

Hervorming van het Gemeenschappelijke landbouwbeleid en doelstellingen voor natuur en milieu

R.A.M. Schrijver en
J.E.M. Helming

Het Gemeenschappelijke landbouwbeleid, waarin jaarlijks een steunbedrag aan de Nederlandse landbouwsector wordt toegekend van rond €850 miljoen, staat ter discussie. In 2008 maakt de Europese Commissie een tussentijdse balans van het GLB op, de zogenoemde *Health check*. Voor veel landen staat vast dat in het kader van de maatschappelijke redengeving voor steun, de directe betalingen aan de landbouwers (de bedrijfs-toeslagen) opnieuw bekeken zullen moeten worden. Het idee is dat directe betalingen aan de landbouwsector gaan verschuiven naar steuntoeslag voor waarden waarbij overheidsbemoeienis is geëgitimeerd. Het gaat hierbij om het behoud van de kwaliteit van collectieve goederen waarvoor marktwerking faalt. Milieu, natuur en landschap zijn bij uitstek voorbeelden van dit soort 'goederen'. Extra inspanningen van boeren om deze collectieve goederen te behouden en te versterken, brengen extra kosten met zich mee. Deze extra kosten zouden op termijn kunnen worden vergoed uit de huidige directe betalingen aan boeren. De centrale vraag in het hier gepresenteerde onderzoek (Helming en Schrijver, 2008) is welke gevolgen de inzet van landbouwsubsidies ten behoeve van milieu-, natuur- en landschapsmaatregelen zullen hebben voor de productie en het sectorinkomen van de Nederlandse landbouw. Voor de analyse is gebruik gemaakt van drie modellen. Het referentiescenario, met als zichtjaar 2020, is gebaseerd op CAPRI (Common Agricultural Policy Regional Impact model) en DRAM (Dutch Regionalized Agricultural Model). DRAM geeft een gedetailleerde beschrijving van de landbouwproductie en landbouwstructuur per regio die samen met prijzen van landbouwproducten, interne leveringen en variabele productiemiddelen

in 2020 wordt doorgegeven aan FIONA (Farm-scale Integrated Optimization model of Nature and Agriculture). Er is een aantal maatregelen doorgerekend, met een milieu- en natuurscenario en een landschapscenario.

Het milieu- en natuurscenario

Milieumaatregelen

Met veevoeraanpassingen in de melkveehouderij kan de stikstofexcretie per dier worden verlaagd. Veevoeraanpassingen worden toegepast op de gehele veestapel (circa 1,3 miljoen koeien à €50 per koe). Daarnaast zorgt het aanleggen van bufferstroken langs waterlopen voor minder uitspoeling van nutriënten en schadelijke stoffen. De bufferstroken langs waterlopen beslaan ongeveer 34.000 ha en de kosten daarvan zijn begroot op €785 per hectare.

Maatregelen rondom Natura 2000-gebieden

Voor wat betreft de maatregelen rondom Natura 2000-gebieden gaat het om de toepassing van botanisch beheer met nabeweiding op 80% van het bedrijfsareaal, gekoppeld aan een hogere grondwaterstand op dat gedeelte en het beperken van plaatsingsruimte voor mest op percelen met natuurbeheer. De maatregelen kunnen worden toegepast op 120.000 ha bij melkveebedrijven rond Natura 2000-gebieden. Inclusief alle overige grasveebedrijven en akkerbouwbedrijven komt het neer op 270.000 ha. De kosten van de maatregelen verschillen per type bedrijf. In de melkveehouderij gaat het om gemiddeld €945 per hectare. Voor opschaling over heel Nederland is een bedrag van maximaal €750 per hectare gehanteerd.

Zwaarder weidevogelbeheer in de weidevogelgebieden. In weidevogelgebieden geldt een uitgestelde maai-datum op 60% van het bedrijfsareaal, waarbij het beheer voor de helft bestaat uit 'lichte' pakketten met uitgestelde maaidata tot 1 juni of 8 juni en voor de andere helft uit 'zware' pakketten met uitgestelde maaidata tot minstens 15 juni, of 22 juni. Bovendien wordt een vernatting doorgevoerd op percelen met weidevogelbeheer. Deze maatregelen worden toegepast op 132.000 ha bij melkveehouders en op 250.000 ha in totaal. De kