

Speciaal verslag

# Plannen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid

Groener maar niet conform de milieu- en  
klimaatambities van de EU



EUROPESE  
REKENKAMER

# Inhoud

	Paragraaf
<b>Samenvatting</b>	I-VII
<b>Inleiding</b>	01-19
<b>Landbouw en de Green Deal van de EU</b>	01-07
<b>Vergroening van het GLB</b>	08-14
<b>Belangrijkste verantwoordelijkheden</b>	15-16
<b>GLB-financiering voor het klimaat en het milieu</b>	17-19
<b>Reikwijdte en aanpak van de controle</b>	20-21
<b>Opmerkingen</b>	22-82
<b>De GLB-wetgeving is weliswaar groener, maar dit potentieel wordt in de plannen onvoldoende benut</b>	22-47
Door de groene architectuur van de verordening inzake de strategische GLB-plannen is een grotere milieu- en klimaatambitie mogelijk	23-27
De Commissie heeft de ontwerpplannen uitgebreid beoordeeld, maar heeft geen meetbare criteria gebruikt om de groene ambitie te beoordelen	28-31
De lidstaten reageerden op alle opmerkingen van de Commissie, maar vaak zonder de plannen te wijzigen	32-35
Over het algemeen zijn de goedgekeurde plannen weliswaar groener, maar niet veel groener	36-45
Als reactie op de verzoeken van landbouwers versoepelde de EU de conditionaliteitsvereisten	46-47
<b>De plannen zijn niet goed afgestemd op de doelstellingen en streefdoelen van de Green Deal</b>	48-72
Europese Green Deal-streefdoelen zijn niet geïntegreerd in de GLB-wetgeving	49-51
Bij gebrek aan gekwantificeerde schattingen kon de Commissie de bijdrage van de plannen aan de Europese Green Deal-streefdoelen niet meten	52-56
Het behalen van de Green Deal-streefdoelen hangt grotendeels af van acties buiten het GLB	57-64
Bepaalde landbouwpraktijken die voor de Green Deal-doelen essentieel zijn, kwamen in de vier geselecteerde plannen onvoldoende aan bod	65-72

**Het monitoringkader is verbeterd, maar er ontbreken belangrijke elementen om de groene prestaties van het GLB te kunnen beoordelen** 73-82

Een vereenvoudigd monitoringkader, maar de doelstellingen zijn niet duidelijk genoeg en de indicatoren zijn gericht op outputs in plaats van resultaten 74-77

In sommige plannen ontbreken belangrijke resultaatindicatoren en koppelingen met specifieke doelstellingen lopen sterk uiteen 78-82

**Conclusies en aanbevelingen** 83-92

## **Bijlagen**

**Bijlage I — GLMC's en RBE's — overeenkomsten tussen perioden**

**Bijlage II — Belangrijkste wijzigingen in de GLMC-vereisten voor de vier plannen in onze steekproef**

**Bijlage III — Overzicht van eerdere controlewerkzaamheden van de ERK**

**Bijlage IV — Opname in de plannen van nationale waarden voor Green Deal-streefdoelen en van de geschatte bijdrage van de plannen aan die streefdoelen**

**Bijlage V — Green Deal-streefdoelen en daaraan verbonden resultaatindicatoren**

**Bijlage VI — Verslaglegging over resultaatindicatoren**

## **Afkortingen**

## **Woordenlijst**

## **Antwoorden van de Commissie**

## **Tijdslijn**

## **Controleteam**

## Samenvatting

I Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB), een belangrijk beleidsterrein van de Europese Unie, vertegenwoordigt 31 % (378,5 miljard EUR) van de EU-begroting voor 2021-2027. Het GLB zorgt niet alleen voor billijke inkomenssteun voor landbouwers, voedselzekerheid en de bestaanszekerheid in plattelandsgebieden, maar heeft ook tot doel milieubescherming, met inbegrip van de biodiversiteit, en klimaatactie te ondersteunen en te versterken. De nieuwe GLB-verordeningen zijn gericht op meer milieu- en klimaatambitie.

II We hebben beoordeeld of de strategische GLB-plannen voor de periode 2023-2027 een solide basis vormen voor het behalen van de beleidsdoelstelling van een groener GLB. Ons verslag is bedoeld als bron voor toekomstige wijzigingen van de plannen of herziening van de GLB-verordeningen met het oog op een betere bescherming van het klimaat en het milieu.

III Over het geheel genomen concluderen we dat de plannen voor de periode 2023-2027 groener zijn dan in de vorige GLB-periode, maar niet in overeenstemming zijn met de milieu- en klimaatambities van de EU. Bovendien ontbreken in dit plan belangrijke elementen voor het beoordelen van groene prestaties.

IV De “groene architectuur” van de verordening inzake de strategische GLB-plannen voor de periode 2023-2027 maakt een hoger niveau van milieu- en klimaatambitie in het GLB mogelijk. We hebben beoordeeld hoe dit potentieel in de plannen is benut. De Commissie heeft de ontwerpplannen uitgebreid beoordeeld, maar heeft geen meetbare criteria gebruikt om de groene ambitie te beoordelen. De vier lidstaten die deel uitmaakten van ons onderzoek reageerden op alle opmerkingen van de Commissie, hoewel ze de suggesties van de Commissie vaak slechts gedeeltelijk opvolgden of uitlegden waarom ze in wezen bij hun oorspronkelijke voorstel bleven. Over het geheel genomen vertonen de definitieve plannen geen aanzienlijke toename van de groene ambitie ten opzichte van de voorgaande periode. Het daadwerkelijke effect van de plannen op het klimaat en het milieu wordt bovendien beïnvloed door de maatregelen die de Commissie recentelijk heeft ingevoerd in reactie op de verzoeken van landbouwers en hangt ook af van de mate waarin landbouwers gebruikmaken van vrijwillige regelingen.

**V** We hebben ook vastgesteld dat de plannen niet goed zijn afgestemd op de doelstellingen en streefdoelen van de Europese Green Deal. Ten eerste zijn de Green Deal-streefdoelen niet geïntegreerd in de GLB-wetgeving. Ten tweede kon de Commissie — bij gebrek aan gekwantificeerde schattingen van de lidstaten — de bijdrage van de plannen aan de Green Deal-streefdoelen niet meten, met uitzondering van de toename van biologische bebouwde grond. Ten derde blijkt uit onze analyse dat het bereiken van de Green Deal-streefdoelen grotendeels afhangt van geplande acties buiten het GLB. Ten vierde omvatten de plannen weliswaar een aantal belangrijke landbouwpraktijken om de klimaat- en milieuproblemen op lange termijn aan te pakken, maar kwam een aantal andere belangrijke praktijken in de geselecteerde plannen onvoldoende aan bod.

**VI** Hoewel het nieuwe monitoringkader vereenvoudigd is, zijn de GLB-doelstellingen niet duidelijk genoeg en zijn de indicatoren meer gericht op outputs dan op resultaten. Belangrijke resultaatindicatoren ontbreken in sommige plannen, en de verbanden die de lidstaten leggen tussen resultaatindicatoren en doelstellingen zijn verschillend. Deze problemen maken het moeilijk om de resultaten van het GLB in de periode 2023-2027 aan te tonen.

**VII** Wij bevelen aan dat de Commissie:

- de uitwisseling van “groene” goede praktijken in de plannen bevordert;
- de bijdrage van het GLB aan de Green Deal-streefdoelen inschat;
- het toekomstige GLB-monitoringkader voor het klimaat en het milieu versterkt.

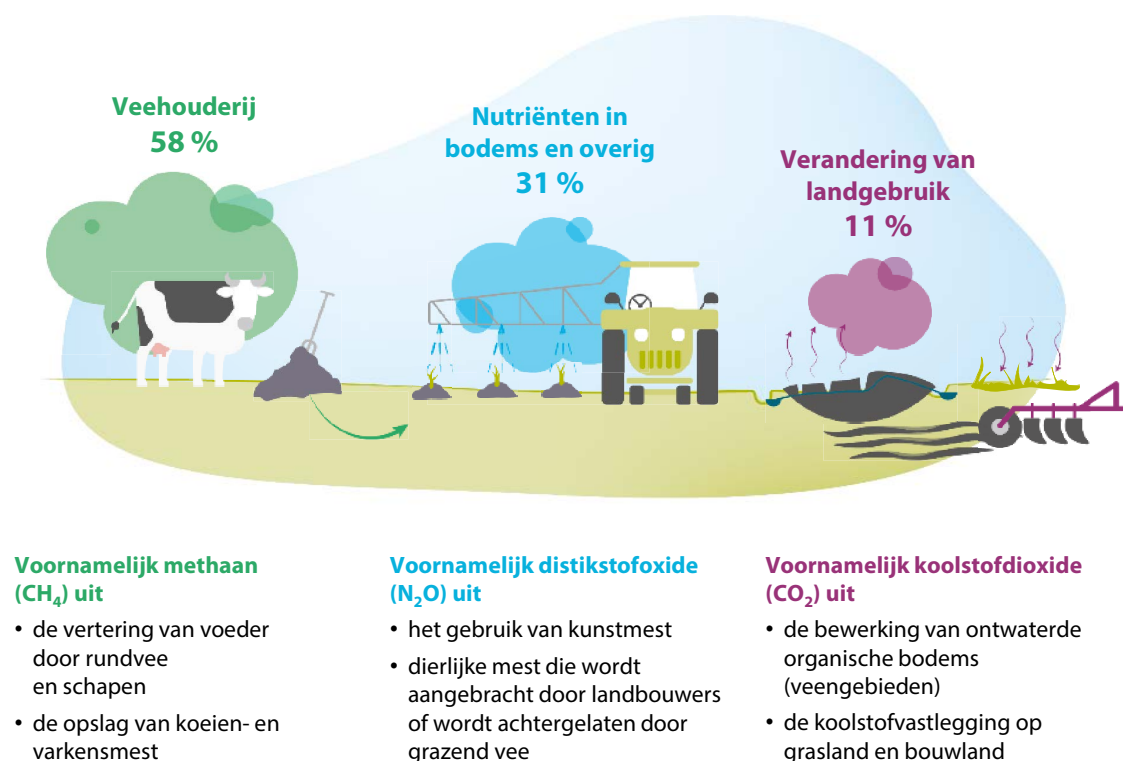
# Inleiding

## Landbouw en de Green Deal van de EU

**01** Landbouw is van essentieel belang voor de voedselzekerheid en voor de economie van plattelandsgebieden. Maar ondanks deze voordelen heeft landbouw een aanzienlijke impact op het klimaat en het milieu. Een veranderend klimaat en extremere weersomstandigheden vereisen bovendien dat landbouwers hun praktijken aan deze omstandigheden aanpassen.

**02** De sector is goed voor 13,1 % van de totale uitstoot van broeikasgassen in de EU-27. Meer dan de helft van deze emissies is afkomstig van methaan dat door de veehouderij wordt uitgestoten, 31 % van (kunst)mest en 11 % van veranderingen in landgebruik (zie *figuur 1*).

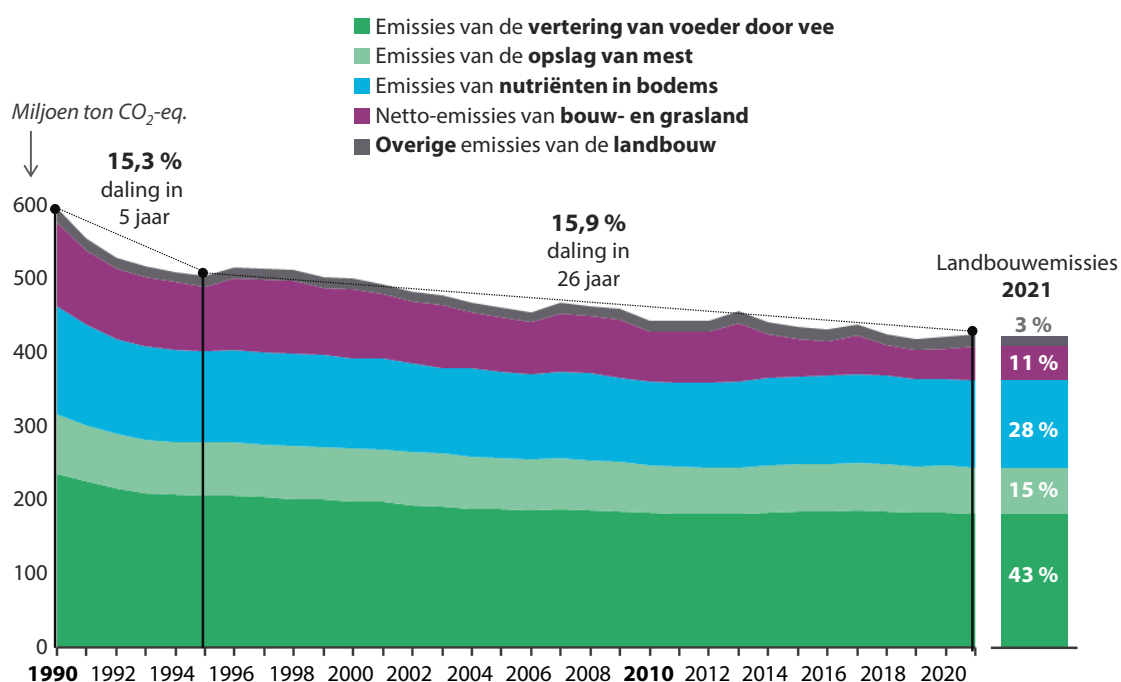
**Figuur 1 — Nettobroeikasgasemissies van de landbouw in de EU-27 in 2021**



Bron: ERK, op basis van de broeikasgasinventarissen van de EU-27 in 2021 ([EEA greenhouse gas data viewer](#), Europees Milieuagentschap (EEA)).

**03** De broeikasgasemissies van de landbouw vertonen een langzaam dalende langetermijntrend, voornamelijk door een afname in het gebruik van meststoffen en vermindering van de veestapel. Na een snelle daling van 15,3 % tussen 1990 en 1995 daalden de emissies in de daaropvolgende 26 jaar echter met slechts 15,9 % (zie [figuur 2](#)).

**Figuur 2 — Nettobroeikasgasemissies van de landbouw in de EU-27, 1990-2021**



Bron: ERK, op basis van de broeikasgasinventarissen van de EU-27 voor de periode 1990-2021 ([EEA greenhouse gas data viewer](#)).

**04** De klimaatverandering zal rechtstreekse gevolgen hebben voor de landbouwproductie. Extreme weersomstandigheden, zoals droogte, zullen van invloed zijn op de opbrengsten van gewassen. In 2018 schatte het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (JRC) dat het totale landbouwinkomen door de klimaatverandering met 16 % zou kunnen dalen, met grote regionale verschillen.

**05** In zijn [meest recente verslag over de toestand van het milieu](#) heeft het Europees Milieuagentschap (EEA) vastgesteld dat de intensivering van de landbouw nog steeds een van de belangrijkste oorzaken is van biodiversiteitsverlies en de achteruitgang van ecosystemen in Europa, naast intensief bosbeheer, braaklegging en stedelijke wildgroei. We hebben eerder in ons [Speciaal verslag 13/2020](#) gemeld dat in veel gebieden in Europa voorheen gevarieerde landschappen, bestaande uit vele kleine percelen en habitats, door intensivering zijn omgevormd tot een homogeen, aaneengesloten gebied dat met grote machines en veel minder personeel wordt beheerd (zie [figuur 3](#)).

**Figuur 3 — Achteruitgang van de biodiversiteit van landbouwgrond ten gevolge van de intensivering van het landgebruik**



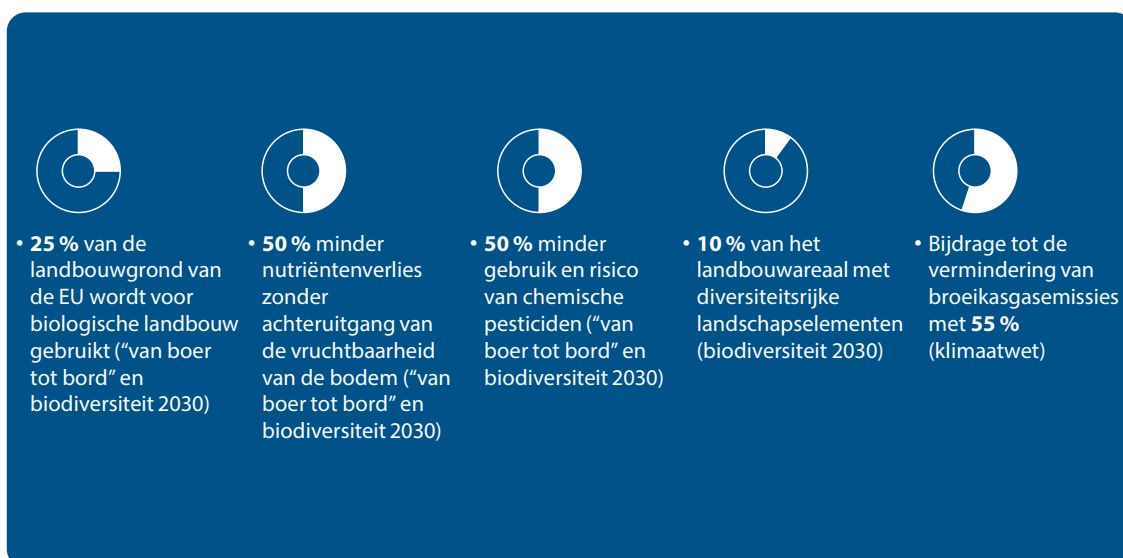
Bron: [Speciaal verslag 13/2020](#).

