



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 29 maart 2017
(OR. en)

7766/17

AGRI 171
AGRIORG 35
AGRILEG 69
AGRIFIN 34
AGRISTR 31

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	29 maart 2017
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Nr. Comdoc.:	COM(2017) 152 final
Betreft:	VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD over de uitvoering van de verplichting inzake de ecologische aandachtsgebieden in het kader van de regeling inzake groene rechtstreekse betalingen

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2017) 152 final.

Bijlage: COM(2017) 152 final



Brussel, 29.3.2017
COM(2017) 152 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de uitvoering van de verplichting inzake de ecologische aandachtsgebieden in het
kader van de regeling inzake groene rechtstreekse betalingen**

{SWD(2017) 121 final}

1. Inleiding

Bij de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) van 2013 is een regeling inzake groene rechtstreekse betalingen¹ (hierna "de vergroening" genoemd) ingevoerd. Doel hiervan was het duurzaam beheer van de natuurlijke hulpbronnen die met de landbouw verband houden, verder te verbeteren via betalingen voor praktijken die het milieu en het klimaat ten goede komen. Bij de vergroening gaat het niet alleen om gewasdiversificatie en de instandhouding van blijvend grasland, maar worden de landbouwers ook verplicht om ervoor te zorgen dat minstens 5 % van hun bouwland ecologisch aandachtsgebied (EAG) is.

Met dit verslag, waarin voornamelijk de jaren 2015 en 2016 worden belicht, voldoet de Commissie aan haar wettelijke verplichting² om na te gaan welke vooruitgang is geboekt bij de uitvoering van de EAG-verplichting. Dit verslag bevat ook preliminaire bevindingen over de potentiële milieueffecten van de EAG's op basis van de keuzen die de lidstaten en de landbouwers hebben gemaakt, maar het gaat hier niet - en dit wordt hier uitdrukkelijk gesteld - om een meting van reële milieueffecten.

In 2016 is een beoordeling gemaakt van de vergroening na het eerste jaar waarin die werd toegepast³. Die beoordeling was een onderdeel van het REFIT-programma van de Commissie⁴. In dit verslag worden bepaalde aspecten van die beoordeling geactualiseerd en verder uitgediept. In de beoordeling van 2016 werd nagegaan wat het effect van de vergroening is op het productiepotentieel en het gelijke speelveld, en in welke opzichten vereenvoudiging mogelijk is. Als follow-up heeft de Commissie tal van wijzigingen in de secundaire vergroeningswetgeving⁵ voorgelegd, die vooral te maken hebben met de ecologische aandachtsgebieden (EAG's)⁶. Die wijzigingen zijn bedoeld om de toepasselijke regels te stroomlijnen en te verduidelijken, en tegelijk het milieueffect ervan te verhogen. Zij zouden uiterlijk in 2018 van toepassing moeten worden⁷ (momenteel - maart 2017 - zijn de wijzigingen nog niet in werking getreden⁸).

Dit verslag zal bijdragen aan een bredere evaluatie van de vergroening, die ook over de milieuvoordelen van de EAG's zal gaan en uiterlijk eind 2017 of begin 2018 moet zijn afgerond⁹. Het zal ook als input dienen voor het verslag over de monitoring en de evaluatie van het GLB, dat in 2018 klaar moet zijn¹⁰. Met de bevindingen in hoofdstuk 3 van dit verslag wordt niet vooruitgelopen op de evaluatie van de vergroening, die uitgebreid zal ingaan op alle aspecten van de vergroening, waaronder de EAG's.

¹ De artikelen 43 tot en met 47 van Verordening (EU) nr. 1307/2013.

² Artikel 46, lid 1, derde alinea, van Verordening (EU) nr. 1307/2013.

³ SWD (2016) 218 final.

⁴ Programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving.

⁵ Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 639/2014 van de Commissie.

⁶ Gedelegeerde Verordening van de Commissie van 15.2.2017, C(2017) 735.

⁷ Met de mogelijkheid voor de lidstaten om die al in 2017 uit te voeren.

⁸ Het Europees Parlement en de Raad maken momenteel een doorlichting van de wetswijzigingen.

⁹ Zie het managementplan 2017 — Landbouw en plattelandsontwikkeling;

https://ec.europa.eu/info/publications/management-plan-2017-agriculture-and-rural-development_nl.

¹⁰ Op grond van artikel 110, lid 5, van Verordening (EU) nr. 1306/2013.

1.1. De EAG-verplichting

Vele waardevolle habitats, en de hieruit voortvloeiende biodiversiteit, zijn afhankelijk van landbouwsystemen. De inspanningen om die biodiversiteit in stand te houden, worden evenwel niet erkend door de markten en komen dus ook niet tot uiting in de prijzen die de landbouwers voor hun producten krijgen. De biodiversiteit kan slechts in stand worden gehouden door passende beheerspraktijken, maar die praktijken hebben — als gevolg van de concurrentiedruk — wijzigingen ondergaan, wat leidt tot toenemende specialisatie en intensivering van de productie in sommige gebieden en landverlating in andere. Dit zet de biodiversiteit onder druk, heeft schadelijke gevolgen voor bodem, water en klimaat, maar brengt ook het langetermijnproductiepotentieel van de landbouwsector in gevaar.

De EAG-verplichting heeft tot doel om: "*met name [...] de biodiversiteit op landbouwbedrijven te beschermen en te verbeteren*"¹¹. Samen met de andere vergroeningsverplichtingen maakt de EAG-verplichting deel uit van het bestaande GLB en van andere EU-beleidslijnen die gericht zijn op een duurzaam beheer van de natuurlijke hulpbronnen, waaronder de biodiversiteit¹². Als onderdeel van de eerste pijler van het GLB heeft de vergroening tot doel te garanderen dat alle landbouwers in de EU die inkomenssteun krijgen, milieu- en klimaatvoordelen creëren als onderdeel van hun landbouwactiviteiten. Bij de in het kader van de EAG-verplichting vereiste praktijken moet het, zoals bij de andere vergroeningspraktijken, gaan om eenvoudige, algemene, niet-contractuele, jaarlijkse praktijken. De landbouwers worden beloond voor het verrichten van biodiversiteitsvriendelijke praktijken, die niet noodzakelijk op elk landbouwbedrijf tot wijzigingen hoeven te leiden. Waar deze praktijken reeds worden toegepast, garandeert de EAG-verplichting dat zij in stand worden gehouden, tegen de concurrentiedruk in waarmee de landbouwers te maken hebben. Waar deze praktijken nog niet worden toegepast, moeten zij worden ingevoerd.

