



WAGENINGEN UR

*For quality of life*

# KENNIS-ONLINE

JAARGANG 7 - APRIL 2010

Wageningen UR-onderzoek voor LNV

[www.kennisonline.wur.nl](http://www.kennisonline.wur.nl)

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid

Eerlijke beloning voor diensten boer

Groener GLB vergt verschuivingen

'Cijfers noodzaak in onderhandelingen'

# De Helpdeskvraag van:

Monique Remmers van de programmadirectie GLB van LNV



Monique Remmers: 'In cultuurhistorisch belangrijk landschap is het lastiger boeren.'

**De Europese Commissie is de regeling aan het herzien waarmee steun wordt verleend aan boeren in probleemgebieden. Met de komst van acht biofysische criteria waaronder kou, hitte en organische stofgehalte, zouden Nederlandse boeren in de toekomst ook gebruik kunnen gaan maken van een deel van de regeling.**

De Commissie heeft bij bekendmaking van het voorstel in april 2009, aangegeven open te staan voor aanvullende criteria. Nederland heeft daarop gepleit voor het opnemen van cultuurhistorie als extra criterium, omdat boeren in cultuurhistorisch belangrijke landschappen ook een handicap hebben. Remmers: 'We hebben goede grond en geen extreme last van kou, hitte of hellingen. Maar in een aantal gebieden kunnen boeren toch

hun grond niet optimaal gebruiken.' Remmers voorganger op dit dossier, Patricia Braaksma, vroeg Alterra daarom vorig jaar om kwantificeerbare criteria op te stellen, als voorwerk voor een voorstel aan de EC. Voor het onderzoek ging Alterra uit van de Belvédèregebieden; in Nederland erkend erfgoed. In die historische landschappen kun je vaak niet grootschalig boeren, waardoor boeren hun bedrijfsvoering niet kunnen opti-

maliseren. Uit praktische overwegingen focust het rapport op de kenmerken kleine percelen, perceelgrenzen zoals heggen, en solitaire bomen. De onderzoekers stellen dat je op grasland voor een melkveehouder kunt spreken van een handicap als de meerkosten groter zijn dan 150 euro per hectare. Het probleem treedt op bij percelen kleiner dan twee hectare. Bij houtwallen, heggen en bomen heeft een perceel kleiner dan drie hectare een handicap, door de mindere opbrengst. Er moeten daarbij zestig procent meer landschapselementen op het perceel staan dan gemiddeld in Nederland. De onderzoekers zagen dat ook Frankrijk, Engeland en Polen gebieden hebben met historische landschappen die tot handicaps konden leiden.

Het rapport is een eerste exercitie voor handicaps op basis van cultuurhistorische criteria. In maart is het Nederlandse voorstel meegenomen naar de bespreking van de nieuwe biofysische criteria. Of de Nederlandse wens ongeschonden de eindstreep haalt valt niet te zeggen, aldus Remmers. 'Het is lastige materie. Criteria moeten in alle landen gaan gelden. Maar wat in Nederland een kenmerk is hoeft dat niet te zijn in een ander EU-land. Daar kun je kleinschalige percelen hebben omdat het gewoon nooit tot schaalvergroting is gekomen. En als cultuurhistorie in de regeling wordt opgenomen, dan moet Nederland ook nog besluiten aan de regeling mee te doen. Want als land moet je er wel aan meebetalen.'

## COLOFON

Kennis Online is een uitgave van Wageningen UR. De nieuwsbrief is voor LNV-medewerkers en anderen die belangstelling hebben voor het beleidsrelevante onderzoek van Wageningen UR. Naast het maandelijkse magazine verschijnt er iedere twee weken een elektronische nieuwsbrief.

### Uitgever

Wageningen UR, Postbus 9101, 6700 HB Wageningen

### Tekst en realisatie

Bureau Bint, Wageningen. [www.bureaubint.nl](http://www.bureaubint.nl)

### Fotografie

Theo Tangelder en Wageningen UR

### Vormgeving

Wageningen UR, Communication Services

### Redactiecommissie

Frank Bakema, Tia Hermans, Jelle Maas, Geert van der Peet, Huib Silvis en Marry van den Top

### Redactieadres

Wageningen UR, Communication Services  
T.a.v. Kennis Online, Postbus 409, 6700 AK Wageningen  
[www.kennisonline.wur.nl](http://www.kennisonline.wur.nl) E-mail: [kennisonline@wur.nl](mailto:kennisonline@wur.nl)  
Telefoon: 0317 - 48 54 74

## KIES VOOR KENNIS-ONLINE

Voor alle informatie over onderzoek van Wageningen UR voor het ministerie van LNV

<b>Internet</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Nieuws &amp; agenda</li><li>• Projectinformatie</li><li>• Onderzoeksresultaten</li><li>• Archief</li><li>• Helpdesk LNV-kennisvragen</li></ul>	<b>Magazine</b> <p>Maandelijkse uitgave met achtergronden over de thema's:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Landelijk gebied en natuur</li><li>• Duurzame productie</li><li>• Ketens, voedsel &amp; diergezondheid</li></ul>	<b>E-news</b> <p>Iedere twee weken het actuele nieuws in uw mailbox.</p>
--	---	--

Abonneren op het magazine en e-news is kosteloos! Kijk op [www.kennisonline.wur.nl](http://www.kennisonline.wur.nl)

# Eerlijke beloning voor diensten boer

**Het meest besproken onderdeel van het Europese beleid, het gemeenschappelijke landbouwbeleid (GLB), gaat op de helling. In 2013 verandert de omvang en verdeling van de subsidies. Nederland ziet graag meer marktwerking en minder directe steun aan boeren. Boeren zouden wel geld moeten zien voor de diensten die ze leveren. Wageningse onderzoekers verkennen de mogelijkheden. Een recent rapport bracht de mogelijkheden voor het betalen van maatschappelijke prestaties in kaart. Vragen en antwoorden op basis van dat rapport.**

## Waarom het GLB herzien?

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Europese Unie ligt onder vuur. Critici klagen over de hoge kosten, en tijdens onderhandelingen in de Wereldhandelsorganisatie (WTO) is druk uitgeoefend op de EU om de landbouwsubsidies af te bouwen omdat ze handelsbelemmerend werken. Tegelijkertijd klagen boeren over sterk wisselende inkomsten en loopt het platteland op veel plaatsen in Europa leeg. In 2008 heeft de EU een *health check* uitgevoerd op het systeem van landbouwsubsidies en geconcludeerd dat het anders moet. Er moet meer marktwerking komen, en meer aandacht voor plattelandsbeleid. De Europese lidstaten hebben daarom afgesproken in 2013 een nieuw systeem van subsidies in te voeren. In de tussentijd krijgen lidstaten de ruimte om te experimenteren. Brussel heeft ze onder andere de mogelijkheid geboden een deel van het budget te besteden aan maatschappelijke prestaties. De Nederlandse regering heeft al laten weten in de onderhandelingen in te zetten op verdergaande liberalisering en het verschuiven van subsidie voor productie naar diensten. LNV-minister Gerda Verburg heeft de Tweede Kamer geschreven dat de regering vindt dat het GLB-budget 'in de toekomst in dienst moet staan van versterking van de concurrentiekracht en marktorientatie van de agrarische sector, die duurzaam en veilig produceert en die tevens maatschappelijke waarden levert die niet via de markt beloond worden'.

