem wordt gebracht met 6 % en de indirecte emissies van uitspoeling en afspoeling met 12 %.

Figuur 16 — Ontwikkeling van de Ierse gebieden die onder de afwijking van de nitratenrichtlijn vallen en het daarmee samenhangende aantal dieren



**opnieuw berekend door de ERK (in eenheden van 1 000 dieren)*

Bron: ERK, op basis van [Nitrates Derogation Review 2019: report of the Nitrates Expert Group](#), juli 2019, blz. 12.

44 In het kader van onze evaluatie van studies vonden we, afgezien van de vermindering van de gebruikte hoeveelheid, geen doeltreffende praktijken om de broeikasgasemissies van het gebruik van mest te verlagen. Het GLB steunt praktijken waarbij mest nabij of in de grond wordt aangebracht (bijv. sleepslangen/sleepvoeten). Dergelijke praktijken kunnen doeltreffend zijn voor de vermindering van de ammoniakuitstoot, maar zijn niet doeltreffend voor de vermindering van de broeikasgasemissies en kunnen zelfs leiden tot een toename hiervan³⁰.

³⁰ Emmerling, C. et al: [Meta-Analysis of Strategies to Reduce NH₃ Emissions from Slurries in European Agriculture and Consequences for Greenhouse Gas Emissions](#), 2020, blz. 8 en 9.

Het GLB heeft het gebruik van kunstmest niet verminderd

45 Het GLB steunt een aantal landbouwpraktijken die het gebruik van meststoffen moeten beperken. In de volgende paragrafen bespreken we vijf landbouwpraktijken en hieraan gerelateerde GLB-steun tijdens de periode 2014-2019 (zie [tabel 2](#) en de paragrafen [46-51](#) voor de afzonderlijke beoordelingen van de praktijken):

- o twee praktijken waaraan aanzienlijke GLB-steun werd toegekend, maar waarvan de doeltreffendheid voor de matiging van de klimaatverandering volgens onze evaluatie van studies onduidelijk is (biologische landbouw en zaaddragende leguminosen);
- o drie praktijken waarvan wij hebben vastgesteld dat ze doeltreffend zijn voor de matiging van de klimaatverandering, maar waarvoor slechts beperkte GLB-steun werd verleend (voederleguminosen, stikstofgift met variabele dosering en nitrificatieremmers).

Tabel 2 — Het GLB steunt maar zelden doeltreffende praktijken voor de matiging van de klimaatverandering in verband met het gebruik van kunstmest

Praktijk/technologie	Impact van het GLB op het gebruik	Doeltreffendheid voor de matiging van de klimaatverandering
Biologische landbouw	Beperkt	Onduidelijk
Zaaddragende leguminosen (bouwland)	Beperkt	Onduidelijk
Voederleguminosen (grasland)	Geen-minimaal	Doeltreffend
Stikstofgift met variabele dosering	Geen-minimaal	Doeltreffend
Nitrificatieremmers	Geen-minimaal	Doeltreffend

Bron: ERK, op basis van door de lidstaten verstrekte gegevens voor 2019.

Het GLB moedigde biologische landbouw en de teelt van zaaddragende leguminosen aan, maar de impact hiervan op het gebruik van meststoffen is onduidelijk

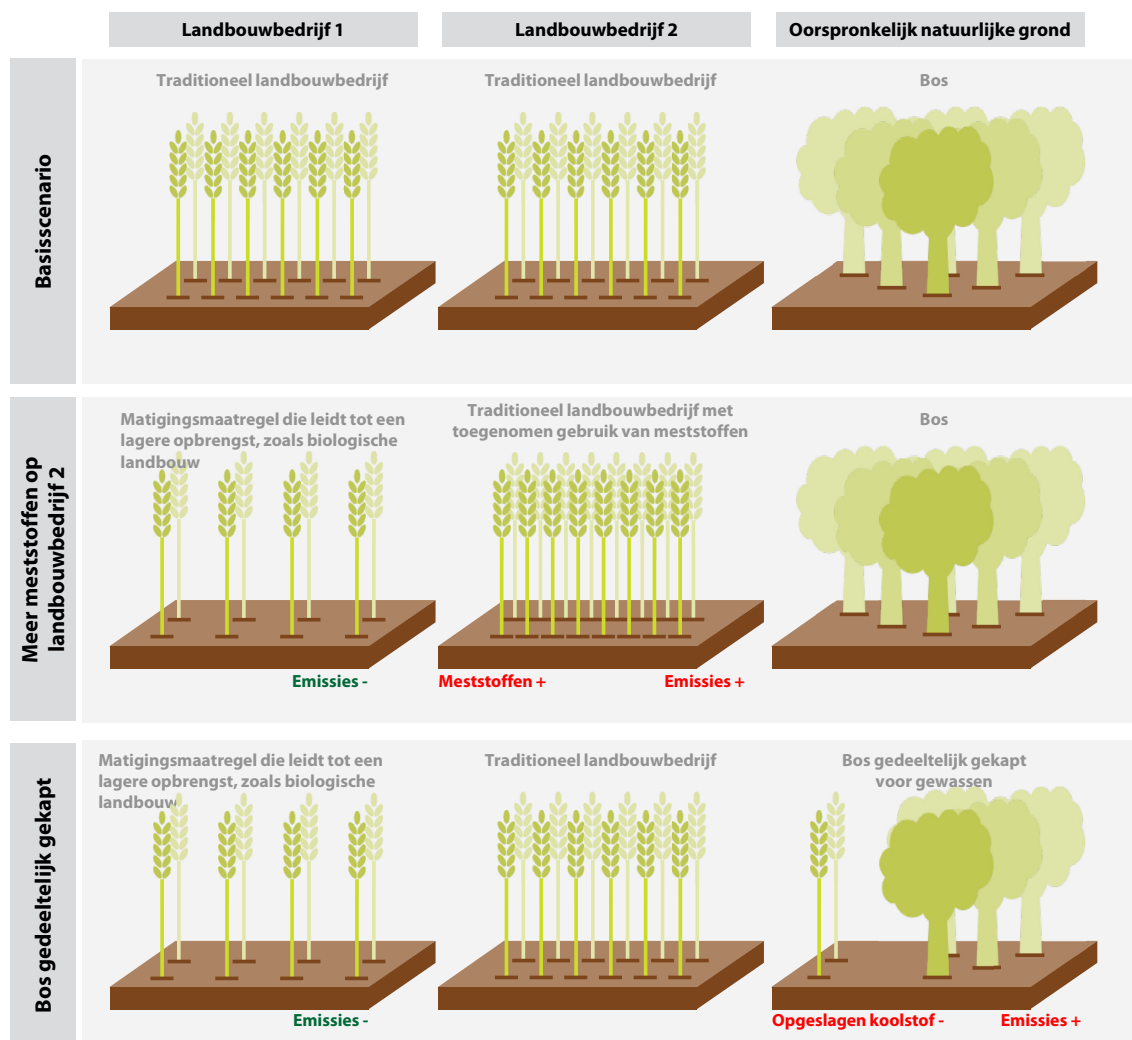
46 Bij biologische landbouw is het gebruik van kunstmest niet toegestaan. De omschakeling van traditionele naar biologische landbouw leidt echter niet noodzakelijkerwijs tot lagere broeikasgasemissies. Er zijn twee belangrijkste scenario's

voor de omschakeling en bij beide scenario's is het onduidelijk of de uitbreiding de broeikasgasemissies heeft verminderd:

- o Wanneer een traditionele landbouwer die weinig meststoffen gebruikt (zoals bij grazen in hoger gelegen gebieden) overgaat op biologische landbouw, zal de impact hiervan op de emissies beperkt zijn.
- o Wanneer een landbouwer die veel meststoffen gebruikt overgaat op biologische landbouw, zullen de emissies van het landbouwbedrijf aanzienlijk dalen. Lagere opbrengsten op biologische landbouwbedrijven kunnen andere landbouwbedrijven er echter toe brengen meer meststoffen of land te gebruiken om meer te produceren — en meer uit te stoten³¹ (zie *figuur 17*).

³¹ Kirchmann, H.: [Why organic farming is not the way forward](#), 2019, blz. 24 en 25; Smith, L. G. et al.: [The greenhouse gas impacts of converting food production in England and Wales to organic methods](#), 2019, blz. 5.

Figuur 17 — Praktijken die de opbrengst verlagen kunnen leiden tot een verschuiving van de broeikasgasemissies naar andere landbouwbedrijven



Bron: ERK, op basis van World Resources Institute: [Regenerative Agriculture: Good for Soil Health, but Limited Potential to Mitigate Climate Change](#).

47 Het GLB heeft door middel van steun voor plattelandontwikkeling bijgedragen tot een uitbreiding van de biologische landbouw van 5,9 % van de landbouwgrond in de EU in 2012 tot 8,5 % in 2019. We konden echter geen betrouwbaar bewijs vinden met betrekking tot de impact van deze uitbreiding op het gebruik van meststoffen en dierlijke mest of op de broeikasgasemissies.

48 Zaaddragende leguminosen hebben minder stikstofbemesting nodig dan andere gewassen omdat deze stikstof uit de lucht biologisch kunnen “binden”. Alle lidstaten, met uitzondering van Denemarken, hebben GLB-steun verleend voor zaaddragende leguminosen, in het kader van vergroening, VCS of steun voor plattelandontwikkeling. Volgens Eurostat is de oppervlakte land dat werd gebruikt voor zaaddragende

leguminosen tussen 2010 en 2018 toegenomen van 2,8 % tot 3,8 % van de totale landbouwgrond in de EU. De bevordering van zaaddragende leguminosen leidt tot vergelijkbare wisselwerkingen als de bevordering van biologische landbouw: als leguminosen gewassen vervangen waarvoor weinig meststoffen worden gebruikt, heeft dit geen grote gevolgen voor het gebruik van meststoffen. Wanneer leguminosen gewassen vervangen waarvoor meer meststoffen worden gebruikt, bestaat het gevaar dat de emissies naar andere landbouwbedrijven verschuiven (zie [figuur 17](#)). Er zijn geen gegevens op het niveau van landbouwbedrijven beschikbaar over de impact van de in het kader van het GLB gesteunde teelt van zaaddragende leguminosen op het gebruik van meststoffen.