Om aan de EAG-verplichting te voldoen moeten landbouwers met meer dan 15 ha bouwland ervoor zorgen dat minstens 5 % daarvan "ecologisch aandachtsgebied" (EAG) is, dat bestaat uit voor het milieu gunstige elementen. Die elementen kunnen worden geselecteerd uit een menu met "EAG-soorten", dat de nationale autoriteiten van de betrokken landbouwers hebben opgesteld op basis van een gemeenschappelijke EU-lijst. Op die EU-lijst staan tal van uiteenlopende kenmerken of soorten arealen die zijn gekozen omdat zij de biodiversiteit te goede komen, hetzij rechtstreeks, zoals braakliggend land of landschapselementen, hetzij indirect, door een verminderd gebruik van productiemiddelen en/of een betere bodembescherming, zoals arealen met vanggewassen of met stikstofbindende gewassen¹³. De EAG's worden berekend aan de hand van wegingsfactoren die elk EAG-kenmerk en het belang ervan voor de biodiversiteit weerspiegelen. De wegingsfactoren variëren van 0,3 (bijv. voor vanggewassen) en 0,7 (stikstofbindende gewassen) tot 2 (heggen).

De lidstaten beschikken over diverse mogelijkheden om de EAG-soorten op de eigen behoeften toe te snijden: bijvoorbeeld kunnen zij bij de keuze van hun nationale lijst, voortbouwen op praktijken die de landbouwers reeds toepassen en/of de vereisten voor

¹¹ Overweging 44 van Verordening (EU) nr. 1307/2013.

¹² Onder meer in: "De tussentijdse evaluatie van de biodiversiteitsstrategie van de EU voor 2020", COM(2015) 478 final.

¹³ De EAG-soorten zijn vermeld in artikel 46, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1307/2013 en nader omschreven in artikel 45 van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 639/2014 van de Commissie.

bepaalde EAG's aanvullen (bijv. wat de productiemethoden betreft) om de doeltreffendheid van die EAG's te waarborgen of te verbeteren. Onder bepaalde voorwaarden mogen zij hun landbouwers ook een aantal alternatieve EAG's aanbieden op basis van "gelijkwaardigheid". Sommige landbouwers zijn van de EAG-verplichting vrijgesteld, bijv. op basis van de ligging van hun bedrijf (hierna de "bosvrijstelling" genoemd) of op basis van de omvang van hun bedrijf of het daarop toegepaste landgebruik.

De EAG-praktijken, die verder gaan dan de randvoorwaarden, kunnen op hun beurt worden aangevuld met vrijwillige maatregelen in het kader van de plattelandsontwikkelingsprogramma's (POP's), uit hoofde waarvan financiering wordt geboden voor activiteiten die veeleisender zijn en op specifieke milieu- en klimaatbehoeften zijn gericht.

1.2. Methodologie, gegevensbronnen en beperkingen

Dit verslag is gebaseerd op de gegevens die beschikbaar zijn over de huidige uitvoering van de EAG's. Hoewel het preliminaire bevindingen over potentiële milieueffecten bevat, vormt het geen evaluatie op zich in de zin van de richtsnoeren van de Commissie voor betere regelgeving¹⁴.

Om de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering te beoordelen, wordt in het verslag gebruikgemaakt van de jaarlijkse besluiten inzake de gekozen EAG-soorten die door de autoriteiten van de lidstaten aan de Commissie zijn voorgelegd¹⁵. Die besluiten zijn beschikbaar voor 2015, 2016 en 2017. Daarnaast wordt in het verslag ook gebruikgemaakt van gegevens over de EAG-keuzen die de landbouwers daadwerkelijk hebben gemaakt (hierna "de benuttingsgegevens" genoemd) en terug te vinden zijn in hun aangiften (hierna "aangegeven arealen" genoemd) voor 2015 en 2016. Die gegevens zijn door de lidstaten per regio meegedeeld¹⁶.

De kwaliteit van de analyse van de Commissie hangt af van de tijdigheid en de volledigheid van de rapportering. Die zijn beperkt aangezien sommige kennisgevingen onvolledig zijn of nog steeds ontbreken. Voor 2015 zijn er gegevens over de benutting van de EAG's beschikbaar voor alle lidstaten, behalve voor Frankrijk; voor 2016 hebben slechts 19 lidstaten gegevens ingediend¹⁷.

De bevindingen over de potentiële milieueffecten zijn niet bedoeld als metingen van de reële impact, maar bestaan veeleer uit simulaties waarbij voorafvastgestelde, aan de beschikbare keuzen toegekende waarden worden toegepast. Hiervoor is uitgegaan van:

- een studie van het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek van de Commissie (GCO)¹⁸, waarin is gebruikgemaakt van een "EAG-calculator", een op wetenschappelijke literatuur gebaseerd hulpmiddel voor het opstellen van modellen;

¹⁴ Zie COM(2015) 215 final en SWD(2015) 111 final.

¹⁵ Deze keuzen zijn in alle lidstaten door de centrale autoriteiten gemaakt, behalve in België en in het Verenigd Koninkrijk, waar zij door de regionale autoriteiten zijn gemaakt.

¹⁶ Op basis van de indeling van regio's EU NUTS 3.

¹⁷ De benuttingsgegevens voor 2016 zijn ingediend door 18 lidstaten (België, Bulgarije, Tsjechië, Denemarken, Estland, Spanje, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Hongarije, Malta, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije, Finland) en twee entiteiten van het Verenigd Koninkrijk (Wales en Noord-Ierland).

¹⁸ Instrument dat door de Universiteit van Hertfordshire is ontwikkeld onder coördinatie van het GCO.

- een beoordeling van een literatuurselectie¹⁹.

Met de EAG-calculator wordt aan de potentiële milieueffecten van de EAG's een waardering toegekend door middel van een scoresysteem dat de kenmerken van de EAG-soorten en de agronomische context ervan weerspiegelt, maar niet de reële impact ervan kwantificeert. De EAG-calculator, die oorspronkelijk werd ontworpen om op bedrijfsniveau te worden gebruikt, verzamelt en extrapoleert de op bedrijfsniveau verkregen resultaten naar het regionale niveau, uitgaande van de gegevens over de daadwerkelijke benutting die de lidstaten over 2015 hebben verstrekt. Dit beperkt enigszins de accuraatheid van de resultaten.

Een andere belangrijke opmerking is dat deze potentiële effecten uitsluitend worden bekeken vanuit het oogpunt van de voornaamste kenmerken van de EAG's, zonder verder onderzoek van de andere kwalitatieve criteria zoals de beheerspraktijken en de aanhoudperiode. Bij de raming van de effecten werden de EAG-soorten onderling vergeleken, maar werden zij niet vergeleken met een basislijn (referentiescenario). De analyse betreft negen categorieën EAG-samenstellingen die op het niveau van de NUTS 3-regio's zijn geaggregeerd²⁰, zoals weergegeven in afbeelding 4. Aspecten zoals regionale context en soortensamenstelling werden ook in de analyse meegenomen.

Wat de potentiële effecten betreft, ligt de nadruk op de **biodiversiteit**, die de belangrijkste milieudoelstelling van de EAG's is; de simulatie is toegespitst op de diversiteit en de populaties van de soorten volgens de EUNIS-indeling van soortengroepen²¹: amfibieën, vogels, ongewervelde dieren, zoogdieren, reptielen en landplanten.

Daarnaast wordt ook, rekening houdend met de ruimere milieudoelstelling van de EAG's, aandacht besteed aan de potentiële effecten op de **ecosysteemdiensten** (de voordelen die de ecosystemen voor de mens opleveren²²) en op het **klimaat**, met als doel na te gaan welke bijkomende voordelen de uitvoering van de EAG-verplichting kan opleveren en welke wisselwerkingen hierdoor kunnen ontstaan.

Voor de simulatie betreffende de ecosysteemdiensten is gebruikgemaakt van de *Common International Classification of Ecosystem Services* (de gemeenschappelijke internationale classificatie van ecosysteemdiensten). De simulatie heeft betrekking op bestuiving en zaadverspreiding, plaag- en ziektebestrijding, de chemische toestand van zoet water, massastabilisatie en bestrijding van bodemerosie.

Waar dit relevant is, wordt in dit verslag ook ingegaan op wat belanghebbenden hebben ingebracht, onder meer in een deskundigengroep en een groep voor de dialoog met het maatschappelijk middenveld, en als reactie op de openbare raadpleging van de Commissie

¹⁹ Meest relevante beschikbare studies: *Ecological Focus Area choices and their potential impacts on biodiversity* door Evelyn Underwood en Graham Tucker, Institute for European Environmental Policy, november 2016. *Adding Some Green to the Greening: Improving the EU's Ecological Focus Areas for Biodiversity and Farmers*, Guy Pe'er et al., Conservation letters, a Journal of the Society for Conservation Biology, december 2016. De lijst van alle bronnen staat in het werkdocument van de diensten van de Commissie.

²⁰ Zie <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/overview>.

²¹ European nature information system (Europees systeem voor natuurinformatie).

over de vergroening, die liep van december 2015 tot maart 2016²³. Voorts heeft het verslag aandacht voor een studie over de keuzen van de lidstaten in het kader van het GLB²⁴ en is, als contextinformatie, gebruikgemaakt van de landbouwstructurenquête en de jaarstatistieken van Eurostat.

De keuzen van de lidstaten, de gegevens over de benutting door de landbouwers, de methode en de bibliografie worden nader toegelicht in het bijbehorende werkdocument van de diensten van de Commissie.

2. Uitvoering - stand van zaken

2.1. Keuzen van de lidstaten inzake EAG's

In 2015 liep het spectrum aan EAG-soorten sterk uiteen naargelang van de lidstaat

Uitgaande van de besluiten van de lidstaten voor 2015 tekenen zich de volgende lidstatenclusters af, zoals weergegeven in afbeelding 1:

- 14 lidstaten legden een uitgebreide lijst van EAG-soorten (10 tot 19) voor. Alle lidstaten selecteerden braakliggend land, hakhout met korte omlooptijd, stikstofbindende gewassen, bufferstroken (behalve Tsjechië), vanggewassen/groenbedekking (behalve Italië) en ten minste vier van de negen verschillende soorten landschapselementen (voornamelijk bomen in groep en bomen in rij).
- Nog eens negen lidstaten opteerden voor een middellange lijst. Zij kozen allemaal voor braakliggend land, arealen met stikstofbindende gewassen (behalve Denemarken) en minder dan vijf verschillende soorten landschapselementen.
- Vijf lidstaten legden een beperkte selectie van EAG-soorten voor (maximaal vier). Zij kozen allemaal voor stikstofbindende gewassen, braakliggend land (behalve Nederland) en hoogstens één landschapselement.

Uit de gegevens blijkt dat de lidstaten arealen met stikstofbindende gewassen, braakliggend land en landschapselementen verkozen boven hectaren boslandbouw, stroken subsidiabele hectaren langs bosranden en terrassen.

Voor hakhout met korte omlooptijd, vanggewassen of groenbedekking en stikstofbindende gewassen moesten de lidstaten de soorten bomen of gewassen ophijsten om de bijdrage van deze EAG's aan de biodiversiteit te optimaliseren. Er is gekozen voor een grote verscheidenheid aan soorten.

Tussen 2015 en 2017 heeft een klein aantal lidstaten de door hen gemaakte keuzen in beperkte mate gewijzigd, vooral wat de EAG-lijst betreft

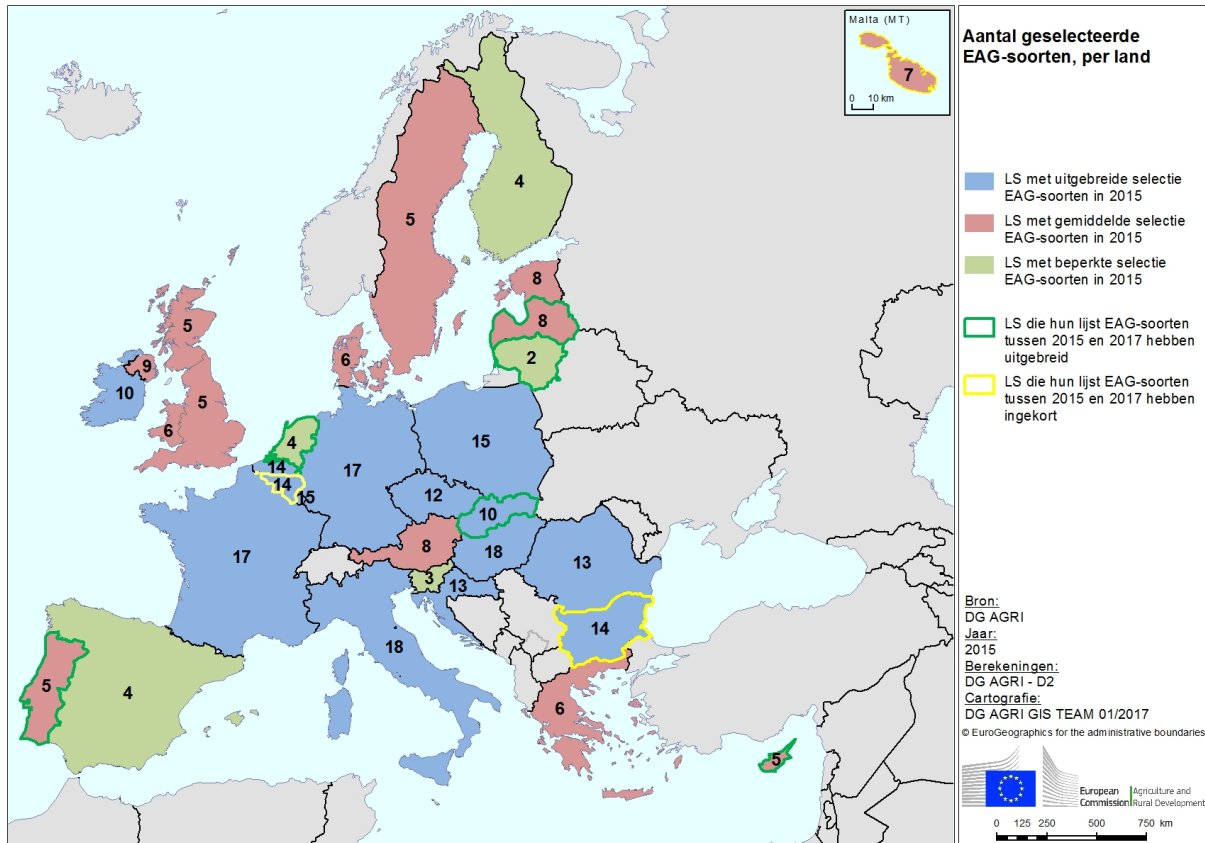
Sinds 2015 hebben negen lidstaten hun besluit gewijzigd, voornamelijk met betrekking tot de selectie van de EAG-soorten (afbeelding 1). Zes van die lidstaten hebben de keuzemogelijkheden voor hun landbouwers met andere EAG-soorten uitgebreid, blijkbaar

²³ http://ec.europa.eu/agriculture/consultations/greening/2015_nl.

²⁴ *Mapping and analysis of CAP implementation*: https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/mapping-analysis-implementation-cap_en.

nadat het administratieve systeem dat voor de monitoring van de toepassing daarvan nodig is, was opgezet. De overige drie lidstaten hebben sommige EAG-soorten geschrapt wegens de zeer lage benutting ervan door de landbouwers.

Afbeelding 1 — Aantal EAG-soorten dat in 2015 per lidstaat/regio is geselecteerd en wijzigingen in de daaropvolgende jaren



De meeste lidstaten maken gebruik van de opties in het kader waarvan de bijdrage van andere GLB-mechanismen aan de biodiversiteit kan worden erkend

22 lidstaten hebben als EAG minstens één element aangewezen dat in het kader van de randvoorwaarden vereist of beschermd is, namelijk bufferstroken en/of één of meer landschapselementen die in het kader van die voorwaarden zijn beschermd. Zes hebben besloten geen enkel dergelijk element in aanmerking te nemen. Tevens hebben vier van de vijf lidstaten die dat konden doen, de landbouwers het voordeel van de EAG-bosvrijstelling geboden. Met ingang van 2016 zijn slechts drie lidstaten gestart met het toepassen van de EAG-gelijkwaardigheid (Italië, Nederland en Oostenrijk).

Opties die erop gericht zijn de EAG-soorten doeltreffender te maken, worden zelden gekozen

Hoewel de lidstaten de EAG's op verschillende wijzen doeltreffender kunnen maken, wordt zelden voor een van die mogelijkheden gekozen. Zo heeft geen enkele van de 13 lidstaten/regio's die hebben gekozen voor vijvers als EAG-soort, criteria vastgesteld die waarborgen dat die vijvers een natuurwaarde hebben. Ook heeft van de 31 lidstaten/regio's alleen België (Wallonië) inputbeperkingen opgelegd voor arealen met stikstofbindende gewassen, terwijl slechts vier van de 21 dit hebben gedaan voor vanggewassen (België (Vlaanderen), België (Wallonië), Duitsland en Nederland). Slechts twee lidstaten (Nederland en Polen) hebben de landbouwers toegestaan hun krachten te bundelen om aangrenzende EAG's te creëren, wat beter is voor het milieu (collectieve aanpak).

De keuzen van de lidstaten lijken ingegeven door de noodzaak om een evenwicht te vinden tussen een zo groot mogelijke flexibiliteit voor de landbouwers en een zo beperkt mogelijke administratieve complexiteit

Op basis van het tot nu toe bijeengebrachte materiaal²⁵ kan worden gesteld dat de lidstaten zich bij hun keuzen voor de uitvoering onder meer laten leiden door het volgende:

- de wens om de landbouwers zo veel mogelijk opties aan te bieden, wat hun de mogelijkheid biedt de gebruikelijke praktijken toe te passen;
- de kosten van de naleving van de specifieke controlevoorschriften en van het in kaart brengen van de blijvende EAG-elementen in een speciale laag van het systeem voor de identificatie van de landbouwpercelen (LPIS);
- besluiten uit hoofde van andere instrumenten van het GLB (bijv. boslandbouwmaatregelen waarvoor steun wordt verleend in het kader van de POP's) of die voortvloeien uit de EU-milieuwetgeving (zoals de verplichte teelt van vanggewassen in het kader van de actieprogramma's op het gebied van nitraten²⁶);
- lokale omstandigheden en milieuomstandigheden (bijv. de aanwezigheid van terrassen of abundantie van halfnatuurlijke vegetatie).

In dit stadium kan niet worden uitgemaakt of een van deze elementen hierbij overheersend was.

2.2. Benutting van de EAG-soorten door de landbouwers

De EAG-verplichting bestrijkt het overgrote deel van het bouwland van de EU. Tussen 2015 en 2016 is het betrokken areaal blijkaar stabiel gebleven.

In 2015 viel 70 % van alle bouwland in de EU²⁷ onder de EAG-verplichting. In 2016 bedroeg dit aandeel 69 %. Het resterende deel van het bouwland:

- valt niet onder het systeem van de rechtstreekse betalingen (bijv. omdat de landbouwer geen steun had aangevraagd);

²⁵ Zie voetnoot 24.

²⁶ Op grond van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad ("de nitraatrichtlijn").

²⁷ Zie punt 1.2. in verband met de beschikbaarheid van de gegevens.

- is vrijgesteld wegens de omvang van het landbouwbedrijf (minder dan 15 ha bouwland);
- maakt deel uit van biologische landbouwbedrijven of bedrijven die onder de regeling voor kleine landbouwbedrijven vallen;
- heeft een hoog aandeel grasland; of
- bevindt zich in landen die de bosvrijstelling toepassen.

Op EU-niveau is het percentage EAG-areaal dat de landbouwers hebben aangegeven, bijna tweemaal zo groot zijn als de 5 % die op bedrijfsniveau verplicht is. De drie belangrijkste EAG's houden verband met productieve of potentieel productieve arealen.

In 2015 werd 8 miljoen ha grond als EAG aangegeven, d.i. 13 % van het bouwland dat onder de verplichting viel, en 10 % na toepassing van de wegingsfactoren (op bedrijfsniveau kunnen de percentages verschillen). Dit is beduidend hoger dan de wettelijk voorgeschreven 5 % op bedrijfsniveau. In 2016 ging het respectievelijk om 15 % en 10 %, met een lichte toename van 130 000 ha.

In 2015 waren de vaakst aangegeven EAG-soorten die welke verband hielden met productieve of potentieel productieve landbouwarealen (afbeelding 2):

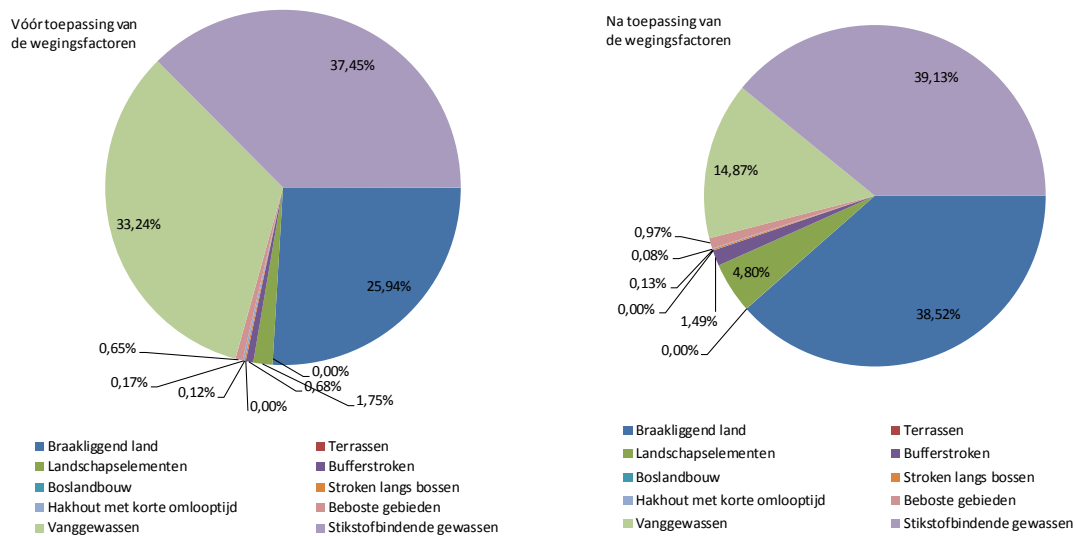
- stikstofbindende gewassen (37,4 % van de fysieke EAG's op het land);
- vanggewassen (33,2 %);
- braakliggend land (25,9 %).

Na toepassing van de wegingsfactoren maakten stikstofbindende gewassen en vanggewassen samen 54 % uit van alle gewogen EAG's (respectievelijk 39 % en 15 %). Daarbij ging het om 5,4 % van het onder de verplichting vallende bouwland. Deze gewassen lijken te hebben bijgedragen aan de overschrijding van de voorgeschreven 5 % op bedrijfsniveau. Andere arealen zoals landschapselementen en bufferstroken haalden respectievelijk 1,7 % en 0,7 %.

Het genoemde EAG-aandeel op EU-niveau is in 2016 vrij stabiel gebleven, zij het met verschillen tussen de lidstaten: de arealen met braakliggend land, landschapselementen en bufferstroken zijn gekrompen, terwijl die met vanggewassen en stikstofbindende gewassen zijn toegenomen.

- Bovendien blijkt uit de gegevens over de EAG-soorten dat het braakliggend land dat als EAG werd aangegeven, in 2015 34 % uitmaakte van de totale arealen braakliggend land die in de statistieken van Eurostat voor de betrokken lidstaten waren gerapporteerd. Die totale arealen daalden tussen 2000 en 2014 met 24 %, maar zijn in 2015 licht toegenomen.
- De arealen peulgewassen in de EU zijn, volgens de gegevens van Eurostat, sinds 2013 met 20 % gestegen. In 2015 bedekten stikstofbindende gewassen die als EAG werden aangegeven en waarvoor alle lidstaten, op Denemarken na, hadden gekozen, 49 % van die arealen. De specifieke rol van de EAG's in de verschillende factoren die van invloed zijn op de tendensen bij de arealen peulgewassen, moet verder worden geanalyseerd.

Afbeelding 2 — Uitsplitsing, op EU-niveau, van de aangegeven EAG-arealen naar voornaamste EAG-soort, vóór en na toepassing van de wegingsfactoren



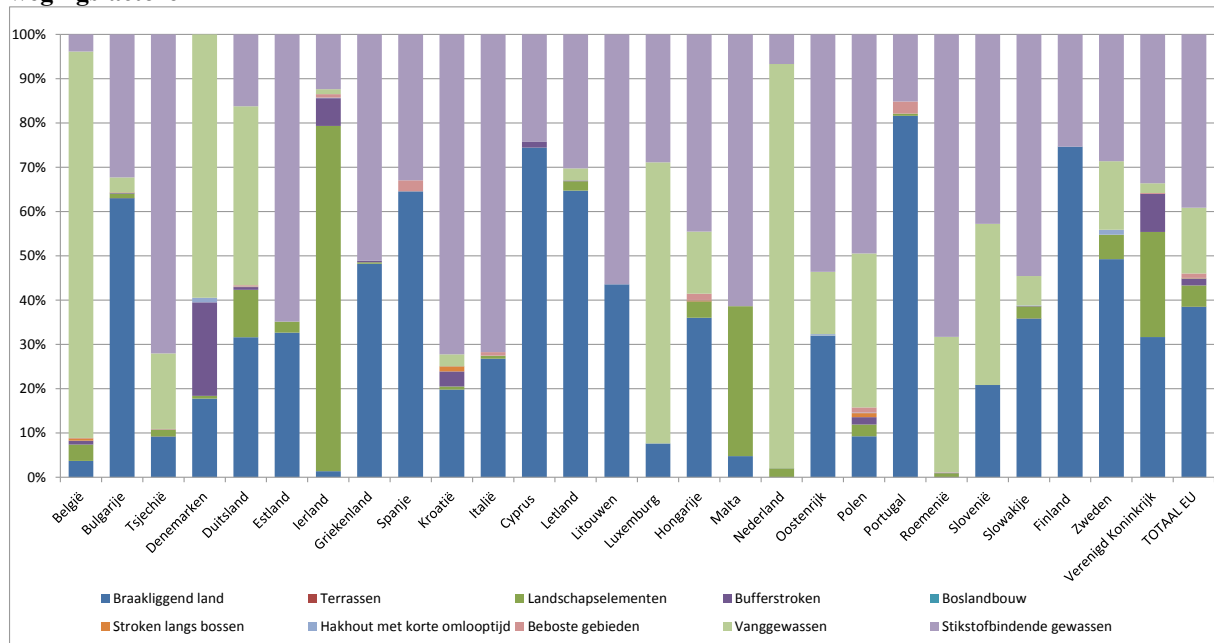
Bron: Benuttingsgegevens van de lidstaten, 2015 (EU-27, geen gegevens beschikbaar voor Frankrijk).

De verdeling van de EAG-soorten op lidstaatniveau en regionaal niveau laat duidelijke geografische patronen zien

De analyse van de samenstelling van de EAG's op het niveau van de lidstaten (afbeelding 3) en op het niveau van de NUTS 3-regio's (afbeelding 4) laat een aantal patronen zien:

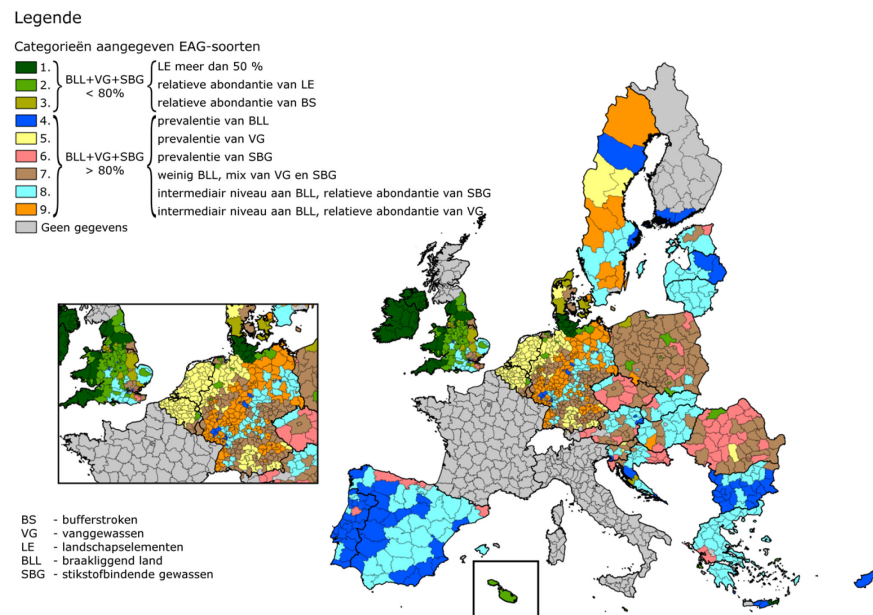
- alleen in Ierland, het Verenigd Koninkrijk en Malta is er een aanzienlijk aandeel aan landschapselementen en bufferstroken;
- braakliggend land komt vaker voor in mediterrane landen als Spanje, Portugal en Cyprus en in de lidstaten die in de noordelijke biogeografische regio liggen, zoals Finland en Letland;
- stikstofbindende gewassen zijn overheersend in Kroatië, Tsjechië, Italië, Polen en Roemenië;
- vanggewassen zijn wijder verspreid in België, Denemarken, Duitsland, Luxemburg en Nederland.

Afbeelding 3 — Uitsplitsing van de voornaamste soorten EAG-arealen, na toepassing van de wegingsfactoren



Bron: Benuttingsgegevens van de lidstaten, 2015 (EU-27, geen gegevens beschikbaar voor Frankrijk).

Afbeelding 4 — Ruimtelijke spreiding van de belangrijkste categorieën EAG-soorten voor elke NUTS 3-regio



Bron: Benuttingsgegevens van de lidstaten, 2015. Geen gegevens beschikbaar voor Frankrijk en Schotland. De Italiaanse gegevens moeten nog worden geverifieerd. De regio's in Finland die niet zijn ingedeeld, vallen onder de bosvrijstelling.

In drie lidstaten zijn praktijken toegepast die aan EAG's gelijkwaardig zijn

De invoering van aan EAG's gelijkwaardige praktijken in drie lidstaten heeft in 2015 geresulteerd in 41 000 ha aan areaal dat aan EAG's gelijkwaardig is, vooral in Oostenrijk (bijna 39 000 ha in het kader van agromilieuklimaatmaatregelen, wat goed is voor 65 % van het EAG-areaal van dat land). In Nederland hadden de certificeringsregelingen in 2015 vooral

betrekking op akkerranden, voor een oppervlakte van 2 700 hectare (5 % van de totale EAG's van dat land). Italië heeft de gelijkwaardigheid sinds 2016 toegepast en er zijn nog geen benuttingsgegevens beschikbaar.

De doorslaggevende factoren die meestal als verklaring voor de besluiten van de landbouwers worden gebruikt, gelden blijkbaar ook voor hun benutting van de EAG's

Zowel de wetenschappelijke literatuur als de resultaten van de openbare raadpleging laten uitschijnen dat de factoren die de landbouwers beïnvloeden bij hun besluit over de EAG-soorten die zij zullen benutten, in pakweg drie categorieën kunnen worden ingedeeld:

- doorslaggevende economische factoren die hen ertoe aanzetten te kiezen voor de goedkoopste en productiefste EAG-soort;
- beleidsfactoren en administratieve factoren zoals:
 - een beperkte lijst van EAG-soorten die ter beschikking is gesteld door de nationale autoriteiten (bijv. landen die slechts drie of vier EAG-soorten hebben geselecteerd);
 - de hoogte van het risico dat zij zullen worden gecontroleerd en zullen blijken niet aan de voorwaarden te voldoen (bijv. als een akkerrand groter is dan de maximale breedte);
 - de omvang van de administratieve lasten (die bijvoorbeeld kunnen worden verminderd door gebruik te maken van één enkel vooraf ingevuld aanvraagformulier met alle landschapselementen die als EAG in aanmerking komen);
- de opvattingen van de landbouwers over de EAG-verplichting en hun kennis ervan.

In dit stadium kan niet worden uitgemaakt of een van deze elementen hierbij overheersend was.

3. Bevindingen over de potentiële milieu- en klimaateffecten van de EAG's

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de potentiële **milieueffecten** van de gekozen EAG-maatregelen, zoals die naar voren komen uit de in punt 1.2 beschreven EAG-calculator en de beoordeling van een literatuurselectie. Bij de simulaties van de EAG-calculator wordt aan de potentiële effecten van de EAG-samenstelling op het niveau van de NUTS 3-regio's een waardering toegekend door middel van geaggregeerde scores, die niet als absolute waarden mogen worden beschouwd. De resultaten weerspiegelen de kenmerken van de EAG-soorten en de context ervan, maar kwantificeren niet de reële effecten, die ook afhangen van de beheerspraktijken op bedrijfsniveau. Die laatste zijn niet in de simulaties meegenomen.

Aangezien de EAG-calculator slechts marginaal betrekking heeft op de potentiële effecten op **klimaatmitigatie en -adaptatie**, werd voor dat aspect ook een kwalitatieve beoordeling uitgevoerd.

3.1. Potentiële effecten op de biodiversiteit

Voor de biodiversiteit zijn landschapselementen en braakliggend land de meest gunstige EAG-soorten

De EAG-calculator laat uitschijnen dat alle samenstellingen van EAG-soorten die op het niveau van de NUTS 3-regio's zijn waargenomen, een positief effect op de biodiversiteit kunnen hebben, zij het in verschillende mate. De laagste score was voor de regio's waar vanggewassen meer dan 70 % uitmaakten. Het grootste potentieel positieve effect werd gevonden voor EAG-samenstellingen waarbij landschapselementen het meest prominent waren (meer dan 50 % van de totale EAG's van de regio), gevolgd door de samenstelling waarbij braakliggend land prominent aanwezig was (meer dan 70 %).

Wat de soortengroepen betreft, blijkt uit de analyse dat landschapselementen een positieve impact hebben op ongewervelde dieren, vogels en landplanten, terwijl voor reptielen en amfibieën de aanwezigheid van bufferstroken en braakland grotere positieve effectcores te zien geeft.

Deze bevindingen worden ook bevestigd door bevindingen in andere wetenschappelijke literatuur. Die laatste bevindingen geven tevens aan dat, van alle landschapselementen, het meest positieve potentiële effect op de biodiversiteit uitgaat van hagen, akkerranden en traditionele stenen muren, aangezien zij habitats vormen voor insecten en geleedpotigen, vogels en planten.

Als er passende beheerspraktijken zouden worden toegepast, zouden de EAG's meer voordelen voor de biodiversiteit kunnen opleveren

Uit de bevindingen blijkt hoe belangrijk de beheerspraktijken zijn voor het verbeteren van de milieueffecten van de EAG's.

De resultaten van de EAG-calculator geven aan dat het positieve effect op de biodiversiteit naar alle waarschijnlijkheid varieert naargelang van de verschillende beheerseisen voor elk soort EAG. Voor braakliggend land bijvoorbeeld hangt het af van de bodembedekking en de ingezaaide soort. Voor de biodiversiteit, en met name de bestuivers, heeft de inzaai van wilde bloemen het grootste effect, terwijl het braak laten liggen van de grond het laagste effect scoort. Natuurlijke regeneratie is ook een goede manier om de biodiversiteit en de bestuiving te stimuleren.

Naast de aard van de bodembedekking zijn, volgens de literatuur, ook de extensieve beheerswijzen voor de niet-productieve EAG's van belang. Hierbij wordt bijv. braakliggend land gedurende een lange periode aangehouden of worden geen pesticiden gebruikt. Die beheerswijzen zorgen ervoor dat de betrokken habitats minder worden verstoord, vooral tijdens de vogelbroedperiode.

Als voor de inzaai van de vanggewassen of de groenbedekking mengsels van soorten worden gebruikt, lijkt dat een positief effect op de biodiversiteit te hebben. Volgens de literatuur kunnen de positieve effecten immers worden versterkt wanneer de mengsels een plantenmix vormen die de bestuivers en de vogels ten goede komen, en wanneer die planten de tijd krijgen om te bloeien en zaad te vormen.

De bevindingen in verband met de keuze van de soorten gelden ook voor stikstofbindende gewassen, hoewel uit de simulaties ook blijkt dat *Vicia faba* wellicht iets beter scoort dan andere soorten. Zoals voor de andere EAG-soorten hangen de mogelijke positieve effecten van stikstofbindende gewassen ook af van het toegepaste beheerstype (bijv. teeltfrequentie en extensief beheer).

3.2. Andere potentiële effecten

3.2.1. Potentiële effecten op de ecosysteemdiensten

Wat potentiële positieve effecten op de ecosysteemdiensten betreft, bieden de landschapselementen de beste resultaten

Uit de resultaten van de EAG-calculator blijkt dat, van de verschillende samenstellingen van EAG-soorten op het niveau van de NUTS 3-regio's, de aanwezigheid van prevalentie landschapselementen op meer dan 50 % van de totale EAG's van de regio de meest positieve potentiële effecten heeft op de ecosysteemdiensten als geheel.

Verder onderzoek van de wetenschappelijke literatuur geeft aan dat het positieve effect van de landschapselementen op de ecosysteemdiensten kan worden versterkt door te zorgen voor een adequate florale diversiteit, een goede vegetatiestructuur en een degelijk beheer. Voor bufferstroken zijn de ligging en de afmetingen cruciaal.

Andere EAG-soorten kunnen tot op zekere hoogte positieve effecten op sommige ecosysteemdiensten hebben, met name wanneer bepaalde beheersvoorschriften worden vastgesteld en indien de keuze van de ingezaaide soorten aan specifieke eisen voldoet

Vanggewassen doen het goed wat betreft hun effect op de chemische samenstelling van zoet water. Uit simulaties van de EAG-calculator blijkt bijvoorbeeld dat het effect ervan kan worden versterkt door gebruik te maken van mengsels van verschillende soorten. Verder geven die simulaties ook aan dat de soorten die de landbouwers het vaakst als vanggewas aangeven (bijv. *Lolium perenne*, *Lolium multiflorum*, *Sinapis alba* en *Raphanus sativus*) beter scoren wanneer die als mengsel worden ingezaaid dan als afzonderlijke soorten. Voorts kunnen soorten met uiteenlopende voedingsbehoeften en wortelsystemen doeltreffender zijn om het risico van stikstofuitspoeling te verminderen.

Het positieve effect van braakliggend land op de ecosysteemdiensten lijkt ook af te hangen van de keuze van de ingezaaide soorten: mengsels van wilde zaden en kale braaklegging met winterstoppels en natuurlijk geregenereerde vegetatie doen het beter dan gras. Toch is elke bodembedekking op braakliggend land welkom, aangezien kale grond het laagst scoort voor de ecosysteemdiensten en negatieve effecten kan hebben als gevolg van het hogere risico van bodemerrosie. Braakliggend land geeft ook betere resultaten als het gedurende een lange periode onbeheerd wordt gelaten.

De impact van stikstofbindende gewassen kan ook afhangen van de keuze van de soorten en van het beheer: als de teeltfrequentie wordt verlaagd, vermindert de stikstofuitspoeling, de afvloeiing van fosfaten en het risico van bodemerrosie.

3.2.2. Potentiële effecten op het klimaat

Vanuit het oogpunt van de klimaatadaptatie zou de invoering van EAG's kunnen helpen om de klimaatbestendigheid van de landbouwbedrijven te vergroten, bijvoorbeeld door een groter aanbod van landschapselementen. De klimaatverandering kan extra worden gematigd door de toename van peulgewassen en de daaruit voortvloeiende vervanging van stikstofhoudende meststoffen door stikstoffixatie. Ook zouden de voordelen die boslandbouw en bebossing in voorkomend geval zouden hebben voor de koolstofvoorraden in de bodem, ervoor kunnen zorgen dat de koolstofvastlegging die met het landgebruik in de EU gepaard gaat, verbetert.

De koolstofvastlegging in de bodem is rechtstreeks afhankelijk van de bodembiodiversiteit. Dit illustreert welke samenhang en mogelijke synergieën er zijn tussen het verbeteren van de biodiversiteit op de landbouwbedrijven en het matigen van de klimaatverandering.

4. Conclusies

2016 was het tweede jaar waarin de EAG-verplichting is toegepast. Uit de gegevens die tot dusver door 19 lidstaten zijn verstrekt, blijkt dat er in het tweede jaar weinig wijzigingen waren, noch in de wijze waarop de nationale autoriteiten het systeem hebben toegepast, noch bij de landbouwers, die de verplichting meestal op dezelfde wijze zijn nagekomen als in het eerste jaar. Als gevolg hiervan is het aandeel grond dat EAG is geworden, zo goed als niet gewijzigd, evenmin als het totale areaal dat landbouwers als EAG hebben aangegeven of het aandeel van de verschillende EAG-soorten in die arealen.

Het totale percentage aangegeven EAG's op bouwland is bijna dubbel zo hoog als de voorgeschreven 5 % op bedrijfsniveau. Dit resultaat is bereikt doordat vooral voor productieve en potentieel productieve EAG's is gekozen: stikstofbindende gewassen, vanggewassen en braakliggend land. Andere EAG's, waaronder landschapselementen, hebben slechts licht bijgedragen aan het totaal van de aangegeven EAG's.

Uit de analyse blijkt dat de milieuvoordelen van de EAG-soorten niet alleen afhangen van de kwantiteit, maar ook van de kwaliteit, gekoppeld aan specifieke voorwaarden en beheerseisen zoals:

- soort bodembedekking voor braakliggend land, verschillende gewasmengsels voor vanggewassen en verschillende mengsels van gewasgroepen voor stikstofbindende gewassen;
- maairegelingen, aanhoudperioden en het gebruik van chemische productiemiddelen;
- de diversiteit van de vegetatiestructuur voor landschapselementen, de locatie en de afmetingen voor bufferstroken.

De wijzigingen in de secundaire vergroeningswetgeving die de Commissie nu doorvoert, zijn een belangrijke stap in de richting van betere beheerspraktijken, samen met: i) een verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op (potentieel) productieve EAG's; ii) de verduidelijking en vaststelling van aanhoudperioden voor bepaalde EAG-soorten; en iii) de stroomlijning van de eisen die de landbouwers tot dusver misschien hebben belet gebruik te maken van sommige van de meest milieuvriendelijke EAG's, namelijk landschapselementen en bufferstroken.

De Commissie zal zich verder beraden over dit onderwerp, onder meer in het kader van de komende evaluatie van de vergroening. Met dit verslag kan een nuttige bijdrage worden geleverd aan die evaluatie, die betrekking zal hebben op alle aspecten van de vergroening, waaronder ook de EAG's. Op haar beurt zal die evaluatie als basis dienen voor de volgende fase van de modernisering en de vereenvoudiging van het GLB. Hiermee zal worden beoogd de bijdrage van het GLB aan de verwezenlijking van de tien prioriteiten van de Commissie en van de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling zo groot mogelijk te maken.

In het licht van het bovenstaande stelt de Commissie niet voor om Verordening (EU) nr. 1307/2013 te wijzigen door een verhoging van het EAG-percentage.