## Waarom dan die keus voor beloning van maatschappelijke prestaties?

Een landbouw die alleen luistert naar de markt levert niet op wat de samenleving wil, omdat de kosten daarvan niet in de vergoeding voor het product zijn verwerkt. Om dit marktfalen op te vangen zouden Europese landbouwsubsidies zo ingezet moeten worden dat ze boeren stimuleren om toch te leveren wat de samenleving vraagt. Boeren krijgen nu bijvoorbeeld niet of weinig betaald voor het onderhoud van het landschap. Daardoor staan traditionele cultuurlandschappen onder druk. Houtwallen, koeien in de wei, bescherming van weidevogels: er zijn subsidieregelingen voor, maar

voor veel boeren blijven het kostenposten. Terwijl burgers zeggen dat ze het boerenlandschap in Nederland juist zeer waarderen. Door boeren te belonen voor diensten die ze nu niet betaald krijgen, kan het landschap beter beschermd worden en krijgen boeren een eerlijke beloning voor diensten waar de

samenleving wel van profiteert maar waar de boer nu niets of weinig voor terugziet. Door niet de productie van voedsel te subsidiëren of op basis van historie subsidie te verdelen is ook beter uit te leggen waarom er belastinggeld naar de landbouw gaat. Zo is het geen staatssteun voor een economische sector,



Nederland wil boeren gaan betalen voor het onderhoud van het landschap.

maar een gerechtvaardigde beloning voor publieke diensten.

### Kun je miljarden verdelen in Europa door boeren voor diensten te betalen?

Ja dat kan, zegt Judith Westerink die een onderzoek leidde naar de mogelijkheden om een subsidiestelsel te bouwen voor maatschappelijke prestaties. Ideeën zijn er genoeg. De groep inventariseerde 234 maatregelen die in aanmerking kunnen komen voor subsidiëring. De meeste zijn algemeen toepasbaar, andere meer specifiek voor Nederland. De maatregelen gaan van het bouwen van diervriendelijke stallen tot het in stand houden van een historische kavelstructuur of onderwaterdrainage om bodemdaling tegen te gaan.

### Voor welke prestaties willen de onderzoekers kosten gaan vergoeden?

Westerink en haar collega's maken onderscheid tussen negatieve en positieve externe effecten van het productieproces. De nega-

tieve, zoals milieuvuiling door de landbouw en problemen met dierenwelzijn, moeten in principe worden aangepakt via regelgeving. Waar Nederland verder wil gaan dan het niveau dat verplicht is, is het te verdedigen om boeren subsidie te geven als ze beter presteren dan de norm.

De grootste groep diensten die Westerink wil subsidiëren zijn positieve externe effecten als het onderhouden van landschap, het meewerken aan productie van schoon water, wateropvang en het in stand houden van waardevolle landschapselementen, en het beschermen van weidevogels en typische akkervegetatie. Publieke diensten dus.

### Welke diensten maken het meeste kans op beloning?

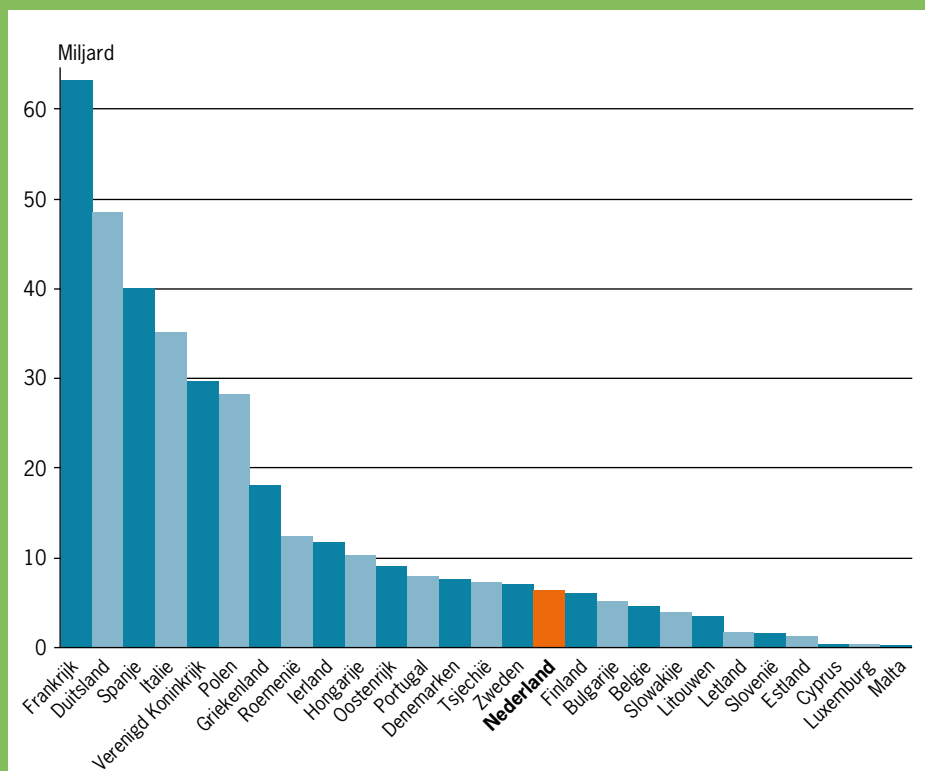
De onderzoekers stelden een top 20 op van meest kansrijke diensten voor beloning. Ze beoordeelden alle 234 ideeën volgens een checklist, die onder meer werd opgesteld aan de hand van een maatschappelijke consultatie

van LNV. Onderdeel van die checklist zijn onder meer de vragen of er problemen zijn te verwachten met Europese regels rond staatssteun, of de markt voor de dienst wil betalen, of er sprake is van marktfalen, en of een subsidieregeling praktisch uitvoerbaar is. Dit leverde de volgende lijst op:

1. Mechanisch onkruid bestrijden
2. Biologische landbouw
3. Landschapnorm biologisch
4. Beschermen traditionele biotopen
5. Ondergroei voor onkruidbestrijding
6. Biologische bestrijding ziekten en plagen
7. Braaklegging
8. Onderwaterdrains
9. Verruimen van de vruchtwisseling
10. Wallhecken (Duits initiatief met o.a. onderhoud houtwallen)
11. Toepassing van klaver als groenbemester
12. Boeren voor Natuur
13. Koe in de wei
14. Ondiepe drainage

## Feiten en cijfers

### Nederland geen grote ontvanger



De totale landbouwsubsidie per land voor de periode 2007-2013. Bron: [www.rlg.nl](http://www.rlg.nl).

### Historie

#### 1957

Verdrag van Rome. In het oprichtingsverdrag van de Europese Economische Gemeenschap wordt vastgelegd dat de zes leden een gemeenschappelijk landbouwbeleid gaan voeren. Dit was een voorwaarde om de gemeenschappelijke markt ook voor landbouwproducten te laten gelden. Doelen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid: verhoging van de landbouwproductiviteit, een rechtvaardig inkomen voor boeren, redelijke consumentenprijzen, stabiele markten en voedselzekerheid.

#### 1960

De zes EEG-leden sluiten akkoord over invoering van het landbouwbeleid. Ze gaan samen minimumprijzen voor landbouwproducten garanderen.

#### 1968

Einde overgangperiode. Invoering van de gemeenschappelijke markt voor de landbouw.

15. Historische rassen en gewassen
16. Behoud van stroomruggen
17. Bufferstroken en schouwpaden langs waterlopen
18. Nestgelegenheid nuttige vogels
19. Structuurrijk gras voor diergezondheid
20. Opbrengstderiving gewas door landschapselementen

### Wat is deze lijst meer waard dan die van een willekeurige ambtenaar?

Hij is wetenschappelijk verantwoord, maar dat wil niet zeggen dat het niet anders kan. De lijst is samengesteld op basis van scores die verschillende wetenschappers hebben gegeven aan de ideeën. Het onderzoek is uitgevoerd door een breed samengestelde groep met vertegenwoordigers van Alterra, Livestock Research, Praktijkonderzoek Plant en Omgeving, LEI en adviesbureau Aequator, maar anderen geven andere scores. Westerink: 'We hebben dat geprobeerd en dan krijg je inderdaad andere cijfers. De methode

levert geen robuuste uitkomsten op. Dat is ook niet zo gek, het zijn heel uiteenlopende voorstellen. Om die allemaal te kunnen beoordelen heb je uiteenlopende expertises nodig. Maar wij denken wel dat je met een breder samengestelde groep op basis van onze werkwijze een prioriteitenlijst van maatschappelijke prestaties kunt samenstellen.'

### Hoe ziet een subsidiestelsel voor maatschappelijke prestaties eruit?

De onderzoekers zien de zogeheten catalogus groene en blauwe diensten als voorbeeld. Die catalogus is een lijst van diensten als het snoeien van hagen en het baggeren van sloten en de vergoeding die daar tegenover staat. De lijst is opgesteld om te voorkomen dat ieder overheidsorgaan zelf naar Brussel moet stappen met zijn lokale subsidieregeling. Als je put uit de catalogus mag een waterschap, een gemeente of een provincie zelf een subsidieregeling opzetten zonder dat die regeling het gevaar loopt door Brussel gezien te

worden als ongeoorloofde staatssteun. Beloning van maatschappelijke prestaties zou ook op die manier kunnen. Zo kan elke regio een subsidieregeling op maat krijgen. Westerink: 'De regio Venlo met glastuinbouw vraagt een hele andere regeling dan de Gelderse vallei met de varkens en de kippen, en die is weer heel anders dan de veenweidegebieden in Noord- en Zuid-Holland. Je moet zorgen voor een flexibele regeling die regionaal maatwerk kan bieden. Laat ruimte voor maatwerk en vernieuwing.'

Domein	Natuur, landschap en platteland
Informatie:	<a href="http://www.kennisonline.wur.nl">www.kennisonline.wur.nl</a>
Contact:	Judith.Westerink@wur.nl Alterra-rapport 1961 0317 - 48 15 87

## Vooraf intensieve veehouderij profiteert

### Jaren tachtig

Stelsel onder vuur door overproductie. Melkplassen en boterbergen zetten aan tot discussies over prijsverlaging en productiebeperking. Invoering melkquota in 1984.

### 1992

Hervormingen Mac Sharry. Het stelsel van garantieprijzen wordt gedeeltelijk vervangen door directe inkomenssteun via hectare- en dierpremies aan boeren.

### 2003

Nieuwe hervorming onder leiding van Fischler. De directe premies worden samengevoegd in de enkelvoudige bedrijfstoelage.

### 2004

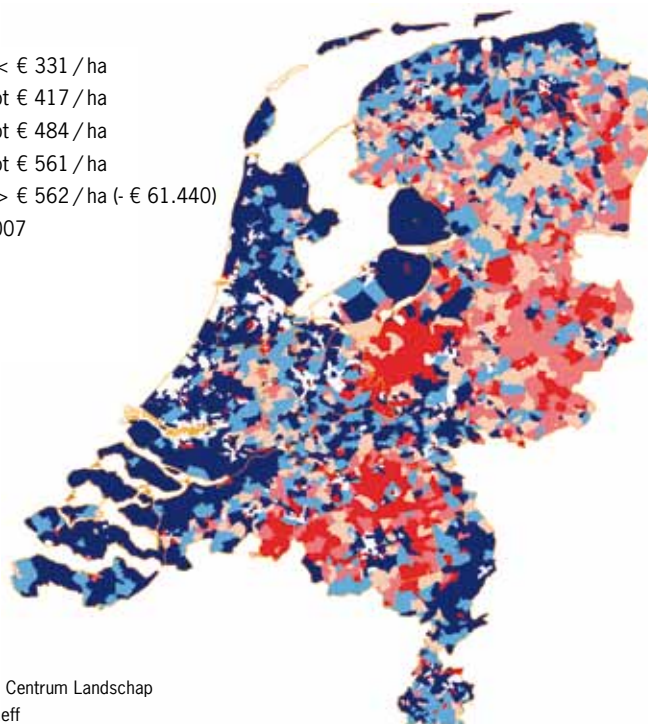
Uitbreiding EU met tien lidstaten. De steun voor de boeren in de toetreden landen wordt geleidelijk opgevoerd.

### 2008

Health check van het landbouwbeleid leidt tot nieuwe afspraken.

### Legenda

- Eerste Quintiel < € 331 / ha
- Tweede Quintiel tot € 417 / ha
- Derde Quintiel tot € 484 / ha
- Vierde Quintiel tot € 561 / ha
- Vijfde Quintiel > € 562 / ha (- € 61.440)
- Gemeentegrens 2007
- Provinciegrens



Bron: Alterra Wageningen UR, Centrum Landschap  
Tia Hermans en Han Naeff

Europese landbouwsubsidie per hectare in 2007. De regio's met intensieve landbouw krijgen het meest.

## ‘Nog geen protesterende boeren op de stoep’

**De landbouw levert de maatschappij veel diensten en die diensten verdienen beloning, vindt Roald Lapperre van het ministerie van LNV. Maar hoe het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) er na 2013 uitziet, hangt af van Europese onderhandelingen.**



Roald Lapperre: 'Elke fase van het Europese landbouwbeleid heeft zijn eigen accenten.'

### **Waarom gaat het GLB-beleid op de schop?**

'We willen als Nederland na 2013 een sterkere koppeling aan maatschappelijke prestaties als voedselzekerheid en -veiligheid, dierenwelzijn, milieu en landschap. Nu geldt een historische verdeling. Niet dat we spijt hebben van die keus. Elke fase van het Europese landbouwbeleid heeft zijn eigen accenten. Vergeet niet dat het gezamenlijke landbouwbeleid veel heeft bijgedragen aan de Europese eenwording. Maar beleid moet weerspiegelen wat een maatschappij belangrijk vindt en dat verandert met de tijd. Met het GLB kun je compenseren wat maatschappelijke waarden niet krijgen uit de markt.'

### **Welke maatschappelijke prestaties zijn het belangrijkste?**

'We maken geen keus. Ze verdienen allemaal beloning. Die politieke ambitie staat ook in het regeerakkoord. Ik denk dat een hoop collega's

in Europa jaloers zijn op hoe ons kabinet het landbouwbeleid vormgeeft. Een bredere kijk leeft overal. Ons lijstje met maatschappelijke prestaties kan volgens sommige landen ook best langer. Nederland is al wel vrij vroeg met de herziening bezig. Met ingang van dit jaar hebben we ook al een aantal concrete stappen gezet, onder meer door 200 miljoen euro vrij te maken binnen onze GLB-middelen om maatschappelijke prestaties te belonen. Zoals investeringen in duurzame stallen, landschap en biodiversiteit. Hoe het beleid er uiteindelijk uit gaat zien hangt natuurlijk af van overleg met de andere lidstaten.'

### **Wat wordt het grootste discussiepunt?**

'Hoe we doorgaan met de directe inkomenssteun. Met 27 lidstaten heb je een enorme diversiteit, ook op gebied van landbouw en omstandigheden. Gezamenlijk beleid is dan per definitie knap ingewikkeld. Daar komt bij

dat sinds 1 december 2009 het Europees Parlement medebeslissingsrecht heeft. En als er beloning komt voor maatschappelijke prestaties, dan moet nog overeenstemming worden bereikt over welke prestaties dan, en wat dat belang dan waard is.'

### **Is het GLB oneerlijke steun aan boeren, op wereldschaal gezien?**

'Er zijn genoeg boeren die vooral produceren voor de regionale markt, zoals een Alpenboer die melk levert voor een bergkaasje. Dat het GLB een fort maakt van Europa is in ieder geval een mythe. Europa is 's werelds grootste importeur van landbouwproducten; er komt hier meer binnen uit ontwikkelingslanden dan in de Verenigde Staten, Australië, Canada, Nieuw-Zeeland en Japan bij elkaar opgeteld. Met de hervormingen in de suikersector is de EU zelfs van een grote exporteur een grote importeur geworden, en die suiker komt met name uit de armste landen, zoals uit Mozambique. Er zijn zelfs rijkere landen die dat onterecht vinden.'

### **Zien Nederlandse boeren uw voorstellen zitten?**

'In Nederland bestaat brede steun voor de omslag naar een model dat maatschappelijke prestaties beloont. Tegelijkertijd hangt het natuurlijk af hoe die herverdeling eruit gaat zien. Maar vooralsnog staan hier geen protesterende boeren op de stoep. De impact zal het grootst zijn in sectoren met de meeste historische rechten, zoals de aardappelzetmeelindustrie en de kalversector. Als je een traditioneel patroon wilt doorbreken roept dat altijd ergens weerstand op. Maar als GLB-subsidies concrete maatschappelijke prestaties belonen, zal de maatschappij dat beter begrijpen.'

### **Hoe belangrijk is Wageningen UR voor u?**

'We maken vrij intensief gebruik van onderzoeksresultaten. Omdat we voorstellen door kunnen laten rekenen kunnen we ook goed beslagen ten ijs komen in Brussel. Ook de Europese Commissie gebruikt onderzoek van bijvoorbeeld LEI. Beleidsondersteunend onderzoek is een goed instrument om onze visie aan te scherpen en te onderbouwen. Daarnaast is het belangrijk in de maatschappelijke dialoog die we voeren over de toekomst van het GLB. Voor het draagvlak is het goed als ook boeren en natuurorganisaties bijvoorbeeld zich bij onderzoekers kunnen laten informeren.'

# ‘Houd bij korting rekening met ongelijke verdeling’

Het LEI analyseerde de huidige verdeling van het GLB-budget over de lidstaten, en bespreekt opties voor de verdeling in de toekomst. Als na 2013 gekort wordt op het GLB-budget, zou er rekening gehouden moeten worden met wat lidstaten krijgen voor directe inkomstenstoeslagen en plattelandsbeleid. In de politieke onderhandelingen speelt het totale saldo van ontvangsten en afdrachten een belangrijke rol.

De net aangetreden Europese Commissie komt waarschijnlijk nog dit jaar met voorstellen voor de Financiële perspectieven 2014-2020. Daarin wordt uiteengezet hoe veel financiële middelen de Europese Unie de komende jaren beschikbaar stelt voor de

verschillende beleidsterreinen. Het is daarbij de vraag hoeveel middelen er voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) worden uitgetrokken en hoe die middelen over de lidstaten worden verdeeld. Nederland ontving in 2007 ruim 1,1 miljard

euro uit het GLB-budget, waarvan 800 miljoen euro bestemd was voor directe inkomstenstoeslagen en 63 miljoen euro voor plattelandsbeleid. Het overige werd besteed aan exportrestituties, opslag en andere marktinterventies. De huidige verdeling van het GLB-budget tussen de lidstaten is historisch-politiek en niet landbouweconomisch bepaald. Zouden economische criteria wel de maat worden, dan zou dat tot een forse herverdeling van middelen leiden. Als bijvoorbeeld het aantal hectares landbouwareaal in een land het criterium wordt, dan zou Nederland een derde deel van haar huidige budget moeten inleveren. Zou daarentegen de productiewaarde van de landbouw als criterium worden gebruikt, dan zou Nederland bijna vier keer zoveel krijgen.

## Pijlers

Hoeveel een lidstaat ontvangt vanuit de zogeheten eerste pijler in het GLB-budget, die van de directe inkomstenstoeslagen, en het aandeel in het totaal van de tweede pijler voor plattelandsbeleid verschilt sterk tussen lidstaten. De nieuwe lidstaten ontvangen relatief veel budget voor de tweede pijler: rond de vijftig procent van wat ze in totaal ontvangen. In de oude lidstaten is dat gemiddeld maar vijftien procent, en voor Nederland zelfs maar tien procent. Dat komt omdat het budget voor de eerste pijler voor nieuwe lidstaten bij toetreding bepaald werd aan de hand van de omvang van de landbouwproductie op dat moment, en die was toen niet groot. Als er na 2013 gekort wordt op het GLB-budget, dan moet rekening gehouden worden met deze ongelijke verdeling, stelt LEI. Kortingen op de eerste pijler treffen landen die daarin een groot aandeel hebben relatief zwaar. Bij het afwegen van verschillende opties, zouden de uitgaven voor het GLB niet geïsoleerd moeten worden bekeken, aldus LEI. Het gaat zowel om de ontvangsten voor het cohesiebeleid als om de afdrachten aan de begroting. Net als de andere lidstaten zal Nederland als nettobetaler van de EU zeker letten op de ontwikkeling van het totale saldo van ontvangsten en afdrachten.



*Poolse boeren krijgen nu nog minder subsidie dan boeren in de oude EU-landen.*

Cluster	Natuur, landschap en platteland Agroketens en visserij
Informatie:	<a href="http://www.kennisonline.wur.nl">www.kennisonline.wur.nl</a>
Contact:	Huib.Silvis@wur.nl 070 - 335 81 68

# Brede dialoog bleef beperkt

**Als je van burgers wilt weten waar het met het Europese landbouwbeleid naar toe moet, kun je de beste uitnodigen om te komen praten over het landschap of over de vraag waar hun voedsel vandaan komt. Het is een van de aanbevelingen uit de evaluatie van de maatschappelijke dialoog die LNV voerde over het GLB. Nu schoven er vooral vergaderboeren aan.**

LNV nam eind 2008 het initiatief tot een maatschappelijke dialoog over de vermaatschappelijking van de landbouw en de uitwerking van de Houtskoolschets van minister Gerda Verburg. De gedachte daarachter was dat een goede maatschappelijke inbedding van het landbouwbeleid niet kan zonder maatschappelijke actoren bij dat beleid te betrekken. Het debat kreeg vorm door een internetforum, keukentafelgesprekken en regionale workshops. Onderzoekers van de leerstoelgroep Bestuurskunde van Wageningen University evalueerden op verzoek van LNV de opzet en uitvoering van die dialoog.

'Het was de intentie van LNV om die dialoog breed op te zetten en ook niet-agrariërs te vragen hoe ze aankijken tegen landbouw, landschap en de rol van de boer daarin', vertelt Renate Werkman, een van de onderzoekers. 'Maar in praktijk bleef het vooral een discussie tussen boeren.' Dat kwam mede door de manier waarop mensen voor de dialoog werden uitgenodigd, vertelt Werkman. Omdat de minister snel met resultaten naar de Tweede Kamer wilde, was er ook sprake van grote tijdsdruk. De uitnodigingen gingen vooral rond in bestaande netwerken van mensen die eerder aan soortgelijke discussies deelnamen en

het landbouwbeleidsjargon kenden. Er werden wel burgers, waterschappen, natuurorganisaties en campingeigenaren uitgenodigd, maar velen zegden toch af. Werkman: 'Het thema en de taal waarin dat besproken werd sloten niet aan bij hun vragen. Bovendien komt de inbreng van dit soort buitenstaanders vaak niet overeen met het beeld dat ingewijden hebben van een relevante bijdrage. Daardoor blijven zij buitenstaanders, en blijven de ingewijden dezelfde gesprekken voeren als altijd.' Belangrijkste aanbeveling van de onderzoekers is dan ook om de vraagstelling en doelgroep te verbreden. Werkman: 'Vraag burgers niet om te praten over GLB-beleid, maar nodig ze uit om te praten over het landschap of over de vraag waar hun voedsel vandaan komt. Voor een discussie over meer specifieke deelthema's kan je dan specialisten uitnodigen.'

## Verschillende wensen

Toch valt LNV weinig te verwijten, stelt Werkman. Want het ministerie had te maken met verschillende wensen en doelstellingen voor de dialoog en het landbouwbeleid. 'De wens om de landbouw te vermaatschappelijken vraagt om een breed debat. Maar de landbouwcommissie van de Tweede Kamer vroeg in feite om een uitvoeringsplan voor de Houtskoolschets, en dat is een heel andere vraag. Gaat het je daarom, dan is het slim om een discussie met een veel beperkter opzet onder direct betrokkenen te organiseren.' Lastig was verder dat de leden van de Kamercommissie het niet eens waren over de wenselijkheid van veranderingen in het landbouwbeleid, en dat bepaalde groepen boeren de vermaatschappelijking ter discussie stelden, bijvoorbeeld door te stellen dat voedselproductie op zich al maatschappelijk waardevol is. LNV zat in die zin klem tussen de wens van de EU, de meerderheid van de Kamercommissie en argumenten van boeren. 'Daartussen manoeuvreren is geen sinecure', zegt Werkman. Dat de dialoog beperkt van opzet was, is daarom inherent aan de positie van LNV. Desondanks was het een goede stap, concludeert Werkman.



De man en vrouw uit de straat werden niet bereikt bij de discussie over het Europees landbouwbeleid.

Cluster	Agroketens en visserij
Informatie:	<a href="http://www.kennisonline.wur.nl">www.kennisonline.wur.nl</a>
Contact:	Renate.Werkman@wur.nl 0317 - 48 26 47



# EU-beleid rond landbouw, voedsel en groen

**Het Europese landbouwbeleid is dringend aan een nieuwe onderbouwing toe. De hoogtes van de landbouwsubsidies zijn gebaseerd op berekeningen uit het begin van de jaren negentig. Tijden waarin de wereldprijzen voor voedsel een stuk lager lagen dan nu. De grote begrotingstekorten van bijna alle Europese lidstaten zullen ook leiden tot een roep om bezuinigingen. Dat schrijft voormalig topambtenaar bij LNV Gerrit Meester in het boek *EU-policy for agriculture, food and rural areas*.**

Wie een pasklaar antwoord zoekt op het door Meester opgeworpen probleem, moet het niet zoeken in het boek. De bundel bevat bijdragen van 61 deskundigen van vooral Wageningen UR, maar ook van daarbuiten. Samen geven ze een breed overzicht: van het Europese economische beleid tot de WTO, van de toelating van genetisch veranderde organismen en dierenwelzijn tot natuurbescherming en plattelandsbeleid. Van de *New Food Economy* tot 'Collectieve benaderingen van agrarisch natuurbeheer', in 24 korte, gedegen hoofdstukken.

Ook voormalig landbouwminister Cees Veerman nam een hoofdstuk voor zijn rekening. Zijn hoofdstuk bouwt voort op een essay dat hij in 2006 als minister schreef over het Europese landbouwbeleid. Daarin voorzag hij een omslag naar meer burgerschap en gemeenschapszin, wat zou helpen om een nieuw landbouwbeleid op te bouwen dat opnieuw een belangrijk bindend element in Europa zou worden.

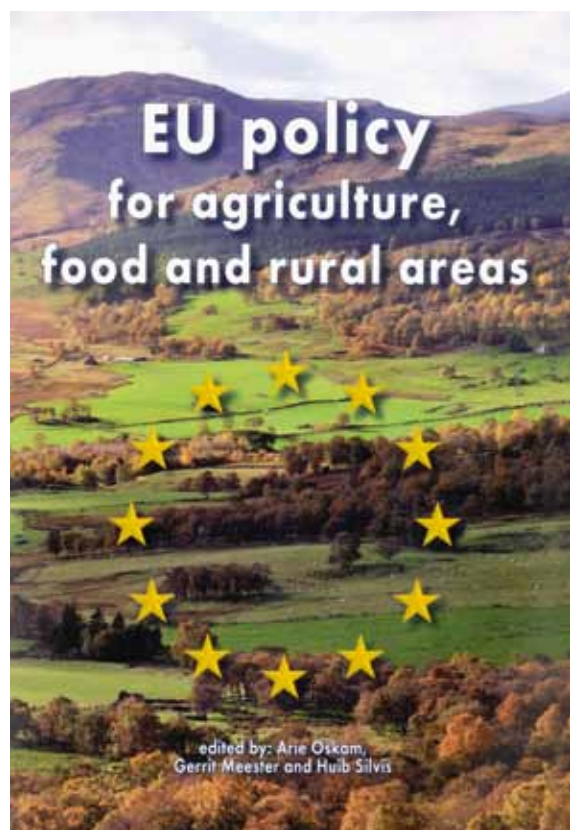
Nu, een economische crisis later, denkt Veerman daar niet veel anders over. Zoals kolen, staal en de noodzaak om de bevol-

king te voeden een belangrijke drijvende kracht waren achter de integratie van Europa, kan het landelijk gebied en het belang dat de Europeaan daaraan hecht een nieuw verbindend element gaan vormen voor de EU, schrijft de oud-minister.

Wie prikkelende vergezichten zoekt, hoeft alleen de laatste hoofdstukken van Meester en Veerman te lezen. De rest van het boek biedt een divers overzicht van onderdelen van het Europese landbouw en voedingsbeleid. Een aanrader voor diegene die zich snel wil inlezen in de wetenschap rond het Europese beleid.

*EU-policy for agriculture, food and rural areas.* Arie Oskam, Gerrit Meester and Huib Silvis (eds.), 2010. Wageningen Academic Publishers. ISBN 987-90-8686-118-7.

Informatie:	<a href="http://www.kennisonline.wur.nl">www.kennisonline.wur.nl</a>
Contact:	Huib.Silvis@wur.nl 070 - 335 81 68



## Wat maakt gebied waardevol?

**De regering wil in de toekomst Europese landbouwsubsidies gebruiken om boeren te belonen voor het behoud van kwaliteit van landschap of natuur in waardevolle gebieden. Anne van Doorn van Alterra zocht antwoord op de vraag welk gebied waardevol genoeg is.**

In de Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020 die LNV-minister Gerda Verburg in 2008 naar de Tweede Kamer stuurde staat dat de Nederlandse overheid in de toekomst boeren in maatschappelijk waardevolle gebieden wil gaan subsidiëren. In gebieden waar regelgeving bijvoorbeeld de grootte van de kavels beperkt of andere eisen stelt aan de bedrijfsvoering zouden boeren een extra premie per hectare moeten krijgen. Maar welk gebied is maatschappelijk waardevol? De Houtskoolschets spreekt over Nationale landschappen en Natura 2000-gebieden.

'Maar binnen bestaand beleid zijn veel meer gebieden als waardevol aangewezen', zegt Van Doorn. De nota noemt ook enkele criteria voor gebiedssubsidie. Zo moeten de gebieden 'van meer dan gemiddeld maatschappelijk belang' zijn, moet de landbouw 'substantieel bijdragen aan de gebiedskwaliteit' en is er een ondergrens aan hun omvang omdat versnippering leidt tot hoge uitvoeringskosten. Van Doorn bekeek daarom onder meer welk deel van het Nederlandse platteland aangewezen is binnen gebiedsgericht beleid. Dat bleek ongeveer zestig procent te zijn. Van weidevogelbescherming en gebieden in de Ecologische hoofdstructuur tot verdrogingsgebieden en rijksbufferzones. 'Alleen Oost-Groningen, een deel van de Flevopolder en delen van Zeeland hebben niet met zulke regels te maken', aldus Van Doorn. De onderzoekers doen geen uitspraken over welke gebieden uiteindelijk voor gebiedssubsidi-

die in aanmerking zouden moeten komen. 'Als de overheid gebieden wil aanwijzen voor een premie, moet je burgers wel goed uit kunnen leggen waarom het ene gebied wel en het andere daar niet voor in aanmerking komt. Die onderbouwing is er nog niet. Wij hebben in onze studie geïnventariseerd welke normen de overheid zou kunnen aanleggen en maken knelpunten duidelijk.' Een norm die in de Houtskoolschets ontbreekt is *high nature value farmland*, waar de Europese Unie toenemend belang aan hecht. 'Wat mij betreft een goede kandidaat om serieus te overwegen', besluit Van Doorn.

Domein	Natuur, landschap en platteland
Informatie:	<a href="http://www.kennisonline.wur.nl">www.kennisonline.wur.nl</a>
Contact:	Anne.Doorn@wur.nl 0317 - 48 61 43

# Regels vergelijkbaar voor boeren in Europa en Amerika

**De Europese Unie en de Verenigde Staten verschillen deels in hoe ze hun landbouw en het milieubeleid hebben georganiseerd. Uitwisseling van ervaringen tussen beide continenten kan bijdragen aan nieuw beleid. Een boek onder redactie van Floor Brouwer van het LEI geeft aanzetten daartoe.**

In Amerika staan net als in Europa landbouw en milieu niet los van elkaar, en zijn vergoedingen voor boeren in het landbouwbeleid gekoppeld aan eisen op milieugebied. Als het gaat om milieu, dierenwelzijn of voedselveiligheid hebben boeren in de VS en de EU grosso modo met vergelijkbare regels te maken, zegt Brouwer. 'Het is dus niet zo dat Europese producenten een veel slechtere concurrentiepositie hebben dan in de VS, en dat dit meer steun in het Europese landbouwbeleid aan boeren rechtvaardigt.' Het belangrijkste verschil tussen beide continenten dat Brouwer ziet, is de

verbondenheid van de Europese landbouw met het agrarisch cultuurlandschap en omringende natuur. 'In de Verenigde Staten zijn natuur en landbouw meer gescheiden werelden, door het enorme oppervlak dat in de VS beschermd natuurgebied is. De verbinding in Europa tussen landbouw en natuur rechtvaardigt beleid op dat gebied.'

De lessen uit de vergelijking tussen het Europese en Noord-Amerikaanse beleid zijn bruikbaar nu er veel te veranderen staat in het Europees landbouwbeleid, stelt Brouwer. Europa heeft volgens hem een voorsprong

op de VS op kennisgebied. Door de Europese kaderprogramma's wordt in de EU meer samengewerkt tussen de lidstaten op het gebied van landbouwkundig en milieukundig onderzoek dan tussen Amerikaanse staten. 'In de VS bestaat belangstelling voor die samenwerking', zegt Brouwer.

*New Perspectives on Agri-environmental Policies; A multidisciplinary and transatlantic approach. Stephan J. Goetz en Floor Brouwer (eds.), 2010. Routledge. ISBN 978-0-415-77702-5.*

Cluster	Natuur, landschap en platteland
Informatie:	<a href="http://www.kennisonline.wur.nl">www.kennisonline.wur.nl</a>
Contact:	Floor.Brouwer@wur.nl 070 - 335 81 27

## Groener GLB vergt verschuivingen

**De Europese landbouwsubsidies komen in Nederland vooral terecht in gebieden die kwetsbaar zijn voor verdroging en voor vervuiling met nitraat en stikstof. Bovendien gaat het meeste geld naar intensieve landbouwbedrijven die weinig bijdragen aan natuur, milieu en landschap, terwijl bedrijven die daar wel aan bijdragen juist weinig subsidie ontvangen.**

Dat blijkt uit een studie van Alterra naar de ruimtelijke verspreiding van subsidies in het kader van de eerste en tweede pijler van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Op dit moment worden de hoogste subsidies per hectare landbouwareaal uitgekeerd aan telers van zetmeelaardappelen en suikerbieten in Oost-Groningen en Drenthe, bij de kalversector in de Gelderse Vallei en bij melkveehouders in Friesland, Overijssel en Noord-Brabant. De meeste subsidies komen terecht op de zandgronden en veenontginningen, gebieden die kwetsbaar zijn voor uitspoeling van nitraat, verdroging en stikstofdepositie. Verder blijkt dat binnen deze kwetsbare gebieden per hectare relatief meer subsidie toekomt bij bedrijven met een hoge veedichtheid. Dat komt omdat de subsidies in de eerste pijler, de hoofdmoot, nog steeds gebaseerd zijn op wat bedrijven in het verleden produceerden. De huidige verdeling van GLB-subsidies staat daarmee nog ver af van het streven naar ver-



*Europese subsidie belandt vooral bij intensieve landbouwbedrijven, zoals melkveehouders in Friesland.*

groening van het GLB, concludeert onderzoeker Berien Elbersen van Alterra. 'Daarvoor zouden subsidies uit de tweede pijler meer gericht moeten worden op kwetsbare gebieden. Maar vooral zouden meer eisen gesteld moeten worden aan de maatschappelijke prestaties die bedrijven leveren om in aanmerking te komen voor subsidie uit de eerste pijler, eisen die verder gaan dan de huidige *cross compliance*.' Een hiermee vergelijkbaar onderzoek vormt de input van Alterra in een grotere studie voor het Europees Milieugentschap binnen het kader

van ETC-LUSI. Ook van andere landen worden gegevens verwacht over de regionale verdeling van landbouwsubsidies. 'Maar het is de vraag of die er komen', zegt Elbersen. 'De feitelijke ruimtelijke verspreiding van subsidies ligt in veel andere lidstaten nog gevoeliger dan hier.'

Cluster	Natuur, landschap en platteland
Informatie:	<a href="http://www.kennisonline.wur.nl">www.kennisonline.wur.nl</a>
Contact:	Berien.Elbersen@wur.nl 0317 - 48 19 35

# Beter dierenwelzijn is te belonen

**Als je in het GLB-beleid een duurzamer veehouderij wilt gaan belonen, dan kan dat met de Maatlat Duurzame Veehouderij.**

De Maatlat Duurzame Veehouderij (MDV) is een aantal jaar geleden opgesteld in opdracht van de ministeries van VROM en LNV, voor de uitvoering van een fiscale regeling die de bouw van duurzamere stallen stimuleert, de MIA/Vamil-regeling. Beheerder SMK coördineert de ontwikkeling van criteria voor duurzame veehouderij. Wageningen UR heeft maatlaten ontwikkeld voor varkens, pluimvee, melkvee en vleeskalveren. In de maatlat staan keuzemaatregelen op gebied van ammoniakemissie, dierenwelzijn, diergezondheid en energie.

‘De maatlat is ontwikkeld om bovenwettelijke en duurzame investeringen inzichtelijk en meetbaar te maken’, vertelt Sjoerd Bokma van Livestock Research.

Met enkele aanvullende criteria wordt de maatlat voor melkvee dit voorjaar naar verwachting opgenomen in de regeling groenprojecten. Boeren die nu bij een bank geld lenen voor een nieuwe, extra duurzame stal of een verbouwing waardoor de stal aan ambitieuze milieu- en welzijnseisen voldoet, krijgen rentevoordeel. Ze betalen een procent minder dan gangbaar is. ‘Bovendien, boeren kunnen wel zeggen dat ze diervriendelijker produceren en het milieu



De overheid kan nu meten hoeveel een boer heeft geïnvesteerd in dierenwelzijn en milieu.

veel minder belasten, maar hiermee is dat ook meetbaar’, zegt Bokma. ‘Op termijn zouden ze dat wellicht ook kunnen vermarkten.’

## Strenger

De maatlat wordt in de regeling groenprojecten strenger toegepast. Er moeten meer punten worden gehaald en ook van de bedrijfsvoering worden prestaties verwacht. Verder is een aantal keuzemaatregelen omgezet in een voorwaarde. ‘Voor de MIA/Vamil-regeling is weidegang bijvoorbeeld facultatief, en kun je met andere maatregelen toch aan genoeg punten komen. Nu moeten koeien de wei in kunnen’, illustreert Bokma. ‘Dat leeft ook in de maatschappij.’

Tot dusver konden alleen SKAL-gecertificeerde biologische bedrijven voor de groenprojecten-

regeling in aanmerking komen. Opname in deze regeling betekent bovendien dat jaarlijks wordt gekeken of een bedrijf nog voldoet aan de hoge ambitieniveaus op het gebied van welzijn en milieu. Met dit instrument zou je een bedrijf dat op een hoger niveau presteert dan gebruikelijk dan ook extra kunnen belonen voor zijn prestaties.

Dit jaar wordt bekeken hoe je eisen aan de emissiereductie van fijn stof en inpassing van het bedrijf in z'n omgeving op kunt nemen in de maatlaten.

Cluster	Agroketens en visserij
Informatie:	<a href="http://www.kennisonline.wur.nl">www.kennisonline.wur.nl</a>
Contact:	Sjoerd.Bokma@wur.nl 0320 - 29 33 18

# Landschap profiteert van kleedgeld

**Meer kleur, geur en geluid in het landschap. Zo'n 'aangekleed' landschap kun je bereiken door boeren te compenseren voor de grond en arbeid die ze ter beschikking stellen voor natuur- en landschapselementen. Onderzoekers van LEI en Alterra bekeken hoe je die norm kunt vormgeven voor biologische bedrijven.**

De biologische sector bespaart de maatschappij jaarlijks tien miljoen euro, onder meer door minder kosten voor waterzuivering en minder CO<sub>2</sub>-productie. Dat lieten in 2009 berekeningen van LEI zien. Als je dit omslaat over het areaal aan biologische landbouw zouden bioboeren aanspraak kunnen maken op 220 euro per hectare, ter compensatie van lagere opbrengsten en hogere arbeidskosten die de markt niet beloont.

Naast een vergoeding voor hoog waterpeil, akkerranden en verplicht onderhoud van bestaande landschapselementen, zou je boeren ook voor extra inspanningen kunnen gaan belonen, en zo meerwaarde creëren voor de biologische sector. ‘Uitgangspunt van een be-

loningssysteem moet zijn dat het de boer niks kost en het systeem minstens dertig jaar overleefbaar blijft’, zegt Anton Stortelder van Alterra. ‘Ecologische kwaliteit komt met de jaren.’ Een onderdeel van een natuur- en landschapnorm zou volgens de onderzoekers moeten zijn dat minimaal vijf procent van de grond van een bedrijf bestaat uit landschapselementen. ‘Bij zestig hectare levert een boer dus drie hectare in’, zegt Stortelder. ‘Het ter beschikking stellen van die grond is de grootste kostenpost. Je moet een boer compenseren voor wat hij er anders zou verbouwen. Daarnaast zijn er kosten voor beheer. De kosten voor inrichting zijn slechts eenmalig. Dat is niet veel, en kun je ook anders financieren.’ Andere

onderdelen van de voorgestelde norm zijn regelmatige vruchtwisseling, het opnemen van beheersafval in de bedrijfskringloop, en aandacht voor aanwezige wilde dieren en inrichting van het erf.

Stortelder bracht met collega's in kaart in hoeverre biologische bedrijven dit al doen, en wat er nog nodig is om zo'n norm in de praktijk te kunnen gebruiken. Op drie bedrijven wordt nu geprobeerd de eisen in de praktijk uit te werken. ‘Belangrijk is dat je in een norm alleen streekeigen kenmerken beloont. Je moet kunnen zien waar je bent, en kunnen horen in welk jaargetijde. Bij de aankleding horen ook vogelgeluiden.’

Domein	Agroketens en visserij
Informatie:	<a href="http://www.kennisonline.wur.nl">www.kennisonline.wur.nl</a>
Contact:	Anton.Stortelder@wur.nl LEI-nota 09-01, Alterra-rapport 1938 0317 - 48 59 32

# 'Cijfers noodzaak in onderhandelingen'

## Reflectie

De Nederlandse regering wil directe steun aan boeren vervangen door een beloning voor maatschappelijke diensten. De onderhandelingen daarover in Brussel zullen moeilijk worden, voorspelt Hans van Meijl van LEI. De Europese Unie is divers en Brussel is beducht voor het inleveren van macht.



Hans van Meijl: 'De politieke werkelijkheid is dat een aantal landen heel weinig ziet in hervormingen.'

**Hans van Meijl**, hoofd onderzoeksveld Internationaal beleid van LEI.

'De plannen in de Nederlandse Houtskool-schets zijn voor Brussel nogal vergaand en revolutionair. Aan de andere kant zag men ook interessante kanten aan het voorstel. De Nederlandse ambtenaren zijn daarom na de presentatie teruggestuurd met huiswerk: laat maar eens zien hoe de voorstellen concreet uitpakken en hoe je zo'n systeem uitvoerbaar houdt. Wij hebben daar met een aantal deskundigen van Wageningen UR bij geholpen door de gevolgen te kwantificeren met Eururalis, een economisch-biofysisch rekenmodel voor de Europese landbouw en grondgebruik.'

### Tegenstanders

'In de discussie herhalen tegenstanders van hervormingen vaak twee argumenten. Het eerste is het inkomenseffect. Tegenstanders wijzen op de lage prijzen voor voedsel en zeggen dat de boeren het hoofd nauwelijks boven

water kunnen houden. Zonder subsidie zou dat nog veel erger zijn. Onze resultaten laten echter zien dat de inkomenseffecten veel minder negatief zijn dan vaak wordt verondersteld. Bovendien gaat dit argument ervan uit dat de prijzen zo laag blijven, maar er is bijna geen econoom die dat denkt. Volgens de FAO en OECD gaan de prijzen weer stijgen. Een tweede veelgehoord argument is voedselzekerheid, de hoofdreden voor het instellen van een gemeenschappelijk landbouwbeleid in de jaren vijftig. Toen wilde Europa zelfvoorzienend worden. Lobbyorganisaties wijzen daarbij op de hoge voedselprijzen in 2008. Ik ben er niet van overtuigd dat voedselzekerheid een probleem wordt, maar stel dat je dat wel bent, dan is inkomenssteun niet verstandig. Je kunt je geld dan beter inzetten voor modernisering en meer concurrentiekracht van de landbouw. Directe betalingen aan boeren zorgen niet voor extra voedsel. Het is zelfs gevaarlijk voor de landbouw om in te blijven zetten op directe inkomenssteun. Zeker nu Europese overheden kampen met

grote tekorten op hun begroting, is een nieuwe legitimatie voor de steun nodig. Een systeem waarin je boeren beloont voor maatschappelijke diensten laat burgers veel beter zien waarom hun belastinggeld naar boeren gaat.'

### Begrotingstekorten

'Veel mensen in de sector lijken niet te beseffen dat de onderhandelingen over het nieuwe budget voor de EU op een voor hen ongunstig tijdstip komen. In 2013 moet het nieuwe GLB ingaan, wat betekent dat er de komende jaren over wordt gesproken en er in 2012 definitieve beslissingen genomen moeten worden. Dat zijn precies de jaren dat Europese overheden gedwongen zullen zijn om ingrijpende maatregelen te nemen om hun financiën weer op orde te krijgen. Dat zal veel druk zetten op het budget.

Aan de andere kant is er de politieke werkelijkheid dat veel zuidelijke landen, waaronder Frankrijk en Roemenië, weinig zien in hervormingen. De steun voor Nederland is vooral te vinden in noordelijke lidstaten. Wat de zaak complex maakt, is dat de landen enorm verschillen. Oost-Europa kent veel kleine arme boeren voor wie elke euro telt. En waar wij ons bijvoorbeeld druk maken over aanleg en behoud van natuur, zijn ze in Finland en Zweden juist bang voor verbossing. Het zou daarom logisch zijn om landen een grotere vrijheid te geven om de subsidies te verdelen. Maar ook daarbij zijn voetangels en klemmen te verwachten. Je kunt je dan afvragen of er wel behoefte is aan een gemeenschappelijk beleid. Maar Brussel zal wel een centrale rol willen houden. Het worden dus complexe onderhandelingen.

De Nederlandse regering heeft een verstandige lijn gekozen. Om de kans te vergroten dat een deel daarvan wordt omgezet in Europees beleid, moet de overheid de plannen nog beter met cijfers onderbouwen om mythes te ontcrachten. Wat gebeurt er met de inkomens van verschillende groepen? Hoeveel kost de uitvoering van het systeem? Die gegevens zijn er nog niet. Maar komen die harde cijfers er niet, dan delft Nederland zeker het onderspit in het zeer complex politiek krachtenveld.'