Het GLB verleent beperkte steun aan doeltreffende matigingspraktijken

49 Voederleguminosen, zoals klaver en alfalfa, kunnen op grasland worden gebruikt en kunnen het gebruik van meststoffen verminderen omdat deze stikstof uit de lucht kunnen binden. In tegenstelling tot zaaddragende leguminosen binden voederleguminosen grotere hoeveelheden stikstof en leiden deze niet tot een lagere graslandopbrengst, waardoor het risico wordt vermeden dat de emissies naar andere landbouwbedrijven verschuiven. Op basis van de door de lidstaten verstrekte informatie schatten we dat deze praktijk op maximaal 0,5 % van de landbouwgrond in de EU plaatsvindt.

50 Stikstofgift met variabele dosering is een specifieke soort precisielandbouw waarbij de bemesting wordt afgestemd op de behoeften van de gewassen op dezelfde akker. Volgens het JRC³² kan het gebruik van meststoffen met ongeveer 8 % worden verlaagd aan de hand van deze technologie, zonder een verlies aan opbrengst³³. Volgens de door de lidstaten verstrekte informatie hebben negen van hen (België, Tsjechië, Duitsland, Spanje, Italië, Letland, Polen, Slowakije en Zweden) in de periode 2015-2019 GLB-steun verleend voor deze praktijk aan 0,01 % van de landbouwbedrijven in de EU.

51 Nitrificatieremmers zijn stoffen die de omzetting van ammonium in nitraat vertragen, wat tot lagere N₂O-emissies leidt. Deze kunnen een doeltreffende

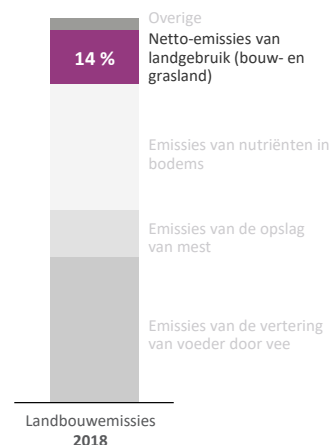
³² Europese Commissie: [The contribution of precision agriculture technologies to farm productivity and the mitigation of greenhouse gas emissions in the EU](#), 2019, blz. 9, 10 en 23.

³³ Balafoutis, A. et al.: [Precision Agriculture Technologies Positively Contributing to GHG Emissions Mitigation, Farm Productivity and Economics](#), 2017.

matigingstechnologie vormen, met een geschatte verlaging van de directe N₂O-emissies van ongeveer 40 %, zonder gevolgen voor de opbrengst. Ze zijn met name doeltreffend wanneer ze in combinatie met ureaseremmers worden gebruikt³⁴. Bij onze controle hebben we echter geconstateerd dat er geen GLB-steun werd verleend voor het gebruik van nitrificatieremmers.

De GLB-maatregelen hebben niet tot een algehele toename van het koolstofgehalte in de bodem en planten geleid

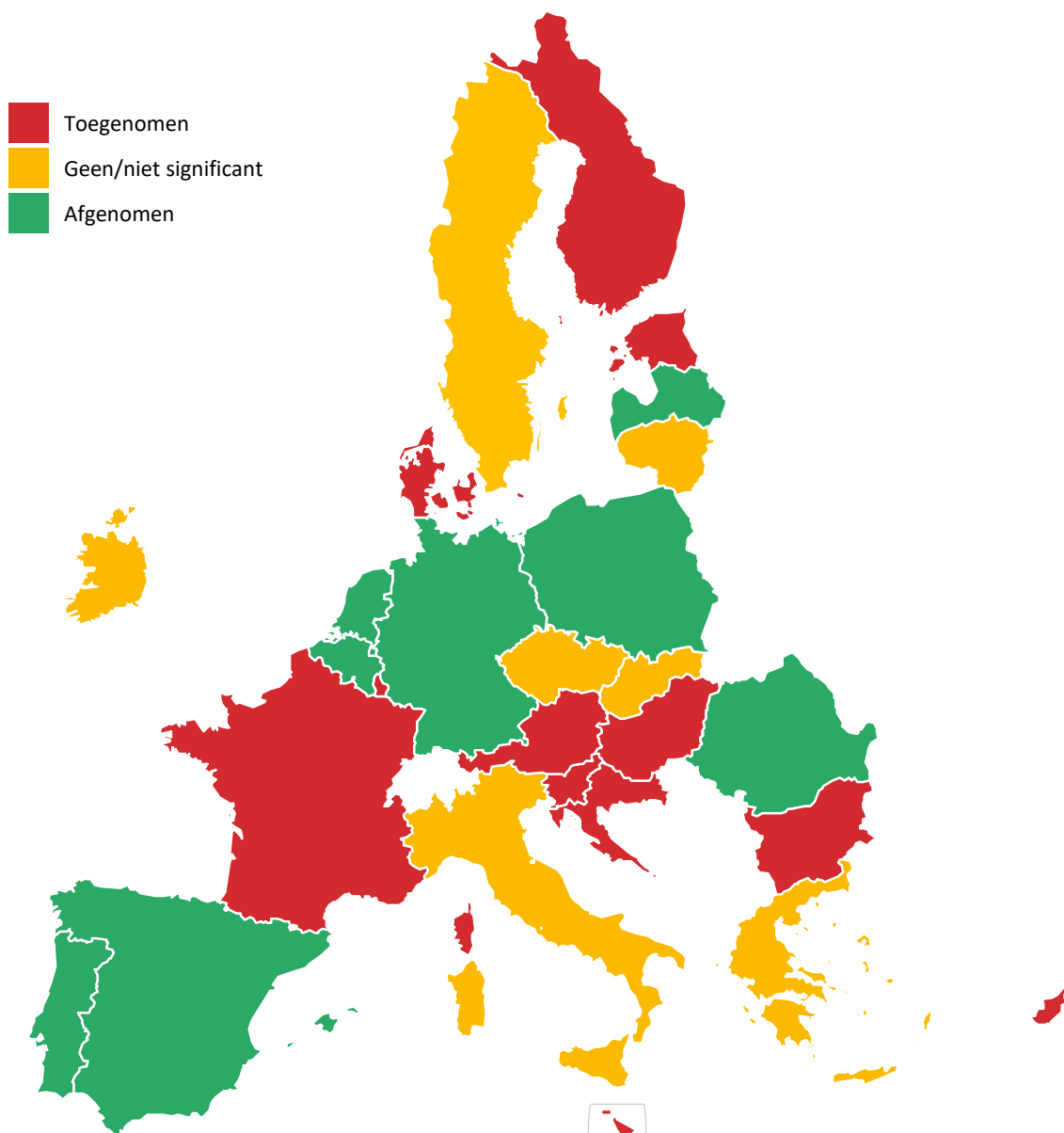
52 We hebben onderzocht of de GLB-maatregelen voor de periode 2014-2020 hebben bijgedragen tot een vermindering van de emissies van landgebruik of een toename van de koolstofvastlegging op grasland en bouwland. We hebben beoordeeld of er GLB-steun is verleend voor matigingspraktijken die wezenlijk konden bijdragen tot de matiging van de klimaatverandering en of het gebruik van deze praktijken als gevolg hiervan toenam.



53 Sinds 2010 nemen de netto-emissies van bouw- en grasland niet langer af. In zeven lidstaten waren de emissies stabiel of fluctueerden deze zonder duidelijke trends, terwijl deze in twaalf landen toenamen en in acht andere landen afnamen (zie [figuur 18](#)).

³⁴ Lam, S. K. et al.: [Using nitrification inhibitors to mitigate agricultural N₂O emission: a double-edged sword?](#), 2016, blz. 486-488.

Figuur 18 — Emissietrends op het gebied van landgebruik, 2010-2018



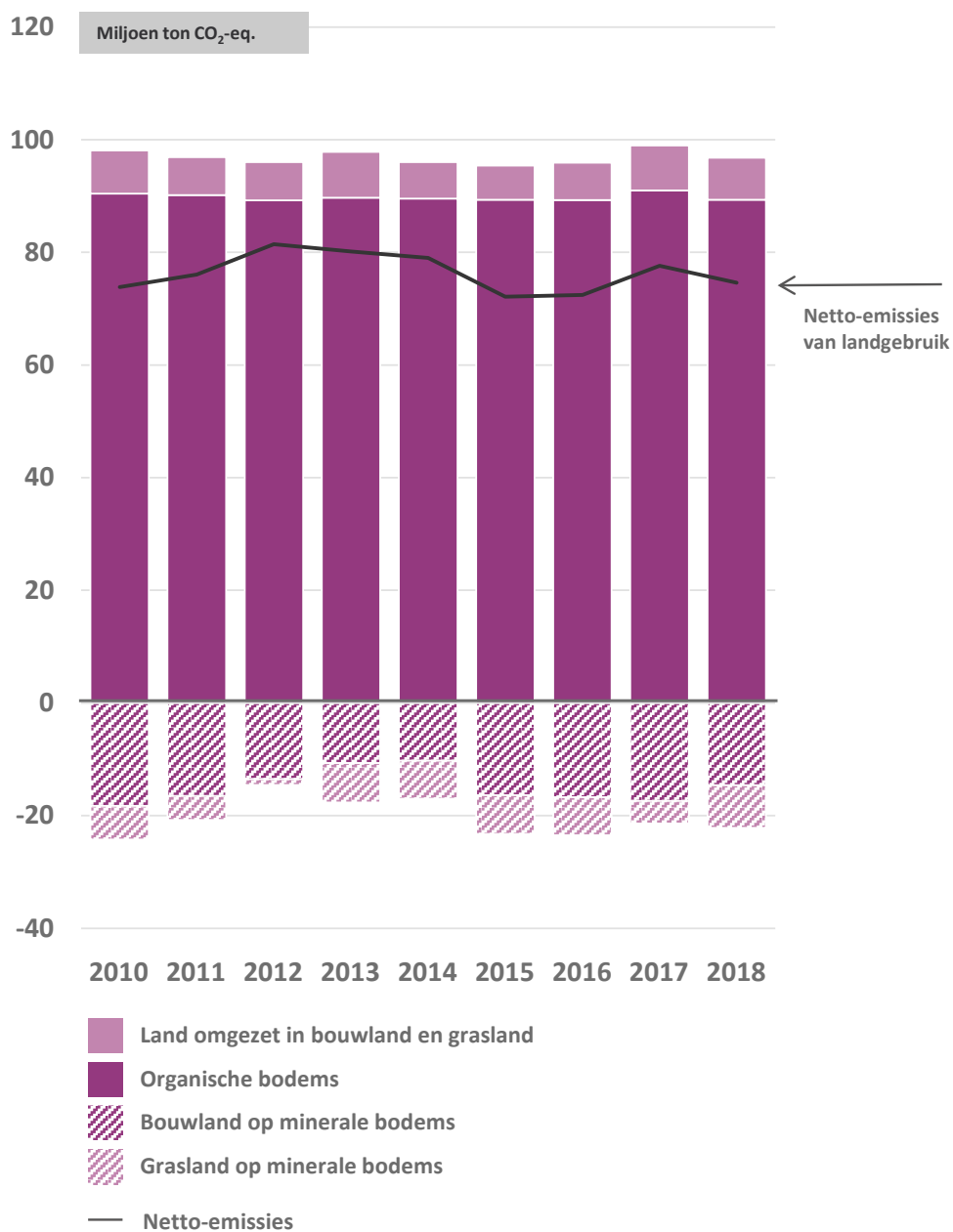
Bron: ERK, op basis van de broeikasgasinventarissen van de lidstaten.