**06** In december 2019 heeft de Commissie haar [mededeling over de Europese Green Deal](#) aangenomen, een groeistrategie van de EU die erop gericht is de EU tegen 2050 klimaatneutraal te maken en biodiversiteitsverlies en verontreiniging op een eerlijke en inclusieve manier te bestrijden. In mei 2020 heeft de Commissie twee bijbehorende strategieën aangenomen: de [biodiversiteitsstrategie](#) om de biodiversiteit op het pad naar herstel tegen 2030 te brengen en de [“van boer tot bord”-strategie](#) om een duurzaam voedselsysteem te bevorderen.



**07** In deze strategieën worden Green Deal-streefdoelen vastgesteld die tegen 2030 moeten worden bereikt, waaronder verschillende milieudoelstellingen die relevant zijn voor de landbouw: de toename van biologisch bebouwde grond, de vermindering van het verlies van nutriënten die het water verontreinigen, en van het gebruik en het risico van pesticiden, en de bescherming van diversiteitsrijke landschapselementen. In juli 2021 werd in de [klimaatwet](#) de route naar klimaatneutraliteit vastgesteld, met het Green Deal-streefdoel voor het klimaat om de netto-uitstoot van broeikasgassen tegen 2030 met ten minste 55 % te verminderen ten opzichte van 1990 (zie [figuur 4](#)). In juni 2022 [stelde de Commissie voor](#) om het Green Deal-streefdoel voor de vermindering van pesticiden in wetgeving vast te leggen. In maart 2024 trok zij dit voorstel echter in, omdat ze verwachtte dat het in het wetgevingsproces zou worden verworpen.

#### Figuur 4 — Klimaat- en milieudoelstellingen van de Green Deal die relevant zijn voor de landbouw



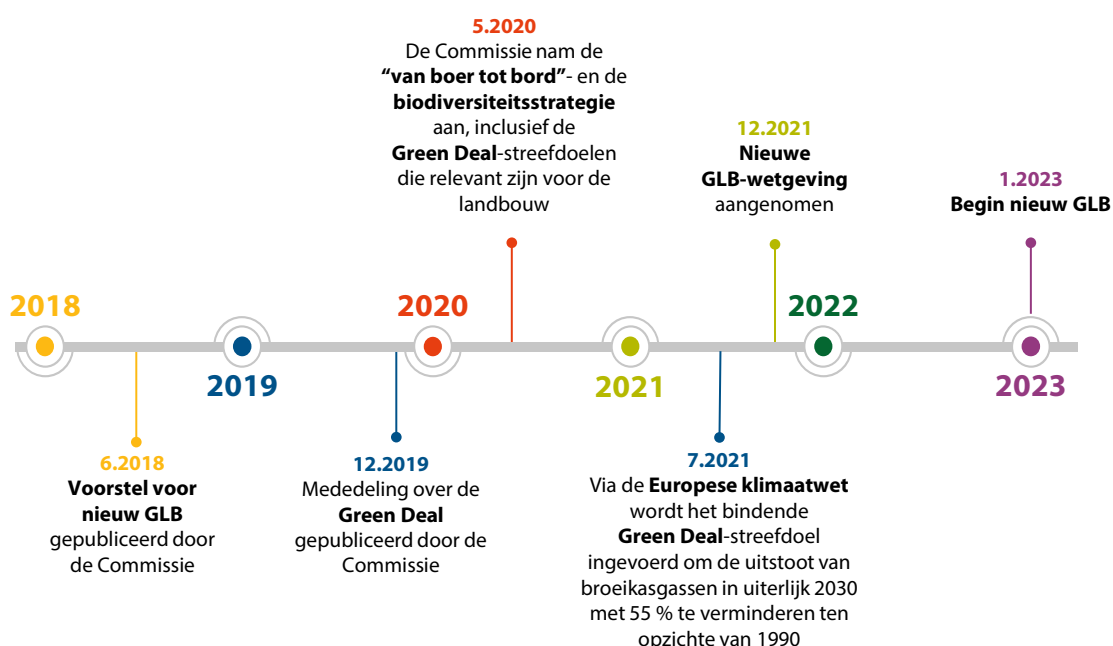
Bron: ERK, op basis van de "van boer tot bord"-strategie, de biodiversiteitsstrategie voor 2030 en de Europese klimaatwet.

### Vergroening van het GLB

**08** Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB), een belangrijk beleidsterrein van de Europese Unie, vertegenwoordigt 31 % (378,5 miljard EUR) van de EU-begroting voor 2021-2027. Het GLB heeft de afgelopen decennia verschillende hervormingen ondergaan om de landbouw in de EU te helpen nieuwe uitdagingen aan te gaan, zoals klimaatverandering, duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen en de ontwikkeling van plattelandsgebieden.

**09** De meest recente hervorming van het GLB is aangenomen op 2 december 2021 (zie [figuur 5](#)) met de [verordening](#)<sup>1</sup> inzake de strategische GLB-plannen, de [verordening](#) over het beheer van het GLB<sup>2</sup> en de [verordening](#) tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten<sup>3</sup> (samen “de GLB-verordeningen” genoemd). Deze hervorming was erop gericht de weg te effenen voor een groener GLB.

**Figuur 5 — Ontwikkeling van de nieuwe GLB-wetgeving en het kader van de Green Deal**



Bron: website van DG AGRI, ERK.

**10** Het GLB bestaat uit twee fondsen: het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo). De meeste uitgaven in het kader van het ELGF zijn de zogenoemde “rechtstreekse betalingen”, ofwel betalingen aan landbouwers om hun inkomen te ondersteunen, meestal per hectare landbouwgrond.

<sup>1</sup> Verordening (EU) 2021/2115.

<sup>2</sup> Verordening (EU) 2021/2116.

<sup>3</sup> Verordening (EU) 2021/2117.

**11** Naast het waarborgen van eerlijke inkomenssteun voor landbouwers, voedselzekerheid en de bestaanszekerheid in plattelandsgebieden, is het GLB gericht op “ondersteuning en versterking van de milieubescherming, met inbegrip van de biodiversiteit, en klimaatactie”<sup>4</sup>. **Figuur 6** toont in het groen de algemene en specifieke GLB-doelstellingen met betrekking tot het klimaat en het milieu.

**Figuur 6 – De algemene, specifieke en horizontale doelstellingen van het GLB**



*Opmerking:* Doelstellingen die niet relevant zijn voor deze controle, worden tegen een grijze achtergrond getoond.

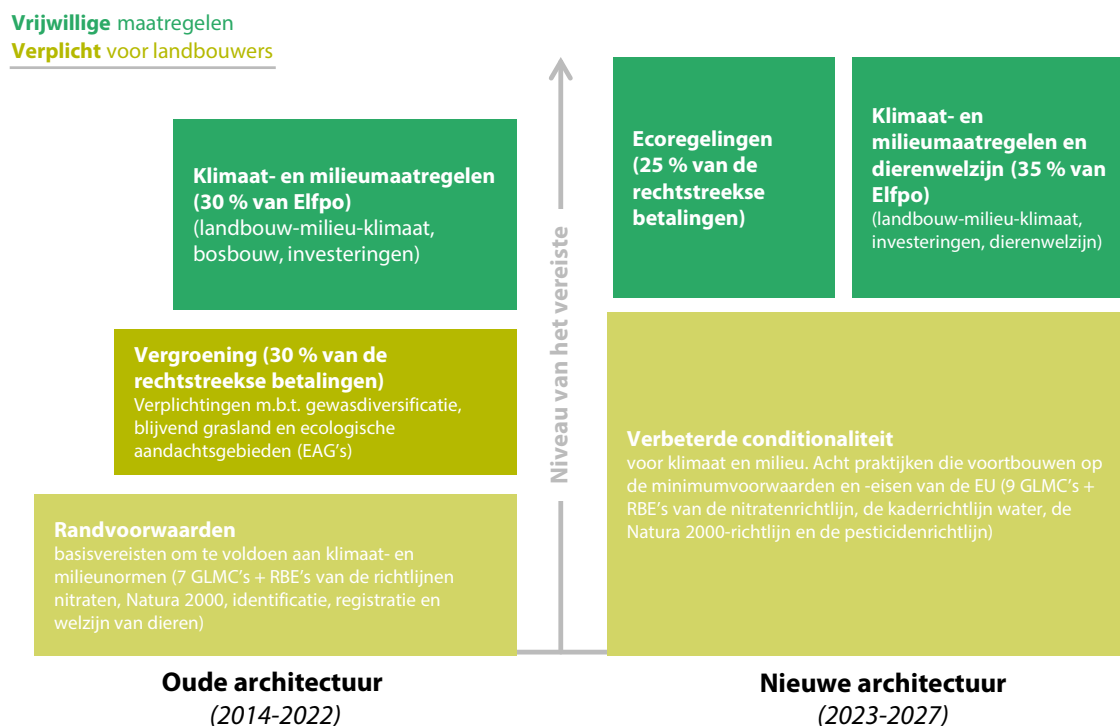
*Bron:* ERK, op basis van de verordening inzake de strategische GLB-plannen.

**12** Ter ondersteuning van deze doelstellingen is in het kader van de verordening inzake de strategische GLB-plannen een nieuwe “groene architectuur” opgezet (zie **figuur 7**). Deze architectuur bestaat hoofdzakelijk uit:

- o een nieuw systeem van “verbeterde conditionaliteit”, dat voortbouwt op het vroegere randvoorwaardensysteem en de “vergroeningsverplichtingen” van het vorige GLB;
- o de invoering van “ecoregelingen” in het kader van het Europees Landbouwgarantiefonds, ter ondersteuning van landbouwpraktijken die gunstig zijn voor het klimaat, het milieu en het dierenwelzijn. Deze moeten over het algemeen ten minste 25 % van de rechtstreekse betalingen in elk plan uitmaken, en de landbouwers kunnen er op vrijwillige basis gebruik van maken;
- o het voorbehouden van ten minste 35 % van de Elfpo-financiering in elk plan voor interventies die gericht zijn op het milieu, het klimaat en het dierenwelzijn, waarvan de landbouwers ook vrijwillig gebruik kunnen maken.

<sup>4</sup> Artikel 5, alinea 1, punt b), van de [verordening](#) inzake de strategische GLB-plannen.

**Figuur 7 — Groene architectuur van het GLB**



Bron: ERK, op basis van Europese Commissie, [Approved 28 CAP Strategic Plans \(2023-2027\)](#), juni 2023.

**13** De groene architectuur wordt ondersteund door het kennis- en innovatiesysteem voor de landbouw (agricultural knowledge and innovation system — AKIS), dat landbouwadvisiediensten, kennisoverdracht, innovatie en samenwerking omvat.

**14** Door middel van de GLB-verordeningen wordt een monitoringkader ingesteld voor het meten van prestaties. Het monitoren, rapporteren en evalueren van prestaties is gebaseerd op een reeks gemeenschappelijke output-, resultaat- en impactindicatoren.

## Belangrijkste verantwoordelijkheden

**15** De Commissie en de medewetgevers hebben het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EU voor de periode 2023-2027 vastgesteld door de desbetreffende wetgeving voor te stellen en aan te nemen. Om de uitvoering van het GLB te ondersteunen, dienden de lidstaten voor de periode 2023-2027 strategische GLB-plannen (in ons verslag “plannen” genoemd) in bij de Commissie. De Commissie heeft vervolgens opmerkingen gemaakt op basis waarvan de lidstaten hun oorspronkelijke plannen hebben herzien. Het directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling (DG AGRI) leidde dit proces, ondersteund door andere directoraten-generaal, zoals het directoraat-generaal Klimaat (DG CLIMA) en het directoraat-generaal Milieu (DG ENV). De Commissie heeft de herziene plannen vervolgens tussen augustus en december 2022 goedgekeurd. De [verordening](#) voorziet in de mogelijkheid dat lidstaten hun plannen wijzigen.

**16** De Commissie en de lidstaten moeten regelmatig toezicht houden op en verslag uitbrengen over de resultaten van de plannen. De lidstaten moeten met name jaarlijks verslag uitbrengen over de outputs en de resultaten in hun “jaarlijkse prestatieverslagen”. De betalingen van de Commissie aan de lidstaten zijn onderworpen aan een jaarlijkse “prestatiegoedkeuring”, die is gebaseerd op gedeclareerde uitgaven met een overeenkomstige (gerealiseerde) output, en aan “prestatie-evaluaties”, die zijn gebaseerd op resultaatindicatoren. De Commissie zal ook beoordelingen uitvoeren.

## GLB-financiering voor het klimaat en het milieu

**17** De Commissie brengt jaarlijks verslag uit over de totale klimaatgerelateerde uitgaven. Via het GLB voor de periode 2023-2027 zal naar verwachting 40 % van de uitgaven worden toegewezen aan klimaatdoelstellingen in het kader van de plannen<sup>5</sup>. Door de weging toe te passen die in de verordening inzake de strategische GLB-plannen is vastgesteld, heeft de Commissie berekend dat 47 % van de GLB-financiering in de plannen klimaatgerelateerd is, ofwel 123 miljard EUR in de periode 2023-2027.

---

<sup>5</sup> Overweging 94 van de verordening inzake de strategische GLB-plannen.

**18** We hebben eerder in ons [Speciaal verslag 09/2022](#) gemeld dat de Commissie de klimaatbijdragen van het landbouwbeleid in de periode 2014-2020 waarschijnlijk met bijna 60 miljard EUR heeft overschat en dat ondanks enkele verbeteringen sommige van de wegingen die voor de nieuwe periode moeten worden toegepast — zoals uiteengezet in de verordening inzake de strategische GLB-plannen — problematisch blijven.

**19** De EU heeft zichzelf ook doelen gesteld voor uitgaven die bijdragen aan het omkeren van de achteruitgang van de biodiversiteit, met als doel om 7,5 % van de totale EU-begroting voor 2024 toe te wijzen aan biodiversiteitsdoelstellingen, oplopend tot 10 % in 2026 en 2027<sup>6</sup>. Er is geen specifieke GLB-uitgavendoelstelling voor biodiversiteit, maar de Commissie schat dat in 2024 bijna 9 miljard EUR — ofwel 17 % van de GLB-uitgaven — aan biodiversiteit zal worden besteed<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> [Interinstitutioneel Akkoord van 16 december 2020](#), punt 16, e).

<sup>7</sup> Europese Commissie, [ramingen voor 2024](#).

## Reikwijdte en aanpak van de controle

**20** Wij hebben beoordeeld of de plannen voor 2023-2027 een solide basis vormen voor het behalen van de beleidsdoelstelling van een groener GLB. We hebben onderzocht of:

- o de plannen een grotere milieu- en klimaatambitie tonen dan in de vorige GLB-periode;
- o de plannen in lijn zijn met de doelstellingen en streefdoelen van de Green Deal;
- o er een adequaat monitoringkader voor de plannen is om de milieu- en klimaatprestaties te volgen.

**21** Onze controle bestreek de periode van juni 2018 tot april 2024. *Figuur 8* laat zien hoe we bewijs hebben verkregen voor onze opmerkingen. We bouwden ook voort op eerder werk van de ERK met betrekking tot het GLB (zie *bijlage III*). Ons verslag is bedoeld als bron voor toekomstige wijzigingen van de plannen of herziening van de GLB-verordeningen met het oog op een betere bescherming van het klimaat en het milieu.

## Figuur 8 — Onze controleaanpak: uitgevoerde werkzaamheden



**Beoordeling van het werk van de Commissie**, met name haar eerste richtsnoeren aan de lidstaten, haar beoordeling van de ontwerpplannen, de daaruit voortvloeiende opmerkingen, de beschikbare informatie over hoe de lidstaten de opmerkingen en de verslagen van de Commissie over de plannen en het GLB hebben opgevolgd



Grondige **beoordeling van de plannen van vier lidstaten** — Ierland, Spanje, Frankrijk en Polen. De selectie was gebaseerd op: de materialiteit van de begroting, het evenwicht tussen plannen die op nationaal en regionaal niveau worden beheerd, en de omvang van belangrijke klimaat/milieu-uitdagingen in deze landen. Daarnaast werden specifieke onderwerpen op EU-niveau beoordeeld (bijv. conditionaliteit)



**Beoordeling van evaluaties en studies** van verschillende belanghebbenden: landbouworganisaties, onderzoekers en niet-gouvernementele milieuorganisaties



**Gesprekken met 66 landbouwers** bezocht in 14 lidstaten als onderdeel van de controle van de betrouwbaarheidsverklaring 2023 van de ERK, over hoe het nieuwe GLB hun praktijken zou veranderen

Bron: ERK.



# Opmerkingen

## De GLB-wetgeving is weliswaar groener, maar dit potentieel wordt in de plannen onvoldoende benut

**22** Het GLB voor de periode 2023-2027 is ambitieuzer wat betreft milieu- en klimaatdoelstellingen dan het vorige GLB<sup>8</sup>. Wij hebben gecontroleerd of en hoe dit werd weerspiegeld:

- o in de groene architectuur zoals gedefinieerd in de verordening inzake de strategische GLB-plannen;
- o in de beoordeling van de ontwerpplannen door de Commissie;
- o tijdens de daaropvolgende onderhandelingen met de Commissie en in de wijzigingen van de plannen door de lidstaten;
- o in de goedgekeurde plannen;
- o in de recente EU-maatregelen die tot april 2024 zijn genomen in reactie op de verzoeken van landbouwers.

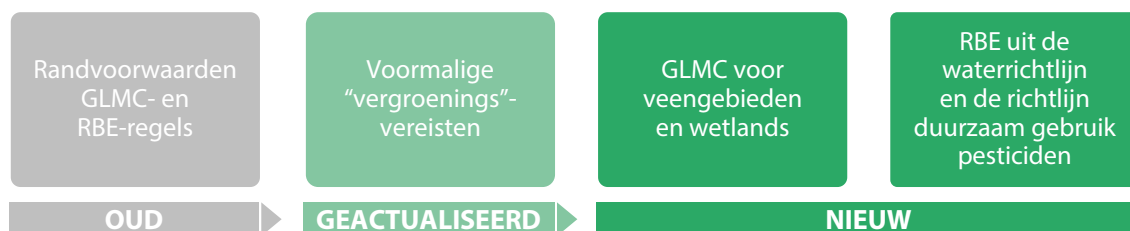
## Door de groene architectuur van de verordening inzake de strategische GLB-plannen is een grotere milieu- en klimaatambitie mogelijk

**23** We hebben beoordeeld of de nieuwe groene architectuur een hoger niveau van milieu- en klimaatambitie mogelijk maakt dan in de vorige periode.

**24** Met het **conditionaliteitssysteem** worden de systemen van randvoorwaarden en vergroening van het vorige GLB uitgebreid en versterkt. In het kader van de randvoorwaarden moesten landbouwers die GLB-betalingen ontvingen, voldoen aan bepaalde goede landbouw- en milieucondities (GLMC's) en uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen (RBE's) met betrekking tot de volksgezondheid, de gezondheid van dieren en planten, dierenwelzijn en het milieu. Met het verbeterde conditionaliteitssysteem worden één nieuwe GLMC en twee nieuwe RBE's ingevoerd en vier voormalige vergroeningsvereisten (zie [figuur 9](#) en [bijlage I](#)) geactualiseerd.

---

<sup>8</sup> Overweging 123 en artikel 105 van de [verordening](#) inzake de strategische GLB-plannen.

**Figuur 9 — Nieuw conditionaliteitssysteem**

Bron: ERK.

**25** Voortbouwend op het verbeterde conditionaliteitssysteem, werden in de nieuwe groene architectuur de **ecoregelingen** toegevoegd en de maatregelen voor **plattelandontwikkeling** herbevestigd, beide met de eis om een minimumpercentage van de middelen toe te wijzen aan milieu- en klimaatmaatregelen (zie paragraaf [12](#)), waaraan alle lidstaten zich hebben gehouden. Ecoregelingen — die praktijken belonen die gunstig zijn voor het klimaat, het milieu en het dierenwelzijn in het ELGF — zijn een van de belangrijkste innovaties van het GLB voor de periode 2023-2027. De begrotingstoewijzing voor het klimaat en het milieu (met uitzondering van interventies die specifiek betrekking hebben op dierenwelzijn<sup>9</sup>) in het kader van het Elfpo is licht gestegen ten opzichte van de vorige periode (van 42,5 % naar 44,5 %).

**26** De nieuwe groene architectuur vergt extra inspanningen van landbouwers. In haar effectbeoordeling van het voorstel voor de nieuwe GLB-wetgeving [schatte de Commissie dat het inkomen van landbouwers in verschillende scenario's met 5 % tot 10 % zou dalen](#) als gevolg van het gecombineerde effect van begrotingsverlagingen en de aanvullende groene vereisten. In een andere studie<sup>10</sup> werd specifiek gekeken naar het totale effect van de nieuwe groene architectuur op het inkomen van landbouwers. Hierin werd geschat dat de verbeterde conditionaliteit en de ecoregelingen zouden leiden tot een inkomensdaling van 2,1 % tot 3,5 % voor landbouwers in vergelijking met het vorige GLB, voornamelijk als gevolg van extra beperkingen voor de landbouw en hogere nalevingskosten. De Commissie heeft de kosten voor de landbouwers en de voordelen voor het klimaat en het milieu van de nieuwe groene architectuur niet op een gedetailleerder niveau beoordeeld, bijvoorbeeld voor elke GLMC en RBE. Een dergelijke analyse zou hebben geholpen bij het beoordelen van het evenwicht tussen de kosten en baten van deze afzonderlijke onderdelen van het GLB voor de periode 2023-2027.

<sup>9</sup> Artikel 70 van de verordening inzake de strategische GLB-plannen.

<sup>10</sup> Petsakos A. et al., *Farm-level impacts of the CAP post-2020 reform: A scenario-based analysis*, *Applied Economic Perspectives and Policy* 45(2), 2023, blz. 1178.

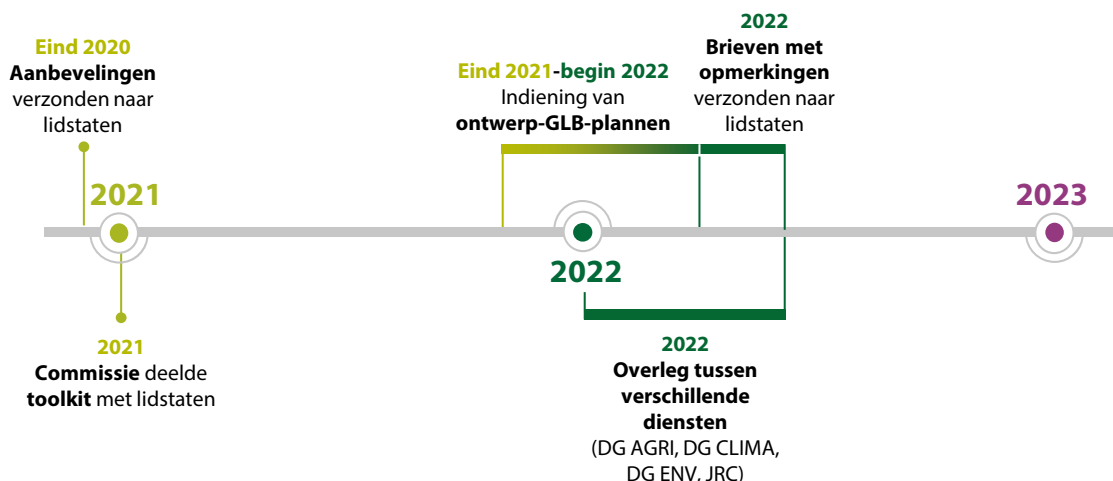
**27** Uit onze beoordeling blijkt dat de nieuwe groene architectuur een hoger ambitieniveau mogelijk maakt. De resultaten hangen echter af van de manier waarop de lidstaten de groene architectuur in hun plannen vertalen en van de mate waarin landbouwers gebruikmaken van deze vrijwillige regelingen.

### De Commissie heeft de ontwerpplannen uitgebreid beoordeeld, maar heeft geen meetbare criteria gebruikt om de groene ambitie te beoordelen

**28** We hebben onderzocht hoe de Commissie door middel van haar beoordeling van de plannen de door de groene architectuur mogelijk gemaakte grotere ambitie wilde waarborgen.

**29** In de verordening inzake de strategische GLB-plannen zelf zijn geen criteria vastgesteld voor het meten van groene ambitie. Buiten de verordening om ontwikkelde de Commissie echter een uitgebreide toolkit voor haar beoordeling van de plannen, die zij in 2021 ter informatie met de lidstaten deelde (zie [figuur 10](#)). De Commissie stelde dat de “geest” van het GLB voor de periode 2023-2027 moet zijn om het ambitieniveau “aanzienlijk te verhogen”.

**Figuur 10 — Procedure voor de beoordeling van de plannen**



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

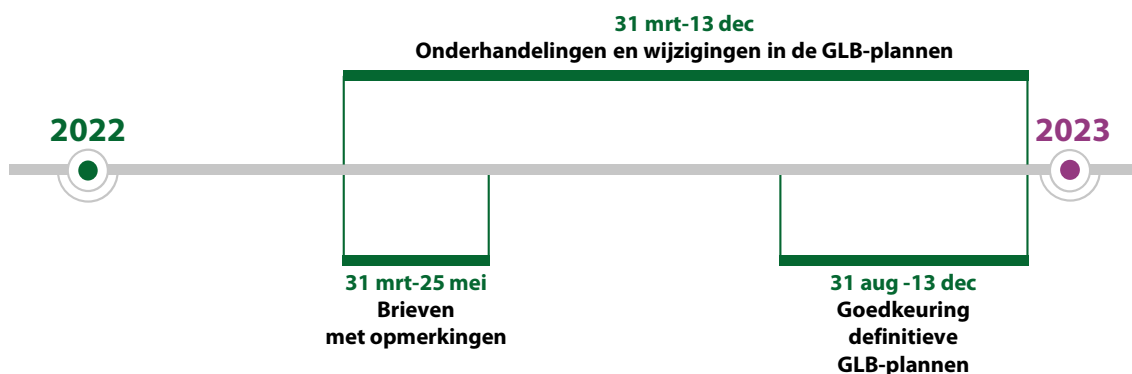
**30** De Commissie deed eerst aanbevelingen aan elke lidstaat, waarin de belangrijkste prioriteiten werden benadrukt die zij in overweging moesten nemen. Vervolgens beoordeelde de Commissie de plannen die de lidstaten in 2022 hadden ingediend. We hebben vastgesteld dat de Commissie de vier door ons onderzochte plannen uitgebreid had beoordeeld. Zij kon de criteria die ze in haar begeleidende toolkit had vastgesteld echter slechts gedeeltelijk toepassen, voornamelijk vanwege de moeilijkheid om informatie tussen GLB-perioden te vergelijken. In plaats daarvan beoordeelde ze elk onderdeel van de plannen op een voornamelijk kwalitatieve manier en gebruikte zij een “holistische” benadering als basis voor de goedkeuring van de plannen. Als gevolg daarvan kon de Commissie niet vaststellen in hoeverre het niveau van milieu- en klimaatambities in de plannen was gestegen. In ons [Advies nr. 7/2018](#) hebben we voor het eerst de aandacht gevestigd op dit risico.

**31** Na haar beoordeling van de ontwerpplannen [stuurde de Commissie brieven met opmerkingen naar de lidstaten](#) waarin ze haar bezorgdheid uitte over het feit dat 25 van de 28 plannen (België diende één plan in voor Wallonië en één voor Vlaanderen) niet voldeden aan de milieu- en klimaatdoelstellingen van de EU. Uit een [studie](#) in opdracht van het Europees Parlement bleek bovendien dat de ontwerpplannen slechts in beperkte mate relevant zijn voor vergroening.

### De lidstaten reageerden op alle opmerkingen van de Commissie, maar vaak zonder de plannen te wijzigen

**32** We hebben beoordeeld hoe de vier door ons geselecteerde lidstaten tijdens het goedkeuringsproces (zie [figuur 11](#)) hebben gehandeld naar aanleiding van de opmerkingen van de Commissie die tot doel hadden een aanzienlijke verhoging van de groene ambitie te handhaven.

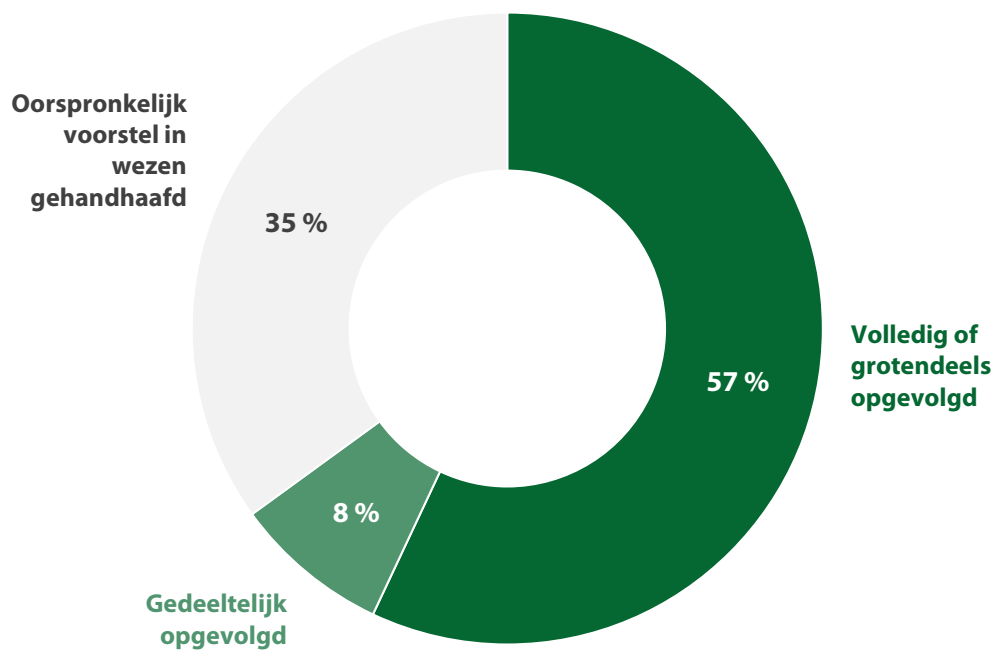
**Figuur 11 — Procedure voor de goedkeuring van de plannen**



Bron: ERK.

**33** De lidstaten hebben op alle opmerkingen van de Commissie gereageerd. Ze brachten correcties aan in reactie op 79 opmerkingen over niet-naleving van de verordening inzake de strategische GLB-plannen. Andere opmerkingen van de Commissie (bijna 200) gingen verder dan specifieke wettelijke vereisten. De lidstaten hebben 57 % van deze opmerkingen volledig of grotendeels opgevolgd door hun plannen te wijzigen of de door de Commissie gevraagde verduidelijkingen te verstrekken. Voor de overige 43 % volgden ze de suggesties van de Commissie gedeeltelijk op (8 %) of legden ze uit waarom ze hun oorspronkelijke voorstel in wezen hadden gehandhaafd (35 %) (zie [figuur 12](#)).

**Figuur 12 — Reactie van de lidstaten op de suggesties van de Commissie voor een verhoging van de groene ambitie die verder gaat dan wettelijk vereist**



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

**34** In *kader 1* worden voorbeelden gegeven waarin lidstaten:

- o de suggesties van de Commissie volledig of grotendeels opvolgden;
- o de suggesties van de Commissie gedeeltelijk opvolgden, hetgeen resulteerde in minder ambitieuze acties dan de Commissie had aanbevolen;
- o in wezen hun oorspronkelijke voorstel handhaafden ondanks de suggesties van de Commissie, met een rechtvaardiging voor hun beslissingen en/of verwijzingen naar aanvullend nationaal beleid dat uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten valt. In het laatste geval heeft de Commissie geen controle over deze acties.

## **Kader 1**

### **Reacties op de opmerkingen van de Commissie over de plannen**

#### De lidstaten volgden de suggesties van de Commissie op

- Frankrijk:** De Commissie heeft de Franse autoriteiten verzocht de betaling voor biologische landbouw in het kader van de ecoregeling te verhogen om deze aantrekkelijker te maken en hogere milieuvoordelen te belonen. De Franse autoriteiten hebben de ecoregeling dienovereenkomstig gewijzigd.
- Spanje:** De Commissie heeft de Spaanse autoriteiten verzocht het percentage van de oppervlakte waarop jaarlijkse vruchtwisseling in de ecoregelingen moet worden toegepast, te verhogen. De Spaanse autoriteiten hebben het minimumpercentage verhoogd van 40 % naar 50 %.

### De lidstaten volgden de suggesties van de Commissie gedeeltelijk op

- Ierland: De Commissie wees op de geringe milieuwaarde van sommige van de praktijken die werden voorgesteld in het kader van de enige door Ierland voorgestelde ecoregeling. Hoewel de Ierse autoriteiten de vereisten voor sommige praktijken aanscherpten, hielden ze grotendeels vast aan de oorspronkelijke ecoregeling, omdat hun strategie gericht was op een zo groot mogelijke deelname door landbouwers.
- Spanje: De Commissie verzocht Spanje om het minimumpercentage waterbesparing dat moet worden bereikt door bestaande irrigatiesystemen buiten het landbouwbedrijf te verbeteren, te verhogen van 5 % naar 10 %. Uiteindelijk werd dit percentage in het plan vastgesteld op 7 %.

### De lidstaten handhaafden in wezen hun oorspronkelijke voorstellen

- Spanje: De Commissie beval aan om meer regio's te betrekken bij de acties voor alternatieven voor chemische bestrijding van plaagorganismen. De Spaanse autoriteiten hebben het plan niet gewijzigd, omdat ze van mening waren dat de biologische landbouw — die in alle regio's is gepland — al bijdraagt aan de doelstelling.
- Frankrijk: De Commissie heeft Frankrijk sterk aangemoedigd om de Elfpo-financiering voor milieu en klimaat te verhogen tot boven het minimumniveau dat vereist is krachtens de verordening inzake de strategische GLB-plannen. Er werd een verwaarloosbare wijziging doorgevoerd, waarbij de Franse autoriteiten opmerkten dat zij aan de wettelijke vereisten hadden voldaan.

### Verwijzingen naar nationaal beleid buiten de plannen

- Ierland: De Commissie was van mening dat de maatregelen in het plan om het hoofd te bieden aan de druk van de zuivelsector op het milieu en het klimaat wellicht niet voldoende zijn. Ierland verwees naar verschillende aanvullende nationale initiatieven om deze problemen aan te pakken, zoals de initiatieven die zijn opgenomen in het Ierse klimaatactieplan. De Commissie heeft geen controle over dergelijke acties.

**35** Uit een [verslag dat in opdracht van het Europees Parlement is opgesteld](#) over alle GLB-doelstellingen, met inbegrip van het klimaat en het milieu, blijkt ook dat de antwoorden van de lidstaten op de brieven met opmerkingen een relatief lagere bereidheid laten zien om gevolg te geven aan de soms verder reikende opmerkingen van de Europese Commissie. In het verslag wordt opgemerkt dat de lidstaten hiervoor verschillende redenen gaven, waaronder de toegenomen subsidiariteit in de huidige GLB-periode, de beperking van het juridisch bindende kader en de noodzaak om de plannen zo snel mogelijk goed te keuren. Er wordt ook gewezen op een verschuiving van het gebruik van GLB-interventies om aan behoeften te beantwoorden naar het gebruik van beleidsinstrumenten buiten het GLB, zoals nationaal beleid. De Commissie bevestigde dat er naar aanleiding van de opmerkingen geen radicale of structurele wijzigingen in de plannen zijn aangebracht. Zij verwees ook naar het feit dat de lidstaten ernaar streven hun doelstellingen te bereiken door middelen te mobiliseren buiten de plannen om of via nationaal beleid en nationale instrumenten<sup>11</sup>.

### **Over het algemeen zijn de goedgekeurde plannen weliswaar groener, maar niet veel groener**

**36** De nieuwe groene architectuur draagt bij aan het groener maken van de plannen (zie paragraaf 27). We hebben gecontroleerd of dit potentieel in de plannen wordt benut en of ze “wezenlijk” meer ambitie tonen voor de drie belangrijkste elementen van “groene architectuur” in vergelijking met de vorige periode.

### **Verbeterde conditionaliteit**

**37** De vier onderzochte lidstaten hadden strengere eisen ingevoerd voor de GLMC- en RBE-regels dan de eisen die bestonden in het kader van de randvoorwaarden in het vorige GLB (zie [figuur 9](#)). In [kader 2](#) worden enkele voorbeelden gegeven. In [bijlage II](#) worden de twee GLB-perioden met elkaar vergeleken.

---

<sup>11</sup> Commissie landbouw en plattelandsontwikkeling, [Multimedia Centre van het Europees Parlement \(europa.eu\)](#), 29 juni 2023, vanaf 9 uur 25 min.



## Kader 2

### Voorbeelden van strengere eisen in de plannen

In Spanje en Frankrijk moeten bufferstroken naast waterlopen nu begroeid zijn met gras. Dit helpt om water vast te houden en de bodem te beschermen tegen het doorsijpelen van bestrijdingsmiddelen.

In Ierland, Spanje en Polen is de breedte van bufferstroken uitgebreid.

In de vier lidstaten die we hebben onderzocht, is het gebied dat valt onder de vereisten om bodemerosie te verminderen, uitgebreid.

**38** De nieuwe GLMC en de vier geactualiseerde vergroeningsvereisten (zie paragraaf 24) zorgen voor potentieel positieve veranderingen, zoals verplichte vruchtwisseling. Het potentiële voordeel voor het milieu en het klimaat werd in de plannen van de 27 lidstaten op twee manieren echter niet volledig benut.

**39** Ten eerste gebruikten de lidstaten bepalingen van de verordening inzake de strategische GLB-plannen om de toepasbaarheid van sommige vereisten te beperken of de toepassing ervan uit te stellen. Zo stelden alle lidstaten sommige begunstigden vrij van de eis inzake vruchtwisseling (GLMC 7) en 24 deden dit voor het minimumpercentage van niet-productieve gebieden of elementen (GLMC 8). 16 lidstaten stelden de eis om veengebieden en wetlands te beschermen (GLMC 2) uit tot 2024 of 2025, omdat de gebieden niet volledig in kaart waren gebracht. Hiertoe behoren Ierland en Polen, die grote uitstoters zijn van broeikasgassen afkomstig van landbouw in veengebieden<sup>12</sup>.

**40** Ten tweede beschikken de lidstaten over flexibiliteit om de GLMC's te bepalen. Ze deden dat niet altijd op een manier die hun potentieel voor het milieu en het klimaat zou maximaliseren (zie de voorbeelden in kader 3). In beide gevallen noemden de lidstaten overwegingen zoals de noodzaak om de winstgevendheid van bepaalde bedrijven te behouden en het ontbreken van een markt voor alternatieve gewassen.

<sup>12</sup> Greifswald Mire Centre, *Briefing Paper on the role of peatlands in the new European Union's Common Agricultural Policy (CAP)*, november 2019.

### Kader 3

#### Het potentieel van sommige GLMC's wordt door de lidstaten niet volledig benut

GLMC 7 in de verordening inzake de strategische GLB-plannen schrijft jaarlijkse vruchtwisseling voor, een praktijk die gunstig is voor de bodemkwaliteit. In hun plannen verplichten de meeste lidstaten — waaronder de vier die we selecteerden voor onze controle — begunstigden om het hoofdgewas pas na drie jaar te wisselen, of om het hoofdgewas elk jaar te wisselen op slechts een deel van hun landbouwgrond.

Tweeëntwintig lidstaten, waaronder Ierland en Polen, hebben in hun plannen vastgelegd dat het percentage blijvend grasland in het totale landbouwareaal (GLMC 1) op nationaal niveau moet worden toegepast. Toepassing op regionaal niveau — zoals in Spanje en Frankrijk — of op bedrijfsniveau wordt als beter beschouwd, omdat het veranderingen in landgebruik beperkt<sup>13</sup>.

### Ecoregelingen

**41** Bij onze beoordeling van de vier geselecteerde plannen stelden wij vast dat de ecoregelingen in Ierland en Frankrijk voornamelijk een voortzetting van bestaande groene landbouwpraktijken waren. In Spanje en Polen vonden we voorbeelden die de uitbreiding van groene praktijken mogelijk maakten, maar geen gegevens om de algehele, door de ecoregelingen voortgebrachte verandering te beoordelen (zie [kader 4](#)).

<sup>13</sup> Europese Commissie, [Impact of the CAP on biodiversity, soil and water \(natural resources\) SWD\(2021\) 425 final](#), december 2021, blz. 34; Ministerie voor de Ecologische Transitie en de Demografische Uitdaging, [resolutie van 7 december 2022](#), blz. 188171; Europese Commissie, [Mapping and analysis of the CAP Strategic Plans: Assessment of joint efforts for 2023-2027](#), november 2023, blz. 538.

## Kader 4

### Verschillen in het potentieel voor verandering in ecoregelingen

#### Voorbeeld van de uitbreiding van groene praktijken

- Verschillende Spaanse ecoregelingen ondersteunen het bedekken van bepaalde soorten landbouwgrond, zoals olijfgaarden, wijngaarden en boomgaarden, met vegetatie of snoeiafval, waardoor de bodem wordt verbeterd en erosie wordt tegengegaan. Door deze ecoregelingen was het mogelijk om het gebied dat onder deze praktijk valt uit te breiden van de huidige 1,3 miljoen hectare tot 2,4 miljoen hectare.

#### Voortzetting van bestaande landbouwpraktijken

- Uit een recente studie<sup>14</sup> is gebleken dat bijna alle landbouwers (99,9 %) in Frankrijk hun praktijken niet hoeven te veranderen om een betaling te ontvangen.
- In Ierland is het nieuwe steunpercentage een vast percentage dat wordt toegekend aan landbouwers die ofwel twee standaardpraktijken ofwel één verbeterde praktijk toepassen, te kiezen uit een lijst van acht praktijken. De Ierse autoriteiten legden ons uit dat 91 % van de landbouwers al vóór het begin van de nieuwe GLB-periode voldeed aan een verbeterde optie.
- Dit werd bevestigd door de feedback die we ter plaatse kregen van landbouwers in Frankrijk en Ierland. De twaalf landbouwers die we bezochten en die ecoregelingen hadden aangevraagd, vertelden ons dat deze regelingen een voortzetting waren van praktijken die ze al toepasten.

**42** Ecoregelingen zijn vrijwillig en de impact ervan zal afhangen van de mate waarin landbouwers er gebruik van maken. Het kan moeilijk zijn om zowel een hoge deelname als een hogere ambitie te realiseren. In Duitsland bijvoorbeeld is het gebruik bijzonder laag. Volgens onze schattingen omvat de deelname slechts 66 % van het geplande areaal. De autoriteiten hebben het plan op 30 november 2023 gewijzigd door enkele milieueisen te versoepelen en het betalingspercentage te verhogen om deelname aantrekkelijker te maken.

<sup>14</sup> Lassalas M. et al., The declination of the new Common Agricultural Policy in France will not be environmentally ambitious. Contribution to XVII EAAE Congress in Rennes (Frankrijk), 29 augustus tot en met 1 september 2023.

## Bijdrage van het Elfpo aan het milieu en het klimaat

**43** We bestudeerden het ontwerp van de belangrijkste Elfpo-interventies in de vier door ons onderzochte plannen: “milieu-, klimaatgerelateerde en andere beheersverbintenissen”, “steun voor gebieden met natuurlijke beperkingen” en “steun voor gebieden met specifieke nadelen” om na te gaan in hoeverre zij milieu- en klimaatvoordelen kunnen opleveren. Deze interventies zijn goed voor meer dan 80 % van de Elfpo-begroting die in de plannen aan klimaat en milieu is toegewezen. De overige 20 % is afkomstig van investeringsmaatregelen die kunnen bijdragen aan het klimaat en het milieu, maar die vaak zeer ruim gedefinieerd zijn, waardoor het moeilijk is om deze bijdrage te beoordelen en perioden te vergelijken.

**44** Uit onze analyse blijkt dat het steunareaal voor biologische landbouw is toegenomen en dat er enkele positieve nieuwe groene Elfpo-interventies zijn opgenomen, zoals een interventie waarmee de toestand van habitats wordt beloond (op basis van resultaten) in Ierland en een nieuwe interventie om de biodiversiteit op bouwland te vergroten in Polen. Toch zijn veel van de Elfpo-interventies vergelijkbaar met die in de vorige periode.

**45** De prestatie-indicatoren zijn tussen de twee GLB-perioden aanzienlijk veranderd, deels als gevolg van de nieuwe groene architectuur van het GLB. Daarom is het onmogelijk om dergelijke indicatoren te gebruiken voor het maken van een zinvolle vergelijking tussen de groene ambities van de interventies voor plattelandsontwikkeling in de twee perioden.

## Als reactie op de verzoeken van landbouwers versoepelde de EU de conditionaliteitsvereisten

**46** In het eerste kwartaal van 2024 hielden landbouwers in de hele EU demonstraties om te protesteren tegen een breed scala aan kwesties, waaronder de opzet van het GLB voor de periode 2023-2027. Als reactie op de verzoeken van de landbouwers stelde de Commissie een EU-verordening voor om een aantal conditionaliteitsvereisten te versoepelen. Deze werd in mei 2024 vastgesteld door het Europees Parlement en de Raad (zie [figuur 13](#)).

## Figuur 13 — Maatregelen ter versoepeling van de conditionaliteitsvereisten in 2024



Bron: ERK, op basis van [Verordening \(EU\) 2024/1468](#).

**47** Hoewel deze wijzigingen het voor landbouwers gemakkelijker maken om aan de conditionaliteitsvereisten te voldoen, leveren deze ook minder voordelen op voor het milieu en het klimaat. Zo was vruchtwisseling (GLMC 7) bedoeld om extra voordelen op te leveren voor de bodemkwaliteit, maar dit is nu facultatief. GLMC 8 was bedoeld om de biodiversiteit te verbeteren door voor te schrijven dat een minimumdeel van het land voor niet-productieve elementen moest worden bestemd, maar dit is niet langer vereist. In plaats daarvan moeten lidstaten steun verlenen voor niet-productieve gebieden en nieuwe landschapselementen via ecoregelingen. Deze regelingen zijn echter vrijwillig voor landbouwers en zullen waarschijnlijk ten koste gaan van andere groene maatregelen. Daarnaast is het niet meer verplicht een minimumaandeel niet-productief gebied te hebben.

### De plannen zijn niet goed afgestemd op de doelstellingen en streefdoelen van de Green Deal

**48** In de Europese Green Deal wordt het GLB voor de periode 2023-2027 aangemerkt als een belangrijk instrument ter ondersteuning van de inspanningen om de klimaatverandering aan te pakken, het milieu te beschermen en de biodiversiteit te behouden. We controleerden of:

- o de Green Deal-streefdoelen (zie de paragrafen **06** en **07**) werden weerspiegeld in de GLB-wetgeving;
- o de beoordeling van de plannen door de Commissie voor afstemming op de Green Deal-streefdoelen zorgde;

- o de plannen aanzienlijk bijdragen aan de Green Deal-streefdoelen;
- o de plannen essentiële landbouwpraktijken bevatten die gunstig zijn voor de bredere Green Deal-doelstellingen.

## Europese Green Deal-streefdoelen zijn niet geïntegreerd in de GLB-wetgeving

**49** Vijf Green Deal-streefdoelen die relevant zijn voor de landbouw hebben betrekking op het klimaat en het milieu, zoals weergegeven in [figuur 4](#). Wij hebben beoordeeld hoe deze streefdoelen zijn opgenomen in de GLB-wetgeving.

**50** De GLB-wetgeving is ontworpen terwijl de Green Deal in ontwikkeling was (zie [figuur 5](#)). De GLB-wetgeving is in juni 2018 door de Commissie voorgesteld en in december 2021 aangenomen. De [mededeling over de Green Deal](#) werd in december 2019 gepubliceerd. De vier niet-bindende gekwantificeerde streefdoelen van de Green Deal voor het milieu werden in mei 2020 vastgesteld in de “van boer tot bord”-strategie en de EU-biodiversiteitsstrategie. In juli 2021 is de [Europese klimaatwet](#) in werking getreden, waarmee het bindende Green Deal-streefdoel om de uitstoot van broeikasgassen in 2030 met 55 % te verminderen ten opzichte van 1990 wordt ingevoerd.

**51** In de verordening inzake de strategische GLB-plannen wordt vermeld dat de plannen moeten bijdragen aan de Green Deal-streefdoelen<sup>15</sup>, maar zijn geen specifieke vereisten in verband hiermee opgenomen. Zoals blijkt uit verschillende studies<sup>16</sup>, is het belang van de Green Deal-streefdoelen niet weerspiegeld in de nieuwe GLB-wetgeving.

---

<sup>15</sup> Overwegingen 122 en 123, en artikel 109, lid 2, punt a), v), van de [verordening inzake de strategische GLB-plannen](#).

<sup>16</sup> Cuadros-Casanova I. et al., [Opportunities and challenges for Common Agricultural Policy reform to support the European Green Deal](#), januari 2023; Guyomard H. et al., [Research for AGRI Committee — The Green Deal and the CAP: policy implications to adapt farming practices and to preserve the EU’s natural resources](#), Europees Parlement, 2020.

## Bij gebrek aan gekwantificeerde schattingen kon de Commissie de bijdrage van de plannen aan de Europese Green Deal-streefdoelen niet meten

**52** Wij hebben onderzocht hoe de Commissie heeft beoordeeld of de plannen in overeenstemming waren met de Green Deal-streefdoelen voor 2030.

**53** Uit hoofde van de verordening zijn de lidstaten niet verplicht om in hun plannen streefdoelen of geschatte GLB-bijdragen aan de Green Deal op te nemen, en de Commissie heeft hier ook niet om gevraagd. Wat biologische landbouw betreft zijn de lidstaten echter wel wettelijk verplicht om een resultaatindicator te gebruiken aan de hand waarvan de bijdrage van de plannen aan het Green Deal-streefdoel kan worden beoordeeld. Afgezien van biologische landbouw en enkele uitzonderingen (zie [kader 5](#) als voorbeeld), gaven de lidstaten geen schatting van de bijdrage die de plannen zelf zouden leveren aan de Green Deal-streefdoelen (zie [bijlage IV](#)). De vier lidstaten in onze steekproef noemden problemen zoals het ontbreken van gemeenschappelijke definities en methoden voor het maken van dergelijke schattingen.

### Kader 5

#### Bijdrage van de plannen aan een Green Deal-streefdoel

In het Franse plan staat dat volgens schattingen van de onderzoeksorganisatie Citepa de broeikasgasemissies in de landbouw met de maatregelen van het plan in 2030 met 9 % tot 11 % kunnen worden verminderd ten opzichte van het niveau in 2015. Dit zou kunnen worden bereikt door:

- een vermindering van de distikstofoxide-emissies met 10-12 %;
- een vermindering van de methaanemissies met 9-12 %.

**54** De Commissie vroeg de lidstaten om in hun plannen “expliciete nationale waarden” voor de Green Deal-milieudoelstellingen op te nemen, die alle acties van de lidstaten moesten omvatten, niet alleen het GLB. Zoals ook blijkt uit een in opdracht van het Parlement uitgevoerde studie<sup>17</sup>, hebben de meeste lidstaten, ondanks de verzoeken van de Commissie, geen nationale waarden in hun plannen opgenomen, behalve voor biologische landbouw (zie [bijlage IV](#)).

<sup>17</sup> Münch A. et al., 2023, blz. 65.

**55** De lidstaten gaven een kwalitatieve toelichting over de manier waarop hun plannen waren afgestemd op de Green Deal-streefdoelen, met een variërende mate van detail. De Commissie bracht bovendien vier resultaatindicatoren in verband met de milieudoelstellingen van de Green Deal<sup>18</sup> (zie *bijlage V*).

**56** Uit ons onderzoek van de beoordeling van de Commissie over hoe de plannen op de Green Deal-streefdoelen voor 2030 zijn afgestemd, komt naar voren dat de Commissie — behalve voor biologische landbouw — niet in staat is de omvang van de bijdragen van de plannen te meten en dus ook niet kan controleren of deze op de streefdoelen zijn afgestemd.

### **Het behalen van de Green Deal-streefdoelen hangt grotendeels af van acties buiten het GLB**

**57** Om de bijdragen van de plannen aan de Green Deal-streefdoelen te beoordelen, hebben we de streefdoelen voor 2023-2027 onderzocht die zijn vastgesteld voor de verbonden resultaatindicatoren (zie *tabel 1*) en conditionaliteitsvereisten van het GLB. Deze resultaatindicatoren zijn de indicatoren die de Commissie in verband bracht met de Green Deal-streefdoelen (zie paragraaf **55**), plus twee aanvullende resultaatindicatoren, die volgens ons volledig in verband kunnen worden gebracht met de vermindering van broeikasgasemissies.

---

<sup>18</sup> Europese Commissie, *Analysis of links between CAP Reform and Green Deal*, mei 2020.



**Tabel 1 — Resultaatindicatoren voor Green Deal-streefdoelen in de geselecteerde lidstaten**

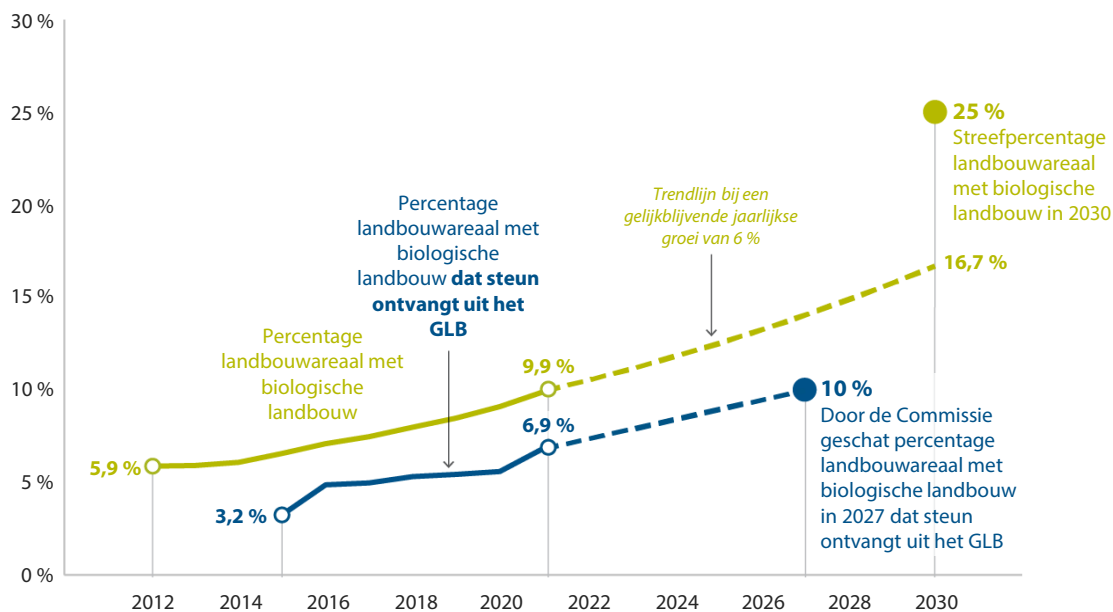
Streefdoelen voor GLB-periode 2023-2027	R.29 — Ontwikkeling van biologische landbouw (% totale landbouwareaal)	R.22 — Duurzaam nutriëntenbeheer (% totale landbouwareaal)	R.24 — Duurzaam en verminderd gebruik van pesticiden (% totale landbouwareaal)	R.34 — Behoud van landschapselementen (% totale landbouwareaal)	R.13 — Lagere emissies in de veehouderijsector (% grootvee-eenheden)	R.14 — Koolstofopslag in bodem en biomassa (% totale landbouwareaal)
Ierland	7,5 %	42,4 %	7,5 %	4,7 %	—	8,9 %
Spanje	5,1 %	5,6 %	4,6 %	0,3 %	0,1 %	32,1 %
Frankrijk	11,7 %	1,1 %	61,1 %	0,3 %	—	26,2 %
Polen	4,5 %	27,0 %	9,4 %	0,2 %	—	38,0 %
<b>EU geaggregeerd</b>	<b>10 %</b>	<b>15,2 %</b>	<b>26,8 %</b>	<b>1,8 %</b>	<b>2,4 %</b>	<b>35,1 %</b>

*Opmerking:* De getoonde streefcijfers zijn de streefcijfers die voortvloeien uit de eerste goedgekeurde plannen en zijn afhankelijk van de maatregelen die elke lidstaat kiest. Deze streefcijfers geven de hoogste mijlpaal aan die is voorzien voor de GLB-periode 2023-2027.

*Bron:* Strategische GLB-plannen.

**58** Voor biologische landbouw heeft de Commissie de streefwaarden van de plannen voor resultaatindicator **R.29** gebruikt om te schatten dat tegen 2027 op 10 % van het landbouwareaal in de EU met behulp van GLB-steun biologische landbouw zal worden toegepast. Ondanks de plannen om in de GLB-periode 2023-2027 het areaal waarvoor steun wordt ontvangen, aanzienlijk te vergroten, lijkt het erg moeilijk om het Green Deal-streefdoel van 25 % biologische landbouw tegen 2030 te halen (zie [figuur 14](#)). Uit ons recente Speciaal verslag 19/2024 over biologische landbouw in de EU bleek dat om dit streefdoel te bereiken het tempo waarmee biologische landbouwpraktijken worden ingevoerd, moet worden verdubbeld. Het **EEA** merkt op dat het “zeer onwaarschijnlijk” is dat het streefcijfer van 25 % in 2030 wordt gehaald.

**Figuur 14 — Aandeel biologische landbouw in het EU-landbouwareaal, 2012-2021, en streefcijfers (tegen 2027 en 2030)**

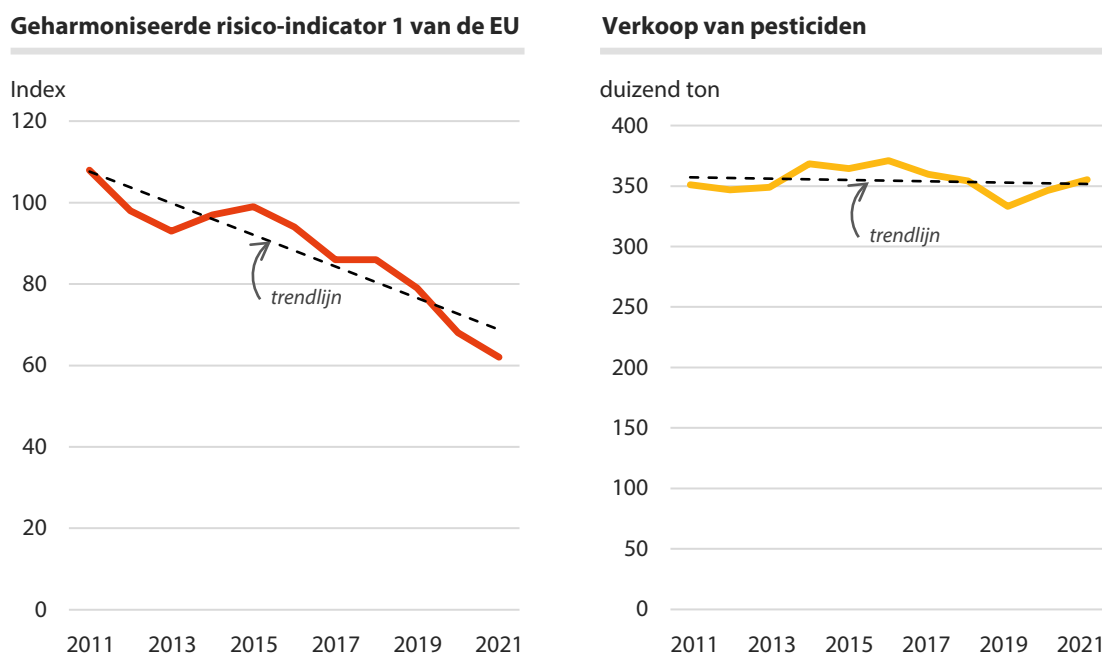


Bron: ERK, op basis van [gegevens van de Commissie](#), [gegevens van Eurostat](#) en de plannen.

**59** Volgens de plannen moet in 2027 op 15,2 % van het landbouwareaal van de EU duurzaam nutriëntenbeheer (resultaatindicator **R.22**) worden toegepast. Dit houdt verband met het Green Deal-streefdoel om het verlies van nutriënten uiterlijk in 2030 met 50 % te verminderen. Conditionaliteit, en in het bijzonder de RBE die de uitvoering van de nitratenrichtlijn afdwingt, is ook relevant voor het bereiken van het Green Deal-streefdoel, maar we hebben onlangs in ons [Speciaal verslag 19/2023](#) geconcludeerd dat er onvoldoende veranderingen zijn aangebracht in de conditionaliteitsregels voor bodembescherming in het GLB voor de periode 2023-2027. Een [recente studie van het EEA](#) stelt dat er sinds 2000 weinig vooruitgang is geboekt op het gebied van de stikstofconcentratie in het grondwater en dat het onwaarschijnlijk maar onzeker blijft dat het weglekken van nutriënten naar het grondwater in 2030 in de hele EU met 50 % zal zijn afgenomen.

**60** Conditionaliteit — met name de RBE's inzake het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en verplichte vruchtwisseling — is relevant voor het Green Deal-streefdoel om het totale risico en het gebruik van pesticiden uiterlijk in 2030 met 50 % te verminderen. De lidstaten zijn ook voornemens om 26,8 % van het landbouwareaal van de EU te reserveren voor duurzaam en verminderd gebruik van pesticiden (resultaatindicator **R.24**). De Commissie meldde dat haar screening van de plannen aan het licht heeft gebracht dat geen enkele ecoregeling prioriteit zou krijgen in gebieden waar veel pesticiden worden gebruikt en het daaraan verbonden risico hoog is<sup>19</sup>. Hoewel de “geharmoniseerde risico-indicator van de EU”, zoals bijgehouden door Eurostat, een voortdurende vooruitgang laat zien (zie [figuur 15](#)), hebben we eerder in ons [Speciaal verslag 05/2020](#) gemeld dat de methode de risicovermindering bij het gebruik van pesticiden overschat. In werkelijkheid is de verkoop van pesticiden (in ton) sinds 2011 relatief constant gebleven (zie [figuur 15](#)). De aankondiging dat het voorstel voor een [verordening over duurzaam gebruik van pesticiden](#) zal worden ingetrokken (zie paragraaf [07](#)), vormt een verdere uitdaging voor het behalen van het Green Deal-streefdoel.

**Figuur 15 — Indicator voor het gebruik en het risico van pesticiden en de verkoop van pesticiden in de EU-27 (2011-2021)**



Bron: Europese Commissie, op basis van gegevens van Eurostat, en [gegevens van Eurostat](#).

<sup>19</sup> Europese Commissie, [Mapping and analysis of the CAP Strategic Plans: Assessment of joint efforts for 2023-2027](#), november 2023, blz. 561.

**61** De verwezenlijking van het Green Deal-streefdoel om 10 % van het areaal toe te wijzen aan diversiteitsrijke landschapselementen (inclusief bepaalde braakliggende gronden) zal grotendeels afhangen van het feit of veel verder wordt gegaan dan het minimumareaal dat wordt vereist door GLMC 8 (4 %), waarvan de verplichtingen worden versoepeld (zie paragraaf 46). De ecoregelingen en de maatregelen voor plattelandontwikkeling in de plannen zijn gericht op het behoud van landschapselementen op 1,8 % van het landbouwareaal van de EU (resultaatindicator R.34). In haar brieven met opmerkingen aan [Spanje](#), [Frankrijk](#) en [Polen](#) merkte de Commissie op dat hun streefdoelen voor deze indicator te laag waren. Desondanks zijn deze in de definitieve plannen nog lager als gevolg van factoren zoals aanvankelijke overschattingen. De Commissie bevestigt dat de streefdoelen in de plannen in sommige gevallen beperkt lijken<sup>20</sup> als het gaat om het beschermen van de biodiversiteit en erkent dat de “inspanningen meer aandacht verdienen”<sup>21</sup> om de aanwezigheid van diversiteitsrijke landschapselementen te vergroten.

**62** Wat betreft klimaatmitigatie bevatten de plannen maatregelen om broeikasgasemissies te bestrijden, zowel door emissies aan de bron te verminderen (**R.13**) als door koolstofputten te stimuleren (**R.14**). Uit het geaggregeerde streefdoel van de EU voor **R.13** blijkt dat maatregelen ter verlaging van de emissies in de veehouderijsector slechts moeten worden toegepast op 2,4 % van de veehouderij in de EU, die alleen al verantwoordelijk is voor 58 % van de emissies van de landbouw. De lidstaten haalden redenen aan zoals de moeilijkheid om interventies te ontwerpen die gekoppeld zijn aan de grootte van de veestapel, of om de resultaten te berekenen en erover te rapporteren. [Volgens het EEA](#) zijn van de landbouwsector aanzienlijke extra inspanningen nodig, gezien de beperkte vooruitgang in de afgelopen jaren.

---

<sup>20</sup> Europese Commissie, [Assessment of joint efforts for 2023-2027: executive summary](#), november 2023, blz. 5.

<sup>21</sup> Europese Commissie, [verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: “Samenvatting van de strategische GLB-plannen voor 2023-2027: gezamenlijke inspanning en collectieve ambitie”](#), november 2023, blz. 8.

**63** Wat betreft koolstofopslag is het geaggregeerde streefdoel van de EU voor **R.14** 35 % (het percentage van het beschikbare land waar acties zullen worden uitgevoerd). Wat de geselecteerde lidstaten betreft, beoordeelde de Commissie het streefcijfer van Ierland (8,9 %) als laag, maar Ierland heeft het niet gewijzigd. De nieuwe conditionaliteitsvereisten — met name GLMC 2 inzake de bescherming van veengebieden — zullen, na de toegestane uitvoeringstermijn (zie paragraaf 39), ook bijdragen aan maatregelen voor koolstofopslag. Het EEA stelt dat broeikasgasprognoses zoals ingediend door de lidstaten in maart 2023 een verdere toename van de koolstofput voorzien, maar niet met een groeipercentage dat het mogelijk maakt het streefcijfer uiterlijk in 2030 te bereiken.

**64** In haar verslag van 2023 over “gezamenlijke inspanningen” stelt de Commissie dat de plannen voor biologische landbouw aanzienlijk bijdragen aan de Green Deal-streefdoelen en dat de plannen voor de andere streefdoelen “een goed potentieel” laten zien<sup>22</sup>. In studies<sup>23</sup> is erop gewezen dat de huidige opzet van het GLB mogelijk niet voldoende is om de streefdoelen te halen, hetgeen wordt bevestigd door onze analyse van de plannen. Ons algemene oordeel is dat de plannen weliswaar enigszins bijdragen aan de Green Deal-streefdoelen, maar dat de verwezenlijking ervan grotendeels afhangt van acties buiten het GLB.

### **Bepaalde landbouwpraktijken die voor de Green Deal-doelen essentieel zijn, kwamen in de vier geselecteerde plannen onvoldoende aan bod**

**65** Hoewel in de plannen het ontwerp van het beleid voor de periode 2023-2027 wordt uiteengezet, zijn de klimaat- en milieu-uitdagingen voor de landbouw van langdurige aard. De Green Deal stelt dat plannen “moeten leiden tot de toepassing van duurzame praktijken”. De Commissie en deskundigen hebben verschillende essentiële praktijken aangewezen, waarvan er veel door de Commissie werden genoemd bij het opstellen van de plannen. We hebben onderzocht of de vier plannen in onze steekproef deze praktijken bevorderden.

---

<sup>22</sup> Europese Commissie, [verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: “Samenvatting van de strategische GLB-plannen voor 2023-2027: gezamenlijke inspanning en collectieve ambitie”](#), november 2023, blz. 6-9.

<sup>23</sup> OESO, [Policies for the Future of Farming and Food in the European Union](#), OECD Agriculture and Food Policy Reviews, oktober 2023, blz. 11; Pe’er et al., [How can the European Common Agricultural Policy help halt biodiversity loss? Recommendations by over 300 experts](#), juni 2022; Cuadros-Casanova I. et al., [Opportunities and challenges for Common Agricultural Policy reform to support the European Green Deal](#), januari 2023.

**66** We stelden vast dat bepaalde essentiële praktijken inderdaad deel uitmaken van de plannen, bijvoorbeeld extensieve begrazing, mestbeheer, precisielandbouw, dekgewassen, beperkte grondbewerking en acties in verband met behoud van biodiversiteit. Sommige andere essentiële praktijken komen echter nauwelijks aan bod in de vier door ons beoordeelde plannen, zoals hieronder wordt weergegeven.

**67** De uitstoot van methaan uit darmgisting is verantwoordelijk voor bijna de helft van de totale broeikasgasemissies in de landbouw<sup>24</sup>. In de vier plannen wordt deze uitstoot echter door zeer weinig interventies aangepakt (zie paragraaf 62). Het herstel van veengebieden wordt ook gezien als een effectieve manier om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen, zoals we hebben gemeld in ons [Speciaal verslag 16/2021](#). Ierland en Polen hebben grote veengebieden, maar de plannen bevatten nauwelijks maatregelen voor het herstel hiervan.

**68** In een [JRC-studie uit 2020](#) wordt verwezen naar andere maatregelen om de klimaatverandering aan te pakken, zoals het gebruik van anaerobe vergisters om biogas uit mest te produceren of nitrificatieremmers, die de uitstoot van broeikasgassen en nitraatverliezen verminderen. Twee van de vier lidstaten in onze steekproef hadden in hun plannen duidelijke acties (Polen) of opties (Spanje) met betrekking tot anaerobe vergisters opgenomen. In geen van de plannen werden expliciet maatregelen met betrekking tot nitrificatieremmers genoemd.

**69** In de [EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering](#) wordt opgemerkt dat “de frequentie en de ernst van extreme klimaat- en weerfenomenen [toenemen]” en dat het overschakelen op gewassen die beter bestand zijn tegen droogte een belangrijke relevante praktijk is. Spanje heeft één maatregel gepland die droogtebestendige gewassen omvat, maar alleen als optie, terwijl we in de overige drie plannen in onze steekproef geen specifieke maatregelen ter ondersteuning van deze praktijk hebben gevonden. In sommige gevallen vertrouwen de plannen op investeringen in irrigatie-infrastructuur, waarvan de doeltreffendheid voor het verminderen van het totale waterverbruik onduidelijk is<sup>25</sup>. In het verslag “gezamenlijke inspanningen” wordt erkend dat meer aandacht had kunnen worden besteed aan de omschakeling naar teeltpatronen die beter bestand zijn tegen droogte<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Europees Milieuagentschap, oktober 2023.

<sup>25</sup> Speciaal verslag 20/2021 van de ERK, paragrafen 77 en 78; OESO (2023), [Policies for the Future of Farming and Food in Spain, OECD Agriculture and Food Policy Reviews](#), juni 2023.

<sup>26</sup> Europese Commissie, [Mapping and analysis of the CAP Strategic Plans: Assessment of joint efforts for 2023-2027](#), november 2023, blz. 553.

**70** Het koppelen van betalingen aan een combinatie van aanpassingspraktijken wordt ook erkend als beter geschikt om het hoofd te bieden aan extreme klimaatgebeurtenissen, maar de meeste van de 28 plannen<sup>27</sup> — waaronder drie van de vier lidstaten in onze steekproef — hanteren een eenvoudigere aanpak voor ecoregelingen. Polen daarentegen heeft een ecoregeling ingevoerd waarbij landbouwers worden beloond wanneer zij verschillende praktijken combineren.

**71** Agrobosbouw is goed voor de biodiversiteit en voor klimaatadaptatie<sup>28</sup>. Drie van de vier plannen bevatten interventies die specifiek gericht zijn op agrobosbouw, maar de bestreken oppervlakte is ofwel onbekend (Frankrijk) of verwaarloosbaar (Polen en Spanje), bijvoorbeeld slechts 0,03 % van de landbouwgrond in Polen.

**72** De plannen bevatten gunstige acties voor de biodiversiteit op het niveau van het landbouwbedrijf. Ruimtelijke coördinatie van de acties van landbouwers wordt echter beschouwd als een efficiëntere manier om een groter milieueffect te bereiken dan ongecoördineerde afzonderlijke praktijken op bedrijfsniveau<sup>29</sup>. In het algemeen is de samenwerking in de plannen nog onderontwikkeld, zoals de Commissie heeft erkend in haar [verslag over de gezamenlijke inspanningen van de plannen](#).

## **Het monitoringkader is verbeterd, maar er ontbreken belangrijke elementen om de groene prestaties van het GLB te kunnen beoordelen**

**73** In dit deel richten we ons op het monitoringkader voor het GLB voor de periode 2023-2027 dat van toepassing is op het klimaat en het milieu. We controleerden of:

- o het in de verordening vastgestelde kader duidelijke GLB-doelstellingen en relevante indicatoren bevat;
- o de plannen dit kader op consistente wijze weerspiegelen en of er coherente verbanden bestaan tussen indicatoren en doelstellingen.

---

<sup>27</sup> Devot A. et al., [Research for AGRI committee, The impact of extreme climate events on agriculture production in the EU](#), Europees Parlement, april 2023, blz. 64.

<sup>28</sup> DG EPRS, [Agroforestry in the European Union](#), juni 2020.

<sup>29</sup> Pe'er et al., [How can the European Common Agricultural Policy help halt biodiversity loss? Recommendations by over 300 experts](#), juni 2022.

## Een vereenvoudigd monitoringkader, maar de doelstellingen zijn niet duidelijk genoeg en de indicatoren zijn gericht op outputs in plaats van resultaten

**74** We hebben gekeken naar de algemene en specifieke doelstellingen, en de indicatoren in de GLB-wetgeving om te beoordelen of deze het mogelijk maken om te rapporteren over de groene prestaties van het GLB. In het GLB voor de periode 2023-2027 worden specifieke doelstellingen en indicatoren voor beide pijlers geharmoniseerd, hetgeen een vereenvoudigde structuur tot stand brengt vergeleken met de vorige periode.

**75** Zoals echter in ons [Advies nr. 7/2018](#) werd opgemerkt, zijn de specifieke doelstellingen zelf, met inbegrip van die met betrekking tot het klimaat en het milieu, niet duidelijk omschreven (bijv. bijdragen aan de mitigatie van en aanpassing aan de klimaatverandering, alsook duurzame energie), noch gekoppeld aan gekwantificeerde streefdoelen. Deze uitdagingen maken het moeilijk om de verwezenlijking van de specifieke doelstellingen te controleren.

**76** We hebben eerder in ons [Advies nr. 7/2018](#) gemeld dat als doelstellingen op hoog niveau onvoldoende gericht zijn, dit het operationele succes kan belemmeren, en dat duidelijke en specifieke doelstellingen het uitgangspunt moeten zijn voor een doeltreffend prestatiegericht systeem. In recente studies in opdracht van de commissie AGRI van het Europees Parlement werd ook geconcludeerd dat de specifieke doelstellingen van het GLB op EU-niveau niet zijn gekwantificeerd<sup>30</sup>.

**77** Bovendien geven, zoals in ons [advies](#) werd opgemerkt, de meeste gangbare resultaatindicatoren in werkelijkheid de output weer, zoals het percentage areaal, het aantal dieren of de landbouwbedrijven die onder interventies vallen, maar meten ze niet de effecten van de interventies zelf. Zo geeft R.14 het aandeel weer van het landbouwareaal dat valt onder ondersteunende verbintenissen om emissies te beperken of koolstofopslag te behouden of te verbeteren. Dit zegt echter niets over de doeltreffendheid van de uitgevoerde acties.

---

<sup>30</sup> Münch A. et al., 2023.

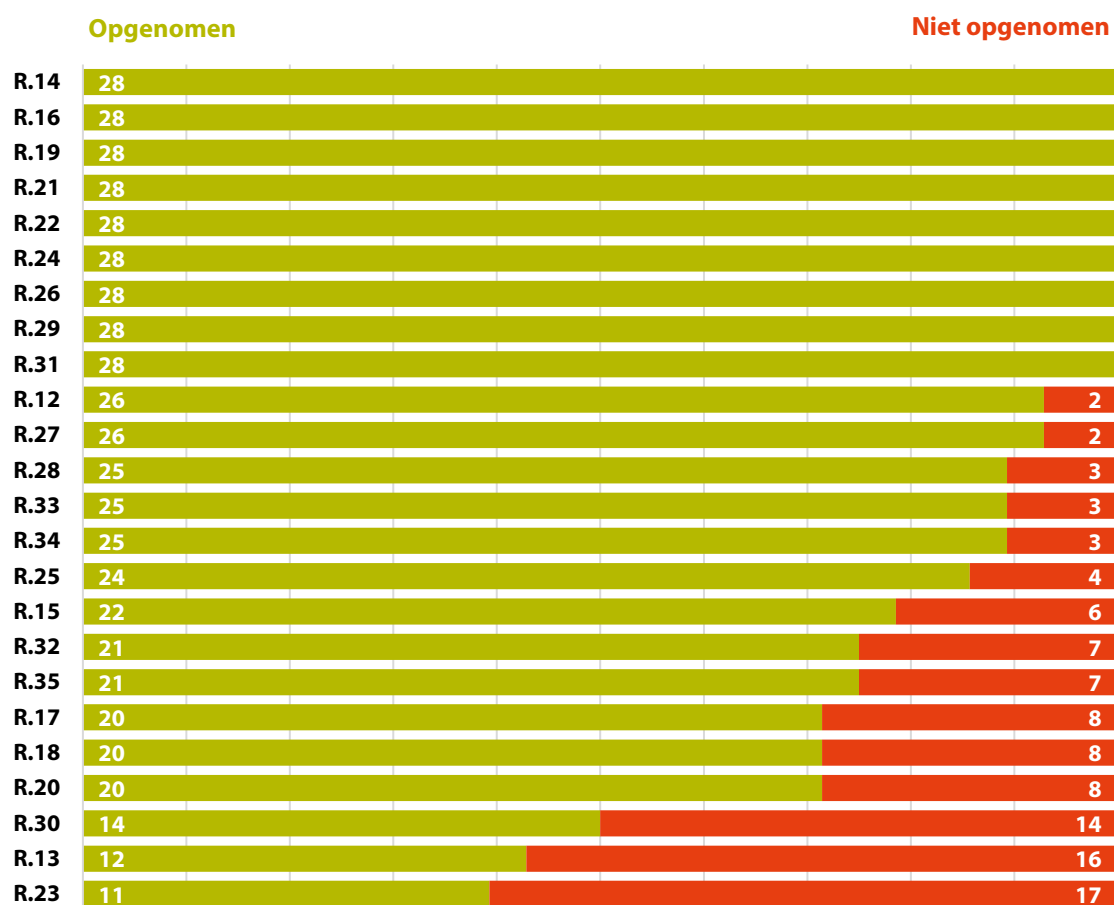


## In sommige plannen ontbreken belangrijke resultaatindicatoren en koppelingen met specifieke doelstellingen lopen sterk uiteen

**78** De lidstaten kregen enige flexibiliteit bij het toepassen van het monitoringkader in hun plannen. We onderzochten hoe de Commissie controleerde of de klimaat- en milieu-indicatoren consistent waren met de behoeftanalyses, de specifieke doelstellingen en de bijbehorende interventies van de lidstaten.

**79** We ontdekten dat de in de plannen opgenomen indicatoren aanzienlijk verschilden tussen de lidstaten (zie [figuur 16](#)). In totaal werden 9 van de 24 klimaat- en milieu-indicatoren door alle lidstaten geselecteerd.

**Figuur 16 — In de plannen opgenomen resultaatindicatoren met betrekking tot het klimaat en het milieu**



*Opmerking:* België diende één plan in voor Wallonië en een ander voor Vlaanderen.

*Bron:* ERK.

**80** Elk van de vier door ons geselecteerde lidstaten stelde belangrijke prioriteiten voor hun specifieke behoeften vast, gebaseerd op specifieke doelstellingen. Ze namen echter niet elke indicator die relevant was voor die prioriteiten in hun definitieve plannen op, aangezien ze geen interventies ontwierpen met behulp van relevante indicatoren. Zo namen Ierland, Frankrijk en Polen, hoewel ze de vermindering van broeikasgasemissies als prioriteit aanmerkten, R.13 (Lagere emissies in de veehouderijsector) niet op, omdat deze indicator alleen bedoeld is voor interventies die verband houden met het aantal stuks vee, en zij moeilijkheden ondervonden met het ontwerpen van die interventies (zie paragraaf 62). Spanje noemt de goede toestand van de waterkwantiteit en -kwaliteit als prioriteit, maar heeft indicator R.23 (Duurzaam watergebruik) niet opgenomen. Deze indicator is alleen bedoeld voor gebiedsgerichte interventies, terwijl de geplande bijdragen voor duurzaam waterbeheer in het Spaanse plan grotendeels afkomstig zijn van investeringen, die geen specifieke indicator voor watergebruik hebben.

**81** Van de 24 milieu- en klimaatgerelateerde resultaatindicatoren zijn er slechts 13 verplicht voor de prestatie-evaluatie van de Commissie, die zij gebruikt om de voortgang te volgen, om corrigerende maatregelen te verzoeken of uiteindelijk betalingen te verlagen of op te schorten (zie *bijlage VI*). De Commissie was aanvankelijk van plan om alle 24 indicatoren te gebruiken voor de prestatie-evaluatie, maar tijdens het wetgevingsproces werd dit aantal teruggebracht tot 13. Van die 13 zijn er slechts 7 door alle lidstaten geselecteerd. Het lagere aantal indicatoren vormt een belemmering voor een zinvolle prestatie-evaluatie en zou kunnen leiden tot een inconsistente behandeling van lidstaten.

**82** Wij hebben ook bekeken hoe de lidstaten de 24 resultaatindicatoren hebben gekoppeld aan de specifieke doelstellingen. De koppelingen zijn bedoeld om oorzaak-gevolgrelaties in kaart te kunnen brengen. We vonden een grote mate van variatie in de koppelingen die de lidstaten maakten. Dit kan het moeilijk maken om de bijdrage van de plannen tot het behalen van specifieke doelstellingen op EU-niveau te volgen.

## Conclusies en aanbevelingen

**83** Wij concluderen dat de plannen voor de periode 2023-2027 groener zijn dan in de vorige periode van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). De nieuwe plannen zijn echter niet in overeenstemming met de ambities van de EU voor het klimaat en het milieu en belangrijke elementen voor het beoordelen van groene prestaties ontbreken.

**84** De groene architectuur van de verordening inzake de strategische GLB-plannen maakt een grotere milieu- en klimaatambitie in het GLB mogelijk. Met het nieuwe conditionaliteitssysteem wordt het systeem van randvoorwaarden en vergroening van het vorige GLB uitgebreid en versterkt. Voortbouwend op deze versterkte vereisten zijn er ecoregelingen en interventietypes voor plattelandsontwikkeling ingevoerd. Deze regelingen en types belonen praktijken die gunstig zijn voor het klimaat en het milieu (paragrafen [23-27](#)).

**85** Het GLB 2023-2027 biedt de lidstaten veel flexibiliteit om de groene architectuur in hun plannen te weerspiegelen. De Commissie had als rol ervoor te zorgen dat de plannen “meer ambitie” zouden tonen, en zij streefde naar een aanzienlijke toename. De Commissie maakte opmerkingen over de ontwerpplannen. De vier lidstaten in onze steekproef reageerden op alle opmerkingen van de Commissie, hoewel ze de suggesties van de Commissie vaak slechts gedeeltelijk opvolgden of uitlegden waarom ze in wezen bij hun oorspronkelijke voorstel bleven. In veel gevallen verwezen ze naar aanvullend nationaal beleid waarover de Commissie geen controle heeft (paragrafen [28-35](#)).

**86** De manier waarop de groene architectuur wordt vertaald in de plannen bepaalt hoe ambitieus deze zijn. Voor het nieuwe conditionaliteitssysteem maakten alle lidstaten gebruik van vrijstellingen voor goede landbouw- en milieucondities. Verder stelden 16 lidstaten de eis om veengebieden en wetlands te beschermen uit door gebruik te maken van de opties die zijn voorzien in de verordening inzake de strategische GLB-plannen. Bovendien benutten de lidstaten soms niet het volledige potentieel van de goede landbouw- en milieucondities. De vrijwillige ecoregelingen en maatregelen voor plattelandsontwikkeling leiden vaak niet tot een verandering van bestaande praktijken. Over het geheel genomen blijkt uit onze analyse dat de definitieve plannen geen wezenlijke toename van groene ambities laten zien ten opzichte van de voorgaande periode (paragrafen [36-45](#)).

**87** Hoewel de plannen enkele belangrijke praktijken bevatten die gericht zijn op het aanpakken van klimaat- en milieu-uitdagingen op lange termijn, zijn enkele andere belangrijke praktijken onvoldoende opgenomen in de vier plannen in onze steekproef (paragrafen [65-72](#)).

**88** Het daadwerkelijke effect van de plannen op het klimaat en het milieu wordt beïnvloed door de recente maatregelen die de Commissie heeft ingevoerd in reactie op de verzoeken van landbouwers en hangt ook af van de mate waarin landbouwers gebruikmaken van vrijwillige regelingen (paragrafen [42-47](#)).

## **Aanbeveling 1 — Bevorder de uitwisseling van “groene” goede praktijken in de plannen**

---

Om het gebruik van goede praktijken in de plannen uit te breiden, moet de Commissie de uitwisseling bevorderen van goede praktijken op het gebied van ecoregelingen en van belangrijke praktijken en benaderingen om de klimaat- en milieu-uitdagingen op lange termijn beter aan te pakken.

**Streefdatum voor de uitvoering: 2025**

**89** Ondanks het belang van de Green Deal voor de Commissie hebben we vastgesteld dat de plannen niet goed zijn afgestemd op de doelstellingen en streefdoelen van de Green Deal. Dit bevestigt het standpunt van belanghebbenden dat het GLB en de Green Deal onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. In de verordening inzake de strategische GLB-plannen wordt naar enkele doelstellingen van de Green Deal verwezen, maar zijn geen specifieke streefdoelen opgenomen die in het kader van het GLB moeten worden bereikt (paragrafen [49-51](#)).

**90** Bovendien zijn de lidstaten uit hoofde van de verordening niet verplicht om Green Deal-streefdoelen of geraamde GLB-bijdragen daaraan in hun plannen op te nemen. Op enkele uitzonderingen na hebben de lidstaten geen streefdoelen of schattingen in hun plannen verstrekt, deels vanwege het ontbreken van gemeenschappelijke definities en methoden (paragrafen [52](#) en [53](#)). Derhalve kon de Commissie niet meten — behalve voor de toename van biologisch bebouwde grond — in welke mate de plannen bijdroegen aan de streefdoelen van de Green Deal. Uit onze analyse blijkt dat het behalen van deze streefdoelen grotendeels afhangt van acties buiten het GLB (paragrafen [54-64](#)).

## Aanbeveling 2 — Schat de bijdrage van het GLB aan de milieu- en klimaatdoelstellingen van de Green Deal in

---

In haar uiterlijk op 31 december 2025 in te dienen verslag aan het Europees Parlement en de Raad over de bijdrage van de plannen aan de milieu- en klimaatverbintenissen van de Unie, moet de Commissie gekwantificeerde schattingen opnemen van de bijdrage van de plannen aan de Green Deal-streefdoelen.

### **Streefdatum voor de uitvoering: 2025**

**91** Zonder nadere omschrijving van “meer ambitie” of het gebruik van een transparante en meetbare reeks criteria kon de Commissie het niveau van milieu- en klimaatambitie in de plannen niet aantonen, ondanks haar uitgebreide kwalitatieve beoordeling voorafgaand aan de goedkeuring van de plannen (paragrafen [28-30](#)).

**92** Ten aanzien van de beoordeling van de prestaties constateerden we dat het nieuwe monitoringkader voor klimaat- en milieudoelstellingen weliswaar een verbetering is qua coherentie, maar dat dit kader de nodige elementen ontbeert om de prestaties doeltreffend te kunnen volgen. De specifieke doelstellingen zijn niet duidelijk genoeg en de meeste gangbare resultaatindicatoren geven in feite de output weer. Belangrijke resultaatindicatoren — die de hoge prioriteiten van de lidstaten weerspiegelen of nodig zijn voor de prestatie-evaluatie — ontbreken in bepaalde plannen, en de koppelingen met specifieke doelstellingen lopen sterk uiteen. Deze uitdagingen voor het meten van de prestaties maken het moeilijk om de resultaten van het GLB tijdens de periode 2023-2027 aan te tonen (paragrafen [73-82](#)).

### **Aanbeveling 3 — Versterk het toekomstige GLB-monitoringkader voor het klimaat en het milieu**

---

Bij het opstellen van haar voorstel voor het GLB na 2027 moet de Commissie, zoals uiteengezet in het verslag, rekening houden met de noodzaak om:

- te beoordelen welke klimaat- en milieudoelen van de EU kunnen worden opgenomen in gekwantificeerde streefdoelen voor het GLB, en hoe;
- te verduidelijken hoe deze streefdoelen zullen worden gebruikt als criteria voor de beoordeling van de GLB-programmeringsdocumenten van de lidstaten;
- resultaatindicatoren vast te stellen om de voortgang ten opzichte van deze streefdoelen te monitoren.

**Streefdatum voor de uitvoering: 2027**

Dit verslag werd door kamer I onder leiding van mevrouw Joëlle Elvinger, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 10 juli 2024.

*Voor de Rekenkamer*

Tony Murphy  
*President*

# Bijlagen

## Bijlage I — GLMC's en RBE's — overeenkomsten tussen perioden

	2014-2020	2023-2027
Uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen (RBE's)		
	RBE's	Dezelfde RBE's + nieuwe RBE 1 over de waterrichtlijn en RBE 8 over het gebruik van pesticiden — RBE's over identificatie van dieren en dierenwelzijn
Goede landbouw- en milieuocondities (GLMC's)		
Klimaatverandering	Vergroening. Het door de landbouwers opgegeven aandeel blijvend grasland ten opzichte van het totale landbouwareaal daalt niet meer dan 5 % ten opzichte van een referentieaandeel in 2015	GLMC 1. Het percentage blijvend grasland ten opzichte van het totale landbouwareaal op nationaal, regionaal, subregionaal niveau of op het niveau van groepen bedrijven of individuele bedrijven daalt niet meer dan 5 % ten opzichte van het percentage in 2018
		GLMC 2. Bescherming van wetlands en veengebieden
	GLMC 6. Handhaving van organisch bodemmateriaal, inclusief een verbod op het verbranden van stoppels	GLMC 3. Verbod op het verbranden van stoppels
Water en bodem	GLMC 1. Aanleg van bufferstroken langs waterlopen	GLMC 4. Aanleg van bufferstroken langs waterlopen
	GLMC 2. Vergunningsprocedures voor het gebruik van water voor irrigatie.	Geïntegreerd in de nieuwe RBE 1
	GLMC 3. Bescherming van grondwater tegen verontreiniging	Geïntegreerd in de nieuwe RBE 1
	GLMC 4. Bodembedekking	GLMC 6. Minimale bodembedekking om in de meest kwetsbare perioden kale grond te voorkomen
	GLMC 5. Grondbeheer om erosie te beperken	GLMC 5. Bodembewerkingsbeheer, ter vermindering van het risico van bodemdegradatie en erosie, onder meer door rekening te houden met de helling
	Vergroening. Gewasdiversificatie (bij meer dan 10 ha en waar minder dan 75 % bedekt is met gras)	GLMC 7. Vruchtwisseling op bouwland
Biodiversiteit	Vergroening. 5 % van de ecologische aandachtsgebieden (EAG's) in bouwland (bij meer dan 15 ha en waar minder dan 75 % bedekt is met gras)	GLMC 8.1. 4 % van de gebieden met niet-productieve elementen (bij meer dan 10 ha en waar minder dan 75 % bedekt is met gras). Opties om te kiezen voor 3 % door productieve oppervlakten op te nemen tot een totaal van 7 %
	GLMC 7. Instandhouding van landschapselementen, verbod op het snoeien van heggen en bomen in de vogelbroedperiode, maatregelen om invasieve plantensoorten te voorkomen (facultatief)	GLMC 8.2. Instandhouding van landschapselementen, verbod op het snoeien van heggen en bomen in de vogelbroedperiode, maatregelen om invasieve plantensoorten te voorkomen (facultatief)
	Vergroening. Verbod op het omzetten en omploegen van blijvend grasland dat gelegen is in gebieden die door de lidstaten zijn aangewezen als ecologisch kwetsbaar in Natura 2000 en, indien van toepassing, in gebieden buiten Natura 2000	GLMC 9. Verbod op het omzetten en ploegen van blijvend grasland dat is aangewezen als ecologisch kwetsbaar in Natura 2000-gebieden

Bron: ERK. Overzicht gebaseerd op Guyomard H. et al., [How the Green Architecture of the 2023-2027 Common Agricultural Policy could have been greener](#) (2023).

## Bijlage II — Belangrijkste wijzigingen in de GLMC-vereisten voor de vier plannen in onze steekproef

GLMC	Ierland	Spanje	Frankrijk	Polen
GLMC 1. Aandeel blijvend grasland	Geldt ook voor biologische en kleine landbouwers. Aangescherpte regels voor voorafgaande vergunningverlening en sancties	Aandeel vastgesteld op regionaal niveau (voorheen nationaal). Vergunning wanneer de daling tussen 4 % en 5 % ligt (voorheen tussen 4,5 % en 5 %). Geldt ook voor biologische en kleine landbouwers	Vergunning noodzakelijk wanneer de daling tussen 2 % en 5 % ligt (voorheen tussen 2,5 % en 5 %). Geldt ook voor biologische en kleine landbouwers	Geldt ook voor biologische en kleine landbouwers
GLMC 2. Bescherming van wetlands en veengebieden	Begint in 2025. Voorwaarden nog niet vastgesteld	Begint in 2024. Verbod op drainage, omzetting in bouwland en ploegen van blijvend grasland. Op bouwland alleen oppervlakkige grondbewerking toegestaan	Begint in 2025. Voorwaarden nog niet vastgesteld	Begint in 2025. Voorwaarden nog niet vastgesteld
GLMC 3. Verbod op het verbranden van stoppels	Geen grote wijzigingen	Geen grote wijzigingen	Geen grote wijzigingen	Geen grote wijzigingen
GLMC 4. Bufferstroken langs waterlopen	Breedte verhoogd van 2 naar 3, 4 of 6 m	De breedte is in sommige regio's vergroot (minimaal 5 meter) en de strook moet begroeid zijn met gras. Sommige onoverdekte irrigatiekanalen zijn hierin opgenomen	De breedte is gehandhaafd (minimaal 5 meter), maar de strook moet begroeid zijn met gras. Sommige irrigatiekanalen zijn hierin opgenomen	De bufferzone is 3 m en geldt nu voor alle meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen
GLMC 5. Bodembewerkingsbeheer	Graslandpercelen met een helling van meer dan 20 % toegevoegd  De GLMC is meer tijdgebonden	De oppervlakte wordt uitgebreid (de toepasselijke helling gaat van 15 % naar 10 %)	Geen wijzigingen	De oppervlakte wordt uitgebreid (de toepasselijke helling gaat van 36 % naar 14 %)
GLMC 6. Bodembedekking	De GLMC is meer tijdgebonden en bevat bepalingen die in 2014-2020 onder een andere GLMC vielen (minimaal grondbeheer)	Verticale grondbewerking is niet toegestaan en de periode van kale grond is beperkt	De verplichting geldt nu ook voor gebieden buiten voor nitraten kwetsbare gebieden	De minimumoppervlakte van de bodem die moet worden bedekt, is 80 % (voorheen 30 %). Dit geldt nu voor het hele land



GLMC	Ierland	Spanje	Frankrijk	Polen
GLMC 7. Vruchtwisseling	Eens in de vier jaar vruchtwisseling van hoofdgewas op perceelniveau in combinatie met gewasdiversificatie	Rotatie op perceelniveau minstens om de vier jaar of secundair gewas elk jaar. Aangevuld met strengere diversificatie Aangevuld met strengere diversificatie	Op bedrijfsniveau, 35 % jaarlijkse rotatie of elk jaar secundaire gewassen; op perceelniveau, rotatie van hoofdgewas over vier jaar of secundaire gewassen elk jaar	Ten minste 40 % van het bouwland van het bedrijf moet jaarlijks worden geroteerd. Hetzelfde hoofdgewas mag niet meer dan drie jaar op het perceel blijven. Diversificatie vult rotatie aan en is strenger
GLMC 8. Biodiversiteitsgebieden	Uitgebreid naar biologische landbouwers. Biedt de optie van alleen niet-productieve elementen. Geldt ook voor blijvend grasland	Uitgebreid naar biologische landbouwers. Biedt de optie van niet-productieve elementen of een combinatie van niet-productieve en productieve elementen	Uitgebreid naar biologische landbouwers. Biedt de optie van niet-productieve elementen of een combinatie van niet-productieve en productieve elementen	Uitgebreid naar biologische landbouwers. Biedt de optie van niet-productieve elementen of een combinatie van niet-productieve en productieve elementen
GLMC 9. Kwetsbaar blijvend grasland	Geen grote wijzigingen	Geen grote wijzigingen	Beschermd gebied uitgebreid	Beschermd gebied uitgebreid

Bron: ERK.

## **Bijlage III — Overzicht van eerdere controlewerkzaamheden van de ERK**

Jaarverslag 2014, hoofdstuk 3 — Resultaten behalen met de EU-begroting

Speciaal verslag nr. 21/2017 — Vergroening

Speciaal verslag nr. 33/2018 — Bestrijding van woestijnvorming in de EU

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

Verslag betreffende de prestaties van de EU-begroting — Stand van zaken eind 2019 — Hoofdstuk 4

Speciaal verslag nr. 18/2019 — De uitstoot van broeikasgassen in de EU

Evaluatie nr. 01/2020 — Het traceren van klimaatuitgaven in de EU-begroting

Speciaal verslag 05/2020 — Duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen

Speciaal verslag 13/2020 — Biodiversiteit op landbouwgrond

Speciaal verslag 16/2021 — Het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het klimaat

Speciaal verslag 20/2021 — Duurzaam watergebruik in de landbouw

Speciaal verslag 09/2022 — Klimaatuitgaven in de EU-begroting 2014-2020

Speciaal verslag 18/2023 — De klimaat- en energiedoelstellingen van de EU

Speciaal verslag 19/2023 — Inspanningen van de EU om te komen tot duurzaam bodembeheer

Speciaal verslag 19/2024 — Biologische landbouw in de EU

## Bijlage IV — Opname in de plannen van nationale waarden voor Green Deal-streefdoelen en van de geschatte bijdrage van de plannen aan die streefdoelen

	Biologische landbouw	Nutriëntenverlies	Pesticiden	Diversiteitsrijke landschapselementen	Broeikasgasemissies (landbouw)
België (VL)	P	—	—	—	—
België (WA)	NW & P	—	—	—	NW
Bulgarije	NW & P	—	—	—	—
Tsjechië	P	—	—	—	—
Denemarken	NW & P	—	—	—	NW
Duitsland	NW & P	—	—	—	NW
Estland	P	—	—	—	—
Ierland	NW & P	NW	—	NW	NW & P
Griekenland	P	—	—	—	—
Spanje	NW & P	—	—	—	NW
Frankrijk	NW & P	P	NW	—	P
Kroatië	NW & P	—	—	—	—
Italië	NW & P	—	—	—	—
Cyprus	NW & P	—	—	—	—
Letland	NW & P	—	P	—	—
Litouwen	NW & P	—	—	NW	—
Luxemburg	NW & P	—	NW	—	NW
Hongarije	NW & P	—	—	—	—
Malta	NW & P	NW	NW	NW	—
Nederland	P	—	—	—	—
Oostenrijk	NW & P	—	—	NW	—
Polen	NW & P	—	NW	NW	—
Portugal	P	—	—	—	—
Roemenië	P	—	—	—	—
Slovenië	NW & P	—	—	—	NW
Slowakije	NW & P	—	NW	NW	—
Finland	NW & P	—	—	—	—
Zweden	NW & P	—	—	—	—

*Opmerking:* “NW” betekent dat het GLB-plan een nationale waarde voor een Green Deal-streefdoel bevat. “P” betekent dat het GLB-plan de geschatte bijdrage aan een Green Deal-streefdoel bevat. “—” betekent dat het GLB-plan noch een nationale waarde noch een geschatte bijdrage door het plan aan een Green Deal-streefdoel bevat.

*Bron:* nationale strategische GLB-plannen.

## Bijlage V — Green Deal-streefdoelen en daaraan verbonden resultaatindicatoren

Green Deal-streefdoelen met betrekking tot de landbouwsector	Resultaatindicatoren	Verband met Green Deal-streefdoel
Biologische landbouw op 25 % van het landbouwareaal uiterlijk in 2030	R.29 — Ontwikkeling van biologische landbouw: percentage van door het GLB ondersteund areaal voor biologische landbouw	Rechtstreeks verband, volgens de Commissie
Vermindering van nutriëntenverlies met ten minste 50 % in 2030	R.22 — Duurzaam nutriëntenbeheer: percentage areaal vallend onder verbintenissen	Verbonden, volgens de Commissie
Vermindering van het gebruik en de risico's van chemische pesticiden met 50 % uiterlijk in 2030  Vermindering van het gebruik van pesticiden met een hoog risico met 50 %	R.24 — Duurzaam en verminderd gebruik van pesticiden: percentage areaal vallend onder verbintenissen	Verbonden, volgens de Commissie
Meer land voor biodiversiteit, inclusief landbouwareaal voor diversiteitsrijke landschapselementen	R.34 — Behoud van landschapselementen: percentage areaal vallend onder verbintenissen	Verbonden, volgens de Commissie
Bijdrage aan de vermindering van broeikasgasemissies met 55 %	R.13 — Lagere broeikasgasemissies in de veehouderijsector: percentage grootvee-eenheden vallend onder verbintenissen  R.14 — Koolstofvastlegging in bodems en biomassa: percentage areaal vallend onder verbintenissen	Kan volgens de ERK worden verbonden

Bron: ERK, op basis van het werkdocument van de diensten van de Commissie “[Analysis of links between CAP Reform and Green Deal](#)” en verdere uitwerking.

## Bijlage VI — Verslaglegging over resultaatindicatoren

Ref. RI	Beschrijving RI	Relevant voor prestatie-evaluatie	EU-kernprestatie-indicator
R.12	<b>Aanpassing aan klimaatverandering:</b> percentage gebruikt landbouwareaal vallend onder ondersteunde verbintenissen ter verbetering van de aanpassing aan het klimaat	Nee	Nee
R.13	<b>Lagere emissies in de veehouderijsector:</b> percentage grootvee-eenheden (GVE) vallend onder ondersteunde verbintenissen voor de reductie van emissies van broeikasgassen en/of ammoniak, met inbegrip van mestbeheer	Ja	Nee
R.14	<b>Koolstofvastlegging in bodems en biomassa:</b> percentage gebruikt landbouwareaal vallend onder ondersteunde verbintenissen om emissies te beperken of koolstofopslag te behouden of te verbeteren (met inbegrip van blijvend grasland, blijvende teelten met blijvende groene bedekking, en landbouwgrond in wetlands en veengebied)	Ja	Ja
R.15	<b>Hernieuwbare energie uit landbouw, bosbouw en andere hernieuwbare bronnen:</b> ondersteunde investeringen in productiecapaciteit voor hernieuwbare energie, onder meer uit biologische bronnen (in MW)	Nee	Nee
R.16	<b>Klimaatgerelateerde investeringen:</b> percentage landbouwbedrijven dat GLB-investeringssteun ontvangt als bijdrage tot matiging van en aanpassing aan klimaatverandering, en aan de productie van hernieuwbare energie of biomaterialen	Nee	Nee
R.17	<b>Bebost land:</b> areaal dat wordt ondersteund voor bebossing, agrobosbouw en herstel, met inbegrip van uitsplitsingen	Ja	Ja
R.18	<b>Investeringssteun voor de bosbouwsector:</b> totale investeringen ter verbetering van de prestaties van de bosbouwsector	Nee	Nee
R.19	<b>Verbetering en bescherming van de bodem:</b> percentage gebruikt landbouwareaal vallend onder ondersteunde verbintenissen die gunstig zijn voor bodembeheer om bodemkwaliteit en biota te verbeteren (zoals minder grondbewerking, bodembedekking met gewassen, en vruchtwisseling met peulgewassen)	Ja	Ja
R.20	<b>Verbeteren van de luchtkwaliteit:</b> percentage gebruikt landbouwareaal vallend onder ondersteunde verbintenissen om de ammoniakemissies te verminderen	Ja	Ja
R.21	<b>Beschermen van de waterkwaliteit:</b> percentage gebruikt landbouwareaal vallend onder ondersteunde verbintenissen voor de kwaliteit van waterlichamen	Ja	Ja
R.22	<b>Duurzaam nutriëntenbeheer:</b> percentage gebruikt landbouwareaal vallend onder ondersteunde verbintenissen in verband met verbeterd nutriëntenbeheer	Ja	Ja

Ref. RI	Beschrijving RI	Relevant voor prestatie-evaluatie	EU-kernprestatie-indicator
R.23	<b>Duurzaam watergebruik:</b> percentage gebruikt landbouwareaal vallend onder ondersteunde verbintenissen ter verbetering van de waterbalans	Ja	Nee
R.24	<b>Duurzaam en verminderd gebruik van pesticiden:</b> percentage gebruikt landbouwareaal vallend onder ondersteunde specifieke verbintenissen die leiden tot een duurzaam gebruik van pesticiden ter vermindering van de risico's en effecten van pesticiden zoals de uitspoeling van pesticiden	Ja	Ja
R.25	<b>Milieuprestaties in de veehouderijsector:</b> percentage grootvee-eenheden (GVE's) vallend onder ondersteunde verbintenissen om de ecologische duurzaamheid te verbeteren	Nee	Nee
R.26	<b>Investerings met betrekking tot natuurlijke hulpbronnen:</b> percentage landbouwbedrijven dat GLB-steun voor productieve en niet-productieve investeringen ontvangt in verband met zorg voor natuurlijke hulpbronnen	Nee	Nee
R.27	<b>Milieu- of klimaatgerelateerde prestaties door investeringen in plattelandsgebieden:</b> aantal verrichtingen dat bijdraagt aan doelstellingen inzake milieuduurzaamheid, en het bereiken van matiging van en aanpassing aan klimaatverandering in plattelandsgebieden	Nee	Nee
R.28	<b>Milieu- of klimaatgerelateerde prestaties door kennis en innovatie:</b> aantal personen dat van advies, opleiding en kennisuitwisseling of deelname aan door het GLB ondersteunde operationele groepen in het kader van het Europees innovatiepartnerschap (EIP) profiteert in verband met milieu- of klimaatgerelateerde prestaties en prestaties op het gebied van hulpbronnenefficiëntie	Nee	Nee
R.29	<b>Ontwikkeling van biologische landbouw:</b> percentage gebruikt landbouwareaal dat door het GLB wordt ondersteund ten behoeve van biologische landbouw, met een uitsplitsing tussen voortzetting van of omschakeling naar biologische landbouw	Ja	Ja
R.30	<b>Ondersteuning van duurzaam bosbeheer:</b> percentage bos vallend onder verbintenissen ter ondersteuning van bosbescherming en het beheer van ecosysteemdiensten	Ja	Nee
R.31	<b>Instandhouding van habitats en soorten:</b> percentage gebruikt landbouwareaal vallend onder ondersteunde verbintenissen ter ondersteuning van biodiversiteitsbehoud en -herstel, met inbegrip van landbouwpraktijken met een hoge natuurwaarde	Ja	Nee
R.32	<b>Met biodiversiteit verband houdende investeringen:</b> percentage landbouwbedrijven dat GLB-investeringssteun ontvangt als bijdrage aan biodiversiteit	Nee	Nee

Ref. RI	Beschrijving RI	Relevant voor prestatie-evaluatie	EU-kernprestatie-indicator
<b>R.33</b>	<b>Verbetering van het Natura 2000-beheer:</b> percentage van het totale Natura 2000-gebied vallend onder ondersteunde verbintenissen	Nee	Nee
<b>R.34</b>	<b>Behoud van landschapselementen:</b> percentage gebruikt landbouwareaal vallend onder ondersteunde verbintenissen voor het beheer van landschapselementen, met inbegrip van hagen en bomen	Ja	Ja
<b>R.35</b>	<b>Behoud van bijenkasten:</b> percentage bijenkasten dat door het GLB wordt ondersteund	Nee	Nee

Bron: Bijlagen I en XIV bij [Verordening \(EU\) 2021/2115](#).

# Afkortingen

**CSP:** strategisch GLB-plan (CAP strategic plan)

**DG AGRI:** directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling

**DG CLIMA:** directoraat-generaal Klimaat

**DG ENV:** directoraat-generaal Milieu

**EEA:** Europees Milieuagentschap (European Environment Agency)

**Elfpo:** Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling

**ELGF:** Europees Landbouwgarantiefonds

**GLB:** gemeenschappelijk landbouwbeleid

**GLMC:** goede landbouw- en milieueconditie

**RBE:** broeikasgas

**RBE:** uit de regelgeving voortvloeiende beheerseis



# Woordenlijst

**Aanpassing aan klimaatverandering:** het verminderen van de kwetsbaarheid van landen en gemeenschappen ten aanzien van klimaatverandering door ervoor te zorgen dat zij de gevolgen ervan beter kunnen opvangen.

**Agrobosbouw:** het combineren van gewassen, bomen en/of vee op dezelfde grond.

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

**Akkervogelindex:** indicator van de veranderingen in aantallen en soorten vogels op landbouwgrond in de loop van de tijd.

**Anaerobe vergisting:** proces waarbij micro-organismen dierlijk of voedselafval afbreken zonder dat er zuurstof aan te pas komt, om gas en meststof te produceren.

**Biodiversiteit:** verscheidenheid aan levende organismen — binnen soorten, tussen soorten en tussen ecosystemen — in een bepaald milieu.

**Biologische landbouw:** landbouwaanpak gebaseerd op het gebruik van natuurlijke stoffen en procedés om levensmiddelen en diervoeder te produceren.

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

**Bufferstrook:** strook landbouwgrond die wordt gebruikt voor permanente vegetatie die bijdraagt tot de bestrijding van milieuproblemen, bijvoorbeeld in verband met de bodem- en waterkwaliteit.

**CO<sub>2</sub>-equivalent:** vergelijkbare maatstaf voor de impact van broeikasgasemissies op het klimaat, uitgedrukt als volume aan koolstofdioxide dat op zichzelf dezelfde impact zou opleveren.

**Conditionaliteit:** systeem ter vervanging van randvoorwaarden en vergroening in het GLB voor de periode na 2020 ter bevordering van landbouwpraktijken die ten goede komen aan het klimaat en het milieu en die het dierenwelzijn en de voedselveiligheid bevorderen.

**Ecologisch aandachtsgebied:** bouwland gereserveerd voor landbouwpraktijken en voorzieningen die de biodiversiteit op landbouwbedrijven verbeteren, op grond waarvan bedrijven in aanmerking kunnen komen voor vergroeningsbetalingen.

**Ecoregeling:** regeling voor rechtstreekse betalingen, ingevoerd middels voorstellen voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid na 2020, ter financiering van landbouwers die zich inzetten voor klimaat- en milieuvriendelijke landbouwpraktijken.

**Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling:** een EU-fonds waaruit de bijdrage van de EU aan plattelandsontwikkelingsprogramma's wordt gefinancierd.

**Europees Landbouwgarantiefonds:** EU-fonds voor de financiering van rechtstreekse betalingen aan landbouwers en van maatregelen ter regulering of ondersteuning van landbouwmarkten.

**Europese Green Deal:** de in 2019 vastgestelde groeistrategie van de EU, die tot doel heeft de EU tegen 2050 klimaatneutraal te maken.

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

**Goede landbouw- en milieueconditie:** staat waarin landbouwers alle landbouwgrond, en met name grond die momenteel niet voor productie wordt gebruikt, moeten houden om bepaalde GLB-betalingen te ontvangen. Omvat zaken als water- en bodembeheer.

**Koolstofput:** bos, oceaan/zee of andere natuurlijke omgeving dat/die koolstofdioxide uit de atmosfeer absorbeert en vasthoudt.

**Landschapselement:** natuurlijke of halfnatuurlijke vegetatie op landbouwgrond die ecosysteemdiensten levert en bijdraagt aan de biodiversiteit.

**Mitigatie van klimaatverandering:** het verminderen of beperken van de uitstoot van broeikasgassen vanwege het effect ervan op het klimaat.

**Natura 2000:** netwerk van natuurgebieden voor zeldzame en bedreigde soorten en enkele zeldzame typen natuurlijke habitats die uit hoofde van het EU-recht worden beschermd.

**Nitrificatieremmer:** chemische stof die de uitstoot van stikstofoxide vermindert.

**Oppervlakte cultuurgrond:** totale oppervlakte aan landbouwgrond bestaande uit bouwland, blijvend grasland, meerjarige teelten en tuinen voor eigen gebruik.

**Prestatiekader:** mijlpalen en streefdoelen die zijn vastgesteld voor een reeks indicatoren voor elke prioritaire as van een operationeel programma (met uitzondering van technische bijstand).

**Randvoorwaarden:** mechanisme waarbij landbouwers afhankelijk zijn gesteld van hun inachtneming van vereisten op het gebied van milieu, voedselveiligheid, gezondheid en welzijn van dieren en landbeheer.

**Resultaatindicator:** meetbare variabele waarmee informatie wordt verschaft om de onmiddellijke effecten van gesteunde projecten op de doelgroep te beoordelen.

**Stikstofbinding:** proces waarbij gewassen stikstof in de lucht omzetten in ammoniak of verwante stikstofverbindingen in de bodem.

**Strategisch GLB-plan:** document dat een EU-lidstaat opstelt in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor de periode na 2020, waarin wordt uiteengezet hoe deze voornemens is zijn doelstellingen binnen de algemene doelstellingen van het beleid te verwezenlijken.

**Toegewezen uitgaven:** EU-uitgaven die in het kader van het begrotingsproces aan de afzonderlijke lidstaten worden toegewezen.

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

**Vanggewas:** snelgroeiend secundair gewas dat wordt geteeld tussen opeenvolgende aanplantingen van een hoofdgewas.

**Veengebied:** soort wetland met een dikke laag organische bodem, die bijzonder rijk aan organisch materiaal is.

**Verbeterde conditionaliteit:** systeem waarbij de betalingen aan landbouwers afhankelijk zijn van hun gebruik van landbouwpraktijken die ten goede komen aan het klimaat en het milieu en die het dierenwelzijn en de voedselveiligheid bevorderen. Vervangt vergroening en randvoorwaarden in het gemeenschappelijk landbouwbeleid vanaf 2023.

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

**Wetland:** land dat het hele jaar of een deel van het jaar onder water staat.

## Antwoorden van de Commissie

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/SR-2024-20>

## Tijdslijn

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/SR-2024-20>

## Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheerskwesties 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 doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen alsmede de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer I “Duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen”, die onder leiding staat van ERK-lid Joëlle Elvinger. De controle werd geleid door ERK-lid Nikolaos Milionis, ondersteund door Kristian Sniter, kabinetshoofd en Matteo Tartaggia, kabinetsattaché; Florence Fornaroli, hoofdmanager; Xavier Ignasi Farrero, taakleider; Rogelio Abarquero Grossi, Zuzana Gullová, Lenka Hill, Anna Zalega en Daniela Jinaru, auditors; Austin Maloney, stagiair. Laura McMillan, Jennifer Schofield, Barbara Knapiak en Tomasz Surdykowski verleenden taalkundige ondersteuning. Alexandra-Elena Mazilu verleende grafische ondersteuning.



*Van links naar rechts:* Matteo Tartaggia, Nikolaos Milionis, Kristian Sniter, Florence Fornaroli, Laura McMillan, Xavier Ignasi Farrero, Anna Zalega, Zuzana Gullová, Tomasz Surdykowski, Barbara Knapiak.

# AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2024

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is uiteengezet in [Besluit nr. 6-2019 van de ERK](#) 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](#). Als algemene regel geldt derhalve dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en eventuele wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker van ERK-inhoud mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

Aanvullende toestemming moet worden verkregen indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat.

Indien dergelijke toestemming wordt verkregen, wordt de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

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

Figuur 8 — iconen: dit figuur is ontworpen met behulp van [Flaticon.com](#).

© Freepik Company S.L. Alle rechten voorbehouden.

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.

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 ERK-logo**

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

HTML	ISBN 978-92-849-2964-1	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/49170	QJ-AB-24-020-NL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2975-7	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/970589	QJ-AB-24-020-NL-N

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) is een belangrijk beleidsterrein van de Europese Unie en vertegenwoordigt 31 % van de EU-begroting. Het nieuwe GLB voor de periode 2023-2027 is gericht op meer milieu- en klimaatambitie. Het bouwt voort op plannen die door elke lidstaat zijn vastgesteld.

Wij concluderen dat de plannen groener zijn dan in het vorige GLB, maar niet in overeenstemming zijn met de milieu- en klimaatambities van de EU. Bovendien ontbreken in dit plan belangrijke elementen voor het beoordelen van groene prestaties.

Op basis van onze bevindingen bevelen wij aan dat de Commissie de uitwisseling van “groene” goede praktijken in de plannen bevordert, de bijdrage van het GLB aan de Green Deal-streefdoelen inschat en het toekomstige GLB-monitoringkader voor het klimaat en het milieu versterkt.

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  
1615 Luxembourg  
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: [eca.europa.eu/nl/contact](https://eca.europa.eu/nl/contact)

Website: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors