

# De vermaatschappelijking van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Een inventarisatie van visies in Brussel en diverse EU-lidstaten

M.J. Smits  
M.J. Bogaardt  
D. Eaton  
A. Karbauskas  
P. Roza

werkdocumenten



Wot  
Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu



WAGENINGENUR

For quality of life



## **De vermaatschappelijking van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid**

*De reeks 'Werkdocumenten' bevat tussenresultaten van het onderzoek van de uitvoerende instellingen voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT Natuur & Milieu). De reeks is een intern communicatiemedium en wordt niet buiten de context van de WOT Natuur & Milieu verspreid. De inhoud van dit document is vooral bedoeld als referentiemateriaal voor collega-onderzoekers die onderzoek uitvoeren in opdracht van de WOT Natuur & Milieu. Zodra eindresultaten zijn bereikt, worden deze ook buiten deze reeks gepubliceerd.*

**Dit werkdocument is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de WOT Natuur & Milieu en is goedgekeurd door Floor Brouwer (deel)programmaleider WOT Natuur & Milieu.**

---

WOT-werkdocument **168** is het resultaat van een onderzoeksopdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), gefinancierd door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Natuurbalans, Milieubalans en thematische verkenningen.

# **De vermaatschappelijking van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid**

Een inventarisatie van visies in Brussel  
en diverse EU-lidstaten

M.J. Smits

M.J. Bogaardt

D. Eaton

A. Karbauskas

P. Roza

**Werkdocument 168**

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, december 2009

*Auteurs:*

M.J. Smits, M.J. Bogaardt & P. Roza (LEI Wageningen UR)

Derek Eaton (United Nations Environment Programme, UNEP; voorheen LEI Wageningen UR)

Antanas Karbauskas (Lithuanian University of Agriculture, Kaunas, Litouwen; voorheen stagiair LEI Wageningen UR)

©2009 **LEI Wageningen UR**

Postbus 29703, 2502 LS Den Haag

Tel: (070) 335 83 30; fax: (070) 361 56 24; e-mail: [informatie.lei@wur.nl](mailto:informatie.lei@wur.nl)

---

De reeks WOt-werkdocumenten is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit werkdocument is verkrijgbaar bij het secretariaat. **Het document is ook te downloaden via [www.wotnatuurenmilieu.wur.nl](http://www.wotnatuurenmilieu.wur.nl).**

**Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu**, Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 54 71; Fax: (0317) 41 90 00; e-mail: [info.wnm@wur.nl](mailto:info.wnm@wur.nl); Internet: [www.wotnatuurenmilieu.wur.nl](http://www.wotnatuurenmilieu.wur.nl)

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De uitgever aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

# Inhoud

<b>Samenvatting en conclusies</b>	<b>7</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>11</b>
1.1 Achtergrond	11
1.2 Doelstelling	12
1.3 Opzet onderzoek en analysekader	13
1.4 Vraagstelling	15
1.5 Enkele begrippen	15
1.6 Afbakening	16
1.7 Indeling rapport	16
<b>2 Toekomstvisies op Europees niveau</b>	<b>17</b>
2.1 Visie Europese Commissie	17
2.2 Visie Landbouwrap	18
2.3 Visie Europees Parlement	19
2.4 Visie belangenorganisaties	20
2.5 Publieke opinie	22
2.6 Analyse	23
<b>3 Toekomstvisies GLB in Nederland</b>	<b>25</b>
3.1 Regeringsstandpunt	25
3.2 Adviescommissie regering	28
3.3 Belangenorganisaties landbouwsector	29
3.4 Natuur- en milieubeweging	30
3.5 Wetenschappers	31
3.6 Publieke opinie	34
3.7 Analyse	35
<b>4 Toekomstvisies GLB in Duitsland</b>	<b>37</b>
4.1 Regeringsstandpunt	37
4.2 Ambtelijke en adviesorganen	41
4.3 Belangenorganisaties	43
4.4 Wetenschappers	45
4.5 Publieke opinie	46
4.6 Analyse	46
<b>5 Toekomstvisies GLB in Engeland</b>	<b>49</b>
5.1 Regering en parlement	49
5.2 Adviesorganen	52
5.3 Belangenorganisaties	54
5.4 Wetenschappers	56
5.5 Publieke opinie	58
5.6 Analyse	58

<b>6</b>	<b>Toekomstvisies GLB in Frankrijk</b>	<b>61</b>
6.1	Regeringsstandpunt	61
6.2	Parlement (Assemblée Nationale)	62
6.3	Adviesorganen	63
6.4	Belangenorganisaties	63
6.5	Wetenschappers	66
6.6	Publieke opinie	67
6.7	Analyse	67
<b>7</b>	<b>Toekomstvisies GLB in Litouwen</b>	<b>69</b>
7.1	Introductie	69
7.2	Regeringsstandpunt	70
7.3	Milieuorganisaties	73
7.4	Landbouwbond	76
7.5	Litouwse Landbouw Economisch Instituut	77
7.6	Wetenschappers	78
7.7	Publieke opinie	79
7.8	Analyse	80
	<b>Literatuur</b>	<b>83</b>



## Samenvatting en conclusies

### Opzet onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om voor een selectie van EU-lidstaten, namelijk Nederland, Engeland, Duitsland, Frankrijk en Litouwen, te bekijken welke toekomstvisies daar gepubliceerd zijn wat betreft het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Ook wordt beschreven wat de visie is van verschillende organisaties in Brussel, zoals de Europese Commissie en het Europese Parlement. Het onderzoek is met name gefocust op de gewenste mate van verbinding van het GLB met maatschappelijke doelen. Daarnaast besteden we aandacht aan de beleidsinstrumenten Cross Compliance, artikel 68, landbouwmilieu-maatregelen en de regeling Less Favoured Areas.

We kijken niet alleen naar de visies van regeringen, maar ook naar adviescommissies, wetenschappelijke instituten, natuur- en milieubeweging, belangenorganisaties vanuit de landbouw, en de publieke opinie.

Dit onderzoek is uitgevoerd in de periode januari 2008 - september 2008, dus voordat de Landbouwrapad besluiten heeft genomen over de Health Check.<sup>1</sup> In 2008 zijn veel publicaties in het kader van de Health Check verschenen, waarvan dankbaar gebruik is gemaakt. Maar doel van het rapport is om inzicht te geven in de visies rondom het GLB, en niet enkel rondom de Health Check.

### Samenvatting

In deze paragraaf worden samenvattingen gegeven van de toekomstvisies ten aanzien van het GLB in de verschillende landen. Daarbij richten we ons op de regeringsstandpunten.<sup>2</sup> Maar we beginnen met de voorstellen van de Europese Commissie (EC).

*Tabel 1: Visie Europese Commissie t.a.v. toekomst GLB*

Algemeen GLB	<ul style="list-style-type: none"><li>- afbouwen marktinstrumenten</li><li>- betalingssystemen vereenvoudigen</li><li>- nieuwe uitdagingen aangaan, zoals risicomanagement, klimaatverandering, efficiënt watergebruik, bio-energie en biodiversiteit, te financieren via o.a. uitbreiding verplichte modulatie</li></ul>
GLB en maatsch. diensten	GLB moet zorgen dat boeren die publieke goederen leveren die de maatschappij verwacht ; inkomenssteun verder loskoppelen van productie en mogelijkheid bieden steun meer te koppelen aan maatschappelijke waarden.
Cross compliance	Systeem behouden, maar wel vereenvoudigen
Artikel 68	Uitbreiden van de mogelijkheden van artikel 68
Landbouwmilieu-maatregelen	Steun voor plattelandsontwikkelingsbeleid uitbreiden (landbouwmilieu-maatregelen vallen daar onder)
LFA	Steun voor plattelandsontwikkelingsbeleid uitbreiden (LFA valt daar onder)

<sup>1</sup> De zogenaamde Health Check was een tussentijdse evaluatie van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB).

<sup>2</sup> In deze samenvatting worden alleen regeringsstandpunten weergegeven. In het rapport komen echter ook andere organisaties aan bod.

### **Visie Nederlandse regering t.o.v. Europese Commissie**

- *Algemene visie t.a.v. GLB:* Nederland is over het algemeen tevreden met de voorstellen van de EC. Nederland pleit voor meer marktwerking voor de landbouwsector en daarnaast voor betalingen voor publieke diensten (m.n. natuur, milieu, landschap en dierenwelzijn).
- *GLB en maatschappelijke diensten:* Nederland pleit voor vergaande vermaatschappelijking van het GLB. Uiteindelijk moet alleen nog betaald worden voor publieke diensten.
- *Beleidsinstrumenten:* Nederland hecht veel belang aan verruiming van de mogelijkheden van artikel 68. Dit artikel wordt gezien als een mogelijkheid om inkomenssteun verder te verbinden aan maatschappelijke waarden. Nederland is geen voorstander van een verhoging van de verplichte modulatie.

### **Visie Duitse federale regering t.o.v. Europese Commissie**

- *Algemene visie t.a.v. GLB:* Duitsland is van mening dat de Health Check niet gebruikt mag worden voor ingrijpende veranderingen. Men wil rechtszekerheid voor de boeren. Tot 2013 wil men geen ingrijpende veranderingen. Wel is vermindering van de bureaucratie belangrijk.
- *GLB en maatschappelijke diensten:* Inkomenssteun voor boeren blijft nodig. Realisatie van maatschappelijke doelen moet via de tweede pijler geregeld worden.
- *Beleidsinstrumenten:* Men is voorstander van vereenvoudiging van de regelgeving, met name wat betreft Cross Compliance. Verder is men tegen verdere modulatie en tegen uitbreiding van de mogelijkheden van artikel 68 (steun aan boeren blijft nodig).

### **Visie Britse regering t.o.v. Europese Commissie**

- *Algemene visie t.a.v. GLB:* Het GLB moet fundamenteel, maar geleidelijk veranderen. Het GLB moet worden geliberaliseerd: meer marktwerking. Het GLB moet duurzaam worden: de landbouw moet een bedrijfstak worden zonder subsidie. Boeren produceren voor de markt en worden betaald door consumenten, burgers betalen (via belasting) voor publieke goederen. Handelverstorende aard van GLB moet verminderd worden.
- *GLB en maatschappelijke diensten:* Men is voorstander van vermaatschappelijking van het GLB. 'Public money for public goods': goederen en diensten geleverd door agrariërs m.b.t. milieu, natuur, landschap, klimaat worden met publiek geld gefinancierd.
- *Beleidsinstrumenten:* Men wil de regelgeving rondom Cross compliance vereenvoudigen. Alle vergoedingen voor de landbouwproductie moeten volledig worden ontkoppeld. Nationale enveloppen mogen niet verstorend werken voor de handel van landbouwproducten. Uiteindelijk wil men de inkomenssteun afschaffen. De eerste pijler dient (op termijn) afgeschaft te worden, en de tweede pijler effectiever gemaakt te worden.

### **Visie Franse regering t.o.v. Europese Commissie**

- *Algemene visie t.a.v. GLB:* In Frankrijk is men een brede discussie gestart over de toekomst van het GLB. In het algemeen vindt men dat regulering van de landbouwsector nodig blijft (of zelfs opnieuw versterkt moet worden.) De grote prijsschommelingen van landbouwproducten laatste jaren zijn een extra argument hiervoor.
- *GLB en maatschappelijke diensten:* voldoende, veilig voedsel, en een hoge kwaliteit van voedsel wordt als belangrijke maatschappelijke dienst gezien. Daarnaast is het landschap en de leefbaarheid van het platteland van belang. Boeren zijn hier voor nodig.
- *Beleidsinstrumenten:* Er wordt nauwelijks gediscussieerd over specifieke beleidsinstrumenten.

### **Visie Litouwse regering t.o.v. Europese Commissie**

- *Algemene visie t.a.v. GLB:* In Litouwen loopt de productiviteit in de landbouw nog ver achter bij die in West-Europa. Verhoging van de productiviteit staat voorop. Inkomenssteun aan

boeren is daarvoor belangrijk (maar geen steun voor zogenaamde 'sofa-boeren', die niet van de landbouw leven). Men wil meer tijd om cross compliance in te kunnen voeren.

- *GLB en maatschappelijke diensten*: Productieverhoging in de landbouwsector staat voorop. Milieu, natuur, landschap krijgen niet veel aandacht.
- *Beleidsinstrumenten*: Men wil dat inkomenssteun voor boeren in nieuwe lidstaten gelijk wordt getrokken met steun in oude lidstaten. Er is weinig aandacht voor landbouw-milieumaatregelen.

## **Analyse en conclusies**

### ***Nederland***

Nederland loopt (samen met Engeland) steeds meer voorop bij de discussie over het vermaatschappelijken van het GLB. Nederland pleit voor meer marktwerking in de landbouwsector. Daarnaast kunnen agrarische ondernemers betaald worden voor publieke diensten, bijvoorbeeld natuur- en landschapsbeheer. Naast natuur- en landschapsbeheer komt er steeds meer aandacht voor dierenwelzijn.

### ***Engeland***

Ook Engeland wil meer marktwerking en minder subsidie voor de landbouwsector. De consument betaalt via de markt voor (voldoende en veilig) voedsel, de belastingbetaler betaalt voor maatschappelijke diensten die niet via de markt geregeld kunnen worden.

### ***Duitsland***

In Duitsland zie je verschillen van mening tussen het landbouwministerie en het milieuministerie. Bovendien zijn er grote belangenverschillen tussen bergboeren in het zuiden en grote, moderne bedrijven in het oosten van het land. De belangen tussen de deelstaten verschillen daarom nogal.

### ***Frankrijk***

In Frankrijk gaat de discussie vooral over behoud van regulering van de landbouwsector. Er worden veel vraagtekens gezet bij de hervormingen van het GLB de afgelopen tien jaar. Dit wordt gedeeltelijk versterkt door de hoge en schommelende voedselprijzen de laatste jaren. Voedselveiligheid en voedselzekerheid zijn diensten die men via het GLB wil ondersteunen. Ook leegloop van het platteland moet beperkt worden. Daarom wil men behoud van steun voor de boeren.

### ***Litouwen***

In Litouwen is de uitgangspositie van de landbouwsector heel anders dan voor landen in West-Europa. Men wil bovenal productieverhoging in de landbouw, en daarom steun voor de boeren. De aandacht voor natuur en milieu is beperkt.

### ***Verschillen in vermaatschappelijking***

Opvallend zijn de verschillen tussen de landen. Nederland lijkt steeds meer voorop te lopen bij de discussie over vermaatschappelijking van het GLB (naast Engeland). De visie van de Europese Commissie, zoals verwoord tijdens de Health Check, sluit goed aan bij de visie van Nederland. Maar landen als Frankrijk en ook Litouwen verzetten zich er tegen. Steun aan boeren is in deze landen belangrijk. Deze landen zijn tegen liberalisatie, en in Frankrijk wil men eigenlijk het liefst hervormingen uit het verleden (Mac Sharry hervormingen 1992, Agenda 2000, Mid-term review 2003) ter discussie stellen.

### ***Verschillende wijze van discussie voeren***

Ook de wijze waarop de discussie gevoerd wordt verschilt tussen de landen. In Frankrijk is een groots opgezet debat georganiseerd waaraan verschillende stakeholders deelnamen, en waarbij verder gekeken is dan de Health Check. In Duitsland vallen de verschillen van meningen op tussen ministeries en tussen deelstaten. In Litouwen is met name discussie over de wijze waarop de inkomenssteun toegekend wordt. Omdat de boeren in Litouwen (en andere nieuwe EU-lidstaten) geen historische rechten hebben, is voor hen een speciale regeling. Maar die regeling betekent wel dat ze in verhouding minder geld toebedeeld krijgen dan boeren in oude EU-lidstaten. De Nederlandse minister, Verburg, heeft een ambitieus visiedocument geschreven, genaamd de Houtskoolschets. In dit document wordt gesteld dat de pijlers van het GLB in de toekomst zouden moeten zijn: voedselzekerheid, voedselveiligheid en -kwaliteit, landschap, natuur, milieu en dierenwelzijn/diergezondheid.<sup>3</sup>

### ***Verschillende visies toekomst GLB***

De Europese Commissie streeft naar een meer marktgerichte koers wat betreft het GLB. De meningen van de regeringen van de EU-lidstaten verschillen nogal voor de toekomst van het GLB. Nederland kan zich goed vinden in de visie van de Europese Commissie, maar dat geldt niet voor alle EU-landen. Sommigen regeringen vinden dat de Europese Commissie te ver gaat met de hervormingen (m.n. Frankrijk en Litouwen). In Duitsland is er een verschil van mening tussen het landbouwministerie (Europese Commissie gaat te ver, rechtszekerheid voor boeren is belangrijk) en het milieuministerie (vermaatschappelijking GLB is wel van belang).

De landen zijn echter allemaal voorstander van vereenvoudigen van de regelgeving, met name wat betreft cross compliance.

---

<sup>3</sup> LNV, 2008, Houtskoolschets – Europees landbouwbeleid 2020, blz. 23-24.

# 1 Inleiding

In dit rapport wordt voor een selectie van EU-lidstaten beschreven wat de toekomstvisies zijn voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). We analyseren de visies in Nederland, Engeland, Duitsland, Frankrijk en Litouwen. Daarbij ligt de focus op het GLB in relatie tot maatschappelijke doelen, ofwel, in hoeverre komt in de toekomstvisies naar voren dat men het GLB (meer) wil verbinden met maatschappelijke doelen als natuur, milieu, landschap en dierenwelzijn. We kijken naar de toekomstvisies zoals geformuleerd door regeringen, maar ook naar adviescommissies, wetenschappelijke instituten, natuur- en milieubeweging, belangenorganisaties vanuit de landbouw, en de publieke opinie.

## 1.1 Historische achtergrond

Aanleiding voor het onderzoek is allereerst de overgang van prijssteun voor de landbouwsector naar directe inkomenssteun, ofwel de ontkoppeling. Na de Tweede Wereldoorlog werd een systeem van prijsondersteuning voor landbouwproducten opgebouwd om de voedselzekerheid in Europa te verbeteren en tegelijkertijd het inkomen van de boeren te ondersteunen. Deze prijsondersteuning is echter onder vuur komen te liggen. Dankzij de prijsondersteuning is de productiviteit in de landbouw enorm gestegen, maar dit had een keerzijde met name door aantasting van milieu, natuur en landschap. De prijsondersteuning leidde bovendien tot moeilijkheden bij de onderhandelingen binnen de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Tot slot zijn er binnen de EU-lidstaten discussies ontstaan over de budgetten voor het landbouwbeleid. Daarom is in 2003 door de EU besloten tot een koersverandering. Onderdeel daarvan is de overgang van prijsondersteuning naar directe inkomenssteun. De inkomenssteun is niet langer gekoppeld aan productie, maar wel aan randvoorwaarden. Een deel van de toeslag kan ingehouden worden wanneer een boer niet voldoet aan regels op het gebied van natuur, milieu, dierenwelzijn, voedselveiligheid en het in goede conditie houden van landbouwgrond (het zogenaamde randvoorwaardenbeleid, ofwel cross compliance).

De hervormingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) zijn gestart in 1992 (de Mac Sharry hervormingen) en voortgezet in 1999 (Agenda 2000) en 2003 (in het kader van de Mid-term Review). De huidige budgettaire periode loopt van 2007-2013, dat wil zeggen dat de budgetten tot 2013 in grote lijnen vast staan. Wel is afgesproken om in 2008 de ontwikkelingen binnen het GLB nog eens tegen het licht te houden, dit wordt de Health Check genoemd. De Health Check biedt een kans om ideeën uit te wisselen over de huidige stand van zaken binnen het GLB en de gewenste toekomstige ontwikkelingen. In november 2007 heeft de Europese Commissie (EC) een eerste notitie naar buiten gebracht in het kader van de Health Check. In november 2008 zijn besluiten genomen voor de Health Check in de Landbouwrapport. Voor 2013, wanneer nieuwe afspraken gemaakt moeten worden over de budgetten, zal de discussie over de toekomst van het GLB opnieuw opblazen. Een belangrijke vraag, zowel in 2008 tijdens de Health Check, maar zeker voor 2013 wanneer de budgetten opnieuw worden vastgesteld, zal zijn: hoe zorgen we voor een maatschappelijke legitimatie van het GLB? Direct daaraan gekoppeld is: hoe zorgen we voor een legitimatie van de inkomenssteun? De inkomenssteun is nu nog gebaseerd op hogere productprijzen uit het verleden, maar hoe moet dat in de toekomst als die historische basis meer en meer verleden tijd wordt?

Een manier om inkomenssteun te legitimeren is door ze te verbinden met maatschappelijke doelen. Dat betekent dat boeren meer en meer rekening moeten gaan houden met maatschappelijke doelen, in ruil voor inkomenssteun. Cross compliance (randvoorwaarden-beleid) kan gezien worden als een eerste aanzet hiertoe. De vraag is of EU-lidstaten in de toekomst het GLB meer dan nu het geval is wil verbinden met maatschappelijke belangen, bijvoorbeeld op het terrein van natuur, milieu, landschap of dierenwelzijn.

## 1.2 Doelstelling

Het doel van dit project is om voor een selectie van EU-lidstaten te bekijken welke toekomstvisies daar gepubliceerd zijn wat betreft de gewenste toekomst van het GLB, en met name de gewenste mate van verbinding van het GLB met maatschappelijke doelen.

Gekozen is voor de EU-lidstaten Nederland, Engeland, Duitsland, Frankrijk en Litouwen. Nederland is gekozen om de visie in ons eigen land te kunnen vergelijken met het buitenland. Duitsland en Frankrijk zijn gekozen omdat het belangrijke spelers zijn binnen de EU. Engeland is gekozen als een voorloper van het idee om het GLB-budget meer te verbinden met maatschappelijke doelen. Tot slot Litouwen is gekozen als vertegenwoordiger van de nieuwe EU-lidstaten.

We kijken niet alleen naar de toekomstvisies van regeringen, maar willen ook bekijken wat er in het maatschappelijke veld leeft aan ideeën. Immers, regeringen kunnen op kortere termijn van kleur veranderen, door een politieke crisis of reguliere verkiezingen. Door ook organisaties in het maatschappelijk veld mee te nemen, willen we een breder beeld schetsen van wat er leeft in een land. Er is gekozen om een onderscheid te maken tussen<sup>4</sup>:

1. Actoren met politiek-bestuurlijke functies (minister/regering, parlement, politieke partijen).
2. Actoren met ambtelijke functies (ambtenaren van ministerie, adviesorganen).
3. Actoren met maatschappelijke functies (belangengroepen, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen milieubeweging en boerenorganisaties).
4. Actoren met wetenschappelijke functies (wetenschappers, universiteiten, wetenschappelijke instituten).
5. Private partijen (bijvoorbeeld bedrijven).
6. Individuele burgers, wel of niet georganiseerd (publieke opinie).

Ieder land is anders georganiseerd, en dus zijn er andere groepen van actoren actief op het terrein van landbouwbeleid. Per land zal bovenstaande indeling dus opnieuw geïnterpreteerd worden.

Voor deze studie maken we dankbaar gebruik van de vele toekomstvisies gepubliceerd in het kader van de Health Check. Maar het gaat nadrukkelijk niet alleen om documenten ten behoeve van de Health Check. We geven inzicht in de visies in de verschillende landen, en de documenten ten behoeve van de Health Check zijn daartoe slechts een middel. Er wordt ook gebruik gemaakt van documenten verschenen ten behoeve van andere gelegenheden.

Dit onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).<sup>5</sup> Het GLB en de wijze waarop subsidies binnen het GLB worden toebedeeld, hebben een

---

<sup>4</sup> Dit onderscheid is gebaseerd op: Edelenbos, J. (2000), blz. 105.

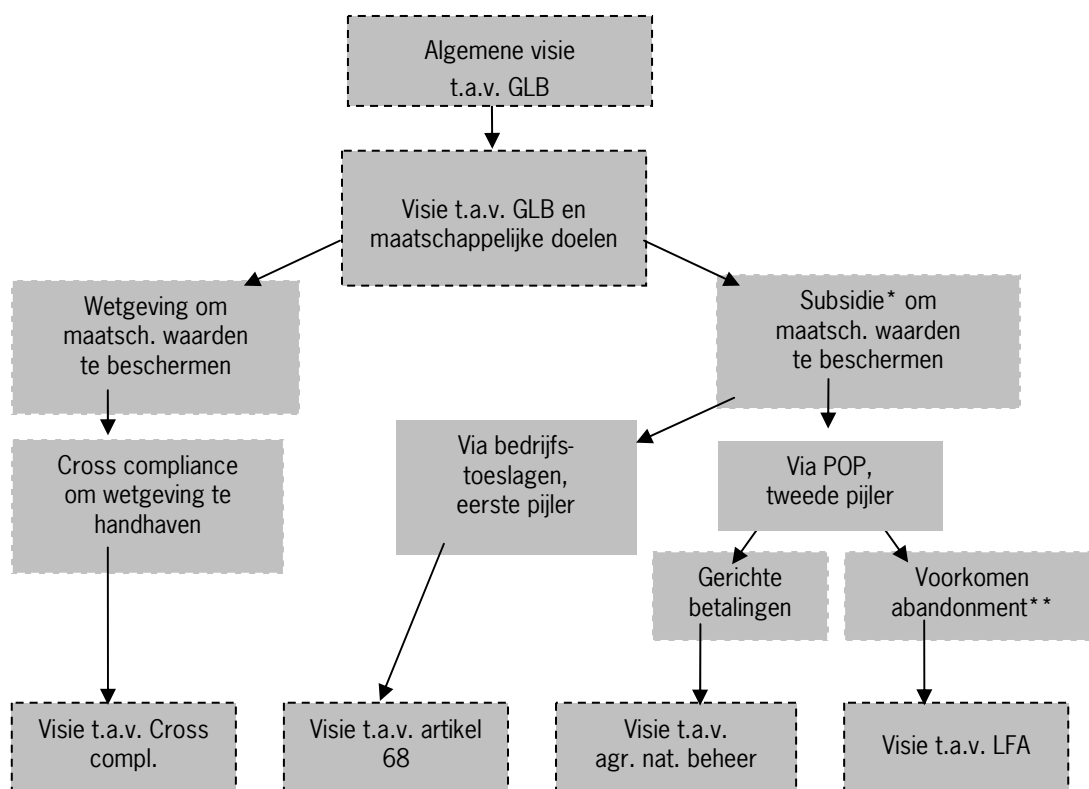
<sup>5</sup> Het Milieu en Natuurplanbureau (MNP) is in 2008 gefuseerd met het Ruimtelijk Planbureau en vormen thans samen het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

aanzienlijk effect op de landbouw en het landelijk gebied.<sup>6</sup> Dit onderzoek is een verkenning naar het draagvlak voor vermaatschappelijking van het GLB, niet alleen in Nederland maar ook in enkele andere EU-lidstaten.

### 1.3 Opzet onderzoek en analysekader

Allereerst, wat verstaan we onder toekomstvisies? De visie (van een regering, NGO, wetenschappelijke instelling, of belangenorganisatie) over de wenselijke ontwikkeling van het GLB is constant in ontwikkeling. Door nieuwe ontwikkelingen, maar ook door discussie, is een visie steeds aan revisie onderhevig. Toch worden er documenten gepubliceerd met daarin de visie van een bepaalde organisatie, bijvoorbeeld als reactie op een ander document van een andere organisatie. Het zijn echter momentopnames. In dit rapport worden samenvattingen gegeven van de betreffende documenten. We zullen steeds duidelijk aangeven om welk document het gaat, en wanneer het verschenen is (zie Schema 1).

*Schema 1: Overzicht van die delen van de toekomstvisies voor het GLB die benadrukt worden in de landen-hoofdstukken*



\* In plaats van het begrip 'subsidie' kan ook de term 'compensatie' gebruikt worden. In het kader van de WTO is subsidie aan boeren aan strenge regels gebonden. Daarom kiest de EU veelal voor compensatie.

\*\* De Engelse term 'abandonment' wordt gebruikt om de leegloop van het platteland aan te duiden, met name wanneer boeren hun bedrijfsvoering staken.

<sup>6</sup> Zie voorwoord van Prof. Ir. N.D. van Egmond (destijds directeur MNP) bij het rapport Opties voor Europese landbouwsubsidies, 2007.

### ***Toelichting bij schema 1***

Voor de verschillende landen zullen we kijken naar de algemene toekomstvisies ten aanzien van het GLB en de visies ten aanzien van de relatie GLB en maatschappelijke doelen.

Wanneer we de documenten samenvatten, dan wordt de nadruk gelegd op die delen van het document die gaan over de toekomst van het GLB, en de relatie GLB en maatschappelijke doelen. Daarnaast richten we ons op een viertal beleidsinstrumenten die gebruikt kunnen worden om maatschappelijke diensten te stimuleren, namelijk Cross Compliance, artikel 68<sup>7</sup>, landbouwmilieumaatregelen en de regeling Less Favoured Areas (in de wandelgangen de bergboerenregeling genoemd). In schema 1 is hiervan een overzicht te vinden, die vervolgens wordt toegelicht. Daarbij volgt ook uitleg over de hiervoor genoemde vier beleidsinstrumenten.

Daarnaast kijken we naar een aantal beleidsinstrumenten die in de loop van de tijd ontwikkeld zijn om het landbouwbeleid te koppelen aan maatschappelijke belangen. Maatschappelijke belangen kunnen beschermd worden via wetgeving (verbieden dat men maatschappelijke waarden, zoals biodiversiteit, aantast), of via subsidie (subsidie om maatschappelijke waarden, zoals biodiversiteit, te ontwikkelen of te behouden). De EU kiest voor zowel wetgeving als subsidie.

Als eerste beleidsinstrument kiezen we cross compliance, een begrip wat hierboven al even aan de orde is geweest. *Cross compliance* is bedoeld om de naleving van wetgeving te verbeteren, met name wetgeving gericht op maatschappelijke doelen. Boeren kunnen gekort worden op hun bedrijfstoelage wanneer niet voldaan wordt aan wettelijke regels op het gebied van natuur, milieu, dierenwelzijn, en voedselveiligheid.

Daarnaast zijn er beleidsinstrumenten gericht op subsidie voor boeren die maatschappelijke diensten verlenen. Het zogenaamde *artikel 68* (voorheen artikel 69)<sup>8</sup> biedt lidstaten de mogelijkheid om 10% van het totale bedrag voor bedrijfstoelagen af te romen en dit geld te gebruiken voor boeren die 'belangrijk zijn voor de bescherming of de verbetering van het milieu of voor het verbeteren van de kwaliteit en het in de handel brengen van landbouwproducten'. De discussie binnen de Health Check gaat over het al dan niet verruimen van de toepassingsmogelijkheden van dit artikel.

Daarnaast zijn de *landbouwmilieumaatregelen* hier van belang. Deze landbouwmilieumaatregelen vallen onder de Plattelandsontwikkelingsprogramma's, de zogenaamde POP's. Landbouwmilieumaatregelen hebben tot doel het verbeteren van natuur-, landschap en milieukwaliteit. Bijvoorbeeld kunnen grondbezitters (veelal boeren) een overeenkomst sluiten om, tegen betaling, op hun grond activiteiten te ondernemen of juist achterwege te laten met als doel behoud en/of ontwikkeling van natuur-, milieu- of landschapswaarden.

Een ander onderdeel van het Plattelandsontwikkelingsprogramma is de regeling *compensatie natuurlijke handicaps* (ook *LFA* genoemd, *Less Favoured Areas*). LFA is een subsidieregeling voor gebieden met minder gunstige landbouwcondities en heeft als doel te voorkomen dat boeren wegtrekken en dat percelen niet langer agrarisch beheerd worden. Daarmee wil men verandering van biodiversiteit en erosie voorkomen.

---

<sup>7</sup> Voorheen was dit artikel 69, het artikel is omgenummerd.

<sup>8</sup> Artikel 69 uit de Verordening 1782/2003. Echter, recentelijk is dit artikel omgenummerd tot artikel 68.



## 1.4 Vraagstelling

De vragen voor de geselecteerde EU-lidstaten zijn:

- Wat is de toekomstvisie in de betreffende EU-lidstaten met betrekking tot het GLB?
- Wil men in de toekomst het GLB meer koppelen aan maatschappelijke doelen, en zo ja, welke maatschappelijke doelen dan?
- Wat is de toekomstvisie het GLB is relatie tot cross compliance, artikel 68 en landbouwmilieumaatregelen, en de regeling compensatie natuurlijke handicaps (ofwel LFA)?

Bovenstaande vragen willen we allereerst beantwoorden voor de regeringen in de betreffende landen. Daarnaast kijken we ook naar de publieke opinie, de standpunten van NGO's en van wetenschappers wat betreft deze vragen.

## 1.5 Enkele begrippen

### *Maatschappelijke belangen en publieke diensten*

Hierboven is de term 'maatschappelijke belangen' gevallen. Met maatschappelijke belangen wordt hier bedoeld: waarden die een algemeen nut vertegenwoordigen voor de maatschappij.

Wat gezien wordt als maatschappelijk belang kan in de loop van de tijd veranderen. Bijvoorbeeld, een knotwilg op het land van een boer, is die van de boer of van de maatschappij? Mag een boer die knotwilg omhakken wanneer hij dat wil (want die knotwilg is van hem want het staat op zijn land) of moet een boer een vergunning aanvragen voor het omhakken van die knotwilg (want die knotwilg heeft een maatschappelijke waarde). In de loop van de tijd is de opvatting over maatschappelijke waarden veranderd, zoals terug is te zien in het vergunningenbeleid voor het omhakken van bomen op particuliere grond.

Deze veranderde visie heeft gevolgen gehad voor zowel de wetgeving, als voor de subsidieregelingen. Er zijn wetten gekomen die bijvoorbeeld bepalen dat je een vergunning nodig hebt voor het omhakken van bomen. Anderzijds is bepaald dat boeren die publieke diensten leveren (zoals natuur of landschap) daar ook voor betaald mogen krijgen via subsidieregelingen. De hiervoor genoemde regelingen voor agrarisch natuurbeheer zijn daar een onderdeel van.

Agrarisch natuurbeheer kan gezien worden als een publieke dienst. De SER<sup>9</sup> geeft de volgende definitie van publieke diensten: diensten met een bepaald publiek belang die vanwege de aanwezigheid van complexe externe effecten zonder een vorm van collectieve actie – al dan niet met behulp van overheidsdwang – niet of onvoldoende worden geleverd. Bij publieke diensten in de landbouw gaat het feitelijk om collectieve of quasicollectieve goederen in de sfeer van natuur-, landschaps- en waterbeheer ('groene' en 'blauwe' diensten).

### *Begrippen uit het landbouwbeleid*

De beleidsinstrumenten Cross Compliance, artikel 68 (nationale envelop), landbouwmilieumaatregelen, en de regeling voor Less Favoured Areas (LFA, of bergboerenregeling) zijn hiervoor al uitgelegd. In de vervolghoofdstukken komen echter ook enkele andere begrippen uit de landbouwpolitiek naar voren. Daarom hier een introductie voor die begrippen.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Sociaal Economische Raad (SER), 2008, blz. 33.

<sup>10</sup> Voor een beschrijving van de begrippen, zie bijv. Silvis, Oskam en Meester, 2008.

*Eerste en tweede pijler.* Sinds Agenda 2000 wordt in het GLB een onderscheid gemaakt tussen het markt- en inkomensbeleid van het GLB (de eerste pijler), en maatregelen binnen het GLB gericht op voor duurzame ontwikkeling van plattelandsgebieden (de tweede pijler).

*Modulatie.* Bij modulatie wordt een deel van de directe inkomenssteun voor boeren ingehouden, en overgeheveld naar plattelandsbeleid (dus er wordt geld verschoven van de eerste pijler naar de tweede pijler).

*Braakregeling.* Regeling waarbij boeren een deel van hun areaal niet betelen. De braaklegging was bedoeld om overschotten aan landbouwproducten te bestrijden.

*Melkquota.* Overschotten aan melk binnen de EU waren in 1984 aanleiding om een melkquota in te voeren. Echter, de overschotten zijn verdwenen, en de EC wil toewerken naar een beëindiging van de quotering in 2015.

## 1.6 Afbakening

In dit onderzoek wordt gekeken naar de toekomstvisies voor het GLB in vijf landen, zoals gepubliceerd op een bepaald moment. We kunnen dus geen conclusies trekken over het draagvlak voor vermaatschappelijking van het GLB in het algemeen. Bovendien kunnen toekomstvisies verouderen.

In dit onderzoek gaan we uit van bestaande, officieel gepubliceerde, documenten. We geven samenvattingen van deze documenten, met een specifieke focus op de issues zoals aangegeven in schema 1. We geven dus veelal *geen* volledige samenvatting van de documenten, maar halen de aspecten eruit die van belang zijn voor dit onderzoek.

De opzet van het onderzoek is zodanig dat we uitgaan van bestaande beleidsinstrumenten. We gaan niet uit van mogelijke opties voor landbouwsubsidies.<sup>11</sup> Dit leidt er bijvoorbeeld toe dat er in dit onderzoek weinig aandacht is voor subsidies voor bijvoorbeeld het bevorderen van dierenwelzijn. Immers, een dergelijk beleidsinstrument bestaat (nog) niet. De reden dat we uitgaan van bestaande beleidsinstrumenten is dat we verwachten dat daarover meer informatie te vinden is in het buitenland, dan over beleidsinstrumenten die misschien in de toekomst nog ontwikkeld worden.

Dit onderzoek is uitgevoerd in de periode januari 2008 - september 2008, dus voordat de Landbouwrapad besluiten heeft genomen over de Health Check. In 2008 zijn veel publicaties in het kader van de Health Check verschenen. Dat is gunstig omdat het ons materiaal geeft om mee te werken.

## 1.7 Indeling rapport

In het volgende hoofdstuk worden samenvattingen gegeven van publicaties die verschenen zijn op een Europees niveau. Daarbij komt allereerst de Europese Commissie aan bod. De Health Check biedt ons de mogelijkheid het toekomstperspectief van de Europese Commissie (en reacties daarop vanuit bijvoorbeeld het Europees Parlement en de Landbouwrapad) samen te vatten. Daarna volgen de landenstudies, te weten Nederland (hoofdstuk 3), Duitsland (hoofdstuk 4), Engeland (hoofdstuk 5), Frankrijk (hoofdstuk 6) en Litouwen (hoofdstuk 7). Tot slot, in hoofdstuk 8, volgen de samenvatting en conclusies.

---

<sup>11</sup> Zie rapport MNP (in samenwerking met LEI), 2007, Opties voor Europese landbouwsubsidies.

## 2 Toekomstvisies op Europees niveau

In dit hoofdstuk worden de toekomstvisies ten aanzien van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) van verschillende instellingen in Brussel uiteen gezet. Dit doen we aan de hand van de eerste documenten die verschenen zijn ten behoeve van de zogenaamde Health Check. De Health Check is een tussentijdse evaluatie van de hervormingen van 2003. Het doel is echter om een algemeen overzicht te geven van toekomstvisies ten aanzien van het GLB, en niet om verslag te doen van ontwikkelingen rondom de Health Check.

Allereerst kijken we naar documenten van de Europese Commissie met toekomstvisies ten aanzien van het GLB. Daarna volgen de reacties van het Europees Parlement en de Landbouwraprad. De reacties in het Europees Parlement en de Landbouwraprad zullen veelal een standpunt van een land vertegenwoordigen. Toch worden deze reacties in het hoofdstuk op Europees niveau samengevat, en niet in de landenstudies, omdat de uitspraken op Europees niveau gedaan worden. Tot slot kijken we naar lobbygroepen op Europees niveau.

### 2.1 Visie Europese Commissie

#### ***Mededeling Europese Commissie t.b.v. Health Check (nov. 2007)***

In november 2007 heeft de Europese Commissie een document opgesteld als 'voorbereiding van de gezondheidscontrole van de GLB-hervorming'.<sup>12</sup> De Commissie heeft niet het voornemen om voor de Health Check de bestaande beleidslijnen fundamenteel te hervormen, maar wel om de mogelijkheid te bieden het beleid bij te sturen in het licht van de marktsituatie en andere omstandigheden. De Commissie stelt dat het GLB er steeds beter in slaagt de gevaren van een achteruitgaand milieu te compenseren en de talrijke openbare goederen te leveren die onze samenleving verwacht. Dit wordt ondermeer gerealiseerd via Cross Compliance (randvoorwaardenbeleid). De Commissie stelt wel voor enkele aanpassingen en versimpelingen door te voeren. Daarbij wordt gedacht aan de volgende maatregelen:

- aanpassen van de marktinstrumenten aan de globalisering door exportrestituties te laten aflopen, evenals de braakregelingen en de geleidelijke afbouw van de melkquota zoals voorzien in 2015;
- betalingssystemen efficiënter en effectiever maken, o.a. door volledige ontkoppeling van de steun van productie en het instellen van minima en van maxima van te ontvangen steun;
- nieuwe urgente uitdagingen aangaan, zoals risico management, klimaatverandering, efficiënt watergebruik, bio-energie en biodiversiteit.

Een aantal beleidsinstrumenten genoemd in hoofdstuk 1, namelijk cross compliance, artikel 68 en (verkapt) landbouwmilieumaatregelen, worden in het Health Check document genoemd. Het volgende wordt erover gezegd:

- Cross compliance: dit systeem wil men behouden, maar wel vereenvoudigen. Voorstellen ter verbetering van de controle- en sanctieaspecten worden momenteel uitgewerkt en zullen, indien alles verloopt zoals gepland, in 2008/2009 in werking treden.
- Artikel 68: het afschaffen van de melkquota kan negatieve gevolgen hebben voor bepaalde regio's, zoals (maar niet uitsluitend) berggebieden. Dit kan deels opgevangen worden via PO-beleid (Plattelandsontwikkelingsbeleid). Maar PO-beleid is niet ontwikkeld voor behoud van productie. Daarom zou ook artikel 68 ingezet moeten kunnen worden.

---

<sup>12</sup> Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, Brussel, 20-11-2007.

Dat vergt echter wel een versoepeling van de bestaande regel, die bepaalt dat geld alleen binnen dezelfde sector herverdeeld mag worden.

- Landbouwmilieumaatregelen worden niet genoemd in het document. Wel komt PO-beleid (Plattelandsontwikkelingsbeleid) een aantal keren aan de orde. Landbouwmilieumaatregelen zijn een onderdeel van PO-beleid. PO-maatregelen kunnen ingezet worden in die gebieden waar het afschaffen van de braakleggingsregeling ten koste gaat van het milieu. Gepleit wordt voor meer PO-steun voor milieubewuste vormen van grond-, water- en ecosysteembeheer, zoals een milieuvriendelijk beheerde braaklegging, de bescherming van oeverstroken, bebossing en maatregelen op het gebied van aanpassingen aan de klimaatverandering en duurzaam energiebeleid.
- De Commissie stelt dat de tweede pijler versterking behoeft. Het budget voor PO-maatregelen kan verhoogd worden via modulatie. Voorgesteld wordt om de bestaande verplichte modulatie in de begrotingsjaren 2010-2013 jaarlijks met 2% te verhogen.

### ***Voorstellen van de EC, 20 mei 2008***

De Europese Commissie (EC) heeft voorstellen ingediend voor de Health Check. De EC richt zich onder andere op afschaffing van nog bestaande productiebelemmeringen (melkquota, braakregeling, etc.), op het verder loskoppelen van productieniveau en inkomenssteun (en het mogelijk maken van de koppeling van inkomenssteun aan maatschappelijke diensten), het vereenvoudigen van de regelgeving (o.a. wat betreft Cross Compliance), uitbreiding van de mogelijkheden van artikel 68 (o.a. om in te zetten als steun voor specifieke sectoren en als verzekering tegen natuurrampen en ziekten), het verhogen van de modulatiepercentages (meer geld van eerste naar tweede pijler), en daarnaast wil men nog bestaande interventiemechanismen inperken.

## **2.2 Visie Landbouwrap**

### ***Vergadering Landbouwrap (februari 2008)***

De Raad van ministers van Landbouw en Visserij van de EU hebben op 18 februari 2008 gediscussieerd over de eerste notitie van de Europese Commissie ten behoeve van de Health Check.<sup>13</sup>

De lidstaten waren grotendeels tevreden met de voorstellen van de Commissie wat betreft vereenvoudiging van de regels omtrent bedrijfstoelagen, wat betreft de voortgezette afname van productiegebonden steun, en de geleidelijke afschaffing van de melkquota. De modulatie en de maximum en minimumhoogte van de bedrijfstoelagen vormden de belangrijkste discussiepunten.

De lidstaten zijn over het algemeen voorstander van een vangnet (safety net) in geval van extreme prijsdalingen. Er was discussie over de vraag of er nieuwe instrumenten nodig waren voor zo'n vangnet of dat bestaande instrumenten voldoende mogelijkheden bieden.

Wat betreft de nieuwe uitdagingen die de Commissie noemt in haar notitie, vindt de meerderheid van de lidstaten dat eerst bestaande regelingen aangepast moeten worden voordat nieuwe regelingen opgezet kunnen worden. Dit met name in verband met het budget wat gevonden moet worden voor de nieuwe maatregelen.

---

<sup>13</sup> Zie [www.europa-nu.nl](http://www.europa-nu.nl), artikel 'Europese ministers van landbouw bespreken praktische details ter verbetering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid' en zie [www.vleva.eu](http://www.vleva.eu), artikel 'Landbouwrap 18 februari 2008: voornaamste conclusies'.

Wat betreft de melkquota waren de meeste lidstaten het erover eens dat de melkquota na 2015 verdwenen moeten zijn, maar men verschilde van mening over de manier waarop dit moet gebeuren. De vraag is hoe kwetsbare gebieden beschermd kunnen worden tegen de nadelige gevolgen van het afschaffen van de melkquota. Een aantal lidstaten verwacht in dat verband heil van artikel 68, die toelaat dat 10% van de nationale envelop wordt gebruikt voor directe steunmaatregelen aan bepaalde sectoren.

### ***Informeel overleg landbouwrap in Annécý, september 2008***

In september 2008 hebben de landbouwministers van de EU overleg gevoerd in Annécý, Frankrijk. Hieronder enkele uitspraken van landbouwministers tijdens dit overleg.<sup>14</sup>

Barnier, landbouwminister van Frankrijk en voorzitter van het overleg, stelde dat circa twintig EU-lidstaten voor behoud van een sterk gereguleerde landbouw zijn. Frankrijk hoort daarbij. De overige zeven lidstaten, waaronder Nederland, willen meer marktwerking.

De Duitse minister van landbouw, Seehofer, merkte tijdens dezelfde bijeenkomst op: "Als we niet uitkijken, dan breekt een nieuwe boerenoorlog uit." Hiermee verwees hij naar belangentegenstellingen binnen Duitsland, met name de bergboeren in Beieren versus de grote bedrijven in het oosten van het land.

De landen uit Midden- en Oost-Europa benadrukten dat zij voor hun boeren dezelfde rechten willen als de boeren in West-Europa, met name gelijke inkomenssteun. De Poolse minister, Sawicki, zei hierover: "Het landbouwbeleid zal gemeenschappelijk zijn, of het zal niet zijn."

Verburg stelde dat het GLB in ieder geval gemeenschappelijk moet blijven, om te voorkomen dat de gelijke verhoudingen tussen Europese boeren verdwijnen. "Dat verspelen is verschrikkelijk. Daarmee zet je veel meer op het spel dan dat het je oplevert."

## **2.3 Visie Europees Parlement**

### ***Reactie van Europees Parlement (maart 2008)***

De eerste voorstellen van de Commissie met betrekking tot de Health Check krijgen over het algemeen de goedkeuring van het Europese Parlement. Echter, het Parlement wil niet dat de Health Check gebruikt gaat worden om te korten op de begroting.<sup>15</sup>

Het Parlement steunt de voorgenomen vereenvoudiging van de regels inzake cross compliance, het wegwerken van quota's en de braakleggingsregelingen en verhoging van de steun voor plattelandontwikkeling. Het Parlement wil dat milieuoverwegingen een grotere rol gaan spelen in het beleid, mede tegen de achtergrond van verminderde braaklegging. Het Parlement stelt voor een Europees kwaliteitsmerk in te stellen, om de strenge normen op het gebied van milieu, dierenwelzijn en voedselveiligheid zichtbaar te maken op de internationale markt.

---

<sup>14</sup> Stef Severt, 2008, De dans om de miljarden, Agrarisch Dagblad, 27-09-2008 en Stef Severt, 2008, Barnier wil de boel bij elkaar houden, Agrarisch dagblad, 02-10-2008

<sup>15</sup> Zie [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu), artikel 'Parlement steunt in grote lijnen de health check van het landbouwbeleid'.

## 2.4 Visie belangenorganisaties

### ***Belangenorganisaties landbouwsector, januari 2008***

De organisaties COPA en COGECA hebben gezamenlijk een reactie geschreven op het eerste document van de EC ten behoeve van de Health Check.<sup>16</sup> Zij stellen onder meer dat er aanwijzingen zijn dat een overschot aan voedsel op de wereldmarkt aan het omslaan is in een tekort, ondermeer door een toenemende vraag. Dit betekent dat men binnen het GLB oog moet houden voor voedselzekerheid. Om die reden en omdat de impact van de hervormingen van 2003 nog niet geheel vastgesteld kan worden, raad men af om nu belangrijke aanpassingen door te voeren. Doel van het GLB moet zijn, zoals ook vastgelegd in het Verdrag van Lissabon in 2007, een landbouw welke multifunctioneel, duurzaam, en competitief is en daarbij verdeeld over geheel Europa. Men is het eens met de EC dat de uitwerking van regels vereenvoudiging behoeven.

Wat betreft ontkoppeling van productiesteun merken COPA en COGECA op dat dit kan leiden tot het verdwijnen van bepaalde teelten in bepaalde regio's, met gevolgen voor natuur, de lokale economie en werkgelegenheid. Men is het er niet mee eens dat het verdwijnen van bepaalde (gewenste) teelten op een effectieve manier voorkomen kan worden door de inzet van artikel 68. Men stelt voor productiegebonden steun te handhaven voor een aantal specifieke teelten.

COPA en COGECA zijn van mening dat er geen aanpassingen moeten plaatsvinden binnen het huidige systeem van inkomenssteun, behalve wanneer het om vereenvoudiging van het systeem gaat. Wat betreft cross compliance is men vooral van mening dat de regels vereenvoudigd moeten worden. Men verwerpt het idee om regels binnen cross compliance uit te breiden. Ook verwerpt men het idee om het systeem van modulatie<sup>17</sup> uit te breiden, omdat men vindt dat plattelandontwikkeling via de tweede pijler georganiseerd moet worden en niet ten koste mag gaan van de eerste pijler.

### ***Belangenorganisaties landbouwsector, september 2008***

In september 2008 hebben COPA en COGECA een congres georganiseerd, en in dat kader een verklaring over de toekomst van het GLB gepubliceerd.<sup>18</sup> Gesteld wordt dat het GLB moet bijdragen aan voedselzekerheid, in de EU en in de rest van de wereld, en aan een hoge kwaliteit van voedsel. Het GLB moet een raamwerk vormen om de potentiële landbouwproductiviteit ten volste te benutten.

In de EU wordt voedsel van een hoge kwaliteit geproduceerd. Dit leidt tot export mogelijkheden en ook tot mogelijkheden binnen de EU. Het GLB moet de productie en consumptie van deze hoge kwaliteit producten stimuleren. Daarnaast moet het GLB ervoor zorgen dat de boeren in de EU kunnen voldoen aan de hoge standaards die gevraagd worden wat betreft natuur, milieu, en dierenwelzijn, en tegelijkertijd kunnen concurreren op de wereldmarkt. Vervolgens wordt gesteld dat het GLB ervoor moet zorgen dat de agrarische sector kan blijven bijdragen aan werkgelegenheid en de leefbaarheid op het platteland. Het GLB moet bovendien onderzoek promoten om de gevolgen van klimaatverandering voor de landbouw beter te begrijpen en boeren te helpen bij het aanpassen van hun bedrijf aan de

---

<sup>16</sup> COPA and COGECA's reaction to the Commission's communication of the 'Health Check' of the 2003 Reform of the CAP (10 January 2008). COPA is een afkorting voor: Committee of Professional Agricultural Organisations in the EU. COGECA staat voor General Confederation of Agricultural Cooperatives in the EU.

<sup>17</sup> Modulatie betekent dat een deel van de directe steun wordt ingehouden en wordt overgeheveld naar plattelandontwikkeling.

<sup>18</sup> COPA & COGECA, 2008, Visions for the future of agricultural policy in Europe – declaration on the occasion of the 2008 Congress of European Farmers, September 2008.

veranderingen. En tot slot zou het GLB ertoe moeten bijdragen dat de mogelijkheden van de landbouwsector om biobrandstoffen te produceren en zo bij te dragen aan vermindering van de CO<sub>2</sub> uitstoot, optimaal benut worden.

### ***Belangenorganisatie landeigenaren***

De European Landowners' Organization (ELO) heeft in juni 2008 een rapport gepubliceerd met hun visie ten aanzien van de toekomst van landgebruik in Europa en hoe vanuit de EU daar op ingespeeld zou moeten worden. Zij zien twee uitdagingen voor de nabije toekomst. Namelijk voldoende voedsel produceren én natuur en milieu ontzien. Deze beide uitdagingen moeten gerealiseerd worden in een periode waarin waarschijnlijk het klimaat verandert.

De voedselproductie zal gelijke tred moeten zien te houden met de groei van de wereldbevolking en de stijgende vraag naar kwalitatief hoogwaardig voedsel. Door de toenemende welvaart worden er ook meer eisen gesteld wat betreft natuur en milieu. En dan is er ook nog de vraag naar biobrandstoffen. De EU heeft een rol te spelen bij deze ontwikkelingen, omdat landbouw en milieu tot de kernactiviteiten behoren van de EU. De ELO is van mening dat eerst gediscussieerd moet worden over de uitdagingen van de toekomst en hoe het EU beleid daar op moet inspelen, en pas daarna over budgetten.

In een ander document geeft het ELO een reactie op de voorstellen in het kader van de Health Check. Men stelt dat in 2004 al radicale hervormingen zijn doorgevoerd en dat het nu tijd is voor stabiliteit, en alleen daar waar nodig vereenvoudiging en stroomlijning van de regelgeving.

### ***Natuurbeweging***

BirdLife is een overkoepelend samenwerkingsverband van natuurorganisaties gericht op het behoud van vogels, hun leefomgeving en gericht op biodiversiteit in het algemeen. De Vogelbescherming Nederland is lid van BirdLife.

BirdLife heeft in 2007 een rapport gepubliceerd over de toekomst van het GLB.<sup>19</sup> Daarin stelt zij dat de Health Check een mooie gelegenheid is om problemen aan te pakken, zoals biodiversiteitsverlies, niet duurzaam watergebruik, bodemdegradatie, klimaatverandering en een alsmaar toenemende vraag naar voedsel, brandstof en energie.

Er worden zes punten genoemd die belangrijk worden geacht:

- Zorg voor duurzaam landgebruik en duurzame plattelandontwikkeling;
- Zorg voor voldoende financiële middelen om publieke belangen veilig te kunnen stellen;
- Zorg voor goed management voor beschermde gebieden in Europa;
- Bescherm High Nature Value farmland (landbouwgrond met hoge natuurwaarde);
- Zorg dat natuur/milieuprogramma's hun doelstellingen daadwerkelijk halen;
- Zorg voor beleid om klimaatsverandering te beperken, en voor aanpassingen in verband met klimaatsveranderingen.

In een tweetal persberichten geeft BirdLife een reactie op de voorstellen van de EC wat betreft de Health Check.<sup>20</sup> Allereerst reageert men, in februari, op een uitgelekt voorstel. Men stelt dat het voorstel van de EC visie en ambitie mist. De EC houdt vast aan oude belangen in plaats van de milieuproblemen in Europa aan te pakken, waaronder problemen rond klimaatverandering, biodiversiteitverlies en het groeiend watertekort.

---

<sup>19</sup> BirdLife, 2007, New challenges, New CAP

<sup>20</sup> 29-02-2008, persbericht BirdLife. Weak CAP Health check proposal fails to stand up to environmental crises ; 20-05-2008, persbericht BirdLife, Much to do about nothing? CAP Health Check proposal ignores climate change and biodiversity

Daarna reageert men, in mei, op de officiële publicatie van de EC. Men is erg teleurgesteld dat het voorstel van de EC geen antwoord geeft op milieuproblemen in Europa, waaronder klimaatsverandering, biodiversiteitverlies, en toenemende watertekorten. Men vindt dat de EC beloftes doet om nieuwe uitdagingen aan te gaan, maar ondertussen verder gaat met 'business-as-usual'.

### ***Dierenbescherming***

In september 2007 heeft Eurogroup for Animals een visie gepubliceerd ten behoeve van de op handen zijnde Health Check. Gesteld wordt dat burgers vragen dat hun belastinggeld besteed wordt aan diensten aan de samenleving. Men haalt de Eurobarometeronderzoeken van 2005 en 2007 aan om erop te wijzen dat een meerderheid van de respondenten vindt dat er meer gedaan moet worden aan het verbeteren van dierenwelzijn in hun land, en dat een ruime meerderheid vindt dat financiële steun aan boeren verminderd moet worden als zij niet voldoen aan de minimum dierenwelzijnsnormen.

In juni 2008 reageert de Eurogroup for Animals op de voorstellen van de EC, van november 2007. Men stelt dat:

- Directe inkomenssteun niet langer gebaseerd zou moeten zijn op historische rechten, omdat het ertoe leidt dat teveel geld gaat naar intensieve bedrijven. In de veehouderij zou meer steun per hectare gegeven moeten worden aan bedrijven met relatief minder dieren per hectare en/of meer werknemers per dier.
- Cross compliance zou alle dierenwelzijnsnormen moeten omvatten, en niet een selectie zoals nu het geval is.
- Het is aan te bevelen om artikel 68 uit te breiden zodat een deel van het budget voor inkomenssteun afgeroomd kan worden en toegekend kan worden aan boeren die een rol spelen bij het in stand houden van natuurwaarden, het verbeteren van de kwaliteit van producten, of aan veehouders in economisch zwakke of milieu kwetsbare gebieden. Eurogroup stelt dat dierenwelzijn in veel gevallen samen gaat met milieuvriendelijke productie en kwaliteit.
- Eurogroup verwelkomt de afschaffing van melkquota, omdat deze hebben geleid tot het stimuleren van een hogere productie per koe. Maar men wil wel een zogenaamde 'zachte landing' voor de veehouders.
- Budget voor plattelandontwikkeling moet niet gebruikt worden om risico's als gevolg van klimaatsverandering te verkleinen. Het budget is al erg beperkt.
- Eurogroup is voorstander van modulatie omdat daarmee het budget voor de tweede pijler vergroot wordt. Men vindt dat de percentages voor modulatie omhoog kunnen.

## **2.5 Publieke opinie**

### ***Volksraadpleging GLB***

In 2005, 2006 en 2007 zijn er interviews gehouden om te achterhalen wat de mening is van inwoners van de EU ten aanzien van het GLB. De interviews uit 2007 zijn gepubliceerd in 2008.<sup>21</sup> Men wilde onder meer weten wat de burgers vinden van de GLB-hervormingen van 2003, waarbij een verschuiving heeft plaatsgevonden van een productie gesteund subsidie systeem naar een markt georiënteerd systeem. Bovendien is er meer aandacht gekomen voor onderwerpen als voedselveiligheid, natuur en milieu, en dierenwelzijn. De Europese Commissie wil weten wat de EU burgers vinden van het GLB, en hoe men tegenover de hervormingen staat.

---

<sup>21</sup> European Commission (2008). *Europeans, Agriculture and the Common Agricultural Policy – 2008*. Special Eurobarometer 294. EC\_Eurobarometer on CAP\_March 2008.pdf



Enkele belangrijke conclusies zijn:

- Bijna 9 op de 10 EU-inwoners vindt landbouw en het platteland belangrijk voor de toekomst van het continent;
- De belangrijkste prioriteiten voor het GLB zijn, volgens het publiek, zorgen voor redelijke prijzen voor consumenten (43%), het verzekeren van gezonde en veilige voedselproducten (42%), zorgen voor een redelijke levensstandaard voor boeren (40%);
- Het korten op betalingen aan boeren wanneer zij niet voldoen aan bepaalde regels (cross compliance) wordt als juist beschouwd door een duidelijke meerderheid van de burgers.
- De hervormingen van het GLB worden door een meerderheid van de bevolking als positief geschat.

Op welke terreinen zorgt het GLB voor goede resultaten volgens de publieke opinie? Het GLB scoort met name goed als het gaat om het zorgen voor beschikbaarheid van agrarische goederen (29%). Maar wat betreft het promoten van respect voor de natuur (8%) of zorgen dat dieren goed behandeld worden (5%), ziet de EU-burger veel minder resultaat.

Hoe wordt binnen de landen gedacht over cross compliance? Een duidelijke meerderheid van de bevolking vindt het gerechtvaardigd wanneer boeren gekort worden op hun inkomenssteun wanneer zij niet voldoen aan regels op het gebied van milieu (85%), dierenwelzijn (86%) en voedselveiligheid (88%).

## 2.6 Analyse

Hoe wordt op Europees niveau door de verschillende partijen gedacht over de toekomst van het GLB, GLB in relatie tot maatschappelijke diensten, en specifieke beleidsinstrumenten die kunnen bijdragen aan het bevorderen van maatschappelijke diensten? Allereerst geven we een samenvatting voor de Europese Commissie.

Tabel 2.1: Standpunt van de Europese Commissie ten aanzien van het GLB

Europese Commissie	
Algemeen GLB	- afbouwen marktinstrumenten - betalingssystemen vereenvoudigen - nieuwe uitdagingen aangaan, zoals risicomangement, klimaatverandering, efficiënt watergebruik, bio-energie en biodiversiteit, te financieren via o.a. uitbreiding verplichte modulatie
GLB en maatsch. waarden	GLB moet zorgen dat boeren die publieke diensten leveren die de maatschappij verwacht ; inkomenssteun verder loskoppelen van productie en mogelijkheid bieden steun meer te koppelen aan maatschappelijke waarden.
Cross compliance	Systeem behouden, maar wel vereenvoudigen
Artikel 68	Uitbreiden van de mogelijkheden van artikel 68
Landbouwmilieu-maatregelen	Steun voor plattelandontwikkelingsbeleid uitbreiden (landbouwmilieumaatregelen vallen daar onder)
LFA	Steun voor plattelandontwikkelingsbeleid uitbreiden (LFA valt daar onder)

Visie Landbouwwraad t.o.v. Europese Commissie:

- ook voorstander van vereenvoudiging regels;
- ook voorstander van afbouwen productiegebonden steun.

Discussie tussen lidstaten over modulatie en over maximum- en minimumhoogte bedrijfstoeslagen.

*Visie Europees Parlement t.o.v. Europese Commissie:*

- ook voorstander van vereenvoudiging regels;
- ook voorstander van wegwerken quota's en braakleggingsregelingen, en verhoging steun voor plattelandsonwikkeling.

Men wil meer aandacht voor milieuzaken (met name in verband met wegvallen braakleggingsregeling).

*Visie COPA/COGECA t.o.v. Europese Commissie:*

- ook voorstander van vereenvoudiging regels;
- men is tegen uitbreiding regels cross compliance;
- men is tegen verplichte verdere ontkoppeling;
- men is tegen inzetten van artikel 68 om verlies van bepaalde teelten in bepaalde regio's tegen te gaan;
- men is tegen uitbreiding modulatie.

Men is van mening dat er geen aanpassingen moeten plaatsvinden binnen het huidige systeem van inkomenssteun, behalve wanneer het om vereenvoudiging van het systeem gaat. Daarnaast moet plattelandsonwikkeling via de tweede pijler georganiseerd worden en mag dit niet ten koste gaan van de eerste pijler.

*Visie ELO:*

ELO vindt dat een diepgaande discussie gevoerd moet worden over de uitdagingen voor de komende vijftig jaar wat betreft landbouw en natuur/milieu in Europa, en de rol daarin voor de EU. Pas wanneer er voldoende inzicht is wat betreft de langere termijn visie en de rol van de EU, kan gesproken worden over budgetten en beleidsinstrumenten. Wat betreft de Health Check is men van mening dat stabiliteit en vereenvoudiging van de regelgeving voorop moeten staan.

*Visie BirdLife t.o.v. Europese Commissie:*

BirdLife vindt dat geld voor GLB meer gebruikt moet worden voor maatschappelijke doelen, in plaats van ongerichte subsidies. Met name is er meer geld nodig voor milieuproblemen, waaronder klimaatsverandering, biodiversiteitsverlies, en toenemende watertekorten.

*Visie Eurogroup for Animals t.o.v. Europese Commissie:*

- men is voor uitbreiding van de cross compliance regeling, zodat het alle dierenwelzijnsnormen omvat.
- men is voor een andere manier van verdeling van inkomenssteun, zodat het geld niet naar de intensieve veehouderijbedrijven gaat.
- men is voor uitbreiding van de mogelijkheden van artikel 68, zodat er meer geld vrijkomt voor veehouders die een rol spelen bij behoud van natuurwaarden, verbeteren van de kwaliteit van producten en in economisch zwakke of milieu kwetsbare gebieden.
- men is voorstander van afschaffing van de melkquota, maar pleit wel voor een zogenaamde 'zachte landing'.

*Visie publieke opinie t.o.v. Europese Commissie:*

- Het publiek is gevraagd naar een algemeen oordeel over het GLB, en niet zozeer naar gewenste toekomstige aanpassingen binnen het GLB. Wat betreft cross compliance is wel gevraagd wat men ervan vindt dat boeren gekort worden op hun inkomenssteun als zij zich niet houden aan de regels. Een duidelijke meerderheid vindt het korten terecht.
- De belangrijkste prioriteiten voor het GLB zijn het verzekeren van gezonde en veilige voedselproducten, zorgen voor een redelijke levensstandaard voor boeren, en zorgen voor redelijke prijzen voor consumenten. Het promoten van respect voor natuur en het zorgen dat dieren goed behandeld worden wordt ook belangrijk gevonden, maar het staat niet op de eerste plaats.

### 3 Toekomstvisies GLB in Nederland

In dit hoofdstuk worden allereerst toekomstvisies voor het GLB beschreven. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- Regering (zie actoren met politiek-bestuurlijke functies, hoofdstuk 1);
- Raad voor het Landelijk Gebied en SER (zie actoren met ambtelijke functies);
- Stichting Natuur en Milieu en LTO (zie actoren met maatschappelijke functies);
- PBL, en enkele wetenschappers (zie actoren met wetenschappelijke functies);
- Publieke opinie (zie individuele burgers, wel of niet georganiseerd).

Relevante documenten van private partijen hebben we niet gevonden, en daarom wordt deze categorie hier achterwege gelaten.

Bovenstaande actoren hebben documenten gepubliceerd met daarin een visie op de toekomst van het GLB. Deze documenten gaan we samenvatten, met een focus op de verschillende aspecten die we in hoofdstuk 1 beschreven hebben in het analysekader, namelijk de algemene visie ten aanzien van het GLB, GLB in relatie tot maatschappelijke diensten, cross compliance, artikel 68, agrarisch natuurbeheer, en de regeling natuurlijke handicaps (LFA).

#### 3.1 Regeringsstandpunt

##### *Kabinetstandpunt Health Check*

Minister Verburg heeft op 7 december 2007 een brief naar de Tweede Kamer gestuurd waarin het kabinetstandpunt inzake de Health Check van het GLB verwoord staat.<sup>22</sup> Het is een reactie op de Mededeling van de Europese Commissie van november 2007 (zie vorig hoofdstuk).

Verburg verwijst allereerst naar het Coalitieakkoord met daarin de afspraak dat naast de oorspronkelijke doelstellingen van voedselzekerheid en voedselveiligheid in de toekomst meer aandacht wordt gevraagd voor de koppeling van de inkomenstoelagen aan het realiseren van maatschappelijk waarden, zoals het in stand houden van het landschap en de zorg voor milieu en dierenwelzijn.

Daarnaast wijst zij erop dat bij het toekomstig beleid van het GLB rekening gehouden moet worden met de belangen van ontwikkelingslanden, en in het bijzonder Afrika. Ook de vraag naar energiegewassen is een punt van aandacht, omdat deze kunnen gaan concurreren met voedselgewassen. De toenemende vraag naar zowel voedsel- als energiegewassen kan gevolgen hebben voor de biodiversiteit en de watervoorraden.

Een andere mondiale ontwikkeling van belang is de handelsliberalisering, met name in het kader van de WTO onderhandelingen. Nederland heeft belang bij succesvolle WTO besprekingen. Bovendien wil Nederland dat er rekening gehouden wordt met zogenaamde 'non-trade concerns', ter bescherming van milieu, traditionele landschappen en biodiversiteit, plattelandontwikkeling en dierenwelzijn.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Brief van G. Verburg, gericht aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, met als onderwerp 'Kabinetstandpunt health check GLB', gedateerd 7 december 2007.

<sup>23</sup> Non-trade concerns zijn afspraken om producten te mogen onderscheiden op basis van het productieproces, bijvoorbeeld ten aanzien van effecten op milieu, landschap, biodiversiteit, of dierenwelzijn.

Verburg stelt dat het transitieproces van het GLB nog niet is voltooid. Verdere stappen moeten ondernomen worden op het pad van meer marktgerichtheid en meer sturing op maatschappelijke doelen. Meer marktgerichtheid wil zeggen dat boeren voor het produceren van voedsel op termijn beduidend minder steun moeten krijgen. Naast meer marktgerichtheid moet er tegelijkertijd meer aandacht komen voor maatschappelijke dienstverlening door boeren en andere plattelandsondernemers. Inkomenssteun moet in de toekomst gericht worden op de beloning van positieve externe effecten op het terrein van landschap en andere publieke diensten. In Europees verband zullen hiervoor beleidskaders afgesproken moeten worden, maar wel zo zodat er ruimte geboden wordt voor een nationale invulling en er rekening gehouden kan worden met regionale verschillen.

Nederland zet in op vier uitgangspunten:

- aanpassingen van het GLB moeten het ondernemingsklimaat versterken;
- inkomensstoelagen dienen sterker gekoppeld te worden aan maatschappelijke waarden;
- aanpassingen van het GLB dienen te passen binnen mondiale ontwikkelingen en binnen internationale verdragsverplichtingen;
- verdergaande vereenvoudiging van de regelgeving ter vermindering van de administratieve lasten.

Nederland wil drie onderwerpen centraal zetten tijdens de discussies over de Health Check, namelijk:

- Met betrekking tot directe inkomenssteun wil het kabinet een overstap van historisch naar regionaal model maken in de periode naar 2013. Een regionale verdeling biedt mogelijkheden om te komen tot een verdere vermaatschappelijking bijvoorbeeld ten behoeve van landschap, natuur en milieu. In het kader van de 'gebiedsbrede' vermaatschappelijking van het GLB kan de nationale enveloppe voor inkomenssteun (artikel 68) van belang zijn.<sup>24</sup> De EC heeft aangekondigd dit artikel mogelijk te zullen verruimen en vereenvoudigen. Het kabinet ondersteunt dit voornemen. De overstap naar een regionaal model maakt het gewenst dat cross compliance zo nodig gebiedsgericht ingevuld kan worden.
- De EC wil verdere afslanking van de resterende markt- en prijsinstrumenten, en het kabinet onderschrijft dit voornemen. Wel wil men, zowel de EC als het kabinet, een vangnet behouden in geval van zeer ernstige marktverstoringen. De melkquotering dient na 2015 niet te worden verlengd. Boeren in benadeelde (berg)gebieden zouden geholpen kunnen worden via artikel 68. De braakleggingsregeling dient te worden afgeschaft, stellen zowel de EC als het kabinet. Wel dient flankerend beleid opgesteld te worden ter voorkoming van verlies van biodiversiteit of milieuwaarden.
- De EC wijst nieuwe uitdagingen aan, onder andere klimaatverandering, biodiversiteit, risicobeheer, bio-energie en waterbeheer, en wil dit bekostigen via een verhoging van de verplichte modulatie van 5% naar 13%. Het kabinet is geen voorstander van een verhoging van de verplichte modulatie. Wel wil men, naast de uitdagingen genoemd door de EC, ook aandacht voor innovatie, onderzoek en kennisverbreding.

### ***Verslag vergadering Landbouw- en Visserijraad***

In een brief informeert Verburg de Tweede Kamer over de uitkomsten van de Landbouw- en Visserijraad op die 17 maart 2008 plaatsvond.<sup>25</sup> In deze brief noemt Verburg nogmaals de belangrijkste prioriteiten tijdens de discussies rondom de Health Check.

---

<sup>24</sup> Artikel 68 houdt in dat maximaal 10% van de inkomenssteun afgeroomd kan worden en herbestemd voor bijvoorbeeld het stimuleren van milieuvriendelijke landbouw of 'kwaliteitslandbouw'.

<sup>25</sup> Brief van Minister Verburg, aan de Tweede Kamer, gedateerd 26 maart 2008, met als onderwerp 'Verslag van de Landbouw- en Visserijraad van 17 maart 2008'.

Als belangrijkste uitdaging ziet zij het beter belonen van de landbouwsector voor de publieke goederen die zij levert. Dit kan gerealiseerd worden via het koppelen van inkomensondersteuning aan maatschappelijke waarden. De overstap van een historisch naar een regionaal model van inkomensondersteuning kan daartoe een kans bieden.

De tweede prioriteit van de minister is om artikel 68 breder inzetbaar te maken, zodat het ook van toepassing wordt op ontkoppelde steun en bovendien moet het ingehouden geld ook inzetbaar worden buiten de sector waar het bedrag is ingehouden. Tot slot streeft de minister ernaar dat het bestaande percentage van 10% wordt verhoogd.

De derde prioriteit is vereenvoudiging van het GLB, zodat uitvoeringslasten zoveel mogelijk beperkt worden.

Als laatste prioriteit noemt zij een zachte landing van de melkquotering, door een jaarlijkse quotumverruiming van minimaal 2%.

### ***Toespraak Minister, 17 maart 2008***

Minister Verburg heeft in maart 2008 een toespraak gehouden tijdens een netwerk bijeenkomst in Brussel.<sup>26</sup> Daarin geeft ze onder meer haar visie op de gewenste toekomst van het GLB. Ze stelt: We moeten ons wat het landbouwbeleid betreft, richten op datgene waar de samenleving behoefte aan heeft. Alleen op die manier kan de landbouw op legitieme wijze aanspraak maken op vergoedingen. Vergoedingen, die dan direct te maken hebben met publieke diensten. Ik denk daarbij aan prestaties op het gebied van natuur en landschap, waterbeheer maar ook aan dierenwelzijn en wereldwijde voedselzekerheid. Bij de concretisering hiervan denk ik aan een nieuwe grondslag voor de inkomensondersteuning in de eerste pijler. Ik zet in op differentiëren en regionaliseren daarvan. Dat kan onder meer via verruiming van de toepassing van het zogenaamde artikel 68. Ik zou willen dat we dit artikel breed in kunnen zetten. Daar ga ik me sterk voor maken.

Opvallend aan bovenstaande presentatie is het belang wat zij ziet in een verruimde artikel 68, om op die wijze inkomenssteun meer te koppelen aan maatschappelijke belangen.

### ***Brief aan Tweede Kamer, 9 juni 2008***

In een brief aan de Tweede Kamer geeft Minister Verburg een reactie op een serie wetgevingsvoorstellen van de Europese Commissie (EC) op 20 mei 2008.<sup>27</sup> De Minister is tevreden met de benadering die de EC kiest. "De beloning van maatschappelijke prestaties via het GLB die het kabinet voorstaat, kan op basis van de geschetste inzet van de Commissie langs verschillende sporen worden verwezenlijkt."

Daarnaast wijst Verburg er op dat alles binnen het reeds afgesproken budget moet plaatsvinden. Het budget is vastgelegd tot 2013.

Verburg wijst in deze brief op het belang van ontwikkelingslanden, en de rol van landbouw bij armoedebestrijding. Groei van de landbouwproductiviteit is daarbij van belang. Daarnaast wijst ze op klimaatverandering en de rol van bio-energie. In periode van schaarste moet productie voor voedsel voorrang krijgen voor productie voor energie. Ook stelt ze dat de hervormingen van het GLB van de laatste jaren ertoe hebben geleid dat het GLB minder handelsverstoring werkt, en daardoor een betere positie heeft in WTO onderhandelingen.

---

<sup>26</sup> Toespraak netwerkbijeenkomst Brussel, 17-3-2008. Zie Spreekpunten van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, G. Verburg, netwerkbijeenkomst Brussel.

<sup>27</sup> LNV, 2008, Brief van Minister Verburg, gericht aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, gedateerd 9 juni 2008, met als onderwerp 'Kabinetsstandpunt health check GLB'.

Gesteld wordt dat het toekomstige GLB de voorwaarden moet scheppen voor een blijvende sterke positie van het agrocluster, met name op het gebied van innovatie, verduurzaming en concurrentiekracht.

### ***Houtskoolschets, 12 september 2008***

In deze schets wordt een langetermijnvisie gegeven ten aanzien van het GLB.<sup>28</sup> Hierbij is gebruik gemaakt van de rapporten van het RLG en de SER (zie hieronder). De visie sluit aan bij de eerdere stukken over de Health Check, maar lijkt op een aantal punten nog een stapje verder te gaan. Zo wil men het onderscheid tussen eerste en tweede pijler opheffen. Subsidies vanuit het GLB dienen geheel ingezet te worden op maatschappelijke doelen. De functie van cross-compliance zal dan beperkt blijven tot wat nu de tweede pijler wordt genoemd.

Er worden vier typen bedrijven onderscheiden: 1) bedrijven in gebieden zonder beperkingen en gericht op productie van voedsel, 2) bedrijven in gebieden met beperkingen en gericht op productie van voedsel, 3) bedrijven in gebieden zonder beperkingen en naast voedsel ook gericht op groene diensten, 4) bedrijven in gebieden met beperkingen en naast voedsel ook gericht op groene diensten. Er zal geen generieke inkomenssteun meer verleend worden, maar enkel vergoedingen wegens beperkingen in een gebied en/of het leveren van groene diensten. Bij bedrijven in gebieden met beperkingen gaat het om regio's met natuurlijke handicaps en gebieden waar de landbouw extra beperkingen krijgt opgelegd (te denken valt aan Nationale Landschappen en agrarische bedrijven nabij Natura 2000-gebieden).

Daarnaast wordt het belang van het inrichten van een noodvoorziening genoemd bij ernstige marktverstoringen van klimatologische of fytosanitaire/veterinaire aard. Dus een vorm van risicobeheer. Tot slot wil men ruimte voor nationaal en regionaal maatwerk, eventueel met cofinanciering vanuit de regio.

## **3.2 Adviescommissie regering**

### ***Rapport RLG, 2007***

De Raad van het Landelijk Gebied (RLG) heeft een advies uitgebracht over de toekomst van het GLB.<sup>29</sup> In dit advies gaat men ondermeer in op de bedrijfstoelagen. Men stelt dat bedrijfstoelagen (als compensatie voor prijsdalingen) alleen in een overgangperiode te rechtvaardigen zijn. De overheid dient het publieke belang te dienen. Volgens het RLG liggen die publieke belangen ten aanzien van het GLB in:

- het veiligstellen van de voedselvoorziening;
- een duurzaam gebruik van de natuurlijke hulpbronnen, biodiversiteit en een aantrekkelijke leefomgeving;
- maatschappelijk verantwoorde productiemethoden, waaronder dierenwelzijn.

Het publieke belang van een duurzaam gebruik natuurlijke hulpbronnen, biodiversiteit en leefomgeving vergt een gebiedsgerichte aanpak. Invulling hiervan kan het beste via cofinanciering worden vormgegeven, met een regionale, nationale en Europese component.

De GLB-hervormingen van 2003 en eerder bieden de lidstaten al aanzienlijke mogelijkheden voor het verbinden van GLB-steun aan maatschappelijke waarden. Nederland behoort tot de lidstaten die hier het minst gebruik van hebben gemaakt. Het RLG adviseert de Nederlandse regering meer gebruik te maken van de reeds bestaande mogelijkheden.

---

<sup>28</sup> LNV, 2008, Brief van Minister Verburg, gericht aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, gedateerd 12 september 2008, met als onderwerp 'Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020'.

<sup>29</sup> RLG, 2007, Publieke belangen centraal - advies over de toekomst van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

### ***Advies SER, 2008***

In 2006 heeft de Sociaal Economische Raad (SER) het advies "Cofinanciering van het EU-landbouwbeleid" uitgebracht. In dit advies houdt de SER een pleidooi om de GLB-betalingen na 2013 meer expliciet te koppelen aan bepaalde maatschappelijke doelen. In het advies 'Waarden van de Landbouw' gaat de SER in op de vragen<sup>30</sup>:

- wat zijn de belangrijkste publieke diensten van de landbouw, naast voedsel;
- is er bij publieke diensten sprake van marktfalen en welke mogelijkheden zijn er om die diensten te vervullen;
- welke mogelijkheden zijn er om publieke waarde te koppelen aan steunbetalingen binnen het GLB.

De belangrijkste maatschappelijke waarde van de landbouw is de zorg voor voedselzekerheid. Ook is de landbouw belangrijk voor de werkgelegenheid, zeker wanneer we de verwerkende industrie meerekenen. Bovendien zorgt de landbouw voor (positieve en negatieve) externe effecten op de omgeving, met name wat betreft milieu, natuur en landschap.

Allereerst kijkt de SER of bij bepaalde diensten sprake is van marktfalen. Zij stelt dat in het geval van productie, werkgelegenheid, voedselzekerheid en voedselveiligheid geen sprake is van marktfalen. Voor het beleid zijn hier toch (beperkte) taken te definiëren, zoals zorgen voor kennis- en innovatiebeleid, zorgen dat vruchtbare gronden behouden blijven voor de landbouw, mogelijkheden voor ingrijpen bij noodsituaties omtrent voedselzekerheid en voedselveiligheid.

Er is sprake van marktfalen waar het gaat om dierenwelzijn, milieu en klimaat, natuur, landschap, en waterbeheer. Hier kan men kiezen voor beloning voor publieke diensten. De SER pleit ervoor om niet te kiezen voor subsidies, maar veeleer voor transacties. Het verdient de voorkeur transacties aan te gaan met (groepen) boeren en andere grondeigenaren over de levering van maatschappelijke diensten, die verder gaan dan de huidige regelgeving en waar vraag naar is. Het gaat dus om publieke aanbestedingen, en marktconforme vergoedingen voor geleverde prestaties.

## **3.3 Belangenorganisaties landbouwsector**

### ***Visies LTO, 2007***

LTO heeft in juni 2007 een visiedocument gepubliceerd over het Brusselse beleid.<sup>31</sup> Daarnaast heeft LTO in december 2007 in een brief gereageerd op het kabinetsstandpunt inzake de Health Check.<sup>32</sup>

Het visiedocument van LTO betreft het Europees landbouw- en plattelandsbeleid na 2013. Het Europees landbouw- en plattelandsbeleid dient volgens LTO gericht te zijn op vier doelen: 1) voldoende, veilig en gevarieerd voedsel, 2) een vitaal platteland, 3) een duurzaam producerende agrarische sector, en 4) een concurrerende land- en tuinbouw. Europees beleid moet de positie van die bedrijven en sectoren versterken die hun strategie afstemmen op ontwikkelingen in markt en maatschappij. Dit kan men doen door: 1) de concurrentiekracht van de land- en tuinbouw te versterken, 2) beloning voor het beheer van landschap, 3) beloning voor groene en blauwe diensten, en 4) beloning voor maatschappelijk gewenste land- en tuinbouw in specifieke regio's.

---

<sup>30</sup> SER, 2008, Advies Waarden van de landbouw.

<sup>31</sup> LTO Nederland, 2007, Visie op Europees Landbouw- en Plattelandsbeleid.

<sup>32</sup> Brief van LTO Nederland aan de Tweede Kamer, t.a.v. fractievoorzitters en landbouwwoordvoerders, gedateerd 11 december 2007, met als onderwerp 'Reactie op kabinetsstandpunt health check GLB'.

Het Europese beleid moet accenten verleggen: van product- en prijssteun naar het ondersteunen van duurzame ontwikkelingen bij bedrijven en sectoren. LTO wil dat bedrijven die in de toekomst actief blijven in de land- en tuinbouw, aanspraak kunnen blijven maken op Europese budgetten. Vertrekpunt daarbij is een gerichte ontwikkeling van deze bedrijven naar een sterke positie in markt en maatschappij.

Wat betreft de Health Check is LTO van mening dat:

- de afspraken die gemaakt zijn tot 2013 over de omvang van het landbouwbudget worden gerespecteerd;
- een ont koppeling van de steun op voorwaarde dat deze ont koppeling Europa-breed van kracht wordt;
- de melkquota in 2015 niet mag worden verlengd en dat er duidelijke afspraken worden gemaakt over de geleidelijke afbouw van de melkquota;
- geld dat uitgespaard wordt door afbouw van marktbeheer of door verplichte modulatie moet gebruikt worden om de concurrentiepositie van de land- en tuinbouw te verbeteren;
- LTO wil in 2010, samen met de agribusiness, voorstellen doen om het overgangsbeleid nader in te vullen.

In de brief van LTO gericht aan de Tweede Kamer met een reactie op het kabinetsstandpunt inzake de Health Check, brengt men het volgende naar voren:

- Nederland moet *na 2013* overgaan van een historisch naar een regionaal model, en dus niet eerder;
- LTO steunt het voornemen van het kabinet om nog niet ont koppelde premies (kalveren, runderen en zetmeel) te ont koppelen, maar wel onder voorwaarden;
- LTO steunt het voornemen om de melkquota af te schaffen;
- LTO is geen voorstander van modulatie, en ook tegen het gebruik van artikel 68, vermaatschappelijking van het GLB moet plaatsvinden via de tweede pijler.
- LTO onderschrijft het principe en het doel van cross compliance. Wel is men tegen een uitbreiding (op korte termijn) van dit instrument.

### 3.4 Natuur- en milieubeweging

#### ***Rapport CLM en visiedocument Stichting Natuur en Milieu, 2003***

Stichting Natuur en Milieu heeft het Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM) opdracht gegeven te onderzoeken welke beleidsinstrumenten van het GLB het best ingezet kunnen worden voor verduurzaming van de landbouw. Aanleiding zijn de hervormingen van het GLB in 2003. Men wil bezien welke (nieuwe) beleidsinstrumenten interessant zijn voor verduurzaming. Het rapport wat CLM heeft opgeleverd is gebruikt voor een workshop.<sup>33</sup> Naar aanleiding van het rapport en de workshop heeft de Stichting Natuur en Milieu een visiedocument uitgebracht.<sup>34</sup> We hebben ervoor gekozen om het rapport van CLM hier te beschrijven (onder het kopje natuur- en milieubeweging) omdat het in opdracht van Stichting Natuur en Milieu een onderzoek heeft uitgevoerd, waardoor het rapport en de visie van Stichting Natuur en Milieu met elkaar verbonden zijn.

CLM heeft een overzicht samengesteld van GLB-instrumenten die gebruikt kunnen worden voor verduurzaming van de landbouw, gevolgd door een overzicht van GLB-hervormingen vanaf 1992 met een blik in de toekomst, en een overzicht van maatschappelijke wensen gekoppeld aan instrumenten. Tot slot komt men met een advies over combinaties van maatschappelijke wensen en GLB-instrumenten.

<sup>33</sup> CLM, 2003, Kansen benutten uit GLB hervorming, G.W. Verschuur en F.J.G. Padt.

<sup>34</sup> Stichting Natuur en Milieu, 2003, Meer Europees geld naar duurzame boeren in Nederland.



Het visiedocument van de Stichting Natuur en Milieu (SNM) heeft als doel aanbevelingen te formuleren voor het gebruik van nieuwe opties binnen het GLB voor de duurzame landbouw. SNM vindt dat GLB-gelden zoveel mogelijk moeten worden gebruikt voor verduurzaming van de landbouw. De GLB-hervormingen ziet men als mogelijkheid om duurzame landbouw extra te stimuleren. Mogelijke beleidsinstrumenten daarbij zijn een regionaal model in plaats van een historisch model bij directe inkomenssteun, de nationale reserve (artikel 42), de nationale envelop (artikel 68), de zuivelenvelop, cross compliance, bergboerenregeling, en extra middelen voor plattelandontwikkeling via modulatie.

Voor boeren die produceren voor de wereldmarkt kan de nationale envelop (artikel 68) gebruikt worden ten behoeve van 1) extensivering van de melkveehouderij met weidegang, 2) stimuleren van geïntegreerde teelt in de akkerbouw, en 3) steun voor biologische productie en Milieukeur. Voor boeren die produceren in gebieden met ongunstige natuurlijke omstandigheden (LFA) kan de nationale reserve gebruikt worden voor boeren rond de EHS, en de zuivelenvelop en de bergboerenregeling voor melkveehouders in veenweidegebieden. En tot slot de nationale envelop voor dezelfde drie punten als genoemd hiervoor. Voor boeren die groene en/of blauwe diensten leveren kan geld uit de plattelandontwikkelingsprogramma's (POP) gebruikt worden, en deze gelden kunnen verhoogd worden via modulatie.

### ***SNM over Health Check***

Stichting Natuur en Milieu (SNM) heeft geen visiedocument gepubliceerd voor de Health Check. Wel hebben ze door middel van een persbericht hun visie op het eerste document ten behoeve van de Health Check van de EC kenbaar gemaakt.<sup>35</sup>

SNM stelt dat de hervorming van het GLB te voorzichtig en te traag op gang komt. Landbouwsubsidies, zonder maatschappelijke tegenprestatie, passen niet in deze tijd. SNM wijst naar een publicatie van MNP<sup>36</sup> om te laten zien dat landbouwsubsidies goed ingezet kunnen worden voor natuur en landschap, bijvoorbeeld om verdrogingsproblemen te voorkomen. Ook wijst SNM er op dat Nederland wel de vrijheid heeft om meer eisen te stellen aan de landbouwsubsidies.

## **3.5 Wetenschappers**

### ***Rapport MNP, 2007***

Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) heeft in 2007 een rapport gepubliceerd over de mogelijkheden om Europese landbouwsubsidies in te zetten voor maatschappelijke doelen.<sup>37</sup> Dit rapport is hierboven al even genoemd. SNM ziet dit rapport als een aanwijzing dat het mogelijk is subsidies in het kader van GLB in te zetten voor natuur en landschap. De studie van CLM gaat uit van de beleidsmogelijkheden (zie hierboven). Het uitgangspunt van MNP daarentegen zijn de maatschappelijke doelen. De aanleiding van het MNP-rapport is de aankondiging van de Health Check.

Allereerst heeft men zich de vraag gesteld: op welke maatschappelijke doelen kunnen de Europese landbouwsubsidies in de toekomst gericht worden? Er zijn vier criteria opgesteld om doelen te selecteren: 1) er is een maatschappelijke waarde aanwezig, 2) er is sprake van collectieve goederen waarvoor de markt niet goed functioneert, 3) er is een beleidstekort, en 4) er is een effectieve mogelijkheid voor subsidiëring.

---

<sup>35</sup> Persbericht 20 november 2007, 'Health Check' Europees landbouwbeleid helpt patiënt weinig verder.

<sup>36</sup> MNP, 2007, Opties voor Europese landbouwsubsidies.

<sup>37</sup> MNP, 2007, Opties voor Europese landbouwsubsidies.

Daarnaast heeft men zich de vraag gesteld hoe GLB-subsidies daarbij effectief ingezet kunnen worden. Gebiedsgerichte GLB-subsidies voor milieu, natuur en landschap kan extra kwaliteit opleveren. Bijvoorbeeld subsidies rond Natura 2000-gebieden en in weidevogelgebieden. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld maatregelen om de verdrogingsproblemen op te lossen. Ook kan gedacht worden aan zwaardere vormen van agrarisch natuurbeheer. Wat betreft het behoud van landschap kan financiering gebruikt worden om Nationale Landschappen te ondersteunen, met name in de veenweidegebieden. Ook is subsidiëring van landschapselementen, zoals bomenrijen, een mogelijkheid.

Verschuiven van geld van directe inkomenssteun naar vergoedingen voor maatschappelijke waarden, zal een negatief effect hebben op het gemiddelde inkomen van de boer. Behalve geld verschuiven naar maatschappelijke waarden bestaat ook de mogelijkheid dat geld geschoven wordt naar Zuid- en Oost-Europa. Dit zal flinke gevolgen hebben voor de Nederlandse landbouw.

Nadeel van gerichte subsidiering van maatschappelijke waarden kan zijn de hoge uitvoeringskosten. Voor een afgewogen besluitvorming zal daarom nagegaan moeten worden hoe deze kosten zo laag mogelijk gehouden kunnen worden.

### ***Discussiepaper Terwan, CLM, en Alterra, 2008***

Paul Terwan, CLM en Alterra hebben in februari 2008 een discussiepaper gepubliceerd waarin gesteld wordt dat drastische hervormingen van het GLB noodzakelijk zijn (Terwan *et al.*, 2008). Er moeten antwoorden gezocht worden op toenemende voedseltekorten, uitputting van natuurlijke hulpbronnen en waardevolle landschappen, klimaatverandering, waterbeschikbaarheid, en biobrandstofproductie. Daarnaast zijn er binnen het GLB bestuurlijke problemen gerelateerd aan budget, communicatie naar burgers, bureaucratie, en uitbreiding van de EU.

Voorgesteld wordt om het GLB in de toekomst op drie pilaren te laten steunen: duurzame voedselproductie, plattelandbeleid, en transitiebeleid. Het beleid ten aanzien van duurzame voedselproductie zou gericht moeten worden op een veiligheidsnet voor producenten, maximale voedselveiligheid, en transparantie voor consumenten. Dit kan bewerkstelligd worden via maatregelen gericht op aanbodcontrole, zoals braakleggingsregelingen en extensiveringsmaatregelen. Exportsubsidie zou afgeschaft en importheffingen beperkt moeten worden. En de EU zou het voortouw moeten nemen in het standaardiseren en aanscherpen van productiestandaards.

Het plattelandsbeleid zou gericht moeten zijn op bovenwettelijke ecosystemendiensten. Te nemen maatregelen zijn: subsidie voor diensten gericht op biodiversiteit en landschap, maar ook water, klimaat, bodem, lucht, etc.

Van de landbouwsector worden drastische veranderingen gevraagd, zoals modernisering, aanpassing vanwege klimaatveranderingen en veranderingen vanuit de markt, etc. Het transitiebeleid zou gericht moeten zijn op het faciliteren van deze veranderingen, bijv. via investeringssubsidies.

### ***Leneman et al., 2009***

In het rapport van Leneman *et al.* (2009) wordt geanalyseerd in welke mate groene diensten een bijdrage kunnen leveren aan landschapskwaliteit.<sup>38</sup> Met name is gekeken naar groene diensten ter ondersteuning van de Nationale Landschappen. De betekenis van groene diensten

---

<sup>38</sup> Leneman et al., Groene diensten in Nationale Landschappen – Potenties bij een veranderende landbouw, rapport in opdracht van MNP-WOt – nog niet gepubliceerd.

door de landbouw wordt verkend, tegen de achtergrond van verschillende toekomstscenario's voor de landbouw (het scenario Global Landscape versus Regionaal Landschap).

Bij het scenario Global Landscape is de overheidsbemoediging met groene diensten beperkt. Het initiatief van burgers en ondernemers staat voorop. De subsidiebedragen voor voedsel en groen worden sterk verminderd. In de Nationale Landschappen komen activiteiten van de grond die vermarkt kunnen worden, zoals recreatie en streekelijke producten. Bij het tweede scenario Regionaal Landschap kunnen zowel de Nationale Landschappen als groene diensten op de warme belangstelling rekenen van overheden, zowel rijk, provincie als gemeenten. Om in aanmerking te komen voor subsidie moet wel voldaan worden aan strenge milieu-, natuur- en landschapseisen. Daarom zijn het hoofdzakelijk de extensievere agrarische bedrijven die groene diensten aanbieden.

Uit de analyse komt naar voren dat de mate waarin groene diensten een rol kunnen spelen bij het in stand houden van landschapskwaliteiten, mede bepaald wordt door de invulling van het begrip 'Goede Landbouwpraktijk'. Echter, extra activiteiten door boeren zijn ook bij aanscherping van de Goede Landbouwpraktijk op zijn plaats. Gezien het collectieve karakter van landschapskwaliteiten zullen individuele boeren niet in staat zijn, via groene diensten, de gewenste kwaliteiten te behouden. Het behoud van landschapskwaliteiten vraagt om samenwerking tussen boeren. En omdat niet alleen boeren een rol spelen bij het in stand houden van landschap, zal ook de samenwerking tussen boeren en derden gestimuleerd moeten worden. De instrumenten die ingezet worden in het kader van groene diensten, zullen daarom gericht moeten zijn op het stimuleren van samenwerking in een gebied.

Naast 'Goede Landbouwpraktijk' en samenwerking is er een derde factor van belang, namelijk ruimtelijke ordening. Groene diensten zullen ingebed moeten worden in de ruimtelijke ordening.

Tot slot moet bezien worden of groene diensten gericht kunnen worden op het nalaten van investeringen, ofwel het voorkomen dan wel in goede banen leiden van schaalvergroting. Vanuit het oogpunt van de boer wordt hij of zij dan beloond voor landschappelijke handicaps.

### ***Boeren voor Natuur***

Het concept 'Boeren voor Natuur' is sinds 2001 in ontwikkeling.<sup>39</sup> Het onderzoeksinstituut Alterra heeft daarbij het voortouw genomen. Het is een visie hoe groene diensten door landbouwbedrijven geleverd kunnen worden zodanig dat de boer een zelfstandig ondernemer blijft, en dat het leveren van diensten ten behoeve van natuur en landschap wezenlijk bijdraagt aan het inkomen van de boer en de continuïteit van zijn bedrijf.

Boeren voor Natuur onderscheidt landschapsgerichte en natuurgerichte bedrijven. Op het landschapsgerichte bedrijf staat de landbouwproductie centraal, maar daarnaast zijn er inkomsten uit het in stand houden en beheren van landschapselementen zoals houtwallen, poelen, bosjes, bomenrijen etc. Deze vorm van bedrijfsvoering sluit aan bij de oude cultuurlandschappen. Het natuurgerichte bedrijf gaat verder. De landbouw komt daarbij ten dienste te staan van het realiseren van natuurdoelen. De natuur krijgt kansen doordat het bedrijf extensiveert. Die extensivering komt tot stand omdat geen meststoffen of veevoeders van buitenaf aangevoerd mogen worden. De natuurgerichte bedrijfsvoering past goed in overgangszones rond natuurgebieden of waterwingebieden.

De boer krijgt voor de geleverde groene diensten een vergoeding. Deze vergoeding wordt betaald uit een regionaal fonds. Gebiedspartijen en de overheid vullen dat fonds via een

---

<sup>39</sup> Zie: [www.boerenvoornatuur.nl](http://www.boerenvoornatuur.nl)

eenmalige investering. De boer ontvangt het rendement van het fonds. Vooralsnog sluit Boeren voor Natuur moeizaam aan bij het GLB, met name de staatssteuntoets is een hoge drempel. Na een lange procedure is in 2006 toestemming verleend voor een pilotproject met 5 agrarische bedrijven voor 5 jaar.

### **3.6 Publieke opinie**

Het afgelopen jaar zijn op verschillende manieren onderzoeken uitgevoerd naar de publieke opinie over het GLB. Zo is er een internetconsultatie geweest, tien keukentafelgesprekken met boeren en mensen uit hun omgeving, rondetafelgesprekken met vertegenwoordigers van natuur-, milieu- en landbouworganisaties en organisaties voor ontwikkelingssamenwerking en een publieksonderzoek toekomstvisie GLB.

#### ***Internetconsultatie***

De deelnemers aan de internetconsultatie zijn mensen die werkzaam zijn in de agrarische sector en geïnteresseerde burgers.<sup>40</sup> Zij onderschrijven de visie dat het GLB moet worden ingezet om maatschappelijke waarden te ondersteunen. De waarden die zij het belangrijkste vinden zijn dierenwelzijn, een schoon milieu, voedselveiligheid en landschapsbeheer.

Boeren kunnen een voortrekkersrol spelen als het gaat om natuur en milieu. Daarom moet de overheid het GLB inzetten om innovaties op dat vlak te stimuleren. Bovendien zijn boeren ook landschapsbeheerders, en dienen voor dat werk naar behoren betaald te worden. Het huidige GLB is daar nog onvoldoende op ingericht.

Het GLB moet zorgen voor voedselzekerheid, duurzame productie en een ruime variatie in het aanbod. Bij de consument wint de prijs van een product het nog te vaak van het moreel. Met GLB-geld kan dit probleem deels opgelost worden.

Dierenwelzijn is een gevoelig onderwerp. Idealisten willen de bio-industrie afschaffen, terwijl verschillende boeren van mening zijn dat de bio-industrie ten goede veranderd is en niet veel dierenleed meer veroorzaakt. Wel zijn zowel boeren als burgers van mening dat het GLB ingezet moet worden om de sector te laten werken volgens hoge dierenwelzijnsnormen.

Tot slot wordt er gepleit voor een vereenvoudiging van het huidige GLB.

#### ***Publieksonderzoek***

De centrale vraag in het publieksonderzoek is: 'In welke mate steunen Nederlanders het voornemen om inkomenssteun voor agrarische ondernemers te koppelen aan door hen te verlenen maatschappelijke diensten voor landschap, natuur, dierenwelzijn, milieu en voedselkwaliteit?'<sup>41</sup>

Uit het onderzoek blijkt dat een brede steun onder de Nederlandse bevolking voor het geven van inkomenssteun gekoppeld aan te verlenen diensten voor landschap, dierenwelzijn, natuur en milieu. Deze steun is in lijn met het ervaren belang van de onderwerpen waar het hier om gaat en met de positieve gevoelens van Nederlanders voor Nederlandse boeren. De onderzoekers tekenen hier wel bij aan dat een relatief klein percentage consumenten bereid is

---

<sup>40</sup> Eindrapportage internetconsultatie toekomst Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), 2007, Politiek Online, in opdracht van het ministerie van LNV. Voor deze samenvatting zijn delen overgenomen uit de conclusie.

<sup>41</sup> Publieksonderzoek Toekomstvisie GLB, 2007, TNS Nipo. Voor deze samenvatting zijn delen overgenomen uit de samenvatting en conclusie.

om direct uit eigen portemonnee te betalen voor de maatschappelijke diensten. Maar als er betaald wordt via het GLB, is men wel voorstander.

Nederlanders vinden vaker dan gemiddeld in Europa (een) prioriteit voor het GLB zaken die te maken hebben met het milieu, duurzame landbouwmethoden, dierenwelzijn en de garantie dat er informatie gegeven wordt over 'waar het voedsel vandaan komt'. Als Nederlanders moeten kiezen tussen een vijftal zaken waaraan GLB-gelden als eerste besteed zou moeten worden, staat bescherming van het milieu bovenaan, gevolgd door respectievelijk behoud van karakteristieke Nederlandse landschappen, welzijn van dieren in de landbouw, aanleg en beheer van natuurgebieden en ontwikkelingssamenwerking.

### ***Eurobarometer 69, voorjaar 2008***

Voor de Eurobarometer zijn ruim duizend Nederlanders face-to-face geïnterviewd. Zij gaven aan dat wat men betreft de EU de meeste prioriteit besteed aan criminaliteit (45%) en milieuzaken (42%). De Nederlandse burger vindt dat de het belangrijk dat op Europees niveau aandacht wordt besteed aan 'het bestrijden van terrorisme' (89%), 'steun aan economisch achtergestelde gebieden' (84%) en 'milieubescherming' (82%). Daarentegen wil men dat de pensioenen, het onderwijssysteem en de sociale zekerheid op nationaal niveau georganiseerd blijven.

### ***Eurobarometeronderzoek naar GLB, 2008***

In 2008 is een Eurobarometeronderzoek gepubliceerd met onder meer de mening van Nederlanders over het GLB. Bijvoorbeeld is gevraagd of men het gerechtvaardigd vindt wanneer boeren gekort worden op inkomenssteun wanneer zij niet voldoen aan bepaalde regels. In Nederland vindt 91% van de respondenten het gerechtvaardigd wanneer boeren gekort worden op inkomenssteun als zij niet voldoen aan regels op het gebied van milieu, hetzelfde geldt voor 94% van de respondenten wanneer het gaat om regels op het gebied van dierenwelzijn, en 96% wanneer het gaat om voedselveiligheid.

De respondenten is ook gevraagd wat de twee belangrijkste maatschappelijke verantwoordelijkheden zijn van boeren. Gezond en veilig voedsel staat voorop, aldus 62% van de respondenten. 19% van de Nederlandse respondenten noemde milieu (EU gemiddelde is 29%).

De EU subsidieert landbouwproducten in steeds mindere mate. Daarentegen wordt meer geld uitgegeven aan behoud van het landelijk gebied en aan directe inkomenssteun. Gevraagd is of dat een goede zaak is of niet. Nederland scoort het hoogste van alle EU-lidstaten met het antwoord dat dat een goede zaak is (65%).

## **3.7 Analyse**

Hoe wordt in Nederland door de verschillende partijen gedacht over de toekomst van het GLB, GLB in relatie tot maatschappelijke diensten, en specifieke beleidsinstrumenten die kunnen bijdragen aan het bevorderen van maatschappelijke diensten? In tabel 3.1. is allereerst een samenvatting van het kabinetsstandpunt opgenomen, gevolgd door de visies van anderen, en een vergelijking.

### *Visie RLG t.o.v. kabinet:*

Men stelt dat publiek geld gebruikt moet worden voor publieke doelen, m.n.

- veiligstellen voedselvoorziening;
- milieu, biodiversiteit en landschap;
- verantwoorde productiemethoden, waaronder dierenwelzijn

Tabel 3.1: Standpunt van het Nederlandse kabinet ten aanzien van het GLB

<b>Kabinetsstandpunt</b>	
Algemeen GLB	De ingezette aanpassingen t.a.v. het GLB (steun loskoppelen van productie) moet voortgezet worden. Nog meer marktgerichtheid, en nog meer sturing op maatschappelijke doelen is gewenst.
GLB en maatsch. waarden	In de toekomst wil men meer aandacht voor de koppeling van de inkomens-toeslagen aan het realiseren van maatschappelijk waarden. Generieke inkomenssteun moet uiteindelijk verdwijnen.
Cross compliance	Zolang er nog generieke inkomenssteun wordt verleend Cross compliance behouden, maar wel vereenvoudigen. Wel wil men dat Cross compliance zo nodig gebiedsgericht ingevuld kan worden.
Artikel 68	Voornemen van EC om artikel 68 uit te breiden, wordt ondersteund. Artikel 68 gebruiken voor differentiëren en regionalisering van de inkomenssteun.
Agrarisch nat. beheer	Men is voorstander van agrarisch natuurbeheer. Immers, boeren die prestaties leveren op het gebied van bijvoorbeeld landschap, biodiversiteit en waterbeheer mogen daarvoor steun ontvangen.
LFA	Men is voorstander van de regeling LFA, want boeren die actief zijn in gebieden waar dat zonder steun niet mogelijk is en die daar publieke diensten leveren, mogen steun ontvangen.

*Advies PBL naar kabinet:*

Men heeft onderzocht hoe GLB-geld effectief ingezet kan worden voor maatschappelijke doelen. Daarbij wordt gesteld dat gebiedsgerichte subsidies extra effectief kunnen zijn. Dat zou kunnen door zwaardere vormen van agrarisch natuurbeheer, en uitbreiding van de mogelijkheden van landschapsbeheer.

*Visie SNM/CLM<sup>42</sup> t.o.v. kabinet:*

Men wil dat GLB-geld zoveel mogelijk wordt ingezet voor verduurzaming van de landbouw. Daarbij ziet men voor de verduurzaming van de landbouw ondermeer mogelijkheden in: cross compliance, artikel 68, LFA, en plattelandsontwikkelingsprogramma's (o.a. via modulatie).

*Visie LTO t.o.v. kabinet:*

Men stelt dat het landbouw- en plattelandsbeleid van de EU gericht moet zijn op:

- voldoende, veilig en gevarieerd voedsel;
- een vitaal platteland;
- duurzame landbouw;
- concurrerende landbouw.

Men onderschrijft het instrument van cross compliance, maar wil geen uitbreiding. Daarentegen is men tegen gebruik van artikel 68 (vermaatschappelijking moet plaatsvinden via de tweede pijler, en niet via de eerste pijler).

*Visie publieke opinie t.o.v. kabinet:*

Over het algemeen onderschrijft men de visie dat het GLB ingezet moet worden voor maatschappelijke waarden. Boeren spelen een belangrijke rol als het gaat om natuur, milieu en landschap. Wat betreft dierenwelzijn verschillen de meningen, m.n. wat betreft de bio-industrie. Wel is men het er over eens dat het GLB ingezet moet worden om hoge dierenwelzijnsnormen te garanderen.

<sup>42</sup> Het rapport van CLM en het visiedocument van SNM dateren uit 2003, en zijn een reactie op de hervormingen van het GLB van 2003. Het is geen visie ten aanzien van de Health Check.

## 4 Toekomstvisies GLB in Duitsland

In dit hoofdstuk worden toekomstvisies van Duitse actoren ten aanzien van het GLB beschreven. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- Regering (federale regering, parlement en deelstaatregeringen Beieren en Noordrijn-Westfalen)
- Ambtelijke en adviesorganen (Bundesamt für Naturschutz, Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Sachverständigenrat für Umweltfragen)
- Belangenorganisaties (Deutscher Bauernverband, Deutscher Raiffeissenverband, Bayerischer Bauernverband, Westfälisch-Lippischer Landwirtschaftsverband, WWF Deutschland, BUND)
- Wetenschap (Johann Heinrich von Thünen-Institut (voorheen FAL), Institute for European Environmental Policy)
- Publieke opinie (Eurobarometer)

In dit hoofdstuk over Duitsland wordt enerzijds gekeken naar de visies op federaal niveau en anderzijds naar de visies in twee deelstaten: Beieren en Noordrijn-Westfalen. De deelstaat Beieren is uitgekozen omdat er van oudsher een sterke landbouwlobby is. Daarnaast zijn er veel deeltijdboeren en hebben boeren er een belangrijke bijdrage als beheerders van natuur en landschap. Noordrijn-Westfalen is meer geïndustrialiseerd en kent een hoge stedelijke druk en is daarmee redelijk vergelijkbaar met Nederland. In deze deelstaat zijn meer professionele agrarische bedrijven, maar maatschappelijk gezien is er wat minder aandacht voor de rol van de landbouwsector in relatie tot natuur en landschap. In beide deelstaten wordt bovendien een relatief groot aandeel van het budget voor de tweede pijler uitgegeven aan de 'tweede as' (beheer van natuur en landschap).

### 4.1 Regeringsstandpunt

#### ***Bundesregierung: coalitieakkoord, standpunt Health Check en GAK***

In het coalitieakkoord van de federale Duitse regering van CDU, CSU en SPD wordt de landbouwsector een belangrijke rol toegedicht, niet alleen in de voedselvoorziening en als leverancier van grondstoffen en (bio-)energie, maar ook in het beheer en behoud van het cultuurlandschap en de stabilisering van de plattelandseconomie. In het akkoord worden enkele algemene aandachtspunten aangegeven en wordt niet diep ingegaan op specifieke maatregelen. Wel wordt duidelijk dat de federale regering veel aandacht heeft voor vermindering van de bureaucratie in de landbouwsector (o.a. m.b.t. cross compliance). Dit was ook een speerpunt tijdens het Duitse EU-voorzitterschap in 2007. Verder is de regering tegen een bedrijfsgrootteafhankelijke korting op de inkomenssteun en wil zij zowel de conventionele als de biologische landbouw versterken. De financiering van de tweede pijler dient voldoende gezekerd te zijn (Bundesregierung, 2005).

Het standpunt van de Duitse federale regering (*Bundesregierung*) over de toekomst van het landbouwbeleid is op sommige punten onduidelijk, vooral door de verschillende zienswijzen van de minister van landbouw en de minister van natuur. De minister van natuur pleit voor een grotere verschuiving van financiële middelen van de eerste naar de tweede pijler en ziet de versterking van het platteland, de stimulering van biologische landbouw en de ondersteuning van duurzame energieproductie als belangrijke opgaven voor de landbouwsector. De minister

van landbouw is echter tegen een verdere korting op de directe betalingen en tegen modulatie ten gunste van de tweede pijler, omdat dan de benodigde middelen voor investeringen door de boeren in het gedrang komen. Vanwege deze onduidelijkheid heeft de vaste commissie voor landbouw in de *Bundestag* (Tweede Kamer) in februari 2008 opheldering gevraagd aan de regering over haar standpunt.

De regering antwoordde dat zij de Health Check-voorstellen absoluut niet als een voorstel voor hervormingen ziet, al wijzen sommige maatregelen volgens de regering wel in die richting. In eerste instantie moet de Health Check ervoor zorgen dat gebreken als gevolg van de hervormingen van 2003 worden hersteld. De betrouwbaarheid en de veerkracht van het GLB moeten gewaarborgd blijven en daarnaast mogen geen nieuwe beslissingen worden genomen waardoor boeren die investeringen hebben gedaan op basis van bestaand beleid, in de problemen komen. De regering is verder van mening dat ondanks de hoge voedselprijzen de inkomenssteun voor de boeren onverminderd nodig blijft en er niet mag worden getornd aan de directe betalingen. De regering stelt vast dat het budget voor de tweede pijler in Duitsland in de periode 2007-2013 23% lager uitvalt dan in de periode 2000-2006. Verder zijn er grote verschillen tussen de verschillende deelstaten. De deelstaat Beieren geeft in totaal 3.502 miljoen euro uit aan plattelandsontwikkeling (1,254 miljard van de EU, 1,254 miljard nationale cofinanciering en 994 miljoen euro additionele nationale financiering (top-ups)) en is daarmee koploper.<sup>43</sup> In Noordrijn-Westfalen is het budget flink kleiner (803 miljoen euro), maar daarvan is slechts 252 miljoen afkomstig van de EU en 502 miljoen van nationale cofinanciering. Noordrijn-Westfalen heeft hiermee het hoogste percentage nationale cofinanciering.

Het programma 'Verbetering van de agrarische structuur en de kustbescherming' (GAK) is een gemeenschappelijke taak van de federale regering en de deelstaten. Het GAK is het belangrijkste nationale landbouwprogramma in Duitsland. Een aantal maatregelen overlappen met maatregelen uit Europese programma's, zoals uit het Europees Landbouw Fonds voor Plattelands Ontwikkeling (ELFPO). Een van de speerpunten is het stimuleren van duurzaam landgebruik. Hieronder vallen ook de maatregelen voor stimulering van landbouwbedrijven in achtergestelde gebieden (LFA-regeling) en de landbouwmilieumaatregelen. Stimulering van biologische landbouw vindt ook plaats via het GAK, maar ook via het 'Bondsprogramma biologische landbouw'. Voor 2008 is er vanuit het GAK 660 miljoen euro beschikbaar (was 615 miljoen euro in 2007) (BMELV, 2007; Bundestag, 2008).

### ***Bundesrat***

De Duitse *Bundesrat* (senaat) heeft onlangs een aantal aanbevelingen gedaan aan de federale regering betreffende de Health Check. De Bundesrat wijst op de het belang van de betrouwbaarheid van het GLB en is van mening dat de Health Check niet mag leiden tot een nieuwe hervorming. De huidige voorstellen van mei 2008 hebben volgens de raad echter veel kenmerken van een hervorming. Wat betreft cross compliance oordeelt de Bundesrat dat substantiële vereenvoudiging van de regelgeving noodzakelijk is en dat de regelgeving doelgerichter moet worden. Hierbij moet het mogelijk zijn dat lidstaten zich niet aan elke cross compliance standaard criteria hoeven te verbinden, maar slechts aan die standaarden die relevant zijn in de lokale situatie en die goed meetbaar zijn.

De Bundesrat is tegen een verhoging van de modulatie, omdat deze maatregel de liquiditeit van de agrarische bedrijven verder zou verzwakken en omdat niet elke deelstaat de mogelijkheid heeft tot cofinanciering. Verder wordt de regering opgeroepen om ervoor te

---

<sup>43</sup> De nationale cofinanciering in Duitsland bestaat uit middelen vanuit de gemeenschappelijke opgave 'Verbetering van de agrarische structuur en de kustbescherming', middelen van de deelstaten en middelen van gemeentes.



zorgen dat de middelen die aan de eerste pijler worden onttrokken ten behoeve van de tweede pijler, ook in de desbetreffende deelstaat kunnen worden gebruikt. De Bundesrat kan zich wel vinden in het vastleggen van minimale steunbijdragen of arealen. Verder is de Bundesrat van mening dat de positieve ecologische effecten van de huidige braakleggingsregeling na afschaffing van deze regeling voldoende gewaarborgd worden door bestaande maatregelen (mogelijkheid om areaal uit productie te nemen en landbouwmilieumaatregelen). Deze effecten hoeven dus niet via (extra) cross compliance-regelgeving zeker gesteld te worden.

De huidige voorstellen voor afschaffing van de melkquota in 2015 worden door de Bundesrat met veel kritiek begroet. Er wordt vooral gewezen op het ontbreken van goede begeleidende maatregelen, zoals eerder voorgesteld door de Bundesrat. Alleen het openstellen van artikel 68 zonder daarbij extra middelen te reserveren, wordt niet toereikend geacht. Er moet vooral aandacht worden geschonken aan de instandhouding van de landbouw in benadeelde gebieden, het behoud van het cultuurlandschap en de concurrentiekracht van de melkveehouderij (Bundesrat, 2008).

### ***Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz***

In een reactie op de voorstellen van de Europese Commissie voor de Health Check wordt duidelijk dat het federale ministerie van Landbouw vooral belang hecht aan de vermindering van de bureaucratie in het Europese landbouwbeleid. Daarom pleit ze dan ook voor de afschaffing van bureaucratische en inefficiënte instrumenten, zoals de braakleggingsregeling en de premie voor energiegewassen. Volgens de minister van Landbouw, Horst Seehofer, zijn voor Duitsland drie principes leidend bij de Health Check: betrouwbaarheid, vereenvoudiging en verscheidenheid.

Wat betreft de betrouwbaarheid heeft de minister vooral zorgen over de verplichte progressieve modulatie van de directe betalingen. Hierbij geldt: hoe hoger het bedrag aan ontvangen bedrijfstoelagen, hoe hoger de progressieve modulatie, oplopend van 8% in 2012 voor bedrijven met toeslagen tussen 5.000 en 100.000 euro tot 17% voor bedrijven met meer dan 300.000 euro aan bedrijfstoelagen. Volgens de minister zijn de agrariërs dringend aangewezen op de huidige middelen, om te investeren en om meer concurrerend te worden. Daarnaast is hij tegen een bedrijfsgrootteafhankelijke korting op de directe betalingen, ook omdat Duitsland relatief veel grote bedrijven heeft. De progressieve modulatie zou de Duitse boeren 400 miljoen euro kosten. Duitsland wil in de periode 2010-2013 geleidelijk aan toewerken naar een algemeen geldende regionale hectarepremie. Wat betreft de melkquota is Duitsland weliswaar voor de afschaffing in 2015, maar tegen de geleidelijke verhoging van de quota tot 2015. Ook moeten er meer en betere flankerende maatregelen komen, vooral voor de melkveehouders die geen alternatieven hebben.

De vermindering van de bureaucratie in de landbouwsector is het tweede speerpunt van het federale landbouwministerie. De vermindering van regulering bij cross compliance is hier een goed voorbeeld van. Zo is er onder andere een 'krumelregeling' gekomen, waardoor er geen sancties meer zijn voor kleine overtredingen. Ook is Duitsland blij met de 'de minimis'-regeling, waardoor het mogelijk is geworden om af te zien van sancties met kleine bedragen. Maar volgens het landbouwministerie zijn er nog meer mogelijkheden voor vereenvoudiging, waarvoor de minister een lijst met voorstellen heeft ingediend bij de Europese Commissie en het Sloveense EU-voorzitterschap (eerste helft van 2008). Want hoewel er regelingen zijn verdwenen, zijn er ook weer andere regelingen bijgekomen, vooral op het gebied van milieu. Ook krijgen de lidstaten weinig ruimte voor flexibiliteit bij het omzetten van de regelgeving.

Het derde principe behelst het versterken van de verscheidenheid, zowel verscheidenheid qua type landbouwbedrijven (groot, klein, familiebedrijven, biologische bedrijven, etc.) als ook qua multifunctionaliteit van de landbouw en inrichting van het landelijk gebied. De verlaging van de Europese financiering voor het plattelandsbeleid in Duitsland met gemiddeld 23% in 2005 vraagt om nieuwe prioriteiten en een beter en efficiënter gebruik van instrumenten, waarbij ook nieuwe uitdagingen rond klimaatverandering en duurzame energievoorziening moeten worden aangepakt (BMELV, 2008a; 2008b; 2008c; Seehofer, 2008).

In mei 2008 vond in Bonn de negende conferentie (COP-9) over de Conventie over Biologische Diversiteit plaats. Tijdens deze conferentie, georganiseerd door de Duitse regering, werd specifiek aandacht besteed aan het thema 'biodiversiteit en landbouw'. Volgens staatssecretaris van landbouw Gert Lindemann is biologische diversiteit voor de mens, maar in het bijzonder ook voor de landbouw wereldwijd van groot belang. Daarom moeten er vanuit de landbouw- en natuurbeschermingssector oplossingen worden gevonden om het wereldwijde verlies van biodiversiteit tegen te gaan (BMELV, 2008d).

Uit de Duitse nationale strategie voor plattelandsontwikkeling (tweede pijler) blijkt dat de landbouwmilieumaatregelen veel aandacht krijgen in Duitsland. Landbouwmilieumaatregelen worden als onmisbaar alternatief gezien, in het geval er wettelijk vastgelegde beperkingen zijn ten aanzien van beheer/exploitatie in de landbouw. Wel wordt gesteld dat niet alle milieuproblemen met behulp van landbouwmilieumaatregelen kunnen worden opgelost (BMELV, 2006).

### ***Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit***

Het federale milieuministerie (BMU) is op enkele punten een andere mening toegedaan dan het ministerie van Landbouw, vooral wat betreft modulatie. Het ministerie ziet minder de noodzaak van landbouwsubsidies (onder andere vanwege de voedselprijzen), en betoogt dat het geld beter gebruikt kan worden voor milieuprogramma's en andere maatregelen voor plattelandsontwikkeling. De plannen van de Europese Commissie passen volgens milieuminister Gabriel goed bij het streven naar een meer milieuvriendelijk landbouwbeleid. De minister vindt wel dat agrariërs die bijdragen aan milieu- en natuurdoelstellingen steun verdienen (Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, 2008).

In de folder '*Zukunft: Natur*' geeft BMU haar visie op de rol van landbouwpolitiek bij de bescherming van natuur en landschap. Concreet wil BMU af van de subsidiering van de landbouwproductie en in plaats daarvan steun geven aan het specifieke potentieel van landelijke gebieden. De maatregelen moeten primair tot doel hebben om agrariërs en andere actoren te belonen voor maatschappelijk gewenste ecologische en sociale prestaties, zoals extensief beheer van akkerranden in intensief gebruikte gebieden. Natuur en milieu spelen een sleutelrol in het nieuwe beleid. BMU wil verder meer marktwerking introduceren, waarbij milieumaatregelen openbaar worden aanbesteed en zowel overheden als bedrijven daarop kunnen inschrijven. Er moet ook meer samengewerkt worden op regionaal niveau, waarbij lokale actiegroepen gezamenlijk een actieprogramma schrijven voor hun regio. Het ministerie beseft dat dit een grote omslag in het denken over landbouw en natuur is, maar het draagt er wel toe bij dat het landelijk gebied beter versterkt en beschermd wordt (BMU, 2007).

### ***Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten***

In Beieren zijn de beleidsvelden landbouw en natuur ook verdeeld over twee ministeries. Het is onduidelijk wat de visie is van het milieuministerie, maar het Beierse landbouwministerie vindt de voorstellen van de Commissie teleurstellend, vooral omdat de Commissie niets heeft gedaan met de door Beieren en Duitsland ingediende begeleidingsprogramma voor de

afschaffing van de melkquota. De Beierse landbouwminister Miller voelt niets voor hogere modulatie en vermindering van de mogelijkheden tot interventie bij voedergranen. Beieren kan zich echter wel vinden in de geplande afschaffing van de premie voor energiegewassen en de braakleggingsregeling. Vrijwillige landbouwmilieuprestaties worden bevorderd, maar tegelijkertijd waakt het Beierse ministerie voor verdere regulering met betrekking tot cross compliance. In het plattelandsbeleid geeft Beieren veel aandacht aan de tweede as (milieu en landschapsbeheer): 62% van het publieke budget wordt daarvoor aangewend. Compensatie voor natuurlijke handicaps (waaronder ook berggebieden) en het Kulturlandschaftsprogramm (waar landbouwmilieumaatregelen ook onder vallen) zijn de belangrijkste maatregelen (Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten, 2008).

### ***Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz in Nordrhein-Westfalen***

In tegenstelling tot het federale overheidsniveau en Beieren, zijn het landbouw- en natuurbelief in Noordrijn-Westfalen ondergebracht in één ministerie. Minister Uhlenberg ziet zowel positieve als mindere punten in de Commissievoorstellen, waarbij er veel overeenkomsten zijn met het Beierse standpunt. De afschaffing van de braakleggingsregeling wordt gesteund, maar de verplichte modulatie kan rekenen op tegenstand om dezelfde redenen als in Beieren. Ook Noordrijn-Westfalen geeft in het plattelandontwikkelingsprogramma voor de periode 2007-2013 veel aandacht aan de tweede as van het plattelandsbeleid (54% van het budget). Alleen Baden-Württemberg (65%) en Beieren (62%) geven relatief meer uit.

De regering van Noordrijn-Westfalen vindt het belangrijk dat partijen uit de landbouwsector, natuur en milieu samenwerken om de verscheidenheid van landschap, soortenrijkdom en productiewijzen te behouden. Een voorbeeld is het realiseren van natuurcompensatie in het kader van de federale natuurbeschermingswet, waarbij vroeger landbouwgrond werd opgeofferd, maar waarbij nu wordt gestreefd om landbouw en realisatie van natuur te combineren door bijvoorbeeld de aanleg van bloeiende stroken met wilde kruiden langs akkers. De landbouwmilieumaatregelen zijn een belangrijk onderdeel van de samenwerking tussen landbouw en milieu. Een goed voorbeeld is het extensieve gebruik van grasland, waarbij er meer ruimte wordt gegeven voor bijzondere wilde planten, door weinig of geen gebruik te maken van (kunst)mest en bestrijdingsmiddelen (MUNLV, 2008a; 2008b; 2008c)

## **4.2 Ambtelijke en adviesorganen**

### ***Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik***

De federale wetenschappelijke adviesraad voor landbouwpolitiek heeft de eerste voorstellen voor de Health Check van 20 november 2007 van advies voorzien. De raad is kritisch ten opzichte van de bestaande cross compliance-regelgeving en stelt in plaats daarvan voor om de naleving van standaarden en regels in de desbetreffende gespecialiseerde wetgeving op te nemen en extra eisen om te zetten in instrumenten van de tweede pijler. Vereenvoudiging is ook hier het codewoord en dus moet worden vermeden dat mogelijke negatieve ecologische consequenties als gevolg van de afschaffing van de braakleggingsregeling worden aangepakt met behulp van strengere cross compliance-regelgeving. De raad is verder tegen de invoering van nieuwe gekoppelde betalingen door de uitbreiding van de reikwijdte van artikel 68. Gekoppelde betalingen via de achterdeur moeten worden vermeden. Ook is de raad tegen de begrenzing van directe betalingen aan grote bedrijven, omdat bedrijfs-grootteafhankelijke betalingen noch economisch noch ecologisch te onderbouwen zijn.

De raad is kritisch over het feit dat de tweede pijler nog steeds sterk georiënteerd is op sectoren in plaats van regio's. De financiering van de tweede pijler mag volgens de raad in principe niet afhangen van de hoogte en de ontwikkeling van de directe betalingen, zoals nu gebeurt via het instrument van de modulatie. Echter, de voorstellen voor verplichte modulatie zoals die er nu liggen zijn voor de raad een acceptabele alternatieve (*second-best*) oplossing (Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, 2008).

### **Bundesamt für Naturschutz**

Het *Bundesamt für Naturschutz* (BfN) is een wetenschappelijk overheidsorgaan, en valt onder het federale milieuministerie. BfN heeft haar eigen visie over hoe het GLB er na 2013 uit moet zien. BfN pleit voor een integratie van de eerste en tweede pijler in één fonds, het Fonds voor Duurzame Plattelands Ontwikkeling. Dit fonds moet met behulp van cofinanciering gefinancierd worden en wellicht kan er ook een verbinding worden gemaakt met het structuurbeleid van de EU. BfN noemt een aantal speerpunten van dit nieuwe beleid, waaronder: beter communiceren waarom boeren inkomenssteun krijgen (bijvoorbeeld voor het behoud van waardevolle landschappen) en het verminderen van de complexiteit van milieumaatregelen.

In een position paper heeft BfN in december 2007 haar visie op de Commissievoorstellen neergelegd. BfN verwelkomt de voorstellen van de Commissie als een noodzakelijke en prijzenswaardige stap om te komen tot een nieuw en beter plattelandsontwikkelingsbeleid. BfN kan zich goed vinden in de beslissing van de Commissie om het cross compliance-systeem doelgerichter te maken. De reikwijdte van de cross compliance-regelgeving moet worden vergroot, vooral om de ecologische voordelen van de huidige braakleggingsregeling te behouden.<sup>44</sup> Om agrariërs te stimuleren land te gebruiken voor landbouwmilieumaatregelen, moeten de vergoeding voor dit soort publieke diensten flink worden verhoogd om te kunnen concurreren met de productie van voedsel, veevoer en biomassa. Echter, niet alle Duitse deelstaten zullen in staat zijn dergelijke programma's te cofinancieren. Dit zal dus waarschijnlijk leiden tot een grote verscheidenheid van regionale programma's. BfN ziet ook graag een verordening waarbij wordt gestreefd naar behoud van een minimum aantal hectares landbouwgrond, waar niet of extensief wordt geboerd (bijvoorbeeld oeverranden). Ook zou er een aparte verordening moeten komen getiteld 'Bescherming van permanent grasland op boerderijniveau', waarmee maatregelen kunnen worden genomen om de vermindering van waardevol grasland (in termen van biodiversiteit) tegen te gaan.

BfN kan zich ook vinden in de begrenzing van directe betalingen aan agrariërs, zowel aan de boven- als ondergrens. Hierbij moet wel in ogenschouw worden genomen dat veel maatregelen die cruciaal zijn voor natuurbeheer, worden uitgevoerd door kleine boeren. Daarnaast moet er bij het instellen van een betalingsplafond rekening worden gehouden met het feit dat er in Oost-Duitsland veel grote bedrijven zijn die milieuvriendelijk werken (biologische bedrijven of bedrijven die veel aan landschapsbeheer doen). BfN is voor een verbreding van de toepassing van artikel 68 van verordening (EC) 1782/2003, waarbij betalingen voor bescherming en verbetering van het milieu ook mogen worden verstrekt aan agrariërs buiten de sectoren waarvoor de inhouding geldt. Deze 'verzachting' van de regelgeving zal volgens BfN leiden tot een grotere acceptatie van artikel 68.

BfN steunt de versterking van de tweede pijler door de verhoging van de verplichte modulatie, ook omdat volgens BfN de sociale legitimatie van directe inkomenssteun over een langere periode in toenemende mate ter discussie wordt gesteld. De nu voorgestelde 5% modulatie zou echter niet genoeg zijn om de flinke korting, die Duitsland in 2005 kreeg op het budget

---

<sup>44</sup> In Duitsland worden de braakleggingsregeling en de regeling natuurlijke handicaps (LFA) gezien als onderdeel van de landbouwmilieumaatregelen (samen met de landbouwmaatregelen in engere zin).

voor de tweede pijler, te compenseren. De korting is vooral voelbaar in de deelstaten in het westen (ten opzichte van het oosten) en het zuiden (ten opzichte van het noorden). Door de korting hebben veel deelstaten bijna al hun fondsen ingezet in Natura 2000-gebieden, waardoor er weinig geld overblijft voor landbouwmilieumaatregelen in de overige gebieden. Volgens BfN kunnen de verhoging van de verplichte modulatie en de voorgestelde betalingsplafonds Duitsland 480 miljoen euro opleveren voor de subsidiëring van ecologisch duurzame plattelandsontwikkeling (Bundesamt für Naturschutz, 2007; Jessel, 2008).

### ***Sachverständigenrat für Umweltfragen***

De *Sachverständigenrat für Umweltfragen* (SRU) is een wetenschappelijk adviesorgaan van de federale regering en heeft als opdracht om de milieusituatie en de milieupolitiek in Duitsland en de ontwikkelingstrends te beschrijven en te beoordelen. Elke vier jaar publiceert de SRU haar zogenaamde '*Umweltgutachten*' ('Milieubeoordeling'). In juni 2008 is er weer een rapport verschenen, waarin ook een hoofdstuk over landbouw is opgenomen. De SRU is erg kritisch en constateert dat de Europese Raad en de Duitse deelstaten, in plaats van de tweede pijler consequent te versterken, de middelen voor het plattelandsbeleid drastisch hebben verminderd. In de huidige periode (2007-2013) is er 23% minder budget dan in de vorige programmeringsperiode (2000-2006). De SRU constateert verder dat de overblijvende middelen over het algemeen te weinig worden besteed aan landbouwmilieumaatregelen en ook niet aan maatregelen met de hoogste effectiviteit voor het milieu.

Net als BMU pleit de SRU voor een heroriëntatie van het landbouwbeleid. Ze roept de federale regering op om de onevenwichtigheid tussen de eerste en de tweede pijler verder te verminderen. Vanaf 2013 moet de eerste pijler zelfs geleidelijk aan opgegeven worden en moet de huidige tweede pijler omgebouwd worden tot een allesomvattend beleid voor het landelijk gebied. Hierbij moet een duidelijk zwaartepunt liggen bij de beloning van milieu- en natuurprestaties van landgebruikers. Verder moet de efficiëntie van de landbouwmilieumaatregelen worden verbeterd. Ook de naleving van de goede landbouwpraktijk en de cross compliance-voorschriften alsook de opbrengst van natuurbeschermingsprestaties moeten worden verbeterd (SRU, 2008).

## **4.3 Belangenorganisaties**

### **4.3.1 Belangenorganisaties landbouw**

#### ***Deutscher Bauernverband***

De Duitse boerenbond geeft in haar reactie op de Commissievoorstellen aan dat de agrariërs allereerst tot 2013 op (politieke) betrouwbaarheid moeten kunnen rekenen. De bond wil geen verdere kortingen via progressieve modulatie. Ook een aanvullende korting via artikel 68 wordt sterk afgewezen. De vereenvoudiging van het GLB moet worden versneld en hierbij passen volgens de bond geen verdere regels in het kader van cross compliance. De bond pleit voor een vermindering van de controles tot een klein aantal representatieve criteria en wil dus niet dat de naleving van alle cross compliance-criteria streng worden gecontroleerd. Wanneer agrarische bedrijven aan kwaliteitsbewakingssystemen deelnemen, moeten ze minder vaak worden gecontroleerd om de bureaucratie te verminderen. Ook de braakleggingsregeling is zeer bureaucratisch en gecompliceerd en moet dus worden afgeschaft. De opname van verdere proefprojecten (zoals oeverranden) wordt ook afgewezen. De boerenbond ziet de subsidies in toenemende mate als een gedeeltelijke compensatie voor de kosten die agrariërs maken om aan de hoge Europese duurzaamheidsstandaarden ten aanzien van consumenten-, milieu- en diergezondheidsbescherming evenals sociale standaarden te kunnen voldoen.

In 2007 heeft de bond zich ook uitgesproken over het stimuleringsbeleid voor het landelijk gebied. Hierbij constateerde de bond dat zowel de EU- als de nationale middelen (GAK) voor het plattelandsbeleid sterk waren gekort. De bond wijst verder op een aantal noodzakelijke maatregelen. Allereerst wijst de bond op het belang van een toereikende compensatietoelage voor boeren in benadeelde gebieden (LFA-regeling). Desondanks hebben veel deelstaten de compensatietoelage danig verminderd in vergelijking met de vorige periode. Verder dient de herziening van de LFA-regeling, die gepland staat voor 2009/10, verschoven te worden naar 2015, om zodoende ook de melkveehouders een betrouwbare berekeningsgrondslag te geven. De bond betoogt verder dat pure natuurbeschermingsmaatregelen niet thuishoren in het nationale beleid, omdat dit tot de competenties van de deelstaten behoort. Additionele publieke prestaties van boeren (zoals in het kader van Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water) behoeven een additioneel financieel plan (Deutscher Bauernverband, 2007a; 2007b; 2008).

### ***Deutscher Raiffeissenverband***

Het *Deutscher Raiffeissenverband* (DRV) behartigt de belangen van de coöperatief georganiseerde bedrijven in de Duitse landbouw- en voedingsmiddelensector. Volgens het DRV beschadigen de voorstellen voor de progressieve modulatie het vertrouwen van de agrariërs in de politiek en schieten ze het doel van de vereenvoudiging compleet voorbij. Het DRV pleit er verder voor om de instrumenten van de zuivelmarktordening beschikbaar te houden en toe te passen waar nodig. Het DRV heeft jarenlang gepleit voor een afschaffing van de braakleggingsregeling en daarom wordt deze maatregel nadrukkelijk ondersteund door het DRV (Deutscher Raiffeissenverband, 2008).

### ***Bayerischer Bauernverband***

Het *Bayerische Bauernverband* hecht in zijn reactie op de Health Check-voorstellen een zeer grote waarde aan de betrouwbaarheid van de eerste pijler tot 2013. Daarom wijst de bond dan ook een hogere modulatie, hogere ondergrenzen voor de bedrijfsgebonden steun en aanpassing van artikel 68 af. Een hogere modulatie zou de helft van de 126.000 Beierse boeren treffen en 60 miljoen euro kosten. Vereenvoudiging bij de cross compliance-regelgeving is verder dringend nodig. Verder wil de bond minder verschillen tussen de lidstaten bij de ontkoppeling van de steun. Wat betreft de zuivelmarktordening wijst de bond een verhoging van de quota tot 2015 af en moeten er betere begeleidende maatregelen komen. De afschaffing van de braakleggingsregeling wordt door de bond begroet, maar er mogen geen andere verplichte alternatieve maatregelen voor in de plaats komen.

De Beierse bond heeft verder grote zorgen over de herziening van de LFA-regeling. In Beieren zijn 60.000 boerenfamilies afhankelijk van de compensatietoelage in het kader van de LFA-regeling. De door de Europese Commissie voorgestelde herbegrenzing van de benadeelde gebieden kan ertoe leiden dat veel Beierse boeren in de toekomst voor deze toelage worden uitgesloten. De Beierse bond roept daarom dan ook de Beierse en federale regering op om de gebiedsbegrenzing te behouden en aan het huidige berekeningssysteem vast te houden (Bayerischer Bauernverband, 2008a; 2008b).

### ***Westfälisch-Lippischer Landwirtschaftsverband***

Het *Westfälisch-Lippischer Landwirtschaftsverband* in Noordrijn-Westfalen keert zich vooral tegen een hogere modulatie en de bijbehorende bedrijfsgrootteafhankelijke schaal. Er wordt verder een vermindering van de controleomvang bij cross compliance nagestreefd (Westfälisch-Lippischer Landwirtschaftsverband, 2008).

### **4.3.2 Belangenorganisaties natuur en milieu**

#### ***WWF Deutschland***

De Duitse afdeling van het Wereldnatuurfonds streeft naar een betere inzet van publiek geld voor publieke goederen/doelen. In een korte notitie hierover wordt de vraag gesteld in hoeverre het veroorzakerbeginsel wordt toegepast op de landbouwsector. De vraag is ook waar het veroorzakerbeginsel ophoudt en waar maatschappelijke prestaties beginnen. Ook is het belangrijk om te weten in hoeverre de landbouw en de landbouwpolitiek respectievelijk de maatschappij als geheel de zorg voor de diversiteit van de natuur als taak erkent en daarmee bereid is om dit financieel te belonen.

Het WWF ziet de Health Check als een goede mogelijkheid om fundamentele en langlopende vragen over de toekomst van het GLB, zoals over de verhouding van gelden tussen eerste en tweede pijler en over de integratie van maatregelen tegen klimaatbescherming, aan te pakken. Het WWF ziet cross compliance als een belangrijk instrument bij het streven naar een duurzame landbouw, maar dringt daarbij aan op een uitbreiding en specificatie van de bestaande eisen. Vooral de thema's 'verbetering waterbeheer' en 'emissieverminderend landgebruik' moeten verder uitgewerkt worden en belangrijke verplichtingen, zoals ten aanzien van oeverranden, moeten worden vastgelegd. Het WWF steunt daarnaast de verdere ontkoppeling van subsidies, maar ondersteunt tegelijkertijd het gebruik van flankerende maatregelen zoals in het kader van artikel 68. Deze maatregelen zijn weliswaar nog (deels) gekoppeld, maar kunnen wel helpen om negatieve milieueffecten tegen te gaan. Het afschaffen van de braakleggingsregeling kan worden opgevangen door een bewerking van de goede landbouw- en milieuecondities, door landbouwmilieumaatregelen aan te passen met het oog op beheersopties voor braakland, en door het gebruik van artikel 68 met betalingen voor 'ecologische braaklegging'.

Het WWF is voor een hogere verplichte modulatie dan de Commissie voorgesteld heeft en streeft naar een jaarlijkse verhoging van 4% in de periode 2010-2013 (ten opzichte van 2% in het voorstel van de Commissie). Een deel van de vrijgekomen middelen moet dan specifiek voor milieumaatregelen en –programma's ingezet worden. Ook ziet het WWF graag dat het aandeel van de tweede as in het budget voor het plattelandsontwikkelingsbeleid wordt verhoogd van minimaal 25% naar minimaal 40%. Idealiter ziet het WWF een GLB, waarbij subsidies uitsluitend voor publieke goederen worden betaald. Dit betekent dat de eerste pijler stapsgewijs wordt afgeschaft en dat er een nieuw gemeenschappelijk beleid voor het landelijk gebied en het milieu wordt ingevoerd (Dräger de Teran, 2007; WWF Deutschland, 2008).

#### ***Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland***

De *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* (BUND) betoogt dat het eigenlijk al te laat is om concrete ecologische prestaties te verbinden aan de directe betalingen aan de boeren. BUND roept de Duitse regering dan ook op om de mogelijkheden van artikel 68 te gebruiken en 10 procent van de directe betalingen (in totaal 5 miljard euro per jaar voor Duitsland) te gebruiken voor milieumaatregelen. BUND roept in het bijzonder de deelstaten Neder-Saksen en Mecklenburg-Vorpommern op om ambitieuze programma's voor een klimaatvriendelijker landbouw te maken in plaats van megastallen te bouwen (BUND, 2008).

## **4.4 Wetenschappers**

#### ***Johann Heinrich von Thünen-Institut***

Uit een vergelijkende studie van de *Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft* (FAL), tegenwoordig *Johann Heinrich von Thünen-Institut* (vTI) geheten, blijkt dat Beieren en Noordrijn-

Westfalen bij de koplopers horen als het gaat om besteding van publieke middelen aan LFA-betalingen en landbouwmilieumaatregelen. Bijna 26% van het publieke budget voor plattelandontwikkeling in Duitsland gaat naar de landbouwmilieumaatregelen, die – als enige maatregel van as 2 – door alle deelstaten wordt aangeboden. De compensatiebetalingen voor boeren in berggebieden en andere benadeelde gebieden maken 9% van het totale budget uit. De deelstaat Beieren geeft in de periode 2007-2013 759 miljoen euro uit aan betalingen voor bergboeren en boeren in benadeelde gebieden en is daarmee de absolute koploper in Duitsland, ook qua aandeel van de LFA-betalingen in het totale budget voor plattelandontwikkeling (22%). Noordrijn-Westfalen geeft 39 miljoen euro uit aan LFA-betalingen (5% aandeel in het totale publiek budget). Voor de landbouwmilieumaatregelen scoren Noordrijn-Westfalen (42% van het totale publieke budget) en Beieren (33%) wederom erg hoog. Noordrijn-Westfalen geeft in totaal 329 miljoen euro uit, terwijl Beieren 1.157 miljoen euro aan de landbouwmilieumaatregelen besteedt. Voor Beieren geldt hierbij dat hiervan 464 miljoen euro afkomstig is van additionele nationale betalingen. Dit bevestigt volgens de auteur van de studie de Beierse traditie, waarbij veel aandacht en geld wordt gereserveerd voor landbouwmilieumaatregelen (Tietz, 2007).

### ***Institute for European Environmental Policy***

In 2006 heeft het *Institute for European Environmental Policy* (IEEP) een omvangrijke evaluatiestudie verricht naar de LFA-maatregel. Hieruit worden verschillende zaken duidelijk over het belang van de LFA-maatregel in Duitsland. Zo wordt Duitsland in dit rapport gezien als 'expansionistisch' met betrekking tot de LFA-gebieden, omdat het LFA-areaal sinds 1975 met meer dan 10% is toegenomen. Tegelijkertijd is in Duitsland, net als in Zweden, het budget voor de LFA-maatregel significant afgenomen. In Duitsland ontvangt 61% van de *Utilized Agricultural Area* (UAA) LFA-betalingen. Duitsland is verder het belangrijkste land dat ook gebruik maakt van de mogelijkheid om boeren te compenseren als er sprake is van specifieke beperkingen op milieugebied (art. 16 van de Plattelandsverordening uit 1999) (IEEP, 2006).

## **4.5 Publieke opinie**

### ***Eurobarometer Survey 2008***

Volgens het Eurobarometer-onderzoek over het GLB in 2008 vonden de Duitsers het over het algemeen gerechtvaardigd als steun werd onthouden in het geval van non-compliance met bepaalde standaarden. De Duitsers scoorden zowel voor milieu-, dierenwelzijn- en voedselveiligheidsstandaarden hoger dan het Europese gemiddelde. Het beschermen van het milieu werd door 23% van de Duitsers als een van de twee belangrijkste verantwoordelijkheden van de boeren gezien (EU-gemiddelde is 29%). Slechts 21% van de Duitsers wil dat het aandeel van het GLB-budget in de totale Europese begroting wordt verhoogd.

## **4.6 Analyse**

Hoe wordt in Duitsland door de verschillende partijen gedacht over de toekomst van het GLB, GLB in relatie tot maatschappelijke diensten, en specifieke beleidsinstrumenten die kunnen bijdragen aan het bevorderen van maatschappelijke diensten. Hieronder allereerst een samenvatting van het regeringsstandpunt, gevolgd door de visies van anderen, en een vergelijking (tabel 4.1).



Tabel 4.1: Standpunt federale regering van Duitsland ten aanzien van het GLB

<b>Standpunt federale regering</b>	
Algemeen GLB	Het GLB mag niet ingrijpend worden veranderd tot 2013, de boeren zijn gebaat bij zekerheid. Vermindering van de bureaucratie in de landbouw is een belangrijk speerpunt. Health Check moet gebreken als gevolg van de hervormingen in 2003 herstellen.
GLB en maatsch. waarden	Inkomenssteun voor boeren blijft nodig, zelfs met hoge voedselprijzen. Realisatie van maatschappelijke waarden in principe via de tweede pijler.
Cross compliance	Nadruk op vereenvoudiging van regelgeving, oneens met nieuwe criteria zoals voorgesteld door de Commissie.
Artikel 68	Geen korting op directe betalingen via progressieve modulatie of artikel 68.
Landbouwmilieumaatregelen	Duurzaam landgebruik wordt gestimuleerd en dus worden landbouwmilieumaatregelen ondersteund, maar boeren moeten eerlijke vergoeding krijgen.
LFA-regeling	Duurzaam landgebruik wordt gestimuleerd en dus wordt de LFA-regeling ondersteund, relatief veel LFA-gebieden in Duitsland.

In vergelijking met het Nederlandse kabinetsstandpunt vallen enkele punten op. Zo wil Duitsland maatschappelijke waarden in principe via de tweede pijler realiseren en geen extra druk leggen op de agrarische sector via aanvullende criteria voor inkomenssteun in de eerste pijler. Nederland wil de vermaatschappelijking wel deels via de eerste pijler realiseren, bijvoorbeeld door gebruik te maken van de mogelijkheden van artikel 68, maar eigenlijk wil Nederland de eerste en tweede pijler samenvoegen.

*Visie landbouwministeries t.o.v. regeringsstandpunt:*

De landbouwministeries kunnen zich over het algemeen goed vinden in het regeringsstandpunt. Vermaatschappelijking van het GLB dient via de tweede pijler plaats te vinden.

*Visie milieuministeries t.o.v. regeringsstandpunt:*

De milieuministeries hebben een andere zienswijze en willen het GLB verder hervormen richting een systeem met één pijler, waarbij plattelandsontwikkeling centraal staat. Vermaatschappelijking dient in het hele GLB plaats te vinden. De milieuministeries zijn voorstander van het toevoegen van extra regels met betrekking tot cross compliance en willen het gebruik van artikel 68 stimuleren.

*Visie ambtelijke en adviesorganen t.o.v. regeringsstandpunt:*

De drie genoemde adviesorganen zijn verdeeld wat betreft hun visie op het GLB en maatschappelijke waarden. De Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik volgt meer de lijn van de landbouwministeries, terwijl BfN en SRU meer in lijn met de milieuministeries denken.

*Visie landbouworganisaties t.o.v. regeringsstandpunt:*

De landbouworganisaties zitten op een lijn met de landbouwministeries.

*Visie natuurorganisaties t.o.v. regeringsstandpunt:*

De natuurorganisaties zitten op een lijn met de milieuministeries.



## 5 Toekomstvisies GLB in Engeland

In dit hoofdstuk worden de toekomstvisies van een aantal actoren in Engeland ten aanzien van het GLB beschreven. Achtereenvolgens komen de visies van de volgende actoren aan de orde:

1. De Britse regering en het Britse Lagerhuis;
2. De adviesorganen Natural England en Land Use Policy Group;
3. De belangenorganisaties Wildlife and Countryside Link (WCL) en National Farmers Union (NFU);
4. Wetenschappers Ian Hodge (University of Cambridge), Janet Dwyer (University of Exeter), Michael Winter (University of Exeter) en David Baldock (IEEP);
5. Publieke opinie.

### 5.1 Regering en parlement

#### *Britse overheid*

Op 2 december 2005 presenteerden Her Majesty's Treasury<sup>45</sup> en het Department of Environment, Food and Rural Affairs<sup>46</sup> (afgekort DEFRA) hun gezamenlijke notitie 'A Vision for the Common Agricultural Policy'. De notitie beschrijft de visie van de Britse regering voor de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) in de komende tien tot vijftien jaar. De notitie moest bijdragen aan het debat over de hervorming van het GLB. In de notitie werd gesteld dat het GLB niet goed aansluit bij de huidige globaliseringsvraagstukken, het GLB voor aanzienlijke kosten zorgt voor de consumenten en belastingbetalers in Groot-Brittannië, het GLB inefficiënt is in het geven van steun aan boeren en in het bevorderen van een aantrekkelijk platteland en dat delen van het GLB nog steeds een negatief effect hebben op het milieu. Volgens de Britse overheid moet het GLB dan ook fundamenteel veranderen. Maar die veranderingen moeten geleidelijk (in 10 tot 15 jaar tijd) en voorzichtig (no overnight upheaval) worden bereikt.

In de visie geeft de Britse overheid echter niet aan hoe de nieuwe doelstellingen moeten worden bereikt. Het hoe moet volgens de overheid worden bepaald via debat in Europa. De Britse overheid wil dat de landbouw over 10 tot 15 jaar een sector is die duurzaam is en een integraal onderdeel van de Europese economie. Een duurzame landbouw in Groot-Brittannië ziet er volgens de overheid als volgt uit:

- de landbouw moet internationaal kunnen concurreren zonder te hoeven rekenen op subsidie;
- de landbouw levert veilig voedsel van hoge kwaliteit aan de markt (consument) en levert maatschappelijke diensten aan de belastingbetaler (burger);
- de landbouw houdt rekening met het milieu, onderhoudt en verbetert het landschap en de flora en fauna;
- de landbouw is ontvankelijk voor de behoeften van plattelandsgemeenschappen;
- de landbouwproductie voldoet aan hoge eisen ten aanzien van diergezondheid en dierenwelzijn;
- de landbouw wordt niet uit balans gebracht door de internationale handel en de wereldeconomie.

---

<sup>45</sup> Een soort Ministerie van Financiën en Economische Zaken.

<sup>46</sup> Het Britse ministerie van Landbouw, Milieu en Plattelandszaken.

De bovenstaande uitgangspunten betekenen volgens de Britse overheid dat een duurzaam Europees landbouwbeleid moet bestaan uit:

- een vrij, eerlijk en 'level playing field' in de hele EU voor boeren;
- een integratie van landbouw in het Europese concurrentiebeleid;
- een duidelijk kader van waaruit de doelen van het Europese landbouwbeleid worden gedefinieerd, daarbij vooral gericht op het beschermen van het milieu en het bevorderen van duurzame plattelandsontwikkeling, vooral in de meer milieugevoelige gebieden in de EU;
- doelgerichte maatregelen die de landbouwproductie niet verstoren. Deze maatregelen moeten worden bepaald en toegepast op Europees, regionaal en lokaal niveau;
- importtarieven voor alle sectoren van de landbouw, die overeenkomen met het veel lagere niveau van tarieven die gelden in andere sectoren van de economie;
- geen prijsondersteuning meer, exportsubsidie of andere productie- of consumptie-subsidies;
- de uitgaven van de EU aan landbouw moeten zijn gebaseerd op de huidige tweede pijler. Een aanzienlijke afname van de totale uitgaven van de EU aan landbouw zodat die uitgaven overeenkomen met die van andere sectoren in de economie.

### ***Britse Minister van Milieu, Voedsel en Plattelandszaken***

In november 2007 zei Hilary Benn<sup>47</sup>, minister van Milieu, Voedsel en Plattelandszaken, dat een voortdurende hervorming van het GLB onvermijdelijk en noodzakelijk is. Volgens Benn moet het GLB toe naar minder 'market management' d.w.z. agrariërs moeten produceren voor de markt en belastingbetalers moeten betalen voor het leveren van publieke goederen, vooral milieugoederen, die de markt niet kan leveren. Verder was Benn van mening dat het GLB ook kan bijdragen aan de strijd tegen klimaatverandering door zich daaraan aan te passen, aan biodiversiteit en aan het bevorderen van het beheer van water en aan de bescherming van het landschap. Daarnaast zei Benn dat de wijze waarop boeren in Engeland de natuurlijke hulpbronnen beheren, bepalend zal zijn voor de duurzaamheid van de landbouw op de lange termijn. Om die reden heeft de overheid besloten om bijna € 5 miljard beschikbaar te stellen voor het budget van het Engelse Plattelandsontwikkelingsprogramma voor de periode 2007-2013. Dat komt neer op ongeveer € 700 miljoen per jaar.

Het beleidsprogramma 'Farming for the Future' moet een bijdrage leveren aan de visie van DEFRA ten aanzien van de landbouw in Engeland in 2020. Volgens DEFRA moet in 2020 de landbouw (i) winstgevend zijn, (ii) het merendeel van het voedsel produceren dat in Engeland wordt geconsumeerd, (iii) een netto positieve bijdrage aan het milieu leveren (waarbij vooral rekening wordt gehouden met de klimaatverandering) en (iv) het landschap, en de natuurlijke hulpbronnen die daaraan ten grondslag liggen, beheren. Het programma Farming for the Future moet in een gedragsverandering resulteren die nodig is om die visie te realiseren en tegelijkertijd een nieuwe richting geven voor de relatie tussen de regering en de landbouwsector. Het beleidsprogramma bestaat uit de volgende onderdelen: klimaatverandering en landbouw, cross compliance ontwikkeling, geïntegreerde landbouw, nutriëntenmanagement, vaardigheden voor de landbouw, strategische ontwikkeling en het creëren van draagvlak bij stakeholders.

Naar aanleiding van de presentatie van de 'Preparing for the Health Check' van de Eurolandbouwcommissaris zei Jonathan Shaw<sup>48</sup>, als vertegenwoordiger van de Britse

---

<sup>47</sup> Toespraak van minister Hilary Benn op het congres Farming for the Future in Londen op 19 november 2007.

<sup>48</sup> Jonathan Shaw is minister van Kust, Landschap en Plattelandszaken en van Zuidoost Engeland. De bijeenkomst van de Landbouw- en Visserijraad vond plaats op 26 en 27 november 2007 in Brussel.

regering, tijdens de bijeenkomst van de Landbouw- en Visserijraad, dat de Health Check een belangrijke mogelijkheid is om de handelsversturende aard van het GLB verder te stoppen, om de regulerende lasten te verminderen, om boeren meer controle te geven hun beslissingen over hun bedrijf, en om meer publiek geld toe te wijzen aan het leveren van bepaalde publieke goederen.

### ***Britse regering***

Enkele maanden later, in april 2008, gaf de Britse regering en de gedelegeerde regering van Schotland, Wales en Noord-Ierland een reactie op de publicatie 'Preparing for the Health Check of the CAP' van de Europese Commissie van 20 november 2007. Volgens de Britse regering moeten uiteindelijk alle vergoedingen voor de landbouwproductie, die nog bestaan na de hervormingen van 2003, volledig worden ontkoppeld. Verder is de regering van mening dat het GLB moet worden vereenvoudigd. Dat moet volgens hen gebeuren door het systeem van vergoedingen aan de landbouw te rationaliseren, door het cross compliance systeem te vereenvoudigen waardoor de administratieve lasten verminderen, door zich te richten op de voornaamste milieudoelstellingen en door het verhogen van de minimum subsidiebedragen waar dat nodig is.

### ***House of Commons (Britse Lagerhuis)***

In opdracht van het Lagerhuis heeft het Environment, Food and Rural Affairs Committee (EFRAC<sup>49</sup>) de UK Government's 'Vision for the CAP' van december 2005 nader bestudeerd. Op 23 mei 2007 verscheen het oordeel<sup>50</sup> van de EFRAC op die visie. De EFRAC was van mening dat het visiedocument eerder een teleurstellende verloren kans was dan een revolutionaire visie. De EFRAC stelde dat de regering zich moest richten op het EU debat. Volgens de EFRAC moet het GLB worden vervangen door een zogeheten 'Rural Policy for the EU' waarbij publiek geld wordt gebruikt voor publieke waarden ten aanzien van milieu, platteland en sociaal die de landbouwsector moet leveren. Op 9 juli 2007 heeft het Lagerhuis gedebatteerd over het rapport van EFRAC. Vervolgens kwam op 25 juli 2007 de reactie van de Britse regering. Hieronder enkele relevante reacties van de regering:

- De regering bevestigt dat het visiedocument geen routebeschrijving bevat om te komen bij het einddoel. Volgens de regering moet dat juist onderwerp zijn van uitgebreid debat in Europa in de komende jaren. Het doel van de Britse regering was om een debat te openen en niet om debat te sluiten door te komen met een gedetailleerd plan.
- Groot-Brittannië kende in 2007 ongeveer 28.000 overeenkomsten in het kader van de Environmental Stewardship subsidieregeling. Deze overeenkomsten beslaan bijna 4 miljoen hectare. Verder beschikt het nieuwe rurale ontwikkelingsprogramma van Engeland voor de periode 2007-2013 over een budget van £ 3,9 miljard (€ 5,025 miljard). En £ 3,3 miljard (€ 4,252 miljard) daarvan zal worden besteed aan regelingen waarmee de natuur en het landschap moet worden beschermd en verbeterd. Dat omvat het overbrengen (modulatie) van maximaal 14% van het budget van de eerste pijler van het GLB voor de financiering van programma's voor natuurbeheer en de cofinanciering door de nationale overheid met ruim £ 700 miljoen (€ 900 miljoen) van die modulatie in de periode 2007-2013.

---

<sup>49</sup> De EFRAC is een gekozen commissie die bestaat uit veertien leden van het Britse Lagerhuis. De leden zijn afkomstig van de Conservative Party (4), de Labour Party (8) en de Liberal Democrats (2). De voorzitter is lid van de Conservative Party. De commissie is aangesteld door het 'House of Commons' (Lagerhuis = soort Tweede Kamer). De commissie is vergelijkbaar met een Vaste Kamercommissie in Nederland. De EFRAC heeft de taak om onderzoek te doen naar de uitgaven, het bestuur en het beleid van het Department of Environment, Food and Rural Affairs (bron: [www.parliament.uk](http://www.parliament.uk)).

<sup>50</sup> In het Fourth Report of Session 2007-2008 (HC 546).

- Volgens de regering is het GLB zich al in de goede richting aan het ontwikkelen. De visie van de Britse regering over het GLB is radicaal en vooruitziend. Het stelt namelijk een einde voor van de eerste pijler en een verlaging van de importtarieven tot het niveau van de andere sectoren van de economie. Een belangrijk motief van de Britse regering voor verdere veranderingen van het GLB zijn financiële besparingen. Want het GLB kost de Europese belastingbetalers jaarlijks ongeveer € 53 miljard plus aanzienlijke kosten voor de nationale overheid voor de kosten van de administratie van het GLB en de cofinanciering van de tweede pijler. Het grootste deel van die uitgaven zijn ineffectief, onnodig en verspilling. De Britse regering is van mening dat zij wel een helder beeld hebben van datgene dat het GLB zal vervangen. Ten eerste, gaat het om het verwijderen van onderdelen van het beleid die vele nadelige effecten hebben. Het publieke geld dat overblijft voor de landbouw moet volgens de regering dan rechtstreeks en alleen worden gebruikt voor de levering van publieke goederen. De visie van de regering voor de toekomst van de landbouw bestaat uit de overheidsstrategie voor een duurzame landbouw en voedsel, gepubliceerd in 2002. Die strategie bevat volgens de regering een duidelijk plan voor het realiseren van een landbouwsector die winstgevend en duurzaam is.

## 5.2 Adviesorganen

### *Land Use Policy Group*

Begin 2008 heeft de Land Use Policy Group (LUPG<sup>51</sup>) zijn reactie gegeven op de voorstellen in de Health Check van de Europese Commissie. De visie van LUPG is de gezamenlijke visie van zes Britse overheidsorganen op het gebied van natuurbehoud, milieu en landschap. Volgens de LUPG zorgen de directe betalingen vanuit de eerste pijler van het GLB niet snel genoeg voor een duurzaam beheer en ontwikkeling van het platteland. LUPG stelt dat het geld van de overheid onvoldoende effectief bijdraagt aan duurzame plattelandontwikkeling en –beheer. Daarom stelt de LUPG dat een aanzienlijk deel van het geld van de eerste pijler (inkomenssteun) moet worden overgedragen naar de tweede pijler (steun voor plattelandontwikkeling) inclusief betalingen voor groenblauwe diensten en goederen die niet door de markt worden geleverd. LUPG erkent dat het gaat om een fundamentele revisie van het GLB dat buiten de Health Check om gaat.

Volgens de LUPG zorgen de regels voor cross compliance wel voor enige verbetering in de algemene normen voor het milieubeheer op agrarische bedrijven, maar de mate van verbetering is bescheiden en verschilt tussen de lidstaten van de EU. De Goede Landbouwkundige en Milieu Condities, onderdeel van het cross compliance deel van het GLB, worden grotendeels door de individuele lidstaten zelf vastgesteld. Sommige lidstaten hebben een relatief groot aantal normen of aanvullende standaarden ingevoerd. Zo zijn agrariërs in Engeland verplicht om een bodemonderzoek uit te voeren en mogen ze geen grond bewerken binnen twee meter vanaf het midden van een heg of één meter vanaf een waterloop. Volgens de LUPG is in de lidstaten die het meeste gebruik maken van cross compliance om de beheerstandaarden te verhogen, het wettelijke niveau van milieubescherming bescheiden.

Cross compliance heeft wel gezorgd voor een grotere naleving van milieuwetgeving, maar de LUPG is van mening dat agrariërs niet mogen worden beloond voor het naleven van wettelijk

---

<sup>51</sup> De Land Use Policy Group (LUPG) is een adviesorgaan in Groot-Brittannië die bestaat uit vertegenwoordigers van zes wettelijk ingestelde 'agencies' op het gebied van natuurbehoud, milieu en landschap, te weten Scottish Natural Heritage, Environmental Agency, Joint Nature Conservation Committee, Natural England, Environment & Heritage Service en de Countryside Council for Wales.

voorgeschreven regels. Volgens de LUPG is de administratieve lastendruk voor agrariërs beperkt en de samenleving kan zich zeker gaan afvragen of de huidige betalingsregime nog wel te rechtvaardigen is.

De LUPG is ook van mening dat cross compliance, en dan vooral de Goede Landbouwkundige Milieu Conditie, moet worden gebruikt samen met landbouwmilieumaatregelen om de milieuvoordelen, die resulteerden uit de braaklegregeling, te behouden. Braakleggen werd tot voor kort verplicht uitgevoerd als men de bedrijfstoelage wilde ontvangen. Volgens de LUPG heeft cross compliance in zijn huidige vorm enkele negatieve gevolgen voor het milieu. Zo zijn de huidige Goede Landbouwkundige Milieu Conditie die zijn gericht op het voorkomen van verwaarlozing van landbouwgrond, ontmoedigend voor het ontwikkelen van nieuwe bossen. Als cross compliance blijft uitgaan van de huidige standaarden, dan zal de eerste pijler doorgaan met het leveren van alleen maar bescheiden milieuvoordelen op een manier die niet eenduidig is binnen Europa. Volgens de LUPG moet cross compliance zich ontwikkelen tot een uitgebreidere, nauwgezette en uitvoerbare set van standaarden voor milieuprestaties die adequaat kunnen reageren op grote ontwikkelingen zoals klimaatverandering.

### ***Natural England***<sup>52</sup>

Natural England wil dat het huidige Europese landbouwbeleid wordt vervangen door een nieuw model van subsidie voor 'environmental land management'. Dat houdt in dat boeren worden betaald met publiek geld voor het leveren milieugoederen en diensten en geen subsidie meer krijgen voor het voldoen aan wat in elke andere bedrijfstak de minimumeisen zouden zijn (Natural England, 2007a). Die milieugoederen en -diensten moeten voor onbepaalde tijd worden geproduceerd anders verdwijnen de voordelen zodra de beleidsprogramma's stoppen. Natural England is er voorstander van dat financiering blijft verschuiven van de eerste pijler naar de tweede pijler, waarbij 'land managers' die zorgen voor een hoge kwaliteit van de natuurlijke omgeving, worden beloond. Op de lange termijn wil Natural England een hervormd en uitgebreid landbouwmilieuprogramma, echter zonder onnodige administratieve lasten en toenemende milieu-eisen. Andere prioriteiten van Natural England voor de Health Check zijn:

1. Voor Natural England is het van belang dat het budget voor het Engelse Plattelandsontwikkelingsprogramma gehandhaafd blijft. Natural England denkt dat als wordt overgegaan van een systeem van vrijwillige modulatie naar een systeem van verplichte modulatie, waarbij dan een lager tarief wordt gehanteerd, dat mogelijk nadelige gevolgen voor het milieu heeft.
2. Natural England wil dat er effectieve maatregelen komen die ervoor zorgen dat de positieve gevolgen van de braaklegging in de afgelopen jaren (m.b.t. waterverbruik, stikstofverliezen, biodiversiteit, broeikasgassenemissies en energieverbruik) niet verloren gaan. NE is daarover bezorgd omdat in september 2007 de EC heeft besloten om het verplichte percentage voor braaklegging te verlagen van 10 naar 0% in 2008.
3. Natural England wil ook dat de natuurbeheerders (land managers) financieel passend worden beloond voor het leveren van milieugoederen en -diensten, ook voor maatregelen die zijn gericht op het behoud van biodiversiteit, bescherming van natuurlijke hulpbronnen en toegankelijk maken van natuur(gebieden) voor het publiek.
4. Natural England wil tevens dat de rol die natuurbeheerders hebben t.a.v. het aanpassen van de natuur aan gevolgen van klimaatverandering, wordt erkend. Daarbij gaat het om het opslaan van CO<sub>2</sub> in veengronden, een bijdrage leveren aan het kunnen verplaatsen van soorten en leefgebieden ten gevolge van klimaatverandering, en het onderhouden en ontwikkelen van wetlands en uiterwaarden, herinrichting van kustzones, het verbreden van rivierstromen en herstel van rivieren.

---

<sup>52</sup> Natural England is een soort zelfstandig bestuursorgaan.

## 5.3 Belangenorganisaties

### *Wildlife and Countryside Link*<sup>53</sup>

In maart 2008 publiceerde de Wildlife and Countryside Link (afgekort: WCL) een notitie over de toekomst van het GLB. De titel van de notitie luidde: 'Beyond the Pillars: Wildlife and Countryside Link's policy perspective on the future of the CAP'. In die notitie wordt de visie van de WCL verkondigd. Die luidt: de kernvraag is niet meer of het Europese beleid kan bijdragen aan een duurzamer gebruik van zijn land, maar de kernvraag is: hoe kan het Europese beleid bijdragen aan duurzamer landgebruik. De WCL wil een zogeheten 'European Sustainable Land Management Policy' als vervanging van het huidige GLB. Volgens de WCL moeten de huidige steunbetalingen aan boeren in fasen worden beëindigd en worden vervangen door steun voor het leveren van (milieu en natuur) diensten.

Ten eerste zoekt de WCL naar een ingrijpende heroriëntatie van Europees landbeheer. Dat houdt in dat financiële ondersteuning voor verschillende doelstellingen verdwijnt. Het nieuwe beleid kan volgens de WCL worden bekostigd uit bestaand budget van het GLB. De WCL stelt verder dat het instellen van een tweede pijler van het GLB en de ontkoppeling belangrijke en goede stappen zijn ten gunste van het milieu. De WCL vindt dat de ontkoppelde bedrijfstoeslag geen efficiënte manier is om duurzame landbouw en duurzame 'land management' te waarborgen. Daarom wil de WCL een nieuwe beleidsbenadering.

Ten tweede benadrukt de WCL de relatie tussen klimaatverandering en globalisering en de effecten daarvan op de landbouw in Engeland. De klimaatverandering en globalisering betekenen dat aan 'land managers' nu realistische prikkels moet worden gegeven om (natuur en milieu) diensten te blijven leveren. De WCL is van mening dat subsidie moeten worden besteed aan het beheren van het platteland voor een ruim scala aan publieke diensten en goederen.

Ten derde stelt de WCL dat door klimaatverandering de flora en fauna voldoende ruimte nodig heeft om te overleven en zich aan te passen. Dat betekent dat moet worden gezorgd dat er landschappen door heel Engeland heen zijn waar soorten zich kunnen verspreiden, overleven en ontwikkelen.

Ten vierde stelt de WCL dat een belangrijk deel van de oplossing een Europees beleid voor duurzaam beheer van land is. En om effectief beleid op dat gebied te krijgen moet dat volgens de WCL wel geïntegreerd zijn met het huidige, bredere nationale en Europese milieu, sociale en economische beleid.

Ten vijfde is de WCL van mening dat een dergelijk Europees duurzaam 'land management'-beleid wel economisch en sociaal krachtige plattelandsgemeenschappen en landbouwbedrijven moet blijven ondersteunen.

---

<sup>53</sup> De Wildlife and Countryside Link (WCL) is een coalitie van natuurbelangenorganisaties, een 'nationale vereniging' van 40 milieubeschermingorganisaties. In totaal zijn er meer dan 8 miljoen vrijwilligers aangesloten bij deze 40 organisaties en samen beheren ze meer dan 476.000 ha in Groot-Brittannië. Aangesloten zijn o.a. Campaign to Protect Rural England, Royal Society for the Protection of Birds, The Wildlife Trusts, Woodland Trust, The National Trust, Friends of the Earth, Butterfly Conservation. De WCL is opgericht in 1980 en is gevestigd in Londen. De WCL richt zich op het behoud en bezitten/genieten en bescherming van de flora en fauna, landschap en het milieu op zee. Het doel van de WCL is het maximaliseren van de efficiëntie en effectiviteit van vrijwilligerssector door middel van samenwerking.



Ten zesde stelt de WCL dat het grootste deel van het budget van het GLB is toebedeeld (via het bedrijfstoelagen systeem) aan de minimale eisen voor 'environmental management' (via maatregelen t.a.v. cross compliance). Maar een zeer klein deel van het budget van het GLB is beschikbaar voor degenen die deelnemen aan uitgebreid en intensief 'environmental management'. Dit heeft gezorgd voor een behoefte om subsidiegelden te richten op land- of natuurbeheerders die voornamelijk zeldzame en belangrijke habitats, soorten, landschappen en andere kenmerken beheren. De WCL is van mening dat 'land managers' die 'high levels of environmental management' verrichten, meer subsidie moeten ontvangen. En degenen die 'lower level of environmental management' voor hun rekening nemen, moeten minder subsidie krijgen. Het is namelijk basis 'land management' dat zij uitvoeren.

Ten zevende is volgens de WCL een bepaling van de waarde van de publieke goederen nodig om te zorgen dat de bedragen (en daarom het totale niveau van de hulpbron die nodig is) in overeenstemming worden gebracht met de waarde van de publieke goederen die worden geleverd. Dat wordt zelfs nog belangrijker als de prijzen die worden betaald op de wereldmarkt voor landbouwproducten stijgen naar niveaus waardoor druk op boeren wordt uitgeoefend om te kiezen voor intensieve landbouwproductie in plaats van deelname aan 'environmental management'.

Ten achtste denkt de WCL aan een benadering met drie niveaus van betalingen voor duurzaam landbeheer:

- Nivo 3: subsidie voor significante verbetering van het milieu in 'target areas' zowel voor individuele gebieden als op het niveau van een landschap.
- Nivo 2: subsidie voor breed verspreide milieumaatregelen voor bescherming van hulpbronnen en milieuverbeteringen, inclusief biodiversiteit behoud, behoud van archeologische gebieden en het verbeteren van landschapskenmerken, promotie van landbouwproducten die zijn geproduceerd onder hoge milieu- en dierenwelzijneisen.
- Nivo 1: je voldoet aan de eisen m.b.t. cross compliance. Grond hoeft niet in landbouwproductie te zijn maar moet wel voldoen aan Goede Landbouw Conditie en Goede Milieuconditie e.d.
- Basislijn: je voldoet aan de minimale wettelijke eisen voor land management.

Verder is de WCL van mening dat het realiseren van de waarde van de publieke goederen aanzienlijke kosten zal bereiken en daarom moet er niet noodzakelijk worden overwogen om direct te gaan te besparen op het huidige budget van het GLB.

Ten slotte moet volgens de WCL worden bepaald hoe de beleidsdoelstellingen moeten worden gerealiseerd. Niet alleen door financiële prikkels maar ook door een combinatie van wetgeving en ander economische en sociaal beleid dat zich gericht op plattelandsgebieden.

### ***National Farmers Union (NFU)***<sup>54</sup>

De NFU is het maar gedeeltelijk eens met de reactie van de Britse regering op de voorstellen van de Health Check van het GLB. Zo kan de NFU zich vinden met de reactie van de Britse regering ten aanzien van volledige ontkoppeling, vereenvoudiging, het vermijden van beperkingen van betalingen aan agrariërs, het verhogen van de minimale claimgrootte en de afschaffing van het braak leggen (set aside). Maar de NFU is het niet eens met het standpunt van de regering voor Artikel 68 (een vermindering van de bedrijfstoelag om daarmee bepaalde programma's te financieren). De NFU is het wel eens met sommige voorwaarden die

---

<sup>54</sup> De National Farmers Union (NFU) vertegenwoordigt 55.000 agrariërs in Engeland en Wales ([www.nfonline.com](http://www.nfonline.com)).

de Britse regering daaraan stelt zoals dat maatregelen de handel niet mogen verstoren, niet mogen leiden tot ongelijke 'level playing fields' in de EU en tijdelijk moeten zijn.

Maar volgens de NFU zijn deze voorwaarden niet verenigbaar met het door de regering gestelde belang in het onderzoeken van manieren waarop Artikel 68 kan worden gebruikt en dat dat moet plaatsvinden op een regionale basis. De NFU is het ook niet eens met de opvatting van de regering ten aanzien van modulatie. De NFU steunt de opvatting van de EC om de Europese modulatie te verhogen, maar dat moet dan wel worden gecompenseerd met een vermindering in de nationale modulatie (met dezelfde omvang) als dat het geval is. De Britse regering wil ten eerste een toename van de fondsen voor Groot-Brittannië en ten tweede de mogelijkheid om alle toenames te gebruiken voor milieukwesties. De NFU steunt de eerste opvatting alleen als het niet resulteert in een toename in modulatie voor individuele agrariërs, m.a.w. dat de toename aan geld uit de Europese fondsen komt. En de NFU steunt de tweede opvatting alleen als het milieu breder dan alleen countryside stewardship wordt geïnterpreteerd, dus dat bijv. ook klimaatveranderingsmaatregelen er onder vallen. De NFU is voorstander van de afschaffing van braaklegging, maar dan moet wel duidelijk worden aangetoond dat het grote voordelen voor het milieu oplevert (NFU, 2008a).

## 5.4 Wetenschappers

Tijdens dit onderzoek zijn niet veel recent verschenen artikelen aangetroffen met opvattingen van de wetenschappers als Ian Hodge (University of Cambridge), Janet Dwyer (University of Gloucestershire), Michael Winter (University of Exeter) en David Baldock (Institute for European Environmental Policy) over de toekomst van het GLB in Engeland. In juli 2008 vond wel een symposium plaats waar o.a. Ian Hodge en David Baldock een presentatie hebben gegeven. Het was een symposium georganiseerd door het Cambridge Conservation Forum (CCF) in het kader van het Rural Economy and Land Use Programme<sup>55</sup>. Het thema van het symposium was 'Future farming in the UK: global implications for society and biodiversity'. Verder gaf Diane Mortimer van JNCC een presentatie<sup>56</sup> over de toekomstige gevolgen van het CAP en de landbouw in Groot-Brittannië. De presentaties geven vooral hun opvattingen over het GLB in het algemeen.

### ***Ian Hodge (Universiteit van Cambridge, 2008)***

Volgens Hodge zal de landbouw op de lange termijn veranderen. Daarvoor zorgen aan de vraagkant de gestage groei van de wereldbevolking en waarschijnlijk ook de voortgang van de economische groei in veel landen. En aan de aanbodkant hebben we straks te maken op mondiaal niveau met de grenzen aan de beschikbaarheid van land. En verder zijn er grenzen aan de opbrengst van de landbouw. Volgens Hodge zijn in 2028 dit de mogelijke omstandigheden voor de landbouw:

- hogere maar instabiele prijzen voor landbouwproducten;
- hogere kosten van input zoals olie, kunstmest, arbeid;
- variabele klimaatomstandigheden;

---

<sup>55</sup> The Rural Economy and Land Use Programme (RELU) enables researchers to work together to investigate the social, economic, environmental and technological challenges faced by rural areas. The Programme will encourage social and economic vitality of rural areas and promote the protection and conservation of the rural environment. The Programme is an unprecedented collaboration between the Economic and Social Research Council (ESRC), the Biotechnology and Biological Sciences Research Council (BBSRC) and the Natural Environment Research Council (NERC). It has a budget of £24 million, with additional funding provided by the Scottish Government and the Department for Environment, Food and Rural Affairs (bron: [www.relu.ac.uk](http://www.relu.ac.uk)).

<sup>56</sup> Bron: [www.cambridgeconservationforum.org.uk/reports.htm](http://www.cambridgeconservationforum.org.uk/reports.htm)

- enige vraag naar grond voor het verbouwen van biobrandstoffen;
- een sterker beleid t.a.v. hulpbronnen zoals koolstof, water, stikstof;
- de niche vraag naar lokale producten blijft zich ontwikkelen;
- toenemende lobby voor nationale voedselzekerheid;
- de zorgen over biozekerheid blijven doorgaan;
- een zwakker biodiversiteitsbeleid in vergelijking met stimulansen voor productie.

In 2028 zal volgens Hodge de historische periode van de dalende prijzen zijn beëindigd, waarschijnlijk zal er meer vraag zijn naar uitgebreide binnenlands productie van voedsel en biobrandstof, een grotere blootstelling aan onstabiele wereldmarktprijzen, meer milieubeperkingen op productiemogelijkheden en minder geld voor landbouwmilieumaatregelen ten behoeve van biodiversiteit.

### ***David Baldock (IEEP, 2008)***

Volgens Baldock zijn de wereldhandel in landbouwproducten, het handelsbeleid en het GLB de drijvende krachten achter veranderingen in de landbouw. Volgens Baldock is er vanuit de milieuhoek steeds meer steun voor het principe van 'public money for public benefit'. En de Britse overheid neigt ook in die richting. Maar er zijn ook groepen die de huidige situatie verdedigen of groepen die vasthouden aan een meer op productie en export gerichte benadering. Baldock stelt dat als de prijzen van landbouwproducten hoog blijven, de huidige algemene landbouwsubsidies dan steeds meer als onrechtvaardig en onnodig zullen worden beschouwd voor het in stand houden van de landbouwproductie. Volgens Baldock zouden de Europese subsidies zich meer moeten richten op het milieu en sociale doelen in het platteland.

Volgens Baldock zal de structuur van het GLB gaan veranderen. Er zullen nieuwe doelen komen en er zal ontevredenheid zijn over vele aspecten van de Eerste en tweede pijler van het GLB. Baldock stelt dat er een systeem van steun moet komen waarbij geldt: hoe meer een agrariër aan steun ontvangt, hoe meer verplichtingen die agrariër krijgt. Volgens Baldock is het een grote uitdaging om deze vorm van steun gerealiseerd te krijgen.

Volgens Baldock zal het budget van het GLB verminderen en worden herverdeeld na 2013. Er zal een voortdurende politieke strijd zijn over de financiering, het aandeel van co-financiering, de verdeling van het budget en over de rol van mechanismen zoals modulatie. De fondsen die na 2013 beschikbaar zijn, moeten zich meer richten op publieke goederen, vooral in Noord-West Europa. Biodiversiteit is een goed voorbeeld van milieuvordelen in relatie met landbouw op een Europees niveau. Baldock stelt dat er goede argumenten zijn voor het verbinden van financiering aan EU-doelen zoals het tegengaan van het verlies aan biodiversiteit.

Verder zal volgens Baldock het GLB door blijven gaan met het opnemen van milieu aspecten zoals regels voor braaklegging en cross compliance. Daardoor kunnen nieuwe maatregelen worden geïntroduceerd zoals 'environmental priority areas', gebieden met stukken grond waarop niet wordt verbouwd en die voordelen opleveren voor de biodiversiteit (bijv. brede akkerranden).

### ***Diane Mortimer (JNCC, 2008)***

In Europa zorgt het GLB voor het in stand houden van traditionele landbouwpraktijken in gebieden die worden gewaardeerd om hun biodiversiteit. Maar de landen in Afrika en Zuid-Amerika worden getroffen door importheffingen of exportsubsidies ten gevolge van het GLB. De komende tien tot twintig jaar zal het GLB zich verder ontwikkelen en veranderen. De veranderingen hebben vooral betrekking op de structuur van het GLB en met de manier waarop het GLB zowel binnen de EU als internationaal functioneert. Verder stelt Mortimer:

- De ontwikkeling van financiering voor ecosysteem-diensten m.b.v. het GLB kan een bruikbaar model opleveren voor soortgelijke programma's in andere landen waar men worstelt met duurzame ontwikkeling en het leveren van allerlei milieugoederen en -diensten.
- Als het GLB doorgaat met het promoten van voedselproductie met een hoge kwaliteit, biologische landbouw, een schoner milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn, die bij elkaar passen door een toenemende vraag van consumenten, dan kunnen die standaarden volgens Mortimer voordelen opleveren voor landen buiten de EU. Dit kan worden gerealiseerd door het gebruiken van technieken en methoden door derde landen zodat ze tegemoet komen aan de eisen van de Europese markt, bijvoorbeeld biologische en fair trade bloementeel in Oost-Afrika.

## 5.5 Publieke opinie

Eurobarometer (EC, 2008) geeft de publieke opinie in Groot-Brittannië eind 2007 weer voor de hervormingen van het hervormde Europese landbouwbeleid van 2003. Uit onderzoek blijkt dat 79% van de bevolking van Groot-Brittannië van is dat agrariërs minder subsidie krijgen als zij de eisen voor het milieu niet naleven (cross compliance). Ongeveer hetzelfde geldt (84%) als agrariërs de regels voor dierenwelzijn niet naleven. En de meeste steun (86%) krijgt de opvatting dat agrariërs geen financiële ondersteuning meer krijgen als zij de eisen voor voedselveiligheid niet naleven. Verder blijkt dat 29% van de bevolking van Groot-Brittannië van mening is dat agrariërs verantwoordelijk zijn voor de bescherming van het milieu. Dat percentage komt overeen met het gemiddelde van alle EU-lidstaten.

Tevens is meer dan de helft (53%) van de Britse bevolking van mening dat de ont koppeling van subsidies van individuele landbouwproducten (d.w.z. directe steun aan boeren) en het versterken van maatregelen voor plattelandontwikkeling door de boeren een positieve ontwikkeling is.

## 5.6 Analyse

Hoe wordt nu in Engeland door de verschillende actoren gedacht over de toekomst van het GLB, het GLB in relatie tot maatschappelijke diensten, en specifieke beleidsinstrumenten die kunnen bijdragen aan het bevorderen van maatschappelijke diensten. Hierna volgt een samenvatting van het regeringsstandpunt, gevolgd door de visies van andere actoren in Engeland (tabel 5.1).

Het Britse Lagerhuis stelt dat het GLB moet worden vervangen door een zogeheten 'Rural Policy for the EU'. Daarbij moeten de publieke waarden die de landbouw levert ten aanzien van het milieu en platteland worden betaald met publiek geld.

Het adviesorgaan LUPG stelt dat de eerste pijler niet geschikt is voor duurzaam beheer van natuur en landschap: het is 'poor value for public money'. LUPG wil dat er veel geld voor inkomenssteun in de eerste pijler overgaat naar financiële steun voor plattelandontwikkeling in de tweede pijler van het GLB, inclusief voor de levering van publieke milieugoederen en diensten. Verder stelt de LUPG dat de regelgeving voor cross compliance maar een bescheiden bijdrage levert aan het verbeteren van de standaard landbouwmilieumaatregelen. LUPG is van mening dat agrariërs niet alleen moeten worden beloond voor naleving van de regelgeving voor cross compliance.

Tabel 5.1: Standpunt van de Britse regering ten aanzien van het GLB

<b>Regeringsstandpunt</b>	
Algemeen GLB	De regering wil dat het bestaande GLB fundamenteel veranderd, maar wel geleidelijk, in 10-15 jaar tijd. Het GLB moet worden geliberaliseerd: meer marktwerking. Het GLB moet duurzaam worden: de landbouw moet een bedrijfstak worden zonder subsidie. De EU uitgaven aan de landbouw vanuit de tweede pijler. Geen eerste pijler meer. De importtarieven moeten worden verlaagd. Alle vergoedingen voor de landbouwproductie moeten volledig worden ontkoppeld. De handelsversturende aard van het GLB moet worden verminderd.
GLB en maatsch. Waarden	De regering is voorstander van vermaatschappelijking van het GLB. Public money for public goods: publieke goederen en diensten die door de landbouw worden geleverd, worden betaald met publiek geld.
Cross compliance	De regering wil dat de regelgeving m.b.t. cross compliance wordt vereenvoudigd waardoor administratieve lasten verminderen.
Artikel 69	Uitbreidingen van het gebruik van nationale enveloppen (nationaal aanvullende bedragen voor de landbouwsectoren) mogen niet verstrend werken voor de handel van landbouwproducten.
Agrarisch nat. beheer	Het nieuwe rurale ontwikkelingsplan voor Engeland heeft voor de periode 2007-2013 circa € 4,3 miljard beschikbaar voor subsidieregelingen t.b.v. het beschermen en verbeteren van de natuur en het landschap.
LFA	

Natural England stelt dat het huidige GLB moet worden vervangen door een systeem van 'environmental land management' waarbij agrariërs voor het leveren van milieugoederen en producten worden betaald met publiek geld (overheidssubsidie). De financiering aan agrariërs vanuit de eerste pijler moet worden verplaatst naar financiering vanuit de tweede pijler.

De WCL, een nationale vereniging van 40 natuur- en milieubeschermingsorganisaties, wil dat het huidige GLB worden vervangen door een 'European Sustainable Land Management Policy'. De WCL wil dat de huidige financiële steun vanuit de EU aan agrariërs moet worden gestopt en moet worden vervangen door financiële steun voor 'land management'. Daarbij zijn de tweede pijler van het GLB en volledige ontkoppeling belangrijke middelen om dat te bereiken. Verder wil de WCL de hoogte van de subsidie laten afhangen van het niveau van het duurzaam natuur- en landschapsbeheer.

De agrariërs verenigt in de NFU kan zich vinden in volledige ontkoppeling, vereenvoudiging van het GLB, dat financiële steun aan agrariërs blijft gehandhaafd en dat de braakleggingsregeling wordt afgeschaft. De NFU is geen voorstander van het verminderen van de bedrijfstoelag in het kader van artikel 69. Verder steunt de NFU het plan om de EU-modulatie te verhogen maar dan moet het wel worden gecompenseerd met een vermindering in de nationale modulatie. Vanuit de wetenschap denkt Hodge van de Universiteit van Cambridge dat over 20 jaar de landbouw te maken heeft met nog meer beperkingen voor productie vanwege het milieubelang, dat er meer vraag zal zijn naar binnenlandse voedsel- en biobrandstofproductie en dat de financiële steun voor landbouwmilieumaatregelen ten behoeve van biodiversiteit matig zal zijn.

Baldock van het IEEP stelt dat er steeds meer steun komt voor het principe 'public money for public benefit' niet alleen vanuit de milieubelangenorganisaties en samenleving maar bij de Britse overheid. Maar een deel van de samenleving is tegen dat principe en wil de huidige manier van subsidie aan de landbouw handhaven. Baldock stelt dat de financiering van het GLB zal verminderen en worden herverdeeld na 2013. De subsidies zullen meer gericht zijn op publieke goederen, vooral in Noord-West Europa. Volgens Baldock is het aannemelijk dat subsidies worden verstrekt voor het Europese beleidsdoelstellingen zoals het behoud van

biodiversiteit. Volgens Mortimer van het JNCC draagt de ontwikkeling van betalingssystemen voor het leveren van ecosysteem diensten via het GLB bij aan duurzame ontwikkeling en het leveren van goederen en –diensten t.b.v. het milieu.

## 6 Toekomstvisies GLB in Frankrijk

In dit hoofdstuk worden de toekomstvisies van de regering, adviesorganen, belangenorganisaties (natuur, milieu, landbouw), wetenschappelijke instellingen en het publiek in Frankrijk behandeld ten aanzien van:

- Het koppelen van het Europese landbouwbeleid aan maatschappelijke waarden als landschap en natuur, voedselkwaliteit, diergezondheid, milieu, dierenwelzijn, voedselzekerheid;
- Het Europese landbouwbeleid in relatie tot cross compliance;
- Het Europese landbouwbeleid in relatie tot Artikel 68;
- Het Europese landbouwbeleid in relatie tot agrarisch natuurbeheer;
- Het Europese landbouwbeleid in relatie tot de regeling compensatie natuurlijke handicaps (Less Favoured Areas).

### 6.1 Regeringsstandpunt

Barnier: *'Europa moet meer, beter én overal produceren'* (Agrarisch Dagblad, 2008b).

Frankrijk kent sinds medio 2007 een nieuwe regering onder leiding van Nicholas Sarkozy. Deze regering heeft in 2007-2008 een publieke debat georganiseerd over landbouw en landbouwbeleid, *Les Assises de l'agriculture*.<sup>57</sup> Dit proces had als doelstelling de grote lijnen te ontwikkelen voor een herziend landbouwbeleid. Daarbij zou *les Assises* het standpunt van de regering formuleren ten aanzien van de Health Check van het GLB. Een werkgroep van *les Assises* heeft zich geconcentreerd op het visiedocument van de Europese Commissie van november 2007 ten behoeve van de Health Check. Het debat heeft geleid tot een formulering van een gemeenschappelijke toekomstvisie ten aanzien van het GLB. Deze visie is zeer breed en lijkt sterk beïnvloed te zijn door de stijging van voedselprijzen in 2007-2008 en door de recentere daling in prijzen.

Middenin dit proces (januari 2008) heeft de ministerraad (*Conseil des Ministres*) een nota aangeboden aan de Europese Commissie. Hierin wordt benadrukt dat agrarische markten een specifiek karakter en belang hebben, die de basis vormen voor reguleringsinstrumenten. Terwijl dit document vooral over marktordening gaat, ziet de raad het reguleren van schommelende en risicovolle markten voor agrarische goederen als noodzakelijk, ten behoeve van producenten maar ook voor maatschappelijke belangen, zoals milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn.

De consultatie en discussie van *les Assises*<sup>58</sup> werd georganiseerd door een hiervoor ingestelde raad, *le Conseil Supérieur d'Orientation et de coordination de l'Economie agricole et agroalimentaire* (CSO). In de CSO zaten vertegenwoordigers van meerdere ministeries (landbouw en visserij, economische zaken, financiën, milieu, binnenlandse zaken), land- en tuinbouwproducenten organisaties, brancheorganisaties voor de verwerkende industrie en detailhandel, een consumentenorganisatie en een milieuorganisatie.

<sup>57</sup> <http://agriculture.gouv.fr/sections/magazine/focus/assises-agriculture>

<sup>58</sup> *Assises* betekent een soort congres of een brede bijeenkomst. Het is afgeleid van de zittingsperiode van het Hof van Assisen.

De regering lijkt haar standpunten ten aanzien van de verdere ontwikkeling van het GLB te baseren op de consensusdocumenten van de CSO. Deze zijn echter vrij breed en strategisch van karakter met weinig specifieke details.

De CSO erkent verschillende nieuwe uitdagingen voor het landbouwbeleid waaronder voedselzekerheid, milieu, energie en regionale onevenwichtige economische groei. De CSO beargumenteert dat twee van de vijf oorspronkelijke doelstellingen van het GLB, het vergroten van productiviteit en het garanderen van de voedselvoorziening, vragen om een bredere aanpak dan een kwantitatief gerichte steun aan de productie. Verder vindt de CSO dat de drie andere doelstellingen, het stabiliseren van markten, producenten verzekeren van een eerlijke inkomen en consumenten van redelijke prijzen, nog steeds heel relevant zijn. Maar deze belangrijke regeringsorgaan voegt toe dat het landbouwbeleid de noodzakelijke instrumenten voor het aansturen van productie en de regulering van markten steeds meer heeft losgelaten bij de verschillende hervormingen.

De CSO bepleit dus een nieuw beleid voor voedsel, landbouw en regio's. Dit beleid moet leunen op een nieuwe afspraak tussen de verschillende partners in de voedselketen, een erkenning van de negatieve gevolgen van een verschuiving van de macht binnen ketens naar voedselverwerkers en supermarkten, en een betere geografische balans.

Vier doelstellingen zijn geformuleerd door de CSO voor een hervormd GLB:

- het waarborgen van de voedselzekerheid van de EU;
- bijdragen aan wereldwijd evenwichtige voedselbalansen, met name voor armere voedselimporterende landen;
- beschermen van regionale evenwichten, vooral door het ondersteunen van landbouwbedrijven in een grote diversiteit van gebieden (een soort van plattelandsontwikkeling met aandacht voor LFA);
- meewerken aan klimaatbeleid en een verbetering van het milieu.

In belangrijke toespraken van bewindsleden wordt de economische doelstelling van het GLB vaker benadrukt dan die op het gebied van duurzaamheid. (Sarkozy, Barnier).

De perspectieven van verschillende actoren gepresenteerd tijdens *les Assises* worden hierna gesproken.

### ***Publieke debat 'le Grenelle de l'environnement'***

Parallel aan *les Assises* is een publieke consultatie geweest over milieu en duurzame ontwikkeling, *le Grenelle de l'environnement*. Dit publiek debat werd georganiseerd door de ministerie van ecologie en duurzame ontwikkeling (MEDD).<sup>59</sup> Een algemeen voorstel, voortkomend uit dit proces, is meer financiering voor rurale ontwikkeling en agrarisch natuurbeheer.

## **6.2 Parlement (Assemblée Nationale)**

De Commissie van Economische Zaken, het Milieu en Landelijke Gebied (Commission des Affaires Économiques, de l'Environnement et du Territoire) van het Parlement hebben een rapport gepresenteerd in juni 2008 over de Health Check (Assemblée Nationale, 2008). Voor haar analyse heeft de commissie veel actoren gehoord, ook vanuit het buitenland. In het algemeen bepleit de commissie een grondig herziening van het proces van hervormingen van

<sup>59</sup> <http://www.legrenelle-environnement.fr/grenelle-environnement/>



het GLB. Met andere woorden, de commissie zet vraagtekens bij de laatste hervormingen, de voorstellen van de Europese Commissie betreffend de Health Check, en dus de algemene richting van deze ontwikkelingen. De parlementaire commissie wil vooral verder kijken dan 2013.

De parlementaire commissie verklaart voorstander te zijn van uitbreiding van agrarisch natuurbeheer binnen de tweede pijler. Maar zij vindt dat het verschuiven van middelen hiervoor vanuit de eerste pijler wel beperkt moet blijven. Bovendien vindt de commissie dat de eerste pijler hervormd moet worden met nieuwe instrumenten voor marktregulering. Er worden echter geen specifieke instrumenten voorgesteld. In het algemeen signaleert de commissie dat de begroting van het GLB niet te hoog is, uitgerekend als procenten van het Europese BNP (0,38%) en relatief aan de doelstellingen.

Niettemin beschouwt de commissie het verduurzamen van de landbouw als een noodzaak. De maatschappelijke legitimiteit van het landbouwbeleid is hierbij een belangrijk aspect (zie discussie hieronder bij Publieke Opinie).

## **6.3 Adviesorganen**

### ***Conseil d'Analyse Économique***

De Conseil d'Analyse Economique (CAE) heeft in 2007 een belangrijke perspectievenstudie over de agrarische sector uitgebracht. De CAE waarschuwt voor een tweede pijler van het GLB waarvan de uitvoering te complex wordt, met verschillende loketten. De CAE pleit wel voor het koppelen van voorwaarden aan inkomenssteun voor landbouwbedrijven (dus het principe van cross-compliance). Volgens de CAE zijn die voorwaarden belangrijk om het GLB te legitimeren, en misschien is het mogelijk die voorwaarde op te nemen in 'contracten' tussen de overheid en boerenbedrijven. De CAE vindt dat de negatieve milieueffecten van landbouwpraktijken dienen te worden geïnternaliseerd door middel van financiële mechanismen. Maar de CAE is niet zo concreet over hoe dit het beste bereikt kan worden ten aanzien van instrumenten zoals cross-compliance, Artikel 68, of agrarisch natuurbeheer.

## **6.4 Belangenorganisaties**

### **6.4.1 Belangenorganisaties Landbouw**

#### ***Agriculteurs de France (SAF)***

De SAF is een belangenorganisatie voor primaire producenten. Vergeleken met andere belangenorganisaties in de landbouw die hierna ook aan de orde komen, kan de SAF worden beschreven als vertegenwoordiger van de meer dynamische, op efficiënte productie gerichte boerenbedrijven, hoewel deze opvatting nergens in officiële documentatie te vinden is.

In een recent visiedocument stelt de SAF voor het milieu evenals de voedselproductie centraal te stellen binnen het GLB (SAF, 2007). Men is voorstander van een versterkte eis van handhaving van milieumaatregelen, omdat dit als essentieel gezien wordt voor de maatschappelijke legitimiteit van inkomenssteun. Deze versterkte vorm van cross-compliance moet echter ook eenvoudig zijn, en bij voorkeur door middel van 'positieve' financiële prikkels (in tegenstelling tot 'negatieve' prikkels, of met andere woorden, sancties) werken. Daarnaast erkent de SAF nog een rol voor agrarisch natuurbeheer, maar hiervoor zijn additionele middelen nodig. De SAF ziet graag agrarisch natuurbeheer op vrijwillige basis en beschikbaar voor alle bedrijven die in aanmerking komen voor inkomenssteun. De SAF geeft als specifieke

voorbeelden voor agrarisch natuurbeheer biodiversiteits 'kweekplaatsen' of 'gangen' (grondgebonden delen van het landbouwbedrijf die niet direct voor de productie worden ingezet, maar als leefplaats of gangplaats voor een grotere diversiteit van soorten), ruimere vruchtwisseling, en prikkels voor verminderd gebruik van bestrijdingsmiddelen of kunstmest. Tenslotte vindt de SAF dat steun onder de tweede pijler op een regionale niveau beheerd moet blijven, in lijn met het versterken in Frankrijk van het beheer op niveau van regio's of 'territoires' (in tegenstelling tot beheer op meer centraal of nationaal niveau).

### ***Federation nationale des syndicats exploitants agricoles (FNSEA)***

De FNSEA is een vereniging van producentenorganisaties in de land- en tuinbouw (inclusief arbeiders). In 2003 heeft de FNSEA zich verzet tegen hervormingen van het GLB. De FNSEA is een voorstander van regulering van markten voor landbouwproducten<sup>60</sup> en heeft sterke kritiek op de hervormingen van het GLB zoals voorgesteld door de Europese Commissie in mei 2008<sup>61</sup>. De FNSEA vindt wel dat een deel van de steun via de eerste pijler mag bijdragen aan maatschappelijk gerelateerde doelen zoals biologische landbouw en milieudoelstellingen. Maar de organisatie geeft verder geen concrete voorstellen.

### ***Confédération Paysanne (CP)***

De CP beschrijft zichzelf als de op één na grootste boerenorganisatie van Frankrijk.<sup>62</sup> In een positiesdocument (CP, 2008) tekent de CP de grote lijnen voor een grondige hervorming van het GLB. Volgens deze organisatie zou het GLB als doelen moeten hebben het waarborgen van de voedselvoorziening en het instandhouden van het boerenleven. De CP wil bijvoorbeeld de inkomenssteun weer koppelen aan de productie en vreest voor een 'dualistische' landbouw als gevolg van de tweede pijler (met een onderscheiding tussen intensieve boerenbedrijven en andere bedrijven die andere maatschappelijke diensten leveren maar weinig voedsel produceren). Als het gaat om de voorwaardelijkheid van de steun (cross-compliance), is de CP van mening dat het huidige systeem te rigide is met veel administratieve lasten terwijl het weinig bijdraagt aan het verminderen van milieuproblemen. De organisatie vreest ook dat voorstellen van met name zuivelverwerkers om cross-compliance uit te breiden, zullen leiden tot aanscherping van private contracten die op hun beurt de prijzen of voorwaarden voor producenten zullen aanscherpen. Meer specifiek wil de CP dat de voorwaardelijkheid van steun voor verschillende vruchtwisselingen gelijk behandeld wordt, en dus met name dat de uitzondering voor monocultuurmais wordt opgeheven.

### ***Jeunes Agriculteurs (JA)***

De JA is een belangenorganisatie specifiek voor 'jonge boeren'. Voor *les Assises* heeft de JA een positiesdocument ingeleverd met haar toekomstvisie wat betreft het GLB (JA, 2008). De JA stelt voor dat een nieuwe vorm van organisatie van voedselketens in het leven wordt geroepen: gemeenschappelijke ketenorganisaties.<sup>63</sup> Deze organisaties zouden op Europese niveau moeten worden opgezet met aansturing door alle ketenpartijen. De JA vindt wel dat een rurale ontwikkelingsbeleid, met begeleidende maatregelen, noodzakelijk is om gebieden met natuurlijke handicaps (LFA) te ondersteunen.

Net zoals de FNSEA is de JA tegen verdere hervormingen van het GLB waarbij de regulering van de markt ontmanteld wordt. De organisatie ziet de tweede pijler van het GLB niet als een 'wonderoplossing' voor de huidige uitdagingen. Volgens de JA moet er geen verschuiving (modulatie) meer plaatsvinden van middelen van de eerste naar de tweede pijler. In het

---

<sup>60</sup> FNSEA (2008b).

<sup>61</sup> FNSEA (2008a).

<sup>62</sup> De CP zet zich namelijk af tegen de FNSEA.

<sup>63</sup> Organisations communes de filières (OCF).

algemeen zou de eerste pijler versterkt moeten worden, inclusief interventie maatregelen en ook nieuwe maatregelen gericht op het beheer van risico's en crises. De JA stelt voor deze nieuwe maatregelen te financieren op basis van Artikel 68 met als voorwaarde dat deze gelden voor het geheel van gekoppelde en ontkoppelde steun onder de eerste pijler.

De JA pleit voor het gebruik van de tweede pijler exclusief voor twee doelen:

- de versterking van begeleidende maatregelen die tot doel hebben de bedrijfscontinuïteit en successie te garanderen in de landbouwsector;
- een herziening van het 'handicapbeleid' voor het compenseren van verschillen in concurrentiekracht tussen regio's.

## 6.4.2 Belangenorganisaties Agrosector

### ***Association nationale des industries alimentaires (ANIA)***

ANIA is een brancheorganisatie voor de voedselindustrie en telt meer dan 10.000 bedrijven als lid. Samen vormen ze de op een na grootste industriële werkgever. De ANIA had ook een vertegenwoordiger in de CSO en heeft een positiedocument ingediend voor *les Assises* (ANIA, 2008). Deze organisatie is voorstander van een landbouwbeleid dat gebaseerd is op regulering, met gebruik van nieuwe instrumenten. Specifiek vindt de ANIA dat de eerste pijler van het GLB behouden moet worden als gemeenschappelijk reguleringskader voor alle EU landen. De ANIA wil voorkomen dat er concurrentievervalsing tussen landen komt als vervolg van de hervorming van het GLB. De organisatie stelt dus heel duidelijk voor dat het GLB niet gereduceerd moet worden tot alleen beleid voor rurale ontwikkeling. De tweede pijler moet de doelstellingen van de eerste niet tegenwerken maar aanvullen, bijvoorbeeld met steun voor innovatie, gebruik van nieuwe informatietechnologie en verbeteren van de kwaliteit en veiligheid van producten.

De ANIA steunt wel een aantal voorschriften voor hervormingen van het GLB waaronder:

- een administratieve vereenvoudiging;
- afschaffing van verplichte braakligging;
- geleidelijk afbouw van het quotasysteem maar gedeeltelijke vervanging door specifieke steun aan melkproductie in LFA (vooral in bergachtige) gebieden.

Niettemin vindt de ANIA wel dat de voorschriften van de Commissie een aantal 'risico's' betekenen:

- sommige sectoren of gebieden dragen een groot productierisico (en dus mogelijk ook een voedselzekerheidsrisico op Europees niveau gezien de risico's voor productie van klimaatverandering) bij een volledige ontkoppeling van de steun van de productie. Dit vraagt om uitzonderingen;
- het GLB moet duidelijke instrumenten hebben, zoals restituties, om voldoende bevoorrading te garanderen;
- het GLB moet een herziend kader voor het beheer van markten omvatten. De reden hiervoor zijn de toegenomen fluctuaties in voedsel- en grondstofmarkten en ook de natuurlijke risico's in de landbouwsector.

## 6.4.3 Belangenorganisaties Natuur

### ***France Nature Environnement (FNE)***

FNE is een koepelorganisatie van natuurverenigingen (Fédération française des associations de protection de la nature et de l'environnement). De FNE heeft vooral kritiek op de eerste

pijler van het GLB, als een beleid die steun geeft aan niet duurzame landbouwproductie, en vindt daarbij vergeleken de tweede pijler niet omvangrijk genoeg. Eigenlijk ziet de FNE de twee pijlers als tegenstrijdig en bepleit de organisatie een herziening op lange termijn van het GLB met expliciet erkenning van duurzaamheid als integrale voorwaarde voor landbouw. Dit houdt volgens de FNE in dat het landbouwbeleid een transitie moet maken van een perspectief dat productie wil steunen naar een die efficiëntie, inclusief milieuaspecten, centraal stelt.

De FNE heeft een aantal specifieke voorstellen ten aanzien van het GLB<sup>64</sup>:

- Ten eerste wil de FNE een hervorming van het huidige systeem met strengere controle van nakoming van de cross compliance richtlijnen, maar ook met een basiseis van minimum van 5% van het areaal voor ecologisch doeleinden. De omvang van deze 'basistoelagen' mag maximaal 30% van de huidige eerste pijler worden.
- Ten tweede bepleit men een toeslag die prestaties op milieu terrein beloont voor bedrijven met een 'grote milieu waarde'<sup>65</sup> gedefinieerd door lager gebruik van kunstmest, bestrijdingsmiddelen, water en energie, en meer/voldoende biodiversiteit.

### ***NGO's/CSO's betrokken bij duurzame ontwikkeling en internationale ontwikkeling***

Een aantal NGO's hebben gezamenlijk een visiedocument over de Health Check ingediend bij *les Assises*.<sup>66</sup> Deze organisaties beschrijven een perspectief dat verder reikt dan de eigen grenzen. De NGO's zien graag dat het GLB verbreedt wordt van landbouwbeleid naar voedselbeleid. Deze laatste zou regionale en biologische productiewijze en consumptie moeten stimuleren, wat ook positief zou zijn voor de rurale ontwikkeling.

Meer specifiek vinden deze organisaties dat het GLB moet worden hervormd zodat de steun niet vooral bij grote boerenbedrijven terecht komt, maar vooral duurzame productiesystemen bevordert. Ten aanzien van de eerste pijler benadrukken de NGO's dat cross-compliance strenger gehandhaafd moet worden. Daarnaast stellen ze ook voor dat er een braakleggingsregeling ten behoeve van het milieu komt, als voorwaarde voor de inkomenssteun. Hierbij wordt een deel van het areaal van een bedrijf besteed aan het in stand houden van biodiversiteit, of verlaagd gebruik van inputs.

## **6.5 Wetenschappers**

INRA is de belangrijkste wetenschappelijke instelling in Frankrijk op het gebied van landbouw. In februari 2008 publiceerde INRA 'Prospective Agriculture 2013'. In dit document analyseert men de problematiek en speelruimte rondom het GLB, met erkenning van veel onzekerheden in de wereld.

Deze studie redeneert dat de effecten van cross-compliance gering zullen zijn als het gaat om het handhaven van bestaande regelgeving. De INRA studie benadrukt de huidige en potentiële rol van agrarisch natuurbeheer; dit is immers het belangrijkste instrument op dit moment voor het integreren van milieudoelstellingen in het GLB. INRA beschrijft agrarisch natuurbeheer (ook op basis van andere onderzoek) als een niet-optimaal instrument gezien een aantal tekortkomingen: het houdt geen rekening met drempel- of schaaffecten van maatregelen; de geografische selectie van de maatregelen is niet expliciet gekoppeld aan gebieden waar de meeste behoefte aan natuurbeheer bestaat; de looptijd van de contracten zou niet lang

---

<sup>64</sup> Zie FNE (2008).

<sup>65</sup> Haute Valeur Environnementale

<sup>66</sup> Amis de la terre, Adéquations, CCFD, CFSI, CIVAM, Cohérence, FNAB, MDRGF, Afrique verte, GRET, 4D, Réseau Action climat France, réseau Agriculture durable, Artisans du monde, WWF.

genoeg zijn. De INRA studie adviseert dus een hervorming of aanpassing van agrarisch natuurbeheer om deze problemen te verminderen. De studie suggereert dat hoe meer agrarisch natuurbeheer wordt gericht op geleverde effecten of resultaten, in plaats van de huidige situatie van inputfinanciering, hoe hoger de effectiviteit wordt.

Volgens deze perspectievenstudie zou een modulering van 20% van inkomenssteun uit de eerste pijler naar de tweede (of agrarisch natuurbeheer) gunstig zijn voor de inkomens van extensieve melk- en rundveehouders, eveneens het milieu. Bovendien bepleit INRA het duidelijker vaststellen van de doelstellingen van het beleid voor milieu en rurale ontwikkeling, vooral in gebieden waar extensieve veehouderij plaatsvindt. Op basis daarvan zouden de beleidsinstrumenten geformuleerd en ontwikkeld kunnen worden. Steun voor de extensieve veehouderij (dus inclusief bergveehouders) zou gebaseerd moeten worden op de specifieke rol van deze voor het landschap in rurale gebieden.

## 6.6 Publieke opinie

De Eurobarometer (EC, 2008) geeft de publieke opinie in Frankrijk eind 2007 weer ten aanzien van de hervormingen van het Europese landbouwbeleid van 2003. Evenals andere Europeanen verklaarden de Fransen dat de belangrijkste verantwoordelijkheid van boeren in de maatschappij is het produceren van gezond en veilig voedsel. Maar de Fransen vonden, meer dan gemiddeld, dat steun aan boeren onthouden moest worden als ze zich niet houden aan verplichte standaarden op het gebied van milieu, dierenwelzijn of voedselveiligheid. Het beschermen van het milieu werd door 45% van de Fransen gezien als behorend tot de belangrijkste verantwoordelijkheden van boeren, veel hoger dan het gemiddeld van 29% over alle 27 EU-landen. Daarentegen vonden de Fransen veel minder dan de gemiddelde Europese burger dat dierenwelzijn een hoofdverantwoordelijk is van boeren. Daarnaast scoorden de Fransen net boven gemiddeld (57% vergeleken met 52%) wat betreft steun voor modulatie en ontkoppeling.

Het parlementaire commissie citeert een andere peiling van publieke opinie onder de Fransen uitgevoerd in oktober 2007 door Opinion Way (Assemblée Nationale, 2008, blz. 69). Volgens dat onderzoek vertrouwen maar de helft van de Fransen dat boeren het milieu respecteren, hoewel zij de landbouw niet zien als de belangrijkste vervuiler. Daarnaast vonden zeven van de tien Fransen dat de situatie bij landbouwbedrijven aan het verbeteren was. De commissie concludeert dat de legitimiteit en acceptatie door de maatschappij van het GLB afhankelijk is van de mate waarin deze een duurzamere landbouw stimuleert.

## 6.7 Analyse

In Frankrijk is een breed debat geweest over de toekomst van het GLB. Er heerst bij verschillende belangengroepen in Frankrijk ontevredenheid over de hervormingen van het GLB van 2003 en eerder. Veel actoren verklaren voorstander te zijn van regulering van agrarische markten. Het belang hiervan is, in vele optieken, alleen maar toegenomen met de ontwikkelingen (stijging gevolgd door daling) van voedsel- en energieprijzen. Veel Franse actoren willen dus vooral discussie voeren over de hervorming van de eerste pijler, in plaats van deze verder te beperken ten gunste van de tweede pijler.

Deze visie wordt sterk benadrukt vanuit verschillende boerenorganisaties, maar wordt ook gedragen door het parlement. Het is niet zo makkelijk om dit brede perspectief uit te werken voor verschillende aspecten die aan de orde komen in deze studie (maatschappelijke waarden,

cross-compliance, Artikel 68 en agrarisch natuurbeheer). Zoals hierboven beschreven is, maken sommige actoren een vrij duidelijk voorstel op een of meer specifieke kaders, maar vaker gaat het om perspectieven op grote lijnen<sup>67</sup>.

In het algemeen vinden alle actoren dat het GLB veel beter kan bijdragen aan een duurzamere landbouw en aan maatschappelijke belangen. Ze constateren bijna allemaal tekortkomingen in de huidige instrumenten. Maar, bijna alle actoren zien dit als gekoppeld aan het problematiek van hoe de inkomenssteun hervormd moet worden. Dit lijkt wel een contrast te zijn met sommige andere landen waar de landbouwsector zich minder bedreigd voelt.

---

<sup>67</sup> Om die reden is bij dit hoofdstuk geen samenvattende tabel met standpunten toegevoegd.

## 7 Toekomstvisies GLB in Litouwen

In dit hoofdstuk onderzoeken we toekomstvisies voor het GLB in Litouwen. We beschrijven de visie van de regering van Litouwen, NGO's, wetenschappers en burgers. We kijken met name naar de visie van het ministerie van Landbouw, omdat dit ministerie verantwoordelijk is voor de coördinatie van financiële steun en natuurbeleid vanuit de EU. De nadruk ligt op visies ten aanzien van directe inkomenssteun, natuurbeleid en maatschappelijke diensten. Omdat over het algemeen in Nederland minder bekend is over de situatie in de landbouw in Litouwen, beginnen we met een introductie.

### 7.1 Introductie

#### *Landbouw in Litouwen*

Na de val van de Sovjet-Unie, in de jaren negentig van de vorige eeuw, worden veel landbouwbedrijven geprivatiseerd. Daarvoor waren de meeste bedrijven groot van opzet en staats eigendom. Deze zogenaamde '*Kolkial*' werden opgedeeld in kleine familiebedrijfjes in particulier bezit. De agrarische bedrijven zijn gemiddeld klein in vergelijking met andere EU-landen, met name in de veehouderij.

In 2004 waren er ongeveer 280.000 agrarische bedrijven, waarvan 69% (onder meer) gericht op melkproductie. Het gemiddelde veehouderijbedrijf bezat 2,45 koeien (Radzevicius & Mikelionyte, 2004). Ongeveer 77% van alle melkveehouderijen bezat 1 of 2 koeien. De omvang van het gemiddelde bedrijf groeit echter. In 2001 bezat de gemiddelde melkveehouderij bijvoorbeeld nog maar 1,98 koeien, terwijl dit in 2007 al was gestegen tot 2,95 koeien per melkveehouderij. Dit is een groei van bijna 50% in de bedrijfsomvang ten opzichte van het jaar 2001. Deze trend kan enerzijds worden verklaard door het toenemend aantal relatief grote bedrijven dat investeert in uitbreiding en modernisering (wat meestal wordt gedaan met behulp van EU-structuurfondsen). Anderzijds geven kleine veehouderijen hun bedrijven tamelijk snel op (wat ook meestal wordt gedaan met behulp van EU-structuurfondsen) of ze verhogen de productiecapaciteit. In 2001 waren er bijvoorbeeld 211.274 veehouderijen die 1 tot 4 melkkoeien bezaten, terwijl dit aantal in 2007 met bijna 40% daalde tot 126.987 bedrijven. Tijdens diezelfde periode groeide het aantal veehouderijen dat bijvoorbeeld kuddes van 30 tot 99 melkkoeien bezat van 135 tot 875. Dat is meer dan een verzesvoudiging (Mikelionyte, 2007).

#### *Litouwen en het GLB*

Litouwen is in mei 2004 toegetreden tot de EU en een van de implicaties is dat de landbouwsector nu onder het GLB valt. Litouwse landbouwbedrijven hebben op basis van het GLB recht op rechtstreekse betalingen (eerste pijler) en er is steun voor plattelandsontwikkeling (tweede pijler). Naast de steun via het GLB heeft de Litouwse landbouwsector (net als de landbouwsector van andere nieuwe lidstaten) in de toetredingsperiode en in de twee financiële perioden van de EU (1<sup>e</sup> periode: 2004-2006, 2<sup>e</sup> periode: 2007-2013) ook recht op steun uit EU-structuurfondsen. Het doel van deze structuurfondsen is om de landbouwproductiviteit te verbeteren en om de landbouwproductie op bedrijfs- en verwerkingsniveau te moderniseren, zodat de landbouwsector van deze landen wordt voorbereid op de toetreding tot de EU.

Bij het beschouwen van de inkomenssteun (eerste pijler) moet onderscheid worden gemaakt tussen de manier waarop de steun wordt verdeeld in oude lidstaten (EU-15) en in de meeste nieuwe lidstaten (EU-10). Sinds 2003 is de verdeling van inkomenssteun in de EU-15 gebaseerd op de bedrijfstoeslagregeling (BTR). De BTR is een subsidie die per landbouwbedrijf een keer per jaar verstrekt wordt. De hoogte van het bedrag is gebaseerd op de hoogte van de rechtstreekse betalingen die het bedrijf tijdens de referentieperiode heeft ontvangen. De meeste EU-10-landen (waaronder Litouwen) hebben echter na de toetreding tot de EU gekozen voor de Regeling inzake een enkele areaalbetaling (REAB). De REAB houdt in dat er, binnen nationale maxima die in de toetredingsovereenkomsten zijn vastgesteld, uniforme bedragen per subsidiale hectare landbouwgrond worden betaald aan bedrijven (European Commission, 2006).

Litouwen heeft echter (net als andere nieuwe lidstaten) geen recht heeft op hetzelfde bedrag aan GLB-steun als oude lidstaten. Toen het land toetrad tot de EU ontvingen landbouwbedrijven in Litouwen 25% van het bedrag aan inkomenssteun dat landbouwbedrijven in oude EU-lidstaten krijgen. In 2013 moet de inkomenssteun in oude en nieuwe EU-lidstaten even hoog zijn.

Op het gebied van milieuvraagstukken leverde de Europese Commissie kritiek op de Litouwse regering omdat zij de landbouwmilieumaatregelen voor het POP voor 2004-2006 niet goed had geïmplementeerd (Terluin *et al.*, 2006). Volgens de Commissie zorgde het land slechts voor vier horizontale maatregelen, die onvoldoende bleken om de milieuproblemen en -risico's van het Litouwse platteland aan te pakken. Op dat moment was 10% van het POP-budget beschikbaar voor landbouwmilieumaatregelen.

In de huidige periode (2007-2013) lijken milieumaatregelen meer aandacht te krijgen: bijna 40% van het POP-budget voor de periode 2007-2013 is toegekend aan as II 'het verbeteren van milieu en landschap' (Lithuania's Rural Development Plan, 2007).

In de SWOT-analyse van het Litouwse platteland voor het POP in 2007-2013 worden de volgende sterke punten genoemd:

- beschikbare gedraineerde grond en vruchtbare bodem;
- relatief weinig bodem-, water- en luchtverontreiniging;
- grote biodiversiteit.

Anderzijds kunnen de volgende zwakten worden genoemd voor het milieu:

- milieuschade in de gebieden met intensieve landbouw en intensief gebruik van kunstmest;
- verwaarlozing van landelijke gebieden met als gevolg een verlies van biodiversiteit, landschap en andere natuurwaarden;
- slechte milieutoestand van het waterbeheersysteem.

Hierna volgt een overzicht van standpunten vertegenwoordigers van gouvernementele en niet-gouvernementele organen in Litouwen voor de toekomst van het GLB.

## 7.2 Regeringsstandpunt

Het standpunt van de regering wordt gevormd aan de hand van officiële documenten die op de website van het Litouwse ministerie van Landbouw zijn gepubliceerd en de interviews met de minister van Landbouw die in Litouwse landbouw tijdschriften zijn gepubliceerd (Lithuanian Ministry of Agriculture, 2008a; Lithuanian Ministry of Agriculture, 2008b; Lithuanian Ministry of



Agriculture, 2008c; Minister of Agriculture, prof. Kazimiera Prunskiene, 2007; Minister of Agriculture, prof. Kazimiera Prunskiene, 2008).

Litouwen is van mening dat de elementen van de GLB-hervormingen (bedrijfstoeslagregeling, randvoorwaarden en modulatie, etc.) geleidelijk en consequent moeten worden geïntroduceerd. Het land geeft zijn visie op de afzonderlijke elementen van de Health Check van de GLB-hervorming.

1. Litouwen gaat akkoord met de vereenvoudiging en harmonisering van de steunregelingen op EU-niveau. Nieuwe lidstaten moeten echter de mogelijkheid hebben om het huidige steunbeleid voor landbouwbedrijven te behouden.
2. Gewenste implementatieperiode voor de randvoorwaarden in Litouwen: drie perioden van elk ten minste twee jaar lang met ingang van 2009.
3. In principe staat de regering achter het idee de steun voor landbouwers los te koppelen van de productie (ontkoppeling), hoewel beide situaties voor- en nadelen hebben. Enerzijds wordt op die manier de concurrentie tussen landbouwbedrijven gestimuleerd terwijl anderzijds de zogenaamde 'sofaboeren' worden geholpen. 'Sofaboeren' kunnen worden omschreven als grondbezitters die louter in het bezit zijn van grond om de financiële steun (bedrijfstoeslagregeling) te kunnen innen. Dat wil zeggen dat zij hun land in een goede landbouwkundige staat houden zodat zij recht hebben op een of meerdere betalingen. Meestal hebben deze grondbezitters in de stad een baan buiten de landbouw en besteden ze weinig aandacht aan landbouwactiviteiten. Het ministerie van Landbouw is van mening dat deze zogenaamde landbouwers minder steun zouden moeten krijgen.
4. Het ministerie vindt dat de ondergrens voor het ontvangen van rechtstreekse betalingen moet worden aangepast. De landoppervlakte die de potentiële steunontvangers bezitten, moet hier een criterium voor zijn. Landbouwers die minder land bezitten dan het vastgestelde minimum, hebben geen recht op rechtstreekse betalingen. Het beleid met betrekking tot de verdeling van de steun zou met dit scenario eenvoudiger worden.
5. De bovengrens voor het ontvangen van rechtstreekse betalingen moet ook worden aangepast. Het ministerie is van mening dat het introduceren van een hoger modulatiepercentage voor de grotere bedrijven die meer steun krijgen waarschijnlijk het effectiefst is. Het vaststellen van een maximumbedrag voor steun kan er echter toe leiden dat grote bedrijven zich gaan opsplitsen in twee of meerdere kleine bedrijfjes. Daardoor zou de verdeling van rechtstreekse betalingen nog steeds in het voordeel zijn van de grotere bedrijven. Bovendien kan het opsplitsen van grote bedrijven ertoe leiden dat de gemiddelde bedrijfsomvang afneemt, wat een vertekend beeld geeft van de werkelijke bedrijfsomvang in het land.

Het ministerie geeft naast haar standpunt over de bediscussieerde punten ook haar visie op gerelateerde kwesties:

- Litouwen staat negatief tegenover het uit de productie nemen van bouwland. Landbouwers kunnen beter concurreren als ze zelf beslissingen kunnen nemen over het uitvoeren van landbouwwerkzaamheden.
- Het melkquotum moet in 2009 5% zijn toegenomen en moet vóór 2015 volledig kunnen worden afgeschaft.
- Het ministerie is het er mee eens dat de steun voor plattelandsontwikkeling (tweede pijler) moet blijven stijgen. Maar tegelijkertijd is de rechtstreekse steun voor landbouwbedrijven (eerste pijler) ook essentieel om het inkomen van landbouwers te stabiliseren en om landbouwers te motiveren actief te blijven in de landbouwsector, ook al is deze sector soms riskanter en minder winstgevend dan andere industriële sectoren.

In een interview in het landbouwtijdschrift 'Mijn boerderij' (Minister of Agriculture, prof. Kazimiera Prunskiene, 2008) gaf de minister van Landbouw aan dat de eis van de Europese

Commissie, die inhield dat de rechtstreekse betalingen alleen werden toegekend voor land dat op 30 juni 2003 in goede milieueconditie verkeerde, zou worden afgeschaft. De verklaring hiervoor is dat de werkelijke situatie is gewijzigd ten opzichte van de situatie in 2003, wat deels wordt veroorzaakt door de toenemende vraag naar grond voor biobrandstoffen.

De minister geeft ook aan dat de Litouwse regering de rechtstreekse steun in alle EU-lidstaten gelijk wil trekken. De reden hiervoor is dat de kosten van landbouw en de normen waar landbouwers aan moeten voldoen ook geleidelijk aan worden gelijkgetrokken tussen oude en nieuwe lidstaten. Om de concurrentiestrijd tussen landbouwers niet te verstoren, moet de hoogte van de GLB-steun daarom ook gelijk zijn.

***Minister van Landbouw, prof. Kazimiera Prunskiene, (Minister of Agriculture, prof. Kazimiera Prunskiene, 2007).***

In principe gaat minister K. Prunskiene akkoord met de regelgeving van de 'Health Check' van het GLB. Er wordt gesteld dat het GLB moet blijven bestaan, omdat landen niet gelijk zijn ontwikkeld en omdat zij verschillende mogelijkheden hebben om nationale landbouwsectoren te ondersteunen. De minister vindt het belangrijk dat de hoogte van de steun in nieuwe en oude EU-lidstaten op hetzelfde niveau komt. Particuliere landbouwers in oude EU-lidstaten zijn al veel langer actief in de landbouw en zij hebben dan ook veel meer landbouwervaring. Daardoor staan landbouwers in oude lidstaten economisch sterker dan landbouwers in de nieuwe lidstaten. De Litouwse minister van landbouw stelt voor dat de steun voor landbouwers voor alle EU-lidstaten gelijk wordt getrokken. Daarnaast moeten referentieperiodes, historische periodes en het basisrendement niet meer worden gebruikt om de hoogte van de financiële steun voor landbouwers te bepalen. Anders kunnen landbouwers van de nieuwe lidstaten (zoals Litouwen) onmogelijk tot het steunniveau komen dat landbouwers van de oude lidstaten hebben, vindt de minister.

Het randvoorwaardenbeleid (cross compliance) zijn een andere kwestie waar de minister kort op ingaat. Zij is van mening dat de nieuwe lidstaten de randvoorwaarden geleidelijk moeten implementeren (te beginnen in 2009 in drie perioden van minstens twee jaar elk). Anders kan het voor landbouwbedrijven in de nieuwe lidstaten die minder landbouwervaring hebben dan de 'westerse landbouwers', erg duur worden om aan alle nieuwe eisen te voldoen. De oorspronkelijke periode die de Europese Commissie (EC) voorstelde voor de implementatie van de randvoorwaarden in de nieuwe lidstaten is drie jaar (drie periodes te beginnen in 2009, waarbij één periode gelijkstaat aan één jaar). De eindbeslissing van de EC over de implementatie van de randvoorwaarden in de nieuwe lidstaten kwam echter niet overeen met het voorstel van de Litouwse regering. Litouwen begint in 2009 met de volledige implementatie van de randvoorwaarden en de eerste periode duurt twee jaar (zoals de regering van Litouwen had voorgesteld). De volgende twee perioden hebben echter elk een lengte van één jaar (zoals de EC eerder had voorgesteld) (Anuzis K., telefonisch interview, 2008).

Er is geen officieel standpunt van de regering (die wordt vertegenwoordigd door het ministerie van Landbouw) over de landbouwmilieumaatregelen en de steun voor de landbouw in probleemgebieden (LFA). Dit werd bevestigd in het telefonische interview met mevr. Rovena Budreviciute (Budreviciute R., telefonisch interview).

We kunnen op basis van de documenten van het ministerie van Landbouw echter wel een overzicht geven van de landbouwmilieumaatregelen in Litouwen. Opvallend is dat de hoeveelheid aanvragen voor steun op basis van landbouwmilieumaatregelen (volgens het programma 'Betalingen voor landbouwmilieumaatregelen' van het POP voor Litouwen voor de periode 2007-2013) in snel tempo toeneemt in Litouwen. In de periode 2004-2006 zijn er

bijna 4.000 aanvragen ingediend (op basis van het POP voor Litouwen voor de periode 2004-2006) terwijl het aantal aanvragen in 2007 en 2008 (op basis van het POP voor Litouwen voor de periode 2007-2013) toenam tot meer dan 10.000. Dat is bijna drie keer zoveel. Het subprogramma waar de meeste aanvragen voor binnenkwamen (binnen het programma 'Betalingen voor landbouwmilieumaatregelen' volgens het POP voor Litouwen voor de periode 2007-2013) was: 'Het subprogramma voor landschapsbeheer'. Dit subprogramma bestond uit verschillende subsubprogramma's, waarvan het populairste 'Het programma voor het beheer van natuurlijk en halfnatuurlijk hooiland' was. Andere subprogramma's in het programma 'Betalingen voor landbouwmilieumaatregelen' (volgens het POP voor Litouwen voor de periode 2007-2013) waren: 'Ecologische landbouw', 'Het beschermen van de oude Litouwse vogel- en diersoorten die met uitsterven worden bedreigd' en 'Het verbeteren van de toestand van waterlichamen die gevaar lopen' (Lithuanian Ministry of Agriculture, 2008a).

Het overzicht van een ander programma van het POP 'Compensatie voor landbouw in probleemgebieden (LFA)' (dat in beide perioden (2004-2006 en 2007-2013) is opgenomen) ziet er iets anders uit. Het programma was namelijk vanaf het begin al populair en in de periode 2004-2006 zijn er in totaal meer dan 300.000 aanvragen van landbouwbedrijven ingediend voor steun op basis van het programma. In 2005 werden er bijvoorbeeld meer dan 110.000 aanvragen ingediend voor steun voor probleemgebieden, terwijl het ministerie van Landbouw er slechts 70.000 had verwacht (Liutikas D., e-mail interview). In de periode 2007-2008 kwamen er jaarlijks zo'n 100.000 aanvragen voor steun op basis van het programma binnen. Dat staat gelijk aan 200 miljoen euro (op jaarbasis). We kunnen stellen dat het programma 'Compensatie voor landbouw in probleemgebieden (LFA)' van begin af aan populair was en dat nog steeds is.

### **7.3 Milieuorganisaties**

Het standpunt van milieuorganisaties wordt geformuleerd op basis van het standpunt van de Litouwse Vereniging van Ornithologen (LVO) en de Litouwse coalitie van milieu-NGO's. Daarnaast worden een tweetal projecten beschreven.

#### ***Het standpunt van de Litouwse Vereniging van Ornithologen (LVO)***

De LVO is een NGO die tot doel heeft wilde vogels in Litouwen en hun habitat in de natuur te beschermen. Om dit doel te bereiken, bestaat de vereniging uit mensen die zich actief willen inzetten om de populatie van wilde vogels en de natuur als geheel te beschermen. De vereniging geeft voorlichting op het gebied van ecologie, bewustzijn van de natuur, biodiversiteit en andere kwesties met betrekking tot het in stand houden van de natuur. De LVO houdt zich ook actief bezig met wetgeving op het gebied van bescherming van het platteland en de biodiversiteit.

Het standpunt van de vereniging wordt gevormd op basis van documenten die beschikbaar zijn op de website van de LVO. Daarnaast interviewen we een lid van de LVO, prof. dr. Petras Kurlavičius, die ook hoogleraar is aan de Faculteit Plantkunde van de Pedagogische Universiteit Vilnius (PUV). Hij vertegenwoordigt daarom de standpunten van twee instanties: eerst vertegenwoordigt hij die van de LVO en de Litouwse milieuorganisaties en daarna verkondigt hij als hoogleraar van de PUV het wetenschappelijke standpunt. Eerst geven we een samenvatting van twee projecten die door de LVO zijn opgestart.

**Samenvatting van het project dat is opgestart door de Litouwse Vereniging van Ornithologen (LVO) in samenwerking met het ministerie van Landbouw: 'Voorlichting van landbouwers t.b.v. de implementatie van landbouwmilieumaatregelen' (Lithuanian Association of Ornithologists, 2008a)**

Het project is opgestart om het negatieve effect van landbouw op de biodiversiteit van het platteland en de aantasting van natuurgebieden in de EU onder de aandacht te brengen. Experts in natuurbehoud zijn van mening dat het probleem in Litouwen nog groter is dan het probleem in de oude EU-lidstaten, omdat te weinig Litouwers zich bewust zijn van het probleem. Dit wordt veroorzaakt doordat er geen informatiemateriaal over biodiversiteit en natuurbehoud beschikbaar is. Sterker nog: enkele functionarissen van het ministerie van Landbouw hebben openlijk beweerd dat de biodiversiteit op het platteland in Litouwen niet bedreigd is.

De steun voor het land voor de periode 2007-2013 voor natuurbehoud en biodiversiteit op het platteland wordt verleend op basis van het document dat het ministerie van Landbouw en de Europese Commissie hebben voorbereid: 'Middelen voor het Plattelandsontwikkelingsprogramma' (As II 'Verbeteren van milieu en landschap'). Het is echter de vraag of landbouwers in Litouwen voldoende recente en bruikbare informatie hebben over de mogelijkheden om te kunnen profiteren van deze steun.

Voordat Litouwen toetrad tot de EU werden de kwesties met betrekking tot milieubescherming gecoördineerd door het ministerie van Milieu. Na de toetreding tot de EU heeft het ministerie van Landbouw deze rol gedeeltelijk overgenomen; de financiële steun van de EU voor milieubescherming en de landbouwsector wordt nu gecoördineerd door het ministerie van Landbouw. Een belangrijk punt van zorg is de capaciteit en de kennis van landbouwers op het gebied van milieubescherming. Er bestaat bijvoorbeeld zelfs nog geen specialisme op universitair niveau over de bescherming van biodiversiteit op het platteland.

Daarom is het project dat is opgestart door de Litouwse Vereniging van Ornithologen voornamelijk gericht op het verhogen van de competenties van de Litouwse adviesdienst op het gebied van landbouwbescherming en op het informeren van landbouwbedrijven over de mogelijkheid om steun te ontvangen op het gebied van biodiversiteit en natuurbehoud via het 'Plattelandsontwikkelingsprogramma voor 2007-2013'.

Tijdens de implementatie van het project zullen verscheidene landbouwbedrijven en NGO's worden geïnterviewd om te onderzoeken wat de belangrijkste problemen zijn in het land met betrekking tot biodiversiteit en bodemdegradatie. De bevindingen van het onderzoek dienen dan als adviesdocument voor beleidsmakers om de bescherming van biodiversiteit op het platteland in de periode 2008-2013 te verbeteren. Er wordt ook geprobeerd landbouwers door middel van het project beter bewust te maken van het belang van natuurbehoud en -onderhoud van goed in stand gehouden landschap. Men probeert dus de kennis van plaatselijke stakeholders over natuurbescherming en biodiversiteit te vergroten en ze te motiveren de nodige acties te ondernemen.

In de periode 2005-2006 hadden Litouwse landbouwers en andere landbouwbedrijven al eerder de mogelijkheid om financiële steun van de EU te ontvangen voor milieubescherming en bescherming van de biodiversiteit. Voor deze financiële compensatie kwamen echter zeer weinig aanvragen binnen.

**Samenvatting van het project van de Litouwse Vereniging van Ornithologen: 'De bescherming van biodiversiteit op het agrarische platteland' (2005/2006) (Lithuanian Association of Ornithologists, 2008b)**

Bijna de helft van het Europese grondgebied bestaat uit land voor agrarisch gebruik. De intensivering van de landbouwproductie vormt echter vaak een bedreiging voor de biodiversiteit en de natuur in het gebied. De EU staat daarom voor een uitdaging: enerzijds wil men de landbouwproductie verhogen en anderzijds wil men de natuur behouden. In de nieuwe lidstaten voldoet de huidige situatie, maar de situatie zal in de toekomst verslechteren omdat de landbouwproductie na toetreding tot de EU intensiever wordt.

De Litouwse Vereniging van Ornithologen wil ertoe bijdragen de genoemde problemen op te lossen en startte daarom het project op dat via de Finse Vereniging van Ornithologen door het Finse ministerie van Landbouw werd gefinancierd.

Het doel van het project was om landbouwers voor te lichten over de manier waarop de bescherming van biodiversiteit in de landbouw kan worden geïntegreerd en over de mogelijkheden die er zijn om financiële steun van de EU te krijgen voor deze activiteiten. Om dit doel te bereiken, woonden specialisten van de Litouwse landbouwadviesdienst en medewerkers van een instituut dat zich op beschermde gebieden richt, lezingen en seminars bij zodat zij de informatie konden doorgeven aan landbouwers en andere stakeholders.

***Litouwse coalitie van milieu-NGO's***

Op basis van het project 'Voorlichting van landbouwers voor de implementatie van landbouwmilieumaatregelen' stelde de LVO enkele aanbevelingen op voor het ministerie van Landbouw ter verbetering van het Plattelandsontwikkelingsprogramma voor 2007-2013. De Litouwse coalitie van milieu-NGO's was het eens met de aanbevelingen en daarom werd het document uit naam van de coalitie gepubliceerd (Kurlavičius P., e-mail interview, 2008).

De belangrijkste mededelingen en voorstellen voor het programma waren (Kurlavicius P., 2007; Morkvenas Z., 2007):

- Vergroot de competenties van de specialisten van de Litouwse adviesdienst op het gebied van bescherming van de biodiversiteit en de natuur.
- Creëer een werkgroep met experts die zijn gespecialiseerd op het gebied van biodiversiteit en natuurbescherming.
- De coalitie merkt op dat de milieu-NGO's en de vertegenwoordigers van het ministerie van Milieu bij discussies met het ministerie van Landbouw naar verhouding in de minderheid zijn, wat ongunstig is voor het behartigen van milieubelangen. In de werkgroep worden slechts vier van de twintig plaatsen vertegenwoordigd door milieu-NGO's en het ministerie van Milieu. Daardoor worden milieuvorstellen tijdens discussies zonder diepteonderzoek afgewezen.
- De premies voor het planten van bomen (bossen) moeten redelijk zijn. In bosrijke gebieden moet meer aandacht worden gevestigd op het behoud van natuurlijke hooilanden.
- Sommige eisen voor landbouwmilieumaatregelen die zijn vastgesteld in het POP voor de periode 2007-2013 zijn te algemeen. De coalitie stelt voor dat er regionale programma's worden toegevoegd zodat de specifieke geografische en ecologische omstandigheden van de regio kunnen worden geëvalueerd.
- De kleine elementen van het agrarische platteland zijn in groot gevaar. Daarom hebben zij prioriteit.

- Stel de eis in dat natuurlijke hooilanden alleen mogen worden gebruikt voor ecologische landbouw. Dit zou zeer gunstig zijn voor het behoud van biodiversiteit.
- Het aanplanten van bossen moet alleen worden gestimuleerd en ondersteund op akkerland en hooiland.
- Er worden in Litouwen drie keer zoveel plannen voorbereid (met betrekking tot natuurbescherming) als in andere West-Europese landen. Van die voorbereide plannen heeft 75% echter weinig waarde. Bovendien is de ruimtelijke planning die gehanteerd wordt voor de huizenbouw en andere ontwikkelingen niet goed. Daarom moet Litouwen beter worden geïnformeerd over de voorwaarden die zijn verbonden aan ruimtelijke planning en over de instituten die zich hiermee bezighouden.
- Aangezien landbouwers te kennen geven meer te willen weten over de waarde van biodiversiteit op hun land, moet er informatie worden voorbereid die onder landbouwers kan worden verspreid om hun bewustzijn van en kennis over biodiversiteit te vergroten.
- Een deel van de landbouwers begrijpt de essentie van de huidige landbouwmilieu-maatregelen niet. Daarom moet er een register van natuurwaarden worden aangelegd dat regelmatig wordt bijgewerkt, op basis waarvan er betalingen worden gedaan aan landbouwers die een bijdrage leveren aan de bescherming van deze natuurlijke waarden. Engeland kan hierbij als voorbeeld worden genomen. Daar zijn landbouwers dankzij deze werkprincipes aanzienlijk meer gemotiveerd om de biodiversiteit te beschermen.

## 7.4 Landbouwbond

Volgens Lina Railiene (Railiene L., telefonisch interview, 2008) is de situatie voor Litouwse landbouwbedrijven op dit moment zeer ongunstig vanwege de sterke daling in prijzen van landbouwproducten (ten opzichte van de prijzen in december 2007) terwijl de kosten van inputs aanzienlijk zijn gestegen (Lithuanian Ministry of Agriculture, 2008c). Landbouwers die een bankkrediet hebben genomen om hun bedrijf uit te breiden en te moderniseren, bevinden zich in een zeer riskante situatie en de inflatie in Litouwen, die op 12% staat, draagt daar ook aan bij. Daarom richten landbouwers zich eerst op economische en sociale kwesties.

Een gedetailleerder standpunt van de Litouwse Landbouwbond wordt vertegenwoordigd door de voorzitter van de Litouwse landbouwbond, G. Staliuniene (verderop voorzitter genoemd) (Staliuniene G., telefonisch interview).

### ***G. Staliuniene, voorzitter van de Litouwse landbouwbond***

Als vertegenwoordiger van de landbouwbond vertelt Staliuniene dat ze in principe de steun voor landbouwers aan productie moet zijn gekoppeld. De belangrijkste reden hiervoor zijn de zogenaamde 'sofaboeren' (die ook in het standpunt van het ministerie van Landbouw naar voren kwamen). Het is niet eerlijk dat mensen die geen landbouwers zijn en die bijvoorbeeld in de stad wonen en werken, hun land aanhouden om betalingen te ontvangen. Op die manier wordt er veel geld 'verspild' dat gebruikt had kunnen worden om 'echte' landbouwers te stimuleren die hun land wèl bewerken.

Volgens de voorzitter eerlijke prijzen voor de producten van landbouwers het belangrijkste. Pas als landbouwers economisch sterk staan, kunnen collectieve goederen worden overwogen (bij wijze van algemeen idee). Anders is de productie van Litouwse landbouwers niet competitief op de buitenlandse markten.

Het standpunt met betrekking tot de randvoorwaarden is ook tamelijk stellig. Volgens Staliuniene zouden landbouwers eenvoudigweg failliet gaan als zij zouden proberen aan alle

eisen te voldoen. De randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan, zijn te hoog gegrepen en dragen niet bij aan een betere economische situatie voor bijvoorbeeld melkveehouders.

De Litouwse landbouwbond heeft geen mening over artikel 68 en dat is ook niet belangrijk aangezien de bond in zijn geheel tegen ontkoppeling is.

Voor landbouwmilieumaatregelen wordt gesteld dat de eisen te hoog zijn. Dat is de reden dat landbouwers deze maatregelen niet graag gebruiken. In het algemeen zijn landbouwers eerder geïnteresseerd in de regelingen voor productieactiviteiten dan in die voor milieuactiviteiten.

Als het gaat om compensatie voor landbouw in probleemgebieden zouden landbouwers zich moeten specialiseren in productie die het meest geschikt is gezien de conditie van de grond. Landbouwers in probleemgebieden zouden zich bijvoorbeeld eerder moeten richten op veehouderij dan op landbouw, omdat de kwaliteit van de grond voor veehouderij minder belangrijk is. Er moet echter meer steun worden verleend aan landbouwers die actief zijn in probleemgebieden.

## **7.5 Litouwse Landbouw Economisch Instituut**

Het standpunt van het Litouwse Landbouw Economisch Instituut (LAEI) wordt geformuleerd op basis van het interview met de directeur van het instituut, dr. Rasa Melnikiene (Melnikiene R., telefonisch interview, 2008).

### ***R. Melnikiene, directeur Litouwse Landbouw Economisch Instituut***

Volgens Melnikiene is de Litouwse landbouw behoorlijk extensief. Daarom heeft natuurbescherming geen prioriteit in de agrarische sector van het land. De betalingen voor landbouwers moeten worden gekoppeld aan productie, omdat landbouwers niet worden gestimuleerd meer te produceren als de betalingen worden losgekoppeld van de productie. Gezien de huidige situatie van landbouw in Litouwen moet het beleid landbouwers stimuleren meer te produceren.

De implementatie van de randvoorwaarden impliceert kosten voor landbouwers. De grootste kostenpost voor de implementatie van de randvoorwaarden is de nitraatrichtlijn. In het Plattelandsontwikkelingsprogramma voor de periode 2004-2006 waren er echter maatregelen voorzien voor landbouwers om de implementatie van de nitraatrichtlijn te ondersteunen. Vanaf 2007 wordt er steun verleend voor de implementatie van de nitraatrichtlijn via de regeling 'Modernisering van de structuur van de landbouw' (POP 2007-2013). De implementatie van de randvoorwaarden, die in 2009 van start zal gaan, is echter een uitdaging. Daarom zal Litouwen moeten onderhandelen over een voldoende lange driefasige overgangperiode voor de implementatie van de randvoorwaarden.

De intensiteit van de landbouwproductie in Litouwen is veel lager dan het EU-15-gemiddelde en daarom heeft Litouwen het belang van landbouwmilieumaatregelen nog niet geëvalueerd. In de periode 2004-2006 waren deze maatregelen niet populair. De ervaring van het begin van de periode 2007-2013 leert ons echter dat de situatie misschien gaat veranderen en dat de maatregelen in populariteit kunnen stijgen. De populairste maatregel was die voor ecologische landbouw. De implementatie van deze maatregel had echter niet het gewenste resultaat. Het aantal ecologische landbouwers nam snel toe terwijl de omvang van de ecologische productie slechts zeer langzaam steeg. Daarom zijn er naar aanleiding van voorstellen van het instituut extra eisen geïntroduceerd voor ecologische landbouw. Bij het stimuleren van ecologische

landbouw is het voor Litouwen belangrijk dat de intensiteit van de landbouwproductie behouden blijft en dat er hoogwaardigere producten worden geproduceerd.

Volgens dr. Rasa Melnikiene wil Litouwen de compensatieregeling voor probleemgebieden in de toekomst behouden (met behoud van de omvang van de grond waarvoor steun wordt verleend en de hoogte van de steun). Echter, in het verleden werd de steun ook betaald aan eigenaars van verpachte gronden die geen landbouwproducten verbouwen. Deze grondbezitters kregen hogere betalingen omdat zij in probleemgebieden zaten, terwijl zij het land niet bewerkten en daardoor dus ook geen kosten hadden vanwege de lagere kwaliteit van het land. Daarom is er voor de periode 2007-2013 een nieuwe regel geïntroduceerd waardoor er alleen steun wordt verleend voor verpachte gronden waarvan de productie aan een bepaalde minimumeis voldoet.

Litouwen stelt voor dat er in de toekomst onderscheid wordt gemaakt tussen de ontvangers van de te verdelen rechtstreekse betalingen. Dat wil zeggen dat landbouwers die geen agrarische producten verbouwen en het land alleen in een goede landbouwconditie houden, steun zouden moeten krijgen uit tweede pijler, terwijl landbouwers die wel landbouwproducten verbouwen rechtstreekse betalingen zouden moeten ontvangen.

## 7.6 Wetenschappers

Het standpunt van wetenschappers wordt gevormd op basis van een interview met twee professoren: prof. dr. Petras Kurlavičius (Pedagogische Universiteit Vilnius) (Kurlavicius P., e-mail interview, 2008) en prof. dr. Vlada Vitunskiene (Litouwse Landbouwuniversiteit) (Vitunskiene V., telefonisch interview, 2008).

### ***P. Kurlavičius, Faculteit Plantkunde, Pedagogische Universiteit Vilnius***

Prof. dr. Petras Kurlavičius is hoogleraar aan de Faculteit Plantkunde van de Pedagogische Universiteit Vilnius in Litouwen. De professor is van mening dat Litouwen nog niet klaar is voor de landbouwmilieumaatregelen. Volgens hem worden deze maatregelen enerzijds niet professioneel gepresenteerd en anderzijds niet goed gekoppeld aan de bescherming van biodiversiteit. Er is dus een reden te zeggen dat het geld voor landbouwmilieumaatregelen niet effectief wordt gebruikt. Sterker nog: de implementatie van de landbouwmilieumaatregelen heeft waarschijnlijk geen merkbaar positief effect op de biodiversiteit. De redenen voor deze stelling zijn:

- het aanbod aan maatregelen is te klein;
- het POP is niet professioneel genoeg voorbereid met betrekking tot biodiversiteit en een deel van de gepresenteerde indicatoren voor de effectiviteit van het programma is niet geschikt.

Volgens P. Kurlavičius is de compensatie voor probleemgebieden voor landbouwers belangrijk. Hij vindt dat landbouwers in probleemgebieden steun moet worden verleend op basis van andere landelijke specificaties en dat het steunbeleid niet in alle EU-landen op dezelfde manier moet worden geïmplementeerd. Kurlavičius stelt dat in Litouwen landbouwers in probleemgebieden moeten worden ondersteund, maar alleen als zij aan bepaalde strenge eisen voor natuurbescherming voldoen.

In het algemeen vindt Kurlavičius dat landbouwers altijd moeten worden ondersteund op basis van de professioneel voorbereide, strenge regels van de landbouwmilieumaatregelen, waarbij er een onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende landbouwomstandigheden. Enkele van



de huidige maatregelen van het POP voor 2007-2013 dragen niet alleen bij aan de bescherming van de biodiversiteit, maar ook aan de vernietiging ervan.

#### ***V. Vitunskiene, Faculteit Economie van de Litouwse Landbouwuniversiteit.***

Prof. dr. Vlada Vitunskiene is voorzitter van de Faculteit Economie van de Litouwse Landbouwuniversiteit. Vitunskiene is van mening dat landbouwers in het algemeen een compensatie moeten ontvangen voor het behoud van het platteland. De activiteiten van landbouwbedrijven zijn echter gebaseerd op de marktbehoeften. Collectieve goederen zijn een plausibel idee, maar het stimuleren van het behoud van collectieve goederen moet het concurrentievermogen van landbouwers niet ondermijnen en bovendien moet worden voorkomen dat landbouwers worden gestimuleerd de omvang van de landbouwproductie te verlagen.

In het algemeen staat Vitunskiene positief tegenover het randvoorwaardenbeleid (cross compliance), maar deze moeten beter worden georganiseerd. Het idee achter de randvoorwaarden is plausibel, maar het is lastig om dit idee om te zetten in de praktijk. Het is vooral lastig te controleren of landbouwers die verklaren aan de randvoorwaarden te voldoen, de waarheid spreken. Daarom is de implementatie van de randvoorwaarden erg duur.

In de periode 2004-2006 van de EU-steun werd het oprichten van ecologische landbouwbedrijven op EU-niveau en op nationaal niveau gestimuleerd als onderdeel van de landbouwmilieumaatregelen. Door de toename in het aantal ecologische landbouwbedrijven was de vraag naar ecologische producten echter lager dan de omvang van de ecologische productie. Door de marktwerking neemt het aantal ecologische landbouwers nu weer af.

De compensatieregeling voor probleemgebieden heeft voor- en nadelen. Een voordeel is dat de omvang van het areaal landbouwgrond hierdoor toeneemt. De compensatie voor probleemgebieden maakt het financieel haalbaar om kwalitatief slecht land in productie te houden, wat anders niet haalbaar was geweest. Een nadeel is dat het bewerken van land van gemiddelde kwaliteit een hogere opbrengst biedt dan het bewerken van het kwalitatief slecht land in probleemgebieden. Het in productie houden van kwalitatief slechte grond mag daarom niet ten koste gaan van productie op goede gronden. Er zijn echter veel meer steunmogelijkheden voor probleemgebieden dan voor normale gebieden.

## **7.7 Publieke opinie**

De publieke opinie over milieubescherming is tamelijk sceptisch. Uit onderzoek in Litouwen van november en december 2007 van het bedrijf 'TNS Gallup' blijkt dat slechts 55% van de ondervraagden milieubescherming belangrijk vindt (ten opzichte van 94% in Cyprus en 89% in Zweden). Daarnaast vond 6 van de 10 ondervraagden dat ze te weinig werden geïnformeerd over milieubescherming (Eurobarometer, 2008a).

Litouwers lijken ook weinig moeite te doen om milieuvervuiling tegen te gaan. Er worden gemiddeld slechts 1,7 acties per persoon ondernomen met betrekking tot milieubescherming, ten opzichte van 3,7 acties per persoon in Luxemburg. In dit opzicht is de situatie alleen slechter in Bulgarije.

Een ander zorgwekkend feit heeft te maken met het bewustzijn van milieuproblemen. Zo heeft bijvoorbeeld slechts 38% van de Litouwers het gevoel goed op de hoogte te zijn van milieukwesties. In dit opzicht is de situatie alleen erger in Bulgarije en Roemenië. Mensen vinden dat er voornamelijk informatie ontbreekt op het gebied van de volgende kwesties: het

effect van chemicaliën die dagelijks worden gebruikt op de gezondheid van mensen en het gebruik van genetisch gemanipuleerde organismen in de landbouw. Men heeft het gevoel het best op de hoogte te zijn van het effect van de huidige transportmethoden (meer auto's, meer snelwegen, meer luchtverkeer, enz.).

Het is echter wel zo dat 52% van de Litouwers wel eens heeft gehoord van het GLB en het Plattelandsontwikkelingsprogramma, wat relatief veel is in vergelijking met het EU-27-gemiddelde van 43%. In de winter van 2006 was nog slechts 32% van de Litouwers op de hoogte van het beleid.

Van de ondervraagden vond 26% dat de bescherming van het milieu een van de twee belangrijkste verantwoordelijkheden was van landbouwers (de andere verantwoordelijkheid: het leveren van gezond en veilig voedsel aan de maatschappij). Dit is resultaat is enigszins lager dan het EU-27-gemiddelde van 29%.

Slechts 7% van de ondervraagden vond het budget van de EU voor landbouw, namelijk 40% van het totale EU-budget, te hoog. Van de ondervraagden vond 23% daarentegen dat het EU-budget voor landbouw te laag is. 41% van de Litouwers wil dat het EU-budget voor landbouw wordt verhoogd (in vergelijking met een gemiddelde van 29% in de EU).

59% van de Litouwers wil op de hoogte worden gehouden van landbouwkwesties in het algemeen. Dat is een enigszins hoger percentage dan het EU-gemiddelde (56%) (Eurobarometer, 2008a).

Uit het onderzoek kan tevens worden geconcludeerd dat de gemiddelde Litouwer de levenskwaliteit veel meer koppelt aan economische en sociale zaken dan aan een schoon milieu of ecologische producten.

## 7.8 Analyse

Onder het kopje analyse geven we een samenvatting van onze bevindingen. Artikel 68 is nog niet goed bekend in Litouwen. Daarom is er geen informatie over artikel 68 opgenomen in onze analyse. Tabel 7.1 geeft een overzicht van de visie van de Litouwse regering op het GLB.

*Tabel 7.1. De visie van de Litouwse regering op het GLB*

<b>Standpunt van de Litouwse regering</b>	
GLB in het algemeen	Er wordt gesteld dat de steun uit eerste pijler moet worden verhoogd; belangrijk is vooral het gelijktrekken van de inkomenssteun in alle lidstaten; steun moet gedeeltelijk worden gekoppeld aan productie
Randvoorwaarden	Geleidelijke implementatie door middel van een driefasige periode
Artikel 68	Geen standpunt gepubliceerd
Landbouwmilieumaatregelen	Geen standpunt gepubliceerd. Het aantal aanvragen voor steun op basis van dit programma is sinds 2007 echter sterk toegenomen.
Probleemgebieden	Geen standpunt gepubliceerd. Het programma lijkt echter zeer populair onder landbouwbedrijven sinds de introductie in 2004.

### *Visie van milieuorganisaties in vergelijking met die van de regering:*

Er wordt aangevoerd dat de Litouwse landbouw intensiever zal worden, wat milieutechnisch gezien niet positief is. De landbouwmilieumaatregelen zijn nog niet professioneel ontwikkeld in Litouwen en de maatschappij weet te weinig over deze maatregelen.

*Visie van de landbouwbond in vergelijking met die van de regering:*

Eerste focus op economische kwesties, daarna op collectieve goederen. Steun moet aan productie zijn gekoppeld, omdat anders de zogenaamde 'sofaboeren' te veel profiteren. De randvoorwaarden zijn te streng, waardoor landbouwers mogelijk failliet gaan. De eisen voor de landbouwmilieumaatregelen zijn te hoog. Verder gaat de voorkeur van landbouwers in het algemeen uit naar het gebruik van maatregelen die aan productieactiviteiten zijn gekoppeld.

*Visie van het LAEI (Litouws Landbouw Economisch Instituut) in vergelijking met die van de regering:*

Steun moet in bepaalde mate zijn gekoppeld aan productie. Er moet een implementatieperiode zijn van drie fasen voor de randvoorwaarden; minder intensieve landbouw in nieuwe lidstaten (dan in oude lidstaten) moet worden overwogen. De landbouwmilieumaatregelen zijn nog niet geëvalueerd omdat de landbouw in het land tamelijk extensief is. De populariteit van de maatregelen zou moeten toenemen. De compensatie voor probleemgebieden moet blijven, maar de ontvangers moeten minimale hoeveelheden produceren op het verpachte land.

*Visie van wetenschappers in vergelijking met die van de regering:*

Het idee achter collectieve goederen is plausibel, maar landbouwers moeten daar een compensatie voor ontvangen; de omvang van de productie mag niet dalen. De randvoorwaarden zijn in het algemeen plausibel, maar de implementatie ervan is gecompliceerd. Er moet veel meer aandacht worden besteed aan de landbouwmilieumaatregelen. De implementatie heeft tot nu toe niet het gewenste resultaat. Met betrekking tot de regeling voor probleemgebieden wordt gesteld dat landbouwers steun moet worden geboden, maar alleen als zij zorg dragen voor het milieu en de collectieve goederen. Financieel is dat misschien niet haalbaar, tenzij er meer vraag komt naar landbouwgrond.

*Visie van het publiek in vergelijking met die van de regering:*

De maatschappij lijkt (op basis van de antwoorden van de ondervraagden) voorstander te zijn van het GLB, meer dan gemiddeld in de EU. Een tamelijk klein deel van het publiek vindt dat landbouwers ook verantwoordelijk moeten zijn voor milieubescherming.



## Literatuur

**De literatuurlijsten van de afzonderlijke landenstudies zijn hieronder apart weergegeven.**

### **Hoofdstuk 1 & 2**

- BirdLife, 2007, New challenges, New CAP
- BirdLife, 2008a, *Weak CAP Health check proposal fails to stand up to environmental crises*, 29-02-2008, persbericht BirdLife
- BirdLife, 2008b, *Much ado about nothing? CAP Health Check proposal ignores climate change and biodiversity*, 20-05-2008, persbericht BirdLife
- COPA en COGENA, 2008, *COPA and COGECA's reaction to the Commission's communication of the 'Health Check' of the 2003 Reform of de CAP* (10 January 2008).
- Edelenbos, J., 2000, *Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*, proefschrift, TU Delft, uitgeverij Lemma, Utrecht.
- Eurogroup for Animals, 2008a, *Comments on the Proposals for the CAP Health Check* (COM(2008)306), Briefing June 2008
- Eurogroup for Animals, 2008b, *Naar een diervriendelijk landbouwbeleid – De visie van Eurogroup for Animals op de Health Check van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid*, September 2007
- European Commission, 2007a, *Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement*, Brussel, 20-11-2007.
- European Commission, 2007b, *Europeans, Agriculture and the Common Agricultural Policy – 2006*. Special Eurobarometer 276, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_276\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_276_en.pdf).
- European Landowners' Organization, 2008a, *The 21<sup>st</sup> Century Land Use challenge*, June 2008, Brussel.
- European Landowners' Organization, 2008b, *The Simplification of the CAP and the Health Check*, Brussel.
- LNV, 2008, *De Houtkoolschets – Europees Landbouwbeleid 2020*, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- MNP, 2007, *Opties voor Europese landbouwsubsidies*, Milieu- en Natuur Planbureau, Bilthoven.
- SER, 2008, *Waarden van de landbouw*, Advies uitgebracht aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Publicatienummer 5, 16 mei 2008, Den Haag.
- Severt, S., 2008a, De dans om de miljarden, *Agrarisch Dagblad*, 27-09-2008
- Severt, S., 2008b, Barnier wil de boel bij elkaar houden, *Agrarisch Dagblad*, 02-10-2008
- Silvis, H., A. Oskam en G. Meester, 2008, *EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen – van politiek naar praktijk*, Wageningen Academic Publishers, Wageningen.

### **Artikelen op internet:**

- 'Europese ministers van landbouw bespreken praktische details ter verbetering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid', [www.europa-nu.nl](http://www.europa-nu.nl)
- 'Landbouwraad 18 februari 2008: voornaamste conclusies', [www.vleva.eu](http://www.vleva.eu)
- 'Parlement steunt in grote lijnen de health check van het landbouwbeleid', [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

### **Websites:**

- Link naar de pagina van de Europese Commissie aangaande de Health Check:  
[http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm)

### **Hoofdstuk 3: Literatuurlijst Nederland**

- CLM, 2003, *Kansen benutten uit GLB-hervorming*, Centrum voor Landbouw en Milieu, auteurs: G.W. Verschuur en F.J.G. Padt, Culemborg.
- Leneman H., J. Vader, L.H.G. Slangen, K.H.B. van Bommel, N.P.B. Polman, M.W.M. van der Elst & C. Mijnders, 2009, *Groene diensten in Nationale Landschappen – Potenties bij een veranderende landbouw*, WOt-werkdocument 115. WOT Natuur & Milieu, Wageningen.
- LNV, 2007, Brief van Minister Verburg, gericht aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, gedateerd 7 december 2007, met als onderwerp 'Kabinetsstandpunt health check GLB'.
- LNV, 2008a, Brief van Minister Verburg, gericht aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, gedateerd 26 maart 2008, met als onderwerp 'Verslag van de Landbouw- en Visserijraad van 17 maart 2008'.
- LNV, 2008b, Brief van Minister Verburg, gericht aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, gedateerd 9 juni 2008, met als onderwerp 'Kabinetsstandpunt health check GLB'.
- LNV, 2008c, Brief van Minister Verburg, gericht aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, gedateerd 12 september 2008, met als onderwerp 'Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020'.
- LTO Nederland, 2007a, *Visie op Europees Landbouw- en Plattelandsbeleid*, Land- en Tuinbouw Organisatie, Den Haag.
- LTO Nederland, 2007b, Brief van LTO Nederland aan de Tweede Kamer, t.a.v. fractievoorzitters en landbouwwoordvoerders, gedateerd 11 december 2007, met als onderwerp 'Reactie op kabinetsstandpunt health check GLB'.
- MNP, 2007, *Opties voor Europese landbouwsubsidies*, Milieu- en Natuur Planbureau, Bilthoven.
- Politiek Online, 2007, *Eindrapportage internetconsultatie toekomst Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)*, onderzoek in opdracht van het ministerie van LNV.
- RLG, 2007, *Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid: publieke belangen centraal*, Advies over de toekomst van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, Raad van het Landelijk Gebied, Amersfoort.
- SER, 2008, *Waarden van de landbouw*, Rapport 08/05, Sociaal-Economische Raad, Den Haag.
- SNM, 2003, *Meer Europees geld naar duurzame boeren in Nederland*, Stichting Natuur en Milieu, Utrecht.
- SNM, 2007, *'Health Check' Europees landbouwbeleid helpt patiënt weinig verder*, Persbericht 20 november 2007, Stichting Natuur en Milieu, Utrecht.
- Terwan, Paul, Wouter van der Weijden, Gijs Kuneman, Rob Schröder, 2008, *After the Common Agricultural Policy: towards an EU policy for Sustainable Food and Rural Environment – Discussion Paper*, Paul Terwan onderzoek & Advies, CLM, Alterra.
- TNS Nipo, 2007, *Publieksonderzoek Toekomstvisie GLB*, Amsterdam.

#### **Websites**

[www.boerenvoornatuur.nl](http://www.boerenvoornatuur.nl)

### **Hoofdstuk 4: Literatuurlijst Duitsland**

- Bayerischer Bauernverband (2008a), *Erste Säule der EU-Agrarpolitik muss bis 2013 verlässlich sein! Stellungnahme zu den geplanten Legislativvorschlägen der EU-Kommission zum Health Check 2008*, 17.03.2008, München
- Bayerischer Bauernverband (2008b), *Förderung benachteiligte Gebiete sichern*, Stellungnahme des Präsidiums des Bayerischen Bauernverbandes, 26.05.2008, Herrsching
- Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten (2008), *Miller: 'Kommissionsvorschläge enttäuschend'*, 20. Mai 2008, München
- Bundesamt für Naturschutz (2007), *Position Statement Concerning the European Commission's Communication 'Preparing for the Health Check of the CAP reform'*, Bonn

- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) (2006), *Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007-2013*, Berlin
- BMELV (2007), *Förderung der ländlichen Entwicklung in Deutschland; Förderrahmen, Maßnahmen, Zuständigkeiten*, Berlin
- BMELV (2008a), *Seehofer: Ein bedeutender Schritt für die Vereinfachung die der Umsetzung der Cross Compliance*, Pressemitteilung Nr. 009, 21. Januar 2008, Berlin
- BMELV (2008b), *Gesundheitsüberprüfung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) 2008; Vorschläge für Vereinfachungsmaßnahmen*, Berlin
- BMELV (2008c), *Seehofer: 'Jetzt beginnt die heiße Phase'*, Pressemitteilung Nr. 078, 20. Mai 2008, Berlin
- BMELV (2008d), *Landwirtschaft entscheidend für die biologische Vielfalt*, Pressemitteilung Nr. 082, 22. Mai 2008, Berlin
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (2007), *Zukunft: Natur. Wie ländliche Regionen von Umwelt- und Naturschutz profitieren und welchen Beiträge die EU-Agrarpolitik leisten kann*, Berlin
- Bundesrat (2008), *Empfehlungen der Ausschüsse zu Punkt ... der 846. Sitzung des Bundesrates am 4. Juli 2008*, Drucksache 367/1/08, 23.06.2008, Berlin
- Bundesregierung (2005), *Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD*, Berlin
- Bundestag (2008), *Antwort der Bundesregierung: Position der Bundesregierung zum Health Check der EU-Agrarpolitik*, Drucksache 16/8039, 13.02.2008, Berlin
- Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) (2008), *EU-Kommissionspläne zur EU-Agrarreform sind Schritt in richtige Richtung/Seehofer muss Blockade aufgeben*, Pressemitteilung 20. Mai 2008, Berlin
- Deutscher Bauernverband (2007a), *Positionspapier des Präsidiums des Deutschen Bauernverbandes vom 24.4.2007 zur Förderpolitik für ländliche Räume*
- Deutscher Bauernverband (2007b), *Verlässlichkeit und Vereinfachung beim „Health Check“*, Stellungnahme des Präsidiums des Deutschen Bauernverbandes vom 6. November 2007
- Deutscher Bauernverband (2008), *Erklärung des Präsidiums des Deutschen Bauernverbandes vom 20. Mai 2008 zur Vorlage der Verordnungsvorschläge zum Health Check*
- Deutscher Raiffeissenverband (2008), *Kommissionsvorschläge zum Health Check: DRV gegen weitere Kürzung der Direktzahlungen*, Presse-Information 17/08
- Dräger de Teran, T. (2007), *Öffentliche Gelder für öffentliche Güter? Was bedeutet dies für die Landwirtschaft*, Berlin: Umweltstiftung WWF
- Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (2008), *Gabriel: We must swiftly implement the proposals for a more environmentally sound agricultural policy*, Press release No. 103/08, 20.05.2008, Berlin
- Institute for European Environmental Policy (IEEP) (2006), *An Evaluation of the Less Favoured Area Measure in the 25 Member States of the European Union*, London
- Jessel, B. (2008), *Common Perceptions & Visions for the Future – Common Rural European Policy*, 23.01.2008, Berlin
- Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MUNLV) (2008a), *Uhlenberg für Verlässlichkeit in der europäischen Agrarpolitik*, Pressemitteilung, 31.01.2008, Düsseldorf
- MUNLV (2008b), *Agrarumweltmaßnahmen und Vertragsnaturschutz. Förderung einer besonders umweltschonenden Landwirtschaft*, Düsseldorf
- MUNLV (2008c), *Uhlenberg: Gesundheitscheck der EU-Agrarpolitik mit Stärken und Schwächen*, Pressemitteilung, 20.05.2008, Düsseldorf
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (2008), *Umweltgutachten 2008. Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels*, Berlin

- Seehofer, H. (2008), *Die nationale Umsetzung der EU-Agrarpolitik unter besonderer Würdigung des EU-Gesundheitschecks*, Speech op Bauerntag des Deutschen Bauernbundes, 02.04.2008, Potsdam
- Tietz, A. (2007), *Ländliche Entwicklungsprogramme 2007 bis 2013 in Deutschland im Vergleich - Finanzen, Schwerpunkte, Maßnahmen*, Braunschweig: Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
- Westfälisch-Lippischer Landwirtschaftsverband (2008), *WLV kritisiert Rechtstexte zum „Health Check“*, 21. Mai 2008
- Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik (2008), *Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament; Vorbereitung auf den ‘GAP-Gesundheitscheck’*
- WWF Deutschland (2008), *Öffentliche Anhörung zum Gesundheitscheck der Gemeinsamen Agrarpolitik*, Januar 2008, Berlin

### Websites

- <http://www.bauernverband.de>
- <http://www.bayerischerbauernverband.de>
- <http://www.bfn.de>
- <http://www.bmelv.de>
- <http://www.bmu.de>
- <http://www.bund.net>
- <http://www.munlv.nrw.de>
- <http://www.raiffeisen.de>
- <http://www.rlv.de>
- <http://www.stmlf.bayern.de>
- <http://www.umweltrat.de>
- <http://www.vti.bund.de/de/institute/lr>
- <http://www.wlv.de>
- <http://www.wwf.de>

### Hoofdstuk 5: Literatuurlijst Engeland

- European Commission (2008), Europeans, Agriculture and the Common Agricultural Policy, Special Eurobarometer 294, pp. 41-57.
- Hodge, I. (2007), The Governance of Rural Land in a Liberalised World, in: *Journal of Agricultural Economics*, Vol. 58, No. 3, pp. 409-432.
- National Farmers' Union (2008a), *CAP health check: UK response*, NFU, 8 April 2008 (bron: [www.nfuonline.com/x26724.xml?action=preview](http://www.nfuonline.com/x26724.xml?action=preview), geraadpleegd op 24 april 2008).
- Natural England (2007a), *Natural England calls for a greener CAP*, press release, 20 november 2007 (bron: [www.naturalengland.org.uk/press/news2007/201107.htm](http://www.naturalengland.org.uk/press/news2007/201107.htm), geraadpleegd op 17 maart 2007).
- Raad voor het Landelijk Gebied (2007), *CAP in 27 EU Member States. United Kingdom* (bron: [www.rlg.nl/cap/uk.html](http://www.rlg.nl/cap/uk.html), geraadpleegd op 17 maart 2008).
- Stackyard (2007), *NFUS Tells Lords of Long-Term CAP Vision*, (bron: [www.stackyard.com/news/2007/11/farmers/06\\_nfus\\_cap.html](http://www.stackyard.com/news/2007/11/farmers/06_nfus_cap.html), geraadpleegd op 17 maart 2008).

### Websites

[www.parliament.uk](http://www.parliament.uk)

Engelse dagbladen op internet:

- (Sunday) Times (<http://www.timesonline.co.uk/tol/news>)
- The Guardian (<http://www.guardian.co.uk/>)
- Observer (<http://observer.guardian.co.uk/>)
- Independent (<http://www.independent.co.uk/>)
- Daily Telegraph (<http://www.telegraph.co.uk/>)



## **Hoofdstuk 6 : Literatuurlijst Frankrijk**

- Amis de la terre, Adéquations, CCFD, CFSI, CIVAM, Cohérence, FNAB, MDRGF, Afrique verte, GRET, 4D, Réseau Action climat France, réseau Agriculture durable, Artisans du monde, WWF (2008), *Bilan de santé : il faut une autre politique agricole commune pour le maintien d'une agriculture durable et solidaire*, Position d'organisations françaises de solidarité internationale, d'environnement, d'agriculture et de développement durable, 25 février (Bron: [http://agriculture.gouv.fr/sections/magazine/focus/assises-agriculture/fiches/fichiers-telecharger/downloadFile/FichierAttache\\_5\\_f0/CAP\\_HC\\_FINAL\\_FR\\_0802.pdf](http://agriculture.gouv.fr/sections/magazine/focus/assises-agriculture/fiches/fichiers-telecharger/downloadFile/FichierAttache_5_f0/CAP_HC_FINAL_FR_0802.pdf), geraadpleegd 19 augustus 2008).
- ANIA (2008), *Bilan de Santé de la PAC : Principaux enjeux pour les IAA françaises*, Contribution de l'Association nationale des industries alimentaires au groupe Bilan de Santé des Assises de l'Agriculture, Janvier 2008 (bron: [http://agriculture.gouv.fr/sections/magazine/focus/assises-agriculture/fiches/fichiers-telecharger/downloadFile/FichierAttache\\_1\\_f0/Bilan\\_de\\_sante\\_ANIA.pdf](http://agriculture.gouv.fr/sections/magazine/focus/assises-agriculture/fiches/fichiers-telecharger/downloadFile/FichierAttache_1_f0/Bilan_de_sante_ANIA.pdf), geraadpleegd op 31 juli 2008).
- Assemblée Nationale (2008), Rapport au nom de la Commission des Affaires Économiques, de l'Environnement et du Territoire sur la Proposition de Résolution (No 957 rectifié) de M. Hervé Gaymard, Rapporteur de la Délégation pour l'Union Européenne, sur le bilan de santé de la politique agricole commune (COM [2008] 306 final/no E 3878), Rapport No 1000, Paris, 11 juillet (Bron: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r1000.asp>).
- Confédération Paysanne (2008), *Il faut une autre politique agricole européenne : Positionnement de la Confédération paysanne sur les orientations de la PAC en 2008*, Janvier 2008 (bron: [http://www.confederationpaysanne.fr/images/imagesFCK-File/2008/pac/2008\\_positionnementconf\\_pac.pdf](http://www.confederationpaysanne.fr/images/imagesFCK-File/2008/pac/2008_positionnementconf_pac.pdf), geraadpleegd op 9 juli 2008)
- Conseil d'Analyse Économique (2007), *Perspectives agricoles en France et en Europe*, Paris (Bron: <http://www.cae.gouv.fr/rapports/070.htm>).
- Conseil des Ministres (2008), *Memorandum : Pour Favoriser une organisation responsable des filières agroalimentaires dans l'intérêt des agriculteurs et des consommateurs*, 16 januari (Document voortvloeiend uit Les Assises de l'Agriculture en te raadplagen op de website—zie hieronder).
- European Commission (2008), *Europeans, Agriculture and the Common Agricultural Policy*, Special Eurobarometer 294, pp. 41-57.
- FNSEA (2008a), *Quand l'Europe se trompe de solutions!* Communiqué de presse de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), 21 mei 2008 (bron: [http://www.fnsea.fr/sites/webfnsea/actu/comm/2008/mai/080521sbi\\_cpeurope.pdf](http://www.fnsea.fr/sites/webfnsea/actu/comm/2008/mai/080521sbi_cpeurope.pdf), geraadpleegd op 19 augustus 2008).
- FNSEA (2008b), *Le choix de l'organisation économique – Synthèse*. Rapport d'orientation 2008, Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), présenté lors du 62ème Congrès de la FNSEA, Nantes, 1,2,3 avril 2008 (bron: <http://www.fnsea.fr/sites/webfnsea/pres/congr/2008/sthsero2008bis.pdf>, geraadpleegd op 19 augustus 2008).
- France Nature Environnement (2008), *Position de FNE sur le Bilan de santé de la PAC, Fédération française des associations de protection de la nature et de l'environnement*, 11 maart 2008 (bron: <http://www.fne.asso.fr/fr/themes/question.html?View=file&CategoryID=60&EntryID=19>, geraadpleegd op 18 augustus 2008).
- Institut National de la Recherche Agronomique (2008), *Prospective 'Agriculture 2013' : Résultats et enseignements principaux par thème*, februari 2008, INRA, Paris.
- Jeunes Agriculteurs (2008), *Bilan de santé de la PAC : Position de Jeunes Agriculteurs*, Contribution au groupe Bilan de Santé des Assises de l'Agriculture, Janvier 2008 (Bron: <http://agriculture.gouv.fr/sections/magazine/focus/assises-agriculture/fiches/fichiers->

telecharger/downloadFile/FichierAttache\_18\_f0/Bilan\_de\_sante\_JA.pdf, geraadpleegd 18 augustus 2008).

MAP (2008), Michel Barnier appelle à une PAC rénovée et ambitieuse, capable de relever les défis du futur, Communiqué de presse du ministre de l'agriculture et de la pêche, 20 Mai 2008 (bron: <http://agriculture.gouv.fr/sections/presse/communiques/michel-barnier-appelle/>, geraadpleegd op 18 augustus 2008).

Raad voor het Landelijk Gebied (2007), *CAP in 27 EU Member States. France* (bron: [www.rlg.nl/cap/france.html](http://www.rlg.nl/cap/france.html), geraadpleegd op 17 juli 2008).

SAF (2007), *Politique agricole, alimentaire et environnementale commune 2013: la SAF s'engage...*, Agriculteurs de France, Juin, (bron: <http://www.agriculteursdefrance.com/fr/EtudesEtPropositions.asp?ThemePage=4&Rubrique=2&Num=40>, geraadpleegd op 24 juli 2008).

Severt, Stef. (2008a). De dans om de miljarden. *Agrarisch Dagblad*, 27 september, blz. 5.

Severt, Stef. (2008b). Barnier wil de boel bij elkaar houden. *Agrarisch Dagblad*, 2 oktober, blz. 5.

### Websites

[agriculture.gouv.fr](http://agriculture.gouv.fr)

<http://agriculture.gouv.fr/sections/magazine/focus/assises-agriculture>

[www.agriculteursdefrance.com](http://www.agriculteursdefrance.com)

[www.confederationpaysanne.fr](http://www.confederationpaysanne.fr)

[www.fne.asso.fr](http://www.fne.asso.fr)

[www.fnsea.fr](http://www.fnsea.fr)

[www.jeunes-agriculteurs.fr](http://www.jeunes-agriculteurs.fr)

### Hoofdstuk 7: Literatuurlijst Litouwen

Environmental protection is important for slightly more than half of the people of Lithuania, 2008, *My Farm* (Agricultural journal), published: 26/03/08, available at:

<http://www.manoukis.lt/index.php?s=6121&m=2&t=26> (accessed: 12/05/08).

Eurobarometer, 2008a, *Attitudes of European citizens towards the environment*, Public survey, European Commission, March, 2008, available at:

[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_295\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_295_en.pdf) (accessed: 25/05/08).

Eurobarometer, 2008b, *Europeans, Agriculture and the Common Agricultural Policy*, Public survey, European Commission, March, 2008, available at:

[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_276\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_276_en.pdf) (accessed: 25/05/08).

European Commission (EC), 2006, *Direct payments*, updated: 07/11/2006, available at:

[http://ec.europa.eu/agriculture/markets/sfp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/markets/sfp/index_en.htm) (accessed: 02/06/08).

Kuodys A., Kucas V., 2007, *Structural and economical changes in Lithuanian dairy farms*, Lithuanian Agrarian Economics Institute (LAEI), Vilnius, available at:

[http://www.laei.lt/leid\\_fls/publ\\_fl/ZemPr\\_091\\_098.pdf](http://www.laei.lt/leid_fls/publ_fl/ZemPr_091_098.pdf) (accessed: 17/05/08).

Kurlavicius P., 2007, *Recommendations for the Lithuanian RDP for 2007-2013: To increase the administrative capabilities and the legislative acts directed towards the implementation of the program*, In the name of Lithuanian environmental NGOs coalition, The documents for the Ministry of Agriculture, Vilnius.

Lithuanian Association of Ornithologists, 2008a, *Farmers' education under implementation of agri-environmental schemes*, Summary of the project initiated by Lithuanian association of ornithologists with a cooperation with the Ministry of Agriculture, available at:

<http://www.birdlife.lt/index.php/projektai/ukininku-svietimas/> (available at: 03/04/08).

Lithuanian Association of Ornithologists, 2008b, *The protection of biodiversity in the rural countryside*, Summary of the project, available at:

<http://www.birdlife.lt/index.php/projektai/zemesukis/> (available at: 03/04/08).

Lithuanian Ministry of Agriculture, 2008a, *Implementation of Agri-Environmental Schemes of the Rural Development Plan (RDP) for 2004-2006 and urgents of the scheme 'Payments for*

- the Agri-environmental protection' of the RDP for 2007-2013*, Powerpoint presentation of the LMA, Vilnius.
- Lithuanian Ministry of Agriculture, 2008b, *The additional material concerning the position of the Ministry of Agriculture used for the communication to the European Parliament and the European Council in relation to CAP reform check*, available at: [http://www.zum.lt/min/failai/B%C5%BD%C5%AAP\\_Sveikatingumo\\_patikrinimas.pdf](http://www.zum.lt/min/failai/B%C5%BD%C5%AAP_Sveikatingumo_patikrinimas.pdf), (accessed: 02/04/08).
- Lithuanian Ministry of Agriculture, 2008c, *The discussion in the European Council about the bringing back of export subsidies for milk products*, May 20, 2008, available at: <http://www.zum.lt/lt/naujienos/pranesimai-spaudai/6465/> (27/05/08).
- Lithuanian Ministry of Finance, 2008, *Definition and explanation of the EU structural support*, available at: [http://www.esparama.lt/lt/kas\\_yra\\_strukturine\\_parama](http://www.esparama.lt/lt/kas_yra_strukturine_parama) (accessed: 02/06/08).
- Lithuania's Rural Development Plan, 2007, the summary, MEMO/07/369, Brussels, 20 September 2007, available at: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/369&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (accessed: 28/05/08).
- Mikelionyte D., 2007, *Structural changes of Lithuanian milk sector and their reasons in the common EU market*, LAEI, Vilnius, available at: [www.laei.lt/konf\\_070327/ppt/Mikelionyte.pdf](http://www.laei.lt/konf_070327/ppt/Mikelionyte.pdf) (accessed: 07/05/08).
- Minister of Agriculture, prof. Kazimiera Prunskiene, 2007, *The changes in the CAP are important to all member states: the position of Lithuania*, Lithuania Ministry of Agriculture, available at: <http://www.zum.lt/documents/BZUP/6-BZUP%20pokyciai%20svarbus%20visoms%20salims%20narems.pdf> (accessed: 02/04/08).
- Minister of Agriculture, prof. Kazimiera Prunckiene, 2008, *The position of Lithuanian government should reach the European Council*, *My Farm* (Agricultural journal), published: 18/03/08, available at: <http://www.manoukis.lt/index.php?m=2&s=6094&t=22> (09/05/08).
- Morkvenas Z., 2007, *Because of the strategy and plan towards protection of biodiversity*, Lithuanian environmental NGOs coalition, available at: [http://www.aplinkosauga.lt/download\\_file.php?id=179](http://www.aplinkosauga.lt/download_file.php?id=179) (accessed at: 28/05/08).
- Radzevicius, D., Mikelionyte D., 2004, *In perspective – increasing milk prices*, LAEI, Vilnius, available at: [http://www.laei.lt/leid\\_fls/publ\\_fl/pienstr.pdf](http://www.laei.lt/leid_fls/publ_fl/pienstr.pdf) (accessed: 07/05/08).
- Rural Development Program for Lithuania 2007 – 2013, 2007, Lithuanian Ministry of Agriculture, September 19 2007, available at: [http://www.zum.lt/min/failai/RDP\\_2007-2013\\_2007\\_09\\_19\\_EK.pdf](http://www.zum.lt/min/failai/RDP_2007-2013_2007_09_19_EK.pdf) (accessed: 03/06/08).
- Stakieniene R., 2008, *Rural Development in Lithuania from 2004-2006 to 2007-2013*, Rural Development Department, Lithuanian Ministry of Agriculture, undated, available at: [http://www.minrol.gov.pl/FileRepozytory/FileRepozytoryShowImage.aspx?item\\_id=15372#322,1](http://www.minrol.gov.pl/FileRepozytory/FileRepozytoryShowImage.aspx?item_id=15372#322,1), (accessed: 23/09/08)
- Terluin I., and others, 2006, *Comparative analysis of EU Rural Development Policy in Central and Eastern European Countries and the Netherlands*, Project code 20509, June 2006, Report 6.06.11, LEI, the Hague.

### **Persoonlijke interviews:**

- Anuzis K. (telefonisch interview), The vice-head of the division of Direct Payments, Lithuanian Ministry of Agriculture (LMA), interviewed: 26/05/08.

- Budreviciute R. (telefonisch interview), The head of the division of the Agro-Environmental Protection and the Ecological Farming, LMA, interviewed: 26/08/08.
- Kurlavicius P. (e-mail interview), Professor at the Department of Botany, Vilnius Pedagogical University (VPU), the member of Lithuanian Organization of Ornithologists (in Lithuanian: LOD) and the initiator of the project 'Farmers' education under implementation of agri-environmental schemes', interviewed: 23/04/08.
- Liutikas D. (e-mail interview), The vice head of the division of the Coordination of the Investment and Compensatory Rural Development Measures, LMA, interviewed: 27/08/08.
- Melnikiene R. (telefonisch interview), The director of Lithuanian Institute of Agrarian Economics (LAEI), interviewed: 27/05/08.
- Railiene L. (telefonisch interview), The representative of Lithuanian Farmers' Organizations and member of COPA in Brussels, interviewed: 13/05/08.
- Staliuniene G. (telefonisch interview), The chairman of Lithuanian Farmers Union (in Lithuanian: LUS), interviewed: 26/05/08.
- Vitunskiene V. (telefonisch interview), The head of the department of Economics, Lithuanian University of Agriculture (LUA), interviewed: 05/06/08.

## Verschenen documenten in de reeks Werkdocumenten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu vanaf 2007

Werkdocumenten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, te Wageningen. T 0317 – 48 54 71; F 0317 – 41 90 00; E [info.wnm@wur.nl](mailto:info.wnm@wur.nl)  
De werkdocumenten zijn ook te downloaden via de Wot-website [www.wotnatuurenmilieu.wur.nl](http://www.wotnatuurenmilieu.wur.nl)

### 2007

- 47** *Ten Berge, H.F.M., A.M. van Dam, B.H. Janssen & G.L. Velthof.* Mestbeleid en bodemvruchtbaarheid in de Duin- en Bollenstreek; Advies van de CDM-werkgroep Mestbeleid en Bodemvruchtbaarheid in de Duin- en Bollenstreek
- 48** *Kruit, J. & I.E. Salverda.* Spiegeltje, spiegeltje aan de muur, valt er iets te leren van een andere plannings-cultuur?
- 49** *Rijk, P.J., E.J. Bos & E.S. van Leeuwen.* Nieuwe activiteiten in het landelijk gebied. Een verkennende studie naar natuur en landschap als vestigingsfactor
- 50** *Lighthart, S.S.H.* Natuurbeleid met kwaliteit. Het Milieu- en Natuurplanbureau en natuurbeleidsevaluatie in de periode 1998-2006
- 51** *Kennismarkt 22 maart 2007; van onderbouwend onderzoek Wageningen UR naar producten MNP in 27 posters*
- 52** *Kuindersma, W., R.I. van Dam & J. Vreke.* Sturen op niveau. Perversies tussen nationaal natuurbeleid en besluitvorming op gebiedsniveau.
- 53.1** *Reijnen, M.J.S.M.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. National Capital Index version 2.0
- 53.3** *Windig, J.J., M.G.P. van Veller & S.J. Hiemstra.* Indicators voor 'Convention on Biodiversity 2010'. Biodiversiteit Nederlandse landbouwhuisdieren en gewassen
- 53.4** *Melman, Th.C.P. & J.P.M. Willemen.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Coverage protected areas.
- 53.6** *Weijden, W.J. van der, R. Leewis & P. Bol.* Indicators voor 'Convention on Biodiversity 2010'. Indicators voor het invasieproces van exotische organismen in Nederland
- 53.7 a** *Nijhof, B.S.J., C.C. Vos & A.J. van Strien.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Influence of climate change on biodiversity.
- 53.7 b** *Moraal, L.G.* Indicators voor 'Convention on Biodiversity 2010'. Effecten van klimaatverandering op insectenplagen bij bomen.
- 53.8** *Fey-Hofstede, F.E. & H.W.G. Meesters.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Exploration of the usefulness of the Marine Trophic Index (MTI) as an indicator for sustainability of marine fisheries in the Dutch part of the North Sea.
- 53.9** *Reijnen, M.J.S.M.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Connectivity/fragmentation of ecosystems: spatial conditions for sustainable biodiversity
- 53.** *Gaaff, A. & R.W. Verburg.* Indicators for the
- 11** 'Convention on Biodiversity 2010' Government expenditure on land acquisition and nature development for the National Ecological Network (EHS) and expenditure for international biodiversity projects
- 53.12** *Elands, B.H.M. & C.S.A. van Koppen.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Public awareness and participation
- 54** *Broekmeyer, M.E.A. & E.P.A.G. Schouwenberg & M.E. Sanders & R. Pouwels.* Synergie Ecologische Hoofdstructuur en Natura 2000-gebieden. Wat stuurt het beheer?
- 55** *Bosch, F.J.P. van den.* Draagvlak voor het Natura 2000-gebiedenbeleid. Onder relevante betrokkenen op regionaal niveau
- 56** *Jong, J.J. & M.N. van Wijk, I.M. Bouwma.* Beheerskosten van Natura 2000-gebieden
- 57** *Pouwels, R. & M.J.S.M. Reijnen & M. van Adrichem & H. Kuipers.* Ruimtelijke condities voor VHR-soorten
- 58** Niet verschenen/ vervallen
- 59** *Schouwenberg, E.P.A.G.* Huidige en toekomstige stikstofbelasting op Natura 2000-gebieden
- 60** Niet verschenen/ vervallen
- 61** *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-001 – ME-AVP
- 62** *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
- 63** *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
- 64** *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-385 – Milieuplanbureauafunctie
- 65** *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-394 – Natuurplanbureauafunctie
- 66** *Brasser E.A., M.F. van de Kerkhof, A.M.E. Groot, L. Bos-Gorter, M.H. Borgstein, H. Leneman* Verslag van de Dialogen over Duurzame Landbouw in 2006
- 67** *Hinssen, P.J.W.* Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. Werkplan 2007
- 68** *Nieuwenhuizen, W. & J. Roos Klein Lankhorst.* Landschap in Natuurbalans 2006; Landschap in verandering tussen 1990 en 2005; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006.
- 69** *Geelen, J. & H. Leneman.* Belangstelling, motieven en knelpunten van natuuraanleg door grondeigenaren. Uitkomsten van een marktonderzoek.
- 70** *Didderen, K., P.F.M. Verdonschot, M. Bleeker.* Basiskaart Natuur aquatisch. Deel 1: Beleidskaarten en prototype
- 71** *Boesten, J.J.T.I., A. Tiktak & R.C. van Leerdam.* Manual of PEARLNEQ v4
- 72** *Grashof-Bokdam, C.J., J. Frissel, H.A.M. Meeuwse & M.J.S.M. Reijnen.* Aanpassing graadmeter natuurwaarde voor het agrarisch gebied

- 73** *Bosch, F.J.P. van den.* Functionele agrobiodiversiteit. Inventarisatie van nut, noodzaak en haalbaarheid van het ontwikkelen van een indicator voor het MNP
- 74** *Kistenkas, F.H. en M.E.A. Broekmeyer.* Natuur, landschap en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
- 75** *Luttik, J., F.R. Veeneklaas, J. Vreke, T.A. de Boer, L.M. van den Berg & P. Luttik.* Investeren in landschapskwaliteit; De toekomstige vraag naar landschappen om in te wonen, te werken en te ontspannen
- 76** *Vreke, J.* Evaluatie van natuurbeleidsprocessen
- 77** *Apeldoorn, R.C. van,* Working with biodiversity goals in European directives. A comparison of the implementation of the Birds and Habitats Directives and the Water Framework Directive in the Netherlands, Belgium, France and Germany
- 78** *Hinszen, P.J.W.* Werkprogramma 2008; Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT-04). Onderdeel Planbureau functies Natuur en Milieu.
- 79** *Custers, M.H.G.* Betekenissen van Landschap in onderzoek voor het Milieu- en Natuurplanbureau; een bibliografisch overzicht
- 80** *Vreke, J., J.L.M. Donders, B.H.M. Elands, C.M. Goossen, F. Langers, R. de Niet & S. de Vries.* Natuur en landschap voor mensen Achtergronddocument bij Natuurbalans 2007
- 81** *Bakel, P.J.T. van, T. Kroon, J.G. Kroes, J. Hoogewoud, R. Pastoors, H.Th.L. Massop, D.J.J. Walvoort.* Reparatie Hydrologie voor STONE 2.1. Beschrijving reparatie-acties, analyse resultaten en beoordeling plausibiliteit.
- 2008**
- 82** *Kistenkas, F.H. & W. Kuindersma.* Jurisprudentie-monitor natuur 2005-2007; Rechtsontwikkelingen Natura 2000 en Ecologische Hoofdstructuur
- 83** *Berg, F. van den, P.I. Adriaanse, J. A. te Roller, V.C. Vulto & J.G. Groenwold.* SWASH Manual 2.1; User's Guide version 2
- 84** *Smits, M.J., M.J. Bogaardt, D. Eaton, P. Roza & T. Selnes.* Tussen de bomen het geld zien. Programma Beheer en vergelijkbare regelingen in het buitenland (een quick-scan)
- 85** *Dijk, T.A. van, J.J.M. Driessen, P.A.I. Ehlert, P.H. Hotsma, M.H.M.M. Montforts, S.F. Plessius & O. Oenema.* Protocol beoordeling stoffen Meststoffenwet; versie 1.0
- 86** *Goossen, C.M., H.A.M. Meeuwssen, G.J. Franke & M.C. Kuyper.* Verkenning Europese versie van de website [www.daarmoetikzijn.nl](http://www.daarmoetikzijn.nl).
- 87** *Helming, J.F.M. & R.A.M. Schrijver.* Economische effecten van inzet van landbouwsubsidies voor milieu, natuur en landschap in Nederland; Achtergrond bij het MNP-rapport 'Opties voor Europese landbouwsubsidies
- 88** *Hinszen, P.J.W.* Werkprogramma 2008; Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT-04). Programma 001/003/005
- 90** *Kramer, H.* Geografisch Informatiesysteem Bestaande Natuur; Beschrijving IBN1990t en pilot ontwikkeling BN2004
- 92** *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-001 – Koepel
- 93** *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
- 94** *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
- 95** *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-005 – M-AVP
- 96** *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-006 – Natuurplanbureau functie
- 97** *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-007 – Milieuplanbureau functie
- 98** *Wamelink, G.W.W.* Gevoeligheids- en onzekerheids-analyse van SUMO
- 99** *Hoogeveen, M.W., H.H. Luesink, L.J. Mokveld & J.H. Wisman.* Ammoniakemissies uit de landbouw in Milieubalans 2006: uitgangspunten en berekeningen
- 100** *Kennismarkt 3 april 2008; Van onderbouwend onderzoek Wageningen UR naar producten MNP*
- 101** *Mansfeld, M.J.M. van & J.A. Klijn.* "Balansen op de weegschaal". Terugblik op acht jaar Natuurbalansen (1996-2005)
- 102** *Sollart, K.M. & J. Vreke.* Het faciliteren van natuur- en milieueducatie in het basisonderwijs; NME-ondersteuning in de provincies
- 103** *Berg, F. van den, A. Tiktak, J.G. Groenwold, D.W.G. van Kraalingen, A.M.A. van der Linden & J.J.T.I. Boesten.* Documentation update for GeoPEARL 3.3.3
- 104** *Wijk, M.N., van (redactie).* Aansturing en kosten van het natuurbeheer. Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer
- 105** *Selnes, T. & P. van der Wielen.* Tot elkaar veroordeeld? Het belang van gebiedsprocessen voor de natuur
- 106** *Annual reports for 2007; Programme WOT-04*
- 107** *Pouwels, R. J.G.M. van der Gref, M.H.C. van Adrichem, H. Kuiper, R. Jochem & M.J.S.M. Reijnen.* LARCH Status A
- 108** *Wamelink, G.W.W.* Technical Documentation for SUMO2 v. 3.2.1,
- 109** *Wamelink, G.W.W., J.P. Mol-Dijkstra & G.J. Reinds.* Herprogrammeren van SUMO2. Verbetering in het kader van de modelkwaliteitslag
- 110** *Salm, C. van der, T. Hoogland & D.J.J. Walvoort.* Verkenning van de mogelijkheden voor de ontwikkeling van een metamodel voor de uitspoeling van stikstof uit landbouwgronden
- 111** *Dobben H.F. van & R.M.A. Wegman.* Relatie tussen bodem, atmosfeer en vegetatie in het Landelijk Meetnet Flora (LMF)
- 112** *Smits, M.J.W. & M.J. Bogaardt.* Kennis over de effecten van EU-beleid op natuur en landschap
- 113** *Maas, G.J. & H. van Reuler.* Boomkwekerij en aardkunde in Nederland,
- 114** *Lindeboom, H.J., R. Witbaard, O.G. Bos & H.W.G. Meesters.* Gebiedsbescherming Noordzee, habitattypen,

- instandhoudingdoelen en beheermaatregelen
- 115** *Leneman, H., J. Vader, L.H.G. Slangen, K.H.M. Bommel, N.B.P. Polman, M.W.M. van der Elst & C. Mijnders.* Groene diensten in Nationale Landschappen- Potenties bij een veranderende landbouw,
- 116** *Groeneveld, R.A. & D.P. Rudrum.* Habitat Allocation to Maximize Biodiversity, A technical description of the HAMBO model
- 117** *Kruit, J., M. Brinkhuijzen & H. van Blerck.* Ontwikkelen met kwaliteit. Indicatoren voor culturele vernieuwing en architectonische vormgeving
- 118** *Roos-Klein Lankhorst, J.* Beheers- en Ontwikkelingsplan 2007: Kennismodel Effecten Landschap Kwaliteit; Monitoring Schaal; BelevingsGIS
- 119** *Henkens, R.J.H.G.* Kwalitatieve analyse van knelpunten tussen Natura 2000-gebieden en waterrecreatie
- 120** *Verburg, R.W., I.M. Jorritsma & G.H.P. Dirkx.* Quick scan naar de processen bij het opstellen van beheerplannen van Natura 2000-gebieden. Een eerste verkenning bij provincies, Rijkswaterstaat en Dienst Landelijk Gebied
- 121** *Daamen, W.P.* Kaart van de oudste bossen in Nederland; Kansen op hot spots voor biodiversiteit
- 122** *Lange de, H.J., G.H.P. Arts & W.C.E.P. Verberk.* Verkenning CBD 2010-indicatoren zoetwater. Inventarisatie en uitwerking relevante indicatoren voor Nederland
- 123** *Vreke, J., N.Y. van der Wulp, J.L.M. Donders, C.M. Goossen, T.A. de Boer & R. Henkens.* Recreatief gebruik van water. Achtergronddocument Natuurbalans 2008
- 124** *Oenema, O. & J.W.H. van der Kolk.* Moet het eenvoudiger? Een essay over de complexiteit van het milieubeleid
- 125** *Oenema, O. & A. Tiktak.* Niets is zonder grond; Een essay over de manier waarop samenlevingen met hun grond omgaan
- 2009**
- 126** *Kamphorst, D.A.* Keuzes in het internationale biodiversiteitsbeleid; Verkenning van de beleidstheorie achter de internationale aspecten van het Beleidsprogramma Biodiversiteit (2008-2011)
- 127** *Dirkx, G.H.P. & F.J.P. van den Bosch.* Quick scan gebruik Catalogus groenblauwe diensten
- 128** *Loeb, R. & P.F.M. Verdonschot.* Complexiteit van nutriëntenlimitaties in oppervlaktewateren
- 129** *Kruit, J. & P.M. Veer.* Herfotografie van landschappen; Landschapsfoto's van de 'Collectie de Boer' als uitgangspunt voor het in beeld brengen van ontwikkelingen in het landschap in de periode 1976-2008
- 130** *Oenema, O., A. Smit & J.W.H. van der Kolk.* Indicatoren Landelijk Gebied; werkwijze en eerste resultaten
- 131** *Agricola, H.J.A.J. van Strien, J.A. Boone, M.A. Dolman, C.M. Goossen, S. de Vries, N.Y. van der Wulp, L.M.G. Groenemeijer, W.F. Lukey & R.J. van Til.* Achtergrond-document Nulmeting Effectindicatoren Monitor Agenda Vitaal Platteland
- 132** *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-001 – Koepel
- 133** *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
- 134** *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
- 135** *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-005 – M-AVP
- 136** *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-006 – Natuurplanbureauafunctie
- 137** *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-007 – Milieuplanbureauafunctie
- 138** *Jong de, J.J., J. van Os & R.A. Smidt.* Inventarisatie en beheerskosten van landschapselementen
- 139** *Dirkx, G.H.P., R.W. Verburg & P. van der Wielen.* Tegenkrachten Natuur. Korte verkenning van de weerstand tegen aankopen van landbouwgrond voor natuur
- 140** *Annual reports for 2008; Programme WOT-04*
- 141** *Vullings, L.A.E., C. Blok, G. Vonk, M. van Heusden, A. Huisman, J.M. van Linge, S. Keijzer, J. Oldengarm & J.D. Bulens.* Omgaan met digitale nationale beleidskaarten
- 142** *Vreke, J., A.L. Gerritsen, R.P. Kranendonk, M. Plejite, P.H. Kersten & F.J.P. van den Bosch.* Maatlat Government – Governance
- 143** *Gerritsen, A.L., R.P. Kranendonk, J. Vreke, F.J.P. van den Bosch & M. Plejite.* Verdrogingsbestrijding in het tijdperk van het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Een verslag van casusonderzoek in de provincies Drenthe, Noord-Brabant en Noord-Holland.
- 144** *Luesink, H.H., P.W. Blokland, M.W. Hoogeveen & J.H. Wisman.* Ammoniakemissie uit de landbouw in 2006 en 2007
- 145** *Bakker de, H.C.M. & C.S.A. van Koppen.* Draagvlakonderzoek in de steigers. Een voorstudie naar indicatoren om maatschappelijk draagvlak voor natuur en landschap te meten
- 146** *Goossen, C.M.,* Monitoring recreatiegedrag van Nederlanders in landelijke gebieden. Jaar 2006/2007
- 147** *Hoefs, R.M.A., J. van Os & T.J.A. Gies.* Kavelruil en Landschap. Een korte verkenning naar ruimtelijke effecten van kavelruil.
- 148** *Klok, T.L., R. Hille Ris Lambers, P. de Vries, J.E. Tamis & J.W.M. Wijsman.* Quick scan model instruments for marine biodiversity policy.
- 149** *Spruijt, J., P. Spoorenberg & R. Schreuder.* Milieueffectiviteit en kosten van maatregelen gewasbescherming.
- 150** *Ehlert, P.A.I. (rapporteur).* Advies Bemonstering bodem voor differentiatie van fosfaatgebruiksnormen.
- 151** *Wulp van der, N.Y.* Storende elementen in het landschap: welke, waar en voor wie? Bijlage bij WOT-paper 1 – Krassen op het landschap
- 152** *Oltmer, K., K.H.M. van Bommel, J. Clement, J.J. de Jong, D.P. Rudrum & E.P.A.G. Schouwenberg.* Kosten voor habitattypen in Natura 2000-gebieden. Toepassing van de methode Kosteneffectiviteit natuurbeleid.

- 153 *Adrichem van, M.H.C., F.G. Wortelboer & G.W.W. Wamelink.* MOVE. Model for terrestrial Vegetation. Version 4.0
- 154 *Wamelink, G.W.W., R.M. Winkler & F.G. Wortelboer.* User documentation MOVE4 v 1.0
- 155 *Gies de, T.J.A., L.J.J. Jeurissen, I. Staritsky & A. Bleeker.* Leefomgevingsindicatoren Landelijk gebied. Inventarisatie naar stand van zaken over geurhinder, lichthinder en fijn stof.
- 156 *Tamminga, S., A.W. Jongbloed, P. Bikker, L. Sebek, C. van Bruggen & O. Oenema.* Actualisatie excretiecijfers landbouwhuisdieren voor forfaits regeling Meststoffenwet
- 157 *Van der Salm, C., L. .M. Boumans, G.B.M. Heuvelink & T.C. van Leeuwen.* Protocol voor validatie van het nutriëntenemissiemodel STONE op meetgegevens uit het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid
- 158 *Bouwma, I.M.* Quickscan Natura 2000 en Programma Beheer. Een vergelijking van Programma Beheer met de soorten en habitats van Natura 2000
- 159 *Gerritsen, A.L., D.A. Kamphorst, T.A. Selnes, M. van Veen, F.J.P. van den Bosch, L. van den Broek, M.E.A. Broekmeyer, J.L.M. Donders, R.J. Fontein, S. van Tol, G.W.W. Wamelink & P. van der Wielen.* Dilemma's en barrières in de praktijk van het natuur- en landschapsbeleid; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009.
- 160 *Fontein R.J, T.A. de Boer, B. Breman, C.M. Goossen, R.J.H.G. Henkens, J. Luttk & S. de Vries.* Relatie recreatie en natuur; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009
- 161 *Deneer, J.W. & R. Kruijne.* Atmosferische depositie van gewasbeschermingsmiddelen. Een verkenning van de literatuur verschenen na 2003.
- 162 *Verburg, R.W., M.E. Sanders, G.H.P. Dirkx, B. de Knegt & J.W. Kuhlman.* Natuur, landschap en landelijk gebied. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009.
- 163 *Doorn van, A.M. & M.P.C.P. Paulissen.* Natuurgericht milieubeleid voor Natura 2000-gebieden in Europees perspectief: een verkenning.
- 164 *Smidt, R.A., J. van Os & I. Staritsky.* Samenstellen van landelijke kaarten met landschapselementen, grondeigendom en beheer. Technisch achtergronddocument bij de opgeleverde bestanden.
- 165 *Pouwels, R., R.P.B. Foppen, M.F. Wallis de Vries, R. Jochem, M.J.S.M. Reijnen & A. van Kleunen,* Aanpassing LARCH: kwaliteit en ecologische netwerken.
- 166 *Born van den, G.J., H.H. Luesink, H. Verkerk, H.J. Mulder, J.N. Bosma, M.J.C. de Bode & O. Oenema,* Protocol voor monitoring landelijke mestmarkt onder een stelsel van gebruiksnormen, versie 2009.
- 167 *Dijk, T.A. van, J.J.M. Driessen, P.A.I. Ehlert, P.H. Hotsma, M.H.M.M. Montforts, S.F. Plessius & O. Oenema.* Protocol beoordeling stoffen Meststoffenwet- Versie 2.1
- 168 *Smits, M.J., M.J. Bogaardt, D. Eaton, A. Karbauskas & P. Roza.* De vermaatschappelijking van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Een inventarisatie van visies in Brussel en diverse EU-lidstaten.
- 169 *Vreke, J. & I. Salverda.* Kwaliteit leefomgeving en stedelijk groen.
- 170 *Hengsdijk, H. & J.W.A. Langeveld.* Yield trends and yield gap analysis of major crops in the World.
- 171 *Horst, M. ter & J. Groenwold,* Tool to determine the coefficient of variation of DegT50 values of plant protection products in water-sediment systems for different values of the sorption coefficient
- 172 *Boons-Prins, E., P. Leffelaar, L. Bouman & E. Stehfest.* Grassland simulation with the LPJmL model
- 173 *Smit, A., O. Oenema & J.W.H. van der Kolk.* Indicatoren Kwaliteit Landelijk Gebied
- 174 *Boer de, S., M.J. Bogaardt, P.H. Kersten, F.H. Kistenkas, M.G.G. Neven & M. van der Zouwen.* De zoektocht naar nationale beleidsruimte in de EU-richtlijnen voor het milieu- en natuurbeleid
- 175 *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-001 – Koepel
- 176 *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
- 177 *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
- 178 *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-005 – M-AVP
- 179 *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-006 – Natuurplanbureaufunctie
- 180 *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-007 – Milieuplanbureaufunctie
- 181 *Annual reports for 2009; Programme WOT-04*