54 De emissies van landgebruik zijn afhankelijk van het bodemtype; Organische bodems zijn bijzonder rijk aan organisch materiaal en worden geïdentificeerd aan de hand van specifieke parameters³⁵. Alle andere bodemtypes worden aangemerkt als minerale bodems. In *figuur 19* is te zien dat bewerkte organische bodems de belangrijkste bron van emissies van landgebruik zijn. De emissies van organische bodems waren vrij stabiel en lagen in 2018 1 % lager dan het niveau van 2010.

³⁵ Organische bodems worden gedefinieerd in volume 4, hoofdstuk 3, bijlage 3A.5, van de [2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories](#) (IPCC-richtsnoeren van 2006).

Verwijderingen door bouwland en grasland op minerale bodems zijn sinds 2010 afgenomen, met meer dan 8 %.

Figuur 19 — Emissies en verwijderingen door organische en minerale bodems



Bron: ERK, op basis van de broeikasgasinventarissen van de lidstaten.

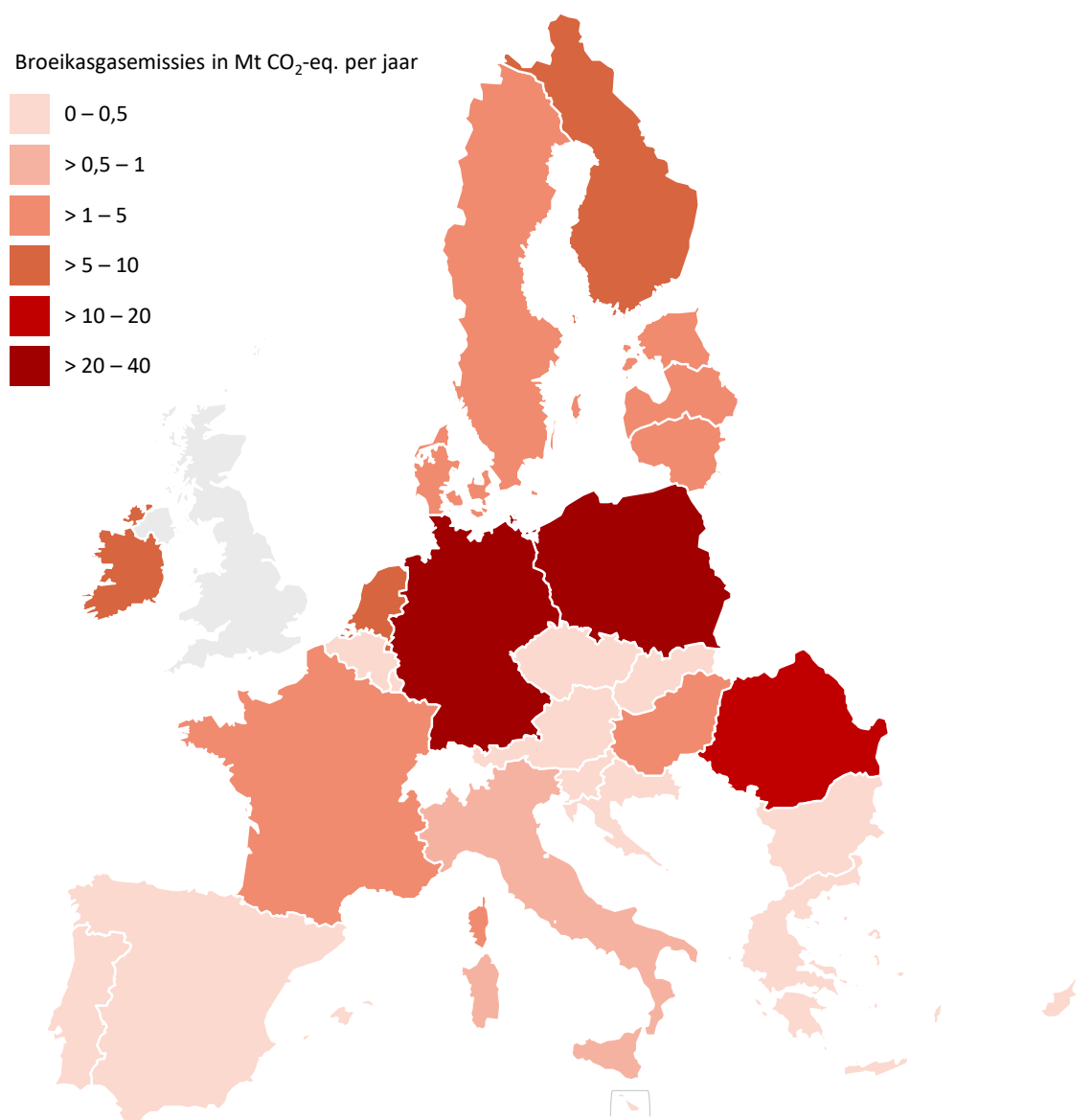
Bijna de helft van de lidstaten wil ongerepte veengebieden beschermen

55 Veengebieden zijn een soort wetlands met een dikke laag organische bodem, die bijzonder rijk aan organisch materiaal zijn. In de EU-27 beslaan deze gebieden ongeveer 24 miljoen hectare³⁶ en is hierin ongeveer 20 % tot 25 % van de totale koolstof in de bodems in de EU opgeslagen (gemiddeld 63 miljard ton CO₂-eq.)³⁷. Wanneer deze ongerept blijven, fungeren ze als koolstofput. Wanneer deze worden ontwaterd, worden ze daarentegen een bron van broeikasgasemissies. In de EU-27 wordt meer dan 4 miljoen hectare ontwaterde organische bodems, met inbegrip van veengebieden, beheerd als bouw- of grasland. Dit is ongeveer 2 % van de totale oppervlakte bouw- en grasland in de EU, maar het is goed voor 20 % van de landbouwemissies in de EU-27. Duitsland, Polen en Roemenië zijn de grootste uitstoters van CO₂ afkomstig van ontwaterde organische bodems in de EU (zie *figuur 20*).

³⁶ Montanarella, L. et al.: [The distribution of peatland in Europe](#), 2006. De auteurs hebben de oppervlakte geschat op basis van de Europese bodemdatabank (European Soil Database).

³⁷ Gobin, A. et al.: [Soil organic matter management across the EU – best practices, constraints and trade-offs](#), eindverslag voor DG Milieu van de Europese Commissie, september 2011.

Figuur 20 — Broeikasgasemissies van bewerkte organische bodems

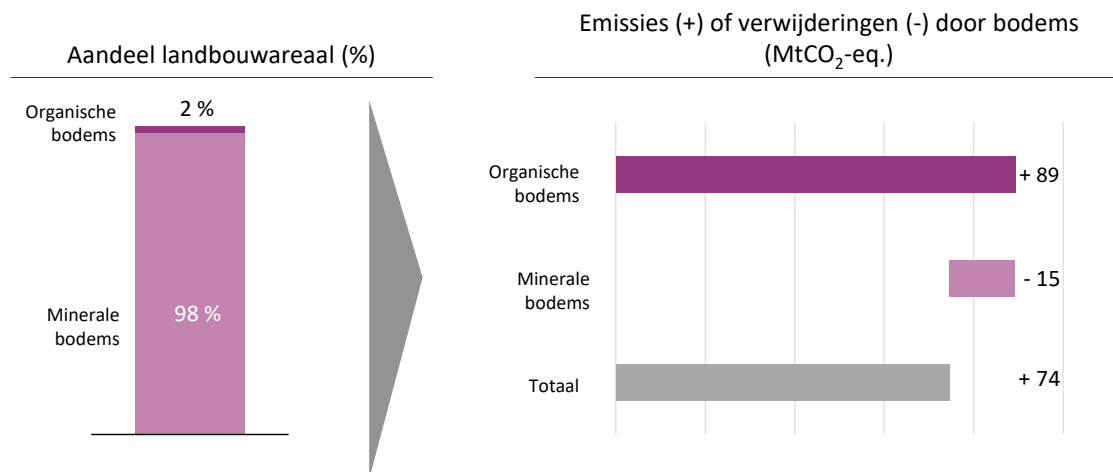


Bron: ERK, op basis van Greifswald Mire Centre (uit EU-inventarissen 2017, indiening 2019).

56 In [figuur 21](#) wordt daarnaast geïllustreerd hoeveel koolstof naar schatting jaarlijks verloren gaat, d.w.z. in de atmosfeer terechtkomt, uit organische bodems. Hier is ook te zien dat minerale bodems jaarlijks extra koolstof opslaan, met name door grasland, door deze uit de atmosfeer te verwijderen. Dit matigingseffect wordt echter meer dan tenietgedaan door de emissies van bewerkte organische bodems. Het potentieel van het herstel van veengebieden wordt ook erkend in een studie waarin werd vastgesteld dat het vernatten van slechts 3 % van de EU-landbouwgrond de broeikasgasemissies van de landbouw met tot 25 % zou verminderen³⁸.

³⁸ [Peatlands in the EU](#), maart 2020.

Figuur 21 — Hoewel organische bodems in 2018 slechts 2 % van de bodems in de EU uitmaakten, veroorzaakten zij de meeste broeikasgasemissies als gevolg van landgebruik



Bron: ERK, op basis van de EU-inventarissen met betrekking tot het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering.

57 Het GLB 2014-2020 omvat geen EU-brede maatregelen om te voorkomen dat ongerepte veengebieden worden omgezet in landbouwgrond. De Commissie stelde een goede landbouw- en milieuconditie (GLMC) voor inzake de bescherming van wetlands en veengebieden in het kader van het GLB 2021-2027.

58 Twaalf lidstaten hebben ons meegedeeld dat zij de instandhouding van veengebieden door middel van het GLB hebben bevorderd in de periode 2014-2020. De oppervlakte waarvoor een verbod op ontwatering geldt (ongeveer 600 000 ha) komt overeen met 2 % van de totale oppervlakte veengebied in de EU. Zeven van deze lidstaten (Estland, Italië, Ierland, Litouwen, Hongarije, Polen en Slovenië) hebben steun voor plattelandsontwikkeling geactiveerd om dergelijke gebieden te beschermen. De andere vijf landen (België, Tsjechië, Duitsland, Denemarken en Luxemburg) hebben veengebieden beschermd door middel van randvoorwaarden of vergroeningsvereisten.

59 Zes lidstaten (België, Denemarken, Duitsland, Italië, Hongarije en Zweden) hebben ons meegedeeld dat zij in de periode 2014-2020 plattelandsontwikkelingsmaatregelen hebben geactiveerd om het herstel van ontwaterde veengebieden te ondersteunen. Die landen hebben een dergelijk herstel gesteund op 2 500 ha, terwijl in Duitsland 113 begunstigden hebben deelgenomen aan een vergelijkbare regeling. De Commissie heeft geen informatie over de herstelde veengebieden.

60 In plaats van de volledige bescherming en instandhouding van veengebieden te waarborgen, staat het huidige GLB toe dat landbouwers ontwaterde organische bodems bewerken om rechtstreekse betalingen voor deze gebieden te ontvangen, ondanks de negatieve gevolgen hiervan voor het klimaat. Bovendien komt het gebied wellicht niet in aanmerking voor rechtstreekse betalingen, indien herstel inhoudt dat er geen landbouwactiviteiten plaatsvinden. Dit zou herstel onaantrekkelijk maken voor landbouwers.

Het GLB biedt een beperkte bescherming van de koolstof die is opgeslagen in grasland

61 Volgens de EU-broeikasgasinventarissen voor 2018 werd met grasland op minerale bodems 35 miljoen ton CO₂-equivalent uit de atmosfeer verwijderd. Het grootste deel van deze bijdrage wordt geleverd door land dat in de afgelopen 20 jaar is omgezet in grasland. Daarnaast wordt met grasland meer koolstof in de bodem opgeslagen dan met bouwland, omdat de wortels van gras meer koolstof afvangen en de bodem minder wordt verstoord. Wanneer grasland wordt omgezet in akkerland, wordt deze verzamelde koolstof weer vrijgegeven in de atmosfeer. Een deel van de verzamelde koolstof kan ook vrijkomen wanneer grasland regelmatig wordt geploegd om de productiviteit ervan te herstellen. Door zowel de omzetting van grasland in bouwland als regelmatig ploegen te voorkomen, kunnen broeikasgasemissies derhalve worden vermeden.

62 In extensief begraasd grasland kan koolstof worden vastgelegd. De koolstofvastlegging in weidegronden kan de emissies van het vee dat hiermee wordt gevoed dus in zekere mate beperken. Het GLB 2007-2013 omvatte maatregelen voor de instandhouding van blijvend grasland in het kader van randvoorwaarden. De vergroeningsregeling, die in 2015 werd ingevoerd, omvatte twee vereisten voor de bescherming van blijvend grasland (zie [figuur 25](#)), met het behoud van de koolstofvoorraad als belangrijkste doelstelling³⁹.

³⁹ Overweging 42 van [Verordening \(EU\) nr. 1307/2013](#) van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad.

63 Met de eerste vereiste worden lidstaten gevraagd een aandeel blijvend grasland in stand te houden in het totale landbouwareaal dat is aangegeven voor rechtstreekse betalingen op basis van een referentieperiode. In een studie van 2017 werd opgemerkt dat het GLB vóór 2015 een grotere oppervlakte blijvend grasland beschermde⁴⁰. Uit de cijfers van de Commissie voor 2019 blijkt bovendien dat het aandeel blijvend grasland is afgenomen in 21 landen en regio's; in twee gevallen (in Saksen-Anhalt in Duitsland en in Estland) was deze afname hoger dan de toegestane marge van 5 % en moesten de lidstaten corrigerende maatregelen nemen.

64 De afname van de oppervlakte blijvend grasland, voornamelijk door de omzetting van blijvend grasland in akkerland, leidt tot broeikasgasemissies. Daarnaast melden we in 2020⁴¹ dat het ploegen en opnieuw inzaaien van blijvend grasland, waarbij broeikasgassen worden uitgestoten (zowel CO₂ als N₂O)⁴², ook in de praktijk voorkwam (39 % van de geïnterviewde landbouwers).

65 Aangezien de vergroeningsvereiste met betrekking tot het aandeel blijvend grasland noch de omzetting in blijvend grasland voor een ander doeleinde, noch het ploegen en opnieuw inzaaien van blijvend grasland verbiedt, is deze vereiste aanzienlijk minder doeltreffend om de in grasland opgeslagen koolstof te beschermen.

66 Met de tweede vereiste werd het concept “ecologisch kwetsbaar blijvend grasland” (environmentally sensitive permanent grassland — ESPG) ingevoerd om de meest ecologisch kwetsbare gebieden binnen Natura 2000-gebieden te beschermen tegen zowel omzetting voor andere doeleinden als ploegen. De lidstaten hadden de mogelijkheid om nog andere gebieden buiten het Natura 2000-netwerk aan te merken, zoals grasland op organische bodems.

67 Acht lidstaten besloten al hun Natura 2000-gebieden aan te merken als ecologisch kwetsbaar, terwijl andere lidstaten ervoor kozen specifieke soorten land in hun Natura 2000-gebieden aan te merken (zie [figuur 22](#)). In totaal werd 8,2 miljoen

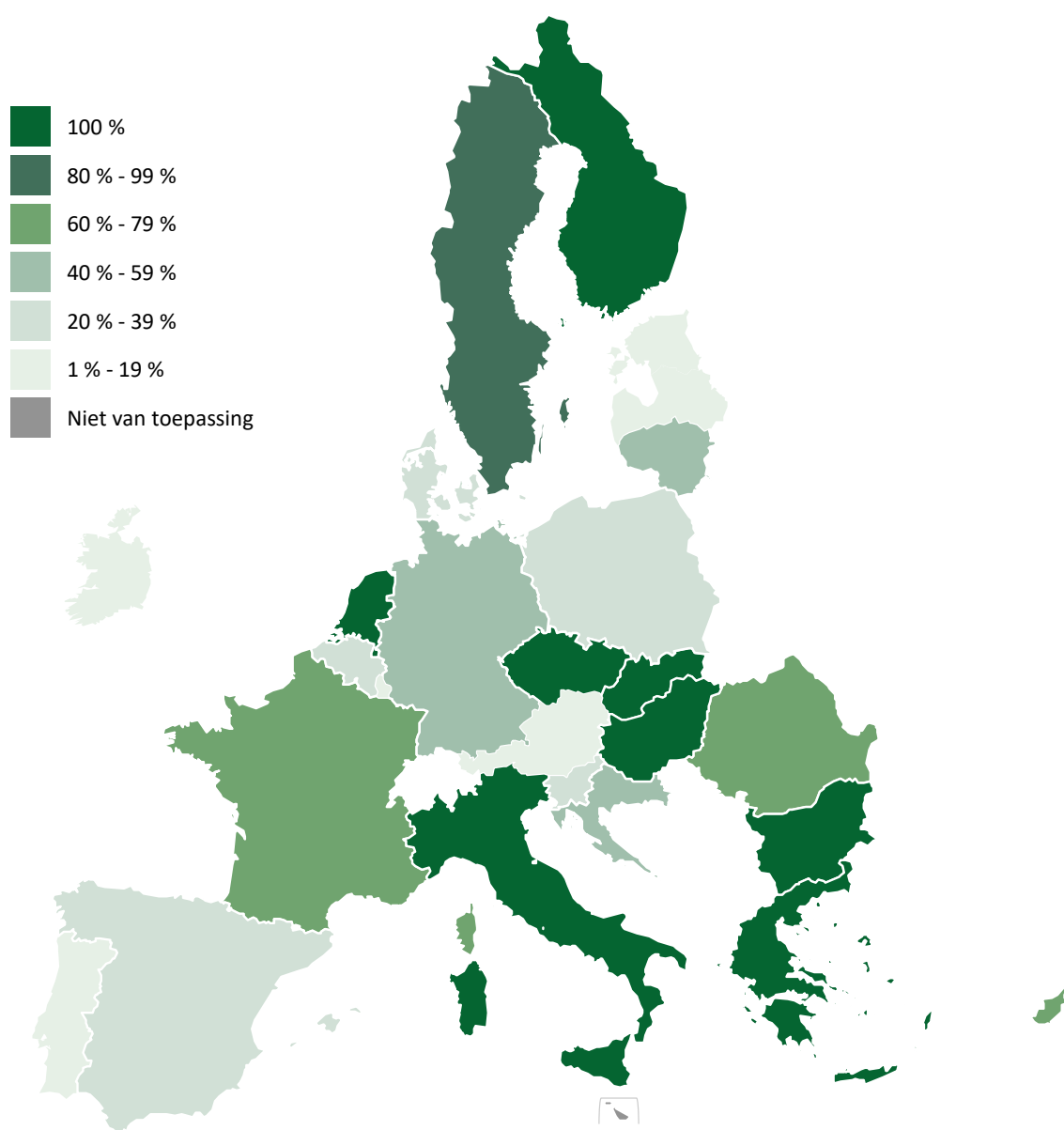
⁴⁰ Alliance Environnement en het Thünen-Institut: [Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment](#), 2017, blz. 140.

⁴¹ ERK, Speciaal verslag nr. 13/2020.

⁴² Soussana, J.-F. et al.: [Carbon cycling and sequestration opportunities in temperate grasslands](#), 2004; Turbé, A. et al.: [Soil biodiversity: functions, threats and tools for policy makers](#). Bio Intelligence Service, IRD, en NIOO, verslag voor de Europese Commissie (DG Milieu), 2010.

hectare blijvend grasland aangemerkt als ecologisch kwetsbaar⁴³: 52 % van de oppervlakte grasland in de Natura 2000-gebieden en 16 % van het blijvend grasland in de EU. Vier lidstaten besloten 291 000 hectare blijvend grasland buiten de Natura 2000-gebieden te beschermen (nog eens 0,6 % van het blijvend grasland in de EU).

Figuur 22 — Aandeel blijvend grasland dat is aangewezen als ecologisch kwetsbaar in Natura 2000-gebieden in de EU



Bron: ERK, op basis van Europese Commissie, [Direct payments 2015-2020 Decisions taken by Member States: State of play as from December 2018](#), 2019.

⁴³ Europese Commissie: [Direct payments 2015-2020 Decisions taken by Member States: State of play as from December 2018](#), 2019, blz. 42.

68 Met de vergroeningsvereiste inzake ESPG kan de in grasland opgeslagen koolstof beter worden beschermd dan de vereiste inzake het aandeel blijvend grasland, omdat in het kader van de eerstgenoemde vereiste de omzetting van grasland voor andere doeleinden en ploegen verboden zijn.

Weinig gebruik van doeltreffende matigingsmaatregelen op akkerland

69 De hoeveelheid koolstof die wordt opgeslagen in en uitgestoten of verwijderd wordt door bouwland is afhankelijk van het soort gewas, de beheerspraktijken en variabelen in verband met de bodem en het klimaat. Meerjarige houtachtige planten in boomgaarden, wijngaarden en boslandbouwsystemen kunnen bijvoorbeeld koolstof opslaan in biomassa met een lange levensduur.

70 In wetenschappelijke studies hebben we vier doeltreffende maatregelen voor akkerland op minerale bodems aangetroffen die kunnen bijdragen tot de verwijdering van broeikasgasemissies: het gebruik van vanggewassen/bodembedekkers, bebossing, boslandbouw en de omzetting van akkerland in blijvend grasland.

71 Vanggewassen/bodembedekkers worden geteeld om de periode waarin de bodem braak ligt te verkorten, teneinde het risico op bodemerosie te beperken. Een ander gevolg van vanggewassen/bodembedekkers is een toename van de koolstofopslag in de bodem. De impact ervan is groter wanneer het plantendek dicht is, de wortels diep zijn en de biomassa van gewassen in de bodem wordt opgenomen. Volgens de gegevens van Eurostat voor de EU-27 werd in 2010 5,3 miljoen hectare en in 2016 7,4 miljoen hectare land met dergelijke gewassen bedekt (7,5 % van het akkerland van de EU). Zelfs indien de toename van 39 % te danken was geweest aan het GLB 2014-2020, zou de maximale impact ervan op de broeikasgasemissies een vermindering van de jaarlijkse emissies van de landbouw (inclusief bouw- en grasland) met 0,6 % zijn.

72 De versies van de randvoorwaarden die in de perioden 2007-2013 en 2014-2020 van kracht waren, bevatten beide een vereiste voor een minimale bodembedekking (GLMC 4), op grond waarvan bodembedekkers moesten worden geteeld op percelen waar een risico op bodemerosie bestond. Hoewel de algemene bepalingen voor randvoorwaarden op EU-niveau worden vastgesteld, is het aan de lidstaten om nationale normen vast te stellen. Bijgevolg hebben sommige lidstaten strengere eisen opgelegd dan andere. In Tsjechië werd de voorwaarde bijvoorbeeld uitgebreid tot percelen akkerland met een gemiddelde helling van meer dan 4 graden, terwijl deze in de periode 2007-2013 werd toegepast op land met een helling van meer dan 7 graden. De Commissie beschikt niet over gegevens over het gebruik van GLMC 4 op EU-niveau

die een vergelijking van de eventuele impact van deze regel voor en na 2015 mogelijk zouden maken⁴⁴.

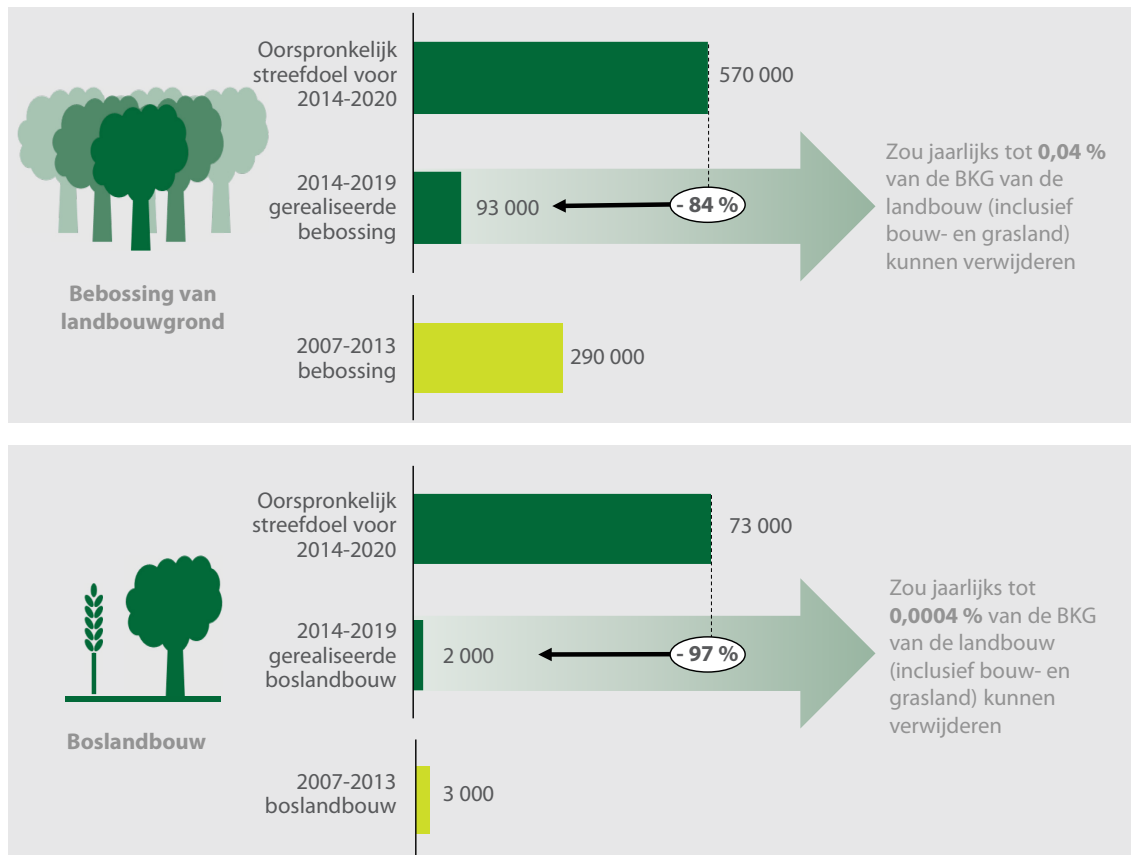
73 Naast GLMC 4 konden landbouwers vanggewassen/bodembedekkers telen om te voldoen aan de vereiste betreffende ecologische aandachtsgebieden in het kader van de vergroeningsregeling (zie [figuur 25](#)). Twintig lidstaten hebben gebruikgemaakt van deze mogelijkheid. Volgens een evaluatieonderzoek van 2017⁴⁵ waren vanggewassen de op een na meest gebruikte optie onder landbouwers om hun verplichtingen inzake ecologische aandachtsgebieden na te komen; in 2016 gaven zij aan dat zij deze gewassen op 2,92 miljoen hectare land gebruikten. In de meeste lidstaten teelden landbouwers de meeste aangegeven vanggewassen echter al voor de invoering van de vergroeningsregeling. Dit betekent dat de vergroeningsregeling een te verwaarlozen impact had op de met vanggewassen/bodembedekkers bebouwde oppervlakte en op de matiging van de klimaatverandering. Dit werd bevestigd in de conclusies van het evaluatieonderzoek.

74 De bebossing van marginaal akkerland, waarbij koolstof wordt opgeslagen in bodems en bomen, kan een doeltreffende maatregel zijn voor de matiging van de klimaatverandering. Boslandbouw is minder doeltreffend, omdat de dichtheid van bomen, struiken of heggen lager is, maar het voordeel hiervan is dat nog steeds landbouwproductie kan plaatsvinden op de grond. Van oudsher wordt voor beide matigingspraktijken steun verleend met middelen voor plattelandsontwikkeling. In [figuur 23](#) is te zien dat het gebruik hiervan beperkt was in vergelijking met de oorspronkelijke streefdoelen, dat het gebruik in de periode 2014-2020 lager was dan in de periode 2007-2013 en dat deze vrij doeltreffende maatregelen voor de matiging van de klimaatverandering volgens schattingen een geringe totale impact hebben op de broeikasgasemissies van de landbouw.

⁴⁴ Alliance Environnement: [Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions](#), 2018, blz. 80 en 226.

⁴⁵ Alliance Environnement en het Thünen-Institut: [Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment](#), 2017, blz. 72.

Figuur 23 — Bebossing en boslandbouw in de perioden 2014-2020 en 2007-2013 (in hectare)



Bron: ERK, op basis van gegevens uit de [Evaluation study of the forestry measures under Rural Development](#) 2019 van de Commissie en uit de jaarlijkse uitvoeringsverslagen over de programma's voor plattelandontwikkeling. De waarden met betrekking tot de impact op de matiging zijn overgenomen uit een [studie van Ricardo-AEA](#) van 2016.

75 De lidstaten steunen de omzetting van akkerland in blijvend grasland doorgaans aan de hand van hun agromilieuklimaatregelingen in het kader van de steun voor plattelandontwikkeling. We hebben geen gegevens over de totale oppervlakte akkerland dat in de periode 2007-2013 is omgezet in blijvend grasland. In de periode 2014-2019 steunden elf lidstaten dergelijke praktijken (België, Bulgarije, Tsjechië, Duitsland, Estland, Spanje, Italië, Litouwen, Luxemburg, Hongarije en Roemenië) en in 2019 hadden zij een oppervlakte van 517 000 hectare akkerland omgezet in blijvend grasland. We schatten dat met de omzetting van akkerland in blijvend grasland tot 0,8 % van de jaarlijkse emissies van de landbouw kan worden verwijderd, totdat in de bodem een nieuw evenwicht wordt bereikt waarbij evenveel koolstof vrijkomt als er wordt verwijderd (wat volgens schattingen van de IPCC na ongeveer twintig jaar het geval is).

De wijzigingen in het GLB 2014-2020 waren geen weerspiegeling van de nieuwe klimaatambitie

76 We zijn nagegaan of het GLB-kader voor de periode 2014-2020 was ontworpen om de broeikasgasemissies van de landbouw te verminderen. We hebben onderzocht hoe streefdoelen werden vastgesteld voor door het GLB gefinancierde acties voor de matiging van de klimaatverandering en of het potentieel van de regelingen in het kader van het GLB 2014-2020 om de klimaatverandering te matigen beduidend groter was dan dat van de regelingen die in de periode 2007-2013 werden gebruikt. We hebben ook de gegevens onderzocht die de Commissie gebruikt om de impact van de klimaatactie te monitoren en zijn nagegaan of het beginsel dat de vervuiler betaalt van toepassing is op de uitstoters van broeikasgassen in de landbouw.

Weinig nieuwe stimulansen om de broeikasgasemissies van de landbouw te verminderen

77 Hoewel het klimaat een specifieke GLB-doelstelling is geworden vanaf 2014, stelde de Commissie geen specifiek streefdoel vast in termen van de emissiereductie die moest worden gerealiseerd met de 100 miljard EUR die in de periode 2014-2020 voor klimaatactie werd geboekt. De lidstaten werden niet verplicht hun eigen streefdoelen voor de matiging van de klimaatverandering vast te stellen die moesten worden behaald met de GLB-middelen voor de periode 2014-2020, en zij hebben dit ook niet gedaan. De enige streefdoelen waarover de lidstaten verslag uitbrachten aan de Commissie waren de streefdoelen inzake steun voor plattelandsontwikkeling, waarbij werd aangegeven hoeveel middelen zij wilden uitgeven voor klimaatactie en hoeveel landbouw- of bosbouwareaal of vee zouden worden bestreken met deze uitgaven.

78 Aan de hand van randvoorwaarden worden de GLB-betalingen gekoppeld aan een reeks basisnormen om te zorgen voor een goede landbouw- en milieuconditie van land (GLMC's), en aan bepaalde verplichtingen, ook wel uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen (RBE's) genoemd. RBE's worden vastgesteld in de EU-wetgeving inzake milieu, klimaatverandering, de gezondheid van mensen, dieren en planten, en dierenwelzijn.

79 De betaalorganen, die GLB-betalingen verrichten in de lidstaten, controleren de naleving van de randvoorwaarden voor minimaal 1 % van de landbouwers. Indien een landbouwer niet heeft voldaan aan bepaalde randvoorwaarden, kunnen de betaalorganen, afhankelijk van de omvang, de ernst en het permanente karakter van de inbreuk, de steun met 1 tot 5 % verminderen, tenzij de inbreuk gering is en de

landbouwer het probleem kan oplossen. Bij herhaalde inbreuken kunnen de betalingen aan landbouwers met maximaal 15 % worden verlaagd en de verlagingen kunnen nog omvangrijker zijn wanneer zij de randvoorwaarden opzettelijk niet hebben nageleefd.

80 In ons [Speciaal verslag nr. 26/2016](#) wezen we erop dat de toepassing van sancties voor inbreuken op de regels betreffende de randvoorwaarden aanzienlijk verschilden tussen de lidstaten. In het jaarlijks activiteitenverslag van het directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling (DG AGRI) van de Europese Commissie⁴⁶ wordt aangetoond dat voor het aanvraagjaar 2018 2,5 % van alle landbouwers in de EU werd geïnspecteerd en dat de steun voor een op de vier geïnspecteerde landbouwers werd verlaagd op grond van inbreuken op ten minste een van de regels betreffende de randvoorwaarden.

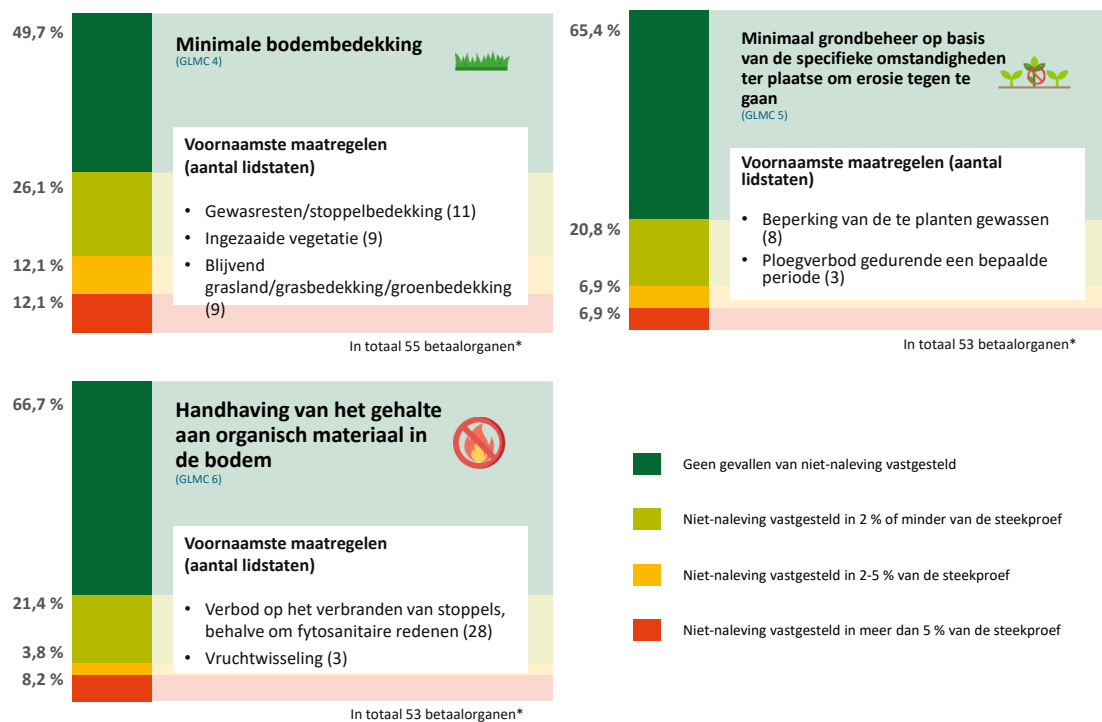
81 De regels betreffende de randvoorwaarden die relevant zijn voor de matiging van de klimaatverandering zijn in de periode 2014-2020 niet veel veranderd ten opzichte van de periode 2007-2013. Het potentieel van deze regels om de broeikasgasemissies te verminderen nam in de periode 2014-2020 dus niet aanzienlijk toe. De Commissie beschikt niet over gegevens met betrekking tot de toepassing van matigingspraktijken door landbouwers naar aanleiding van de randvoorwaarden. Zonder deze gegevens is het niet mogelijk om de impact van de randvoorwaarden op de broeikasgasemissies in te schatten⁴⁷.

82 Daarnaast hebben wij er in ons [Speciaal verslag nr. 04/2020](#) over de gebruikmaking van nieuwe beeldtechnologieën voor de monitoring van het GLB op gewezen dat betaalorganen regelmatig inbreuken ontdekken op de regels betreffende de randvoorwaarden die het klimaat ten goede komen (zie [figuur 24](#)). Bij die controle werd vastgesteld dat de betaalorganen nog geen gebruik maakten van de Sentinel-gegevens van Copernicus, waarmee alle landbouwers gemonitord zouden kunnen worden, in plaats van slechts een steekproef van landbouwers. Het gebruik van dergelijke gegevens zou de naleving van deze regels door landbouwers kunnen bevorderen.

⁴⁶ Commissie: [DG AGRI — jaarlijks activiteitenverslag voor 2019; bijlagen](#), blz. 192.

⁴⁷ Alliance Environnement: [Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions](#), 2018, blz. 80 en 226.

Figuur 24 — Percentage van de betaalorganen per niveau aan geconstateerde inbreuken op de randvoorwaarden voor drie randvoorwaarden die het klimaat ten goede komen (gemiddelde voor de periode 2015-2017)



*Van de oorspronkelijke groep van 69 betaalorganen hebben we de betaalorganen buiten beschouwing gelaten waarvan de gegevens onvolledig of niet voor alle drie jaren (2015-2017) beschikbaar waren.

Bron: ERK, op basis van statistieken van de Commissie over de resultaten van de door de lidstaten verrichte inspecties in verband met de randvoorwaarden voor de periode 2015-2017.

83 In vergelijking met de periode 2007-2013 vormde een betalingsregeling voor vergroening (zie [figuur 25](#)), die in 2015 werd ingevoerd, de belangrijkste verandering in de opzet van de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in de periode 2014-2020. Deze regeling moest de milieuprestaties van het GLB verbeteren door landbouwpraktijken te ondersteunen die bevorderlijk zijn voor het klimaat en het milieu⁴⁸. Het potentieel van de betalingsregeling voor vergroening om bij te dragen tot de matiging van de klimaatverandering werd echter vanaf het begin beperkt, aangezien de vereisten ervan niet gericht waren op het verminderen van de emissies

⁴⁸ Overweging 37 van [Verordening \(EU\) nr. 1307/2013](#) van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad.

van de veehouderij, die de helft van de broeikasgasemissies van de landbouw in de EU veroorzaken.

Figuur 25 — Vergroeningsarchitectuur



Bron: ERK.

84 Terwijl gewasdiversificatie een beperkt potentieel heeft om het klimaat ten goede te komen, hadden de vereisten inzake blijvend grasland en ecologische aandachtsgebieden kunnen bijdragen tot de matiging van de klimaatverandering door koolstof op te slaan in planten en bodems⁴⁹. Uit een studie van 2017 op basis van modellen⁵⁰ bleek echter dat deze onderdelen weinig veranderingen teweegbrachten op het gebied van landbouwpraktijken: de vereisten inzake blijvend grasland en ecologische aandachtsgebieden waren van invloed op respectievelijk 1,5 % en 2,4 % van de landbouwgrond (zie ook ons [Speciaal verslag nr. 21/2017](#)).

85 Landbouwers konden de vereiste inzake ecologische aandachtsgebieden nakomen aan de hand van praktijken of elementen die op het landbouwbedrijf aanwezig waren voordat de vergroening werd geïntroduceerd. Slechts een klein aandeel landbouwers moest dus nieuwe matigingspraktijken invoeren die zij vóór 2015 niet toepasten. We stelden ook vast dat de vereiste inzake grasland ter bescherming van in grasland opgeslagen koolstof een beperkte doeltreffendheid heeft (zie de

⁴⁹ Alliance Environnement: [Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions](#), 2018, blz. 49 en 50.

⁵⁰ Louhichi, K. et al.: [Economic impacts of CAP greening: application of an EU-wide individual farm model for CAP analysis \(IFM-CAP\)](#), 2017, tabel 6.

paragrafen [61-68](#)). We zijn van mening dat de vergroening, zoals deze momenteel is opgezet, geen grote bijdrage zal leveren aan de matiging van de klimaatverandering. In een evaluatieonderzoek voor DG AGRI van 2017 werd geconcludeerd dat de verschillende elementen van de vergroeningsregeling een onzekere of positieve, maar minimale impact hebben op de matiging van de klimaatverandering⁵¹.

86 In de periode 2014-2020 was 3,2 % van de middelen voor plattelandsontwikkeling in de eerste plaats gericht op het verminderen van de broeikasgasemissies of het bevorderen van de koolstofvastlegging. De maatregelen die in de eerste plaats op andere doelstellingen zijn gericht, zoals de biodiversiteit, zouden ook kunnen bijdragen tot de matiging van de klimaatverandering. De programma's voor plattelandsontwikkeling voor de periode 2014-2020 boden echter weinig nieuwe matigingsmaatregelen naast de maatregelen die tijdens de periode 2007-2013 beschikbaar waren of het gebruik ervan was beperkt (zie de paragrafen [58](#) en [59](#)).

87 Met het gemeenschappelijk monitoring- en evaluatiekader van de Commissie worden gegevens inzake de matiging van de klimaatverandering verzameld voor elke lidstaat, zoals de broeikasgasemissies van de landbouw, het aandeel land dat valt onder overeenkomsten die gericht zijn op de klimaatverandering of het aandeel vee waarop maatregelen voor emissiereductie worden toegepast. Het monitoringkader verschaft echter geen informatie over de soorten praktijken voor de matiging van de klimaatverandering die worden gefinancierd (bijv. precisielandbouw), het gebruik hiervan en de geschatte impact op de broeikasgasemissies. De ad-hocevaluaties die door de Commissie in opdracht werden gegeven, hadden ook te lijden onder een gebrek aan betrouwbare gegevens en boden niet de mogelijkheid om de impact van de GLB-maatregelen op de klimaatverandering te beoordelen⁵². Zoals opgemerkt in ons [Advies nr. 7/2018](#)⁵³ over voorstellen van de Commissie voor het GLB voor de periode na 2020, zijn wij niet van mening dat de voorgestelde indicatoren voor de periode na 2020 de situatie zullen verbeteren.

88 De jaarlijkse uitvoeringsverslagen over plattelandsontwikkeling moeten informatie bevatten over de impact van de maatregelen voor de matiging van de

⁵¹ Alliance Environnement en het Thünen-Institut: [Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment](#), 2017, blz. 150-154.

⁵² Alliance Environnement: [Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions](#), 2018, blz. 225-234.

⁵³ ERK: [Advies nr. 7/2018 over voorstellen van de Commissie voor verordeningen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor de periode na 2020](#), paragraaf 72.

klimaatverandering die met plattelandsontwikkelingssteun worden gefinancierd. De Commissie meldde dat 30 van de 115 autoriteiten die de steun voor plattelandsontwikkeling beheerden in 2019, informatie hebben verstrekt over de nettobijdrage aan de broeikasgasemissies van de maatregelen die met plattelandsontwikkelingssteun werden gefinancierd⁵⁴. De beheersautoriteiten hebben verschillende benaderingen gehanteerd om de impact van de gefinancierde maatregelen op de broeikasgasemissies te berekenen; het is daarom niet mogelijk om de afzonderlijke cijfers op te tellen.

De EU past het beginsel dat de vervuiler betaalt niet toe op landbouwemissies

89 Het beginsel dat de vervuiler betaalt⁵⁵ houdt in dat diegenen die de vervuiling veroorzaken, de kosten moeten dragen die deze vervuiling met zich meebrengt. Wat het klimaat betreft, kan het beginsel worden toegepast aan de hand van verboden of grenswaarden voor de broeikasgasemissies of door middel van koolstofbeprijzing (bijvoorbeeld door middel van een koolstofheffing of de handel onder een absoluut emissieplafond). In ons Speciaal verslag nr. 12/2021 beoordelen we of dit beginsel naar behoren wordt toegepast op enkele gebieden van het milieubeleid, waaronder waterverontreiniging door de landbouw.

90 In de EU-wetgeving is expliciet bepaald dat het beginsel dat de vervuiler betaalt moet worden toegepast op het milieubeleid, maar niet op de broeikasgasemissies van de landbouw⁵⁶. De landbouw valt niet onder het EU-emissiehandelssysteem en is ook niet onderworpen aan een koolstofheffing. In de beschikking inzake de verdeling van de inspanningen worden geen directe grenswaarden vastgesteld voor de broeikasgasemissies van de landbouw in de EU. In het GLB zijn ook geen emissiegrenzen vastgesteld.

⁵⁴ DG AGRI: [Summary Report: Synthesis of the evaluation components of the enhanced AIRS 2019](#), Hoofdstuk 7, blz. 1 en 75.

⁵⁵ Europees Milieuagentschap: [Polluter-pays principle](#), 2004.

⁵⁶ [Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#), artikel 191.

Conclusies en aanbevelingen

91 De Commissie heeft in de periode 2014-2020 meer dan 100 miljard EUR aan GLB-middelen toegewezen aan de bestrijding van de klimaatverandering. De lidstaten kunnen beslissingen nemen over verminderingen van de broeikasgasemissies die moeten worden gerealiseerd in de landbouwsector. Deze emissies zijn sinds 2010 echter weinig veranderd (zie de paragrafen [01-18](#)). In het kader van deze controle hebben we onderzocht of er in de periode 2014-2020 GLB-steun is verleend voor praktijken voor de matiging van de klimaatverandering waarmee de broeikasgasemissies uit drie belangrijke bronnen kunnen worden verminderd: de veehouderij, kunstmest en dierlijke mest en landgebruik (bouwland en grasland). We hebben daarnaast onderzocht of het gebruik van doeltreffende matigingspraktijken in de periode 2014-2020 beter is gestimuleerd met het GLB dan in de periode 2007-2013 (zie de paragrafen [19-22](#)).

92 De emissies van de veehouderij, die goed zijn voor de helft van de broeikasgasemissies van de landbouw, inclusief emissies als gevolg van landgebruik en verwijderingen door bouwland en grasland, zijn niet gedaald tussen 2010 en 2018. Deze emissies houden rechtstreeks verband met de omvang van de veestapel, en rundvee veroorzaakt twee derde van deze emissies. Er zijn geen duidelijk doeltreffende maatregelen om de emissies afkomstig van de vertering van voeder te verminderen. We hebben vier potentieel doeltreffende mitigatiemaatregelen aangetroffen voor emissies van mestbeheer, maar het gebruik hiervan werd nauwelijks gestimuleerd door het GLB. In het kader van het GLB wordt echter niet gepoogd in grenswaarden voor de veestapel te voorzien en worden ook geen stimulansen geboden om deze te verkleinen. De marktmaatregelen van het GLB omvatten afzetbevordering van dierlijke producten; de consumptie daarvan is sinds 2014 niet afgenomen. Dit zorgt er veeleer voor dat de broeikasgasemissies worden gehandhaafd in plaats van dat deze worden verminderd (zie de paragrafen [24-36](#)).

93 De broeikasgasemissies als gevolg van het gebruik van kunstmest en dierlijke mest, die een derde van de emissies van de landbouw in de EU uitmaken, zijn toegenomen tussen 2010 en 2018. Er is GLB-steun verleend voor de uitbreiding van de biologische landbouw en de teelt van zaaddragende leguminosen, maar het is onduidelijk welke impact dergelijke praktijken hebben op de broeikasgasemissies. Er is weinig tot geen GLB-steun verleend voor doeltreffende matigingspraktijken zoals nitrificatieremmers of stikstofgift met variabele dosering (zie de paragrafen [37-51](#)).

Aanbeveling 1 — Neem maatregelen om ervoor te zorgen dat het GLB tot lagere emissies van de landbouw leidt

De Commissie moet:

- a) de lidstaten verzoeken een streefdoel vast te stellen voor de vermindering van de broeikasgasemissies van hun landbouwsector;
- b) de strategische GLB-plannen van de lidstaten beoordelen met het oog op de beperking van het risico dat GLB-regelingen de broeikasgasemissies van de landbouw verhogen of in stand houden, en
- c) ervoor zorgen dat het GLB doeltreffende stimulansen biedt om de broeikasgasemissies van de veehouderij en meststoffen te verminderen en zo bij te dragen tot het verwezenlijken van de klimaatdoelstellingen van de EU.

Tijdpad: december 2023

94 Bewerkte ontwaterde organische bodems vertegenwoordigen minder dan 2 % van de landbouwgrond in de EU, maar veroorzaken 20 % van de landbouwemissies in de EU-27. Bewerkte ontwaterde organische bodems komen in aanmerking voor rechtstreekse betalingen, terwijl herstelde veengebieden/wetlands hiervoor niet altijd in aanmerking komen. Hoewel sommige lidstaten steun verleenden voor het herstel van ontwaterde veengebieden, was het gebruik hiervan te beperkt om van invloed te zijn op de emissies van organische bodems, die sinds 2010 stabiel zijn gebleven. In het GLB 2014-2020 werd de steun voor maatregelen voor koolstofvastlegging, zoals bebossing en de omzetting van akkerland in grasland, niet verhoogd ten opzichte van de periode 2007-2013. De totale met vanggewassen/bodembedekkers bebouwde oppervlakte is weliswaar toegenomen tussen 2010 en 2016, maar de geraamde impact op de matiging van de klimaatverandering is beperkt (zie de paragrafen [52-75](#)).

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

De Commissie moet:

- a) een monitoringsysteem invoeren om de beoordeling van de impact van het GLB van na 2020 op veengebieden en wetlands te ondersteunen, en
- b) stimulansen bieden voor de vernatting/het herstel van ontwaterde organische bodems, bijvoorbeeld door middel van rechtstreekse betalingen, conditionaliteit, interventies op het gebied van plattelandsontwikkeling of andere koolstoflandbouwpraktijken.

Tijdpad: september 2024

95 De Commissie heeft gemeld dat 26 % van de GLB-financiering ten goede komt aan klimaatactie, maar heeft geen specifiek streefdoel voor matiging vastgesteld voor deze middelen. Het monitoringsysteem van de Commissie voorziet niet in gegevens die een behoorlijke monitoring van de impact van de klimaatfinanciering van het GLB op de broeikasgasemissies mogelijk zouden maken. Hoewel de vergroeningsregeling de milieu- en klimaatimpact van de rechtstreekse betalingen moest verbeteren, heeft deze weinig opgeleverd voor het klimaat. Omdat noch de randvoorwaarden, noch de maatregelen voor plattelandsontwikkeling aanzienlijk zijn veranderd ten opzichte van de periode 2007-2013, werden landbouwers hiermee niet aangemoedigd om nieuwe doeltreffende praktijken voor de matiging van de klimaatverandering toe te passen. De EU-wetgeving voorziet niet in de toepassing van het beginsel dat de vervuiler betaalt op broeikasgasemissies van de landbouw (zie de paragrafen [76-90](#)).

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

In overeenstemming met de toegenomen klimaatambitie van de EU voor 2030 moet de Commissie:

- a) monitoringindicatoren vaststellen die een jaarlijkse beoordeling van het effect van de door het GLB 2021-2027 gefinancierde maatregelen voor de matiging van de klimaatverandering op de netto-emissies van broeikasgassen mogelijk maken en hierover regelmatig verslag uitbrengen;
- b) beoordelen of het mogelijk is om het beginsel dat de vervuiler betaalt toe te passen op emissies van landbouwactiviteiten en landbouwers te belonen voor koolstofverwijderingen op de lange termijn.

Tijdpad: december 2023

Dit verslag werd door kamer I onder leiding van de heer Samo Jereb, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op 7 juni 2021.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner Lehne
President

Acroniemen en afkortingen

CH₄: methaan

CO₂: koolstofdioxide

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

EEA: Europees Milieuagentschap

ESPG: ecologisch kwetsbaar blijvend grasland (environmentally sensitive permanent grassland)

ETS: emissiehandelssysteem (emissions trading scheme)

GLB: gemeenschappelijk landbouwbeleid

GLMC: goede landbouw- en milieufacties

IPCC: Intergouvernementele Werkgroep inzake klimaatverandering (Intergovernmental Panel on Climate Change)

N₂O: distikstofoxide

RBE: uit de regelgeving voortvloeiende beheerseis

VCS: vrijwillige gekoppelde steun (voluntary coupled support)

Woordenlijst

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

Broeikasgasinventarissen: een jaarlijkse balans van broeikasgasemissies die door elke lidstaat wordt opgesteld en die voor de EU wordt opgesteld door het Europees Milieuagentschap.

CO₂-eq.: een vergelijkbare maatstaf voor de impact van broeikasgasemissies op het klimaat, uitgedrukt als het volume aan koolstofdioxide dat op zichzelf dezelfde impact zou opleveren.

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

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

Koolstoflekage: de toename van broeikasgasemissies in een land/regio (bijv. buiten de EU) als gevolg van maatregelen voor de matiging van de klimaatverandering ter beperking van dergelijke emissies in een ander land/regio (bijv. een EU-lidstaat).

Kyotoprotocol: een internationale overeenkomst die verband houdt met het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, waarbij geïndustrialiseerde landen zich ertoe hebben verbonden de broeikasgasemissies te verminderen.

Minerale bodem: bodem die voornamelijk uit anorganische mineralen en gesteentedeeltjes bestaat.

Natura 2000: netwerk van beschermde gebieden voor zeldzame en bedreigde soorten en enkele zeldzame typen natuurlijke habitats die worden beschermd krachtens EU-wetgeving.

Organische bodem: bodem die voornamelijk uit ontbonden plantaardig en dierlijk materiaal bestaat.

Overeenkomst van Parijs: internationale overeenkomst die in 2015 werd ondertekend om de opwarming van de aarde te beperken tot minder dan 2 °C en om alle mogelijke inspanningen te leveren om deze te beperken tot 1,5 °C.

Randvoorwaarden: een mechanisme waarbij betalingen aan landbouwers afhankelijk zijn gesteld van hun inachtneming van vereisten op het gebied van milieu, voedselveiligheid, diergezondheid en -welzijn en landbeheer.

Rechtstreekse betaling: een landbouwsteunbetaling, zoals areaalgebonden steun, die rechtstreeks aan landbouwers wordt gedaan.

Steun voor plattelandontwikkeling: onderdeel van het gemeenschappelijk landbouwbeleid met economische, milieu- en sociale doelstellingen dat wordt gefinancierd uit de EU-, nationale en regionale fondsen.

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

Vergroening: de toepassing van landbouwpraktijken die het klimaat en het milieu ten goede komen. Wordt ook vaak gebruikt om te verwijzen naar de desbetreffende EU-steunregeling.

Vrijwillige gekoppelde steun: mogelijkheid voor de lidstaten om rechtstreekse EU-landbouwbetalingen te verrichten, op basis van de productievolumes, aan landbouwers die ervoor kiezen om op deze basis aanvragen in te dienen.

Antwoorden van de Commissie

<https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=58913>

Controleteam

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

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer I “Duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen”, die onder leiding staat van ERK-lid Samo Jereb. De controle werd geleid door ERK-lid Viorel Ștefan, ondersteund door Roxana Banica, kabinetschef, en Olivier Prigent, kabinetsattaché; Colm Friel, hoofdmanager; Jindřich Doležal, taakleider; Antonella Stasia, Jonas Kathage, Pekka Ulander, Asimina Petri en Viktor Popov, auditors. Marika Meisenzahl verleende grafische ondersteuning. Richard Moore verleende taalkundige ondersteuning.



Viorel Ștefan



Roxana Banica



Olivier Prigent



Colm Friel



Jindřich Doležal



Antonella Stasia



Jonas Kathage



Pekka Ulander



Asimina Petri



Viktor Popov



Marika Meisenzahl



Richard Moore

Tijdlijn

<https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=58913>

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2021.

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

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

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

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de houders van het auteursrecht mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen:

Figuur 24: Iconen gemaakt door [Pixel perfect](#) van <https://flaticon.com>.

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

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

Gebruik van het logo van de Europese Rekenkamer

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

PDF	ISBN 978-92-847-6196-8	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/344	QJ-AB-21-012-NL-N
HTML	ISBN 978-92-847-6159-3	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/697	QJ-AB-21-012-NL-Q

In de periode 2014-2020 wees de Commissie meer dan een kwart van de begroting voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) toe aan de matiging van en aanpassing aan de klimaatverandering.

We hebben onderzocht of in het kader van het GLB-steun is verleend voor praktijken voor de matiging van de klimaatverandering waarmee de broeikasgasemissies van de landbouw kunnen worden verminderd. Wij stelden vast dat de 100 miljard EUR aan GLB-middelen die werd toegewezen aan klimaatactie een beperkte impact had op dergelijke emissies, die sinds 2010 niet in belangrijke mate zijn veranderd. Het GLB financiert voornamelijk maatregelen die een beperkt potentieel hebben om de klimaatverandering te matigen. In het kader van het GLB wordt niet gepoogd in grenswaarden voor de veestapel te voorzien of de veestapel te verkleinen (50 % van de landbouwemissies) en worden landbouwers gesteund die ontwaterde veengebieden bewerken (20 % van de emissies).

We bevelen de Commissie aan maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat het GLB tot lagere emissies van de landbouw leidt, stappen te nemen om de emissies van bewerkte ontwaterde organische bodems te verminderen en regelmatig verslag uit te brengen over de bijdrage van het GLB aan de matiging van de klimaatverandering.

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



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

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

Tel. +352 4398-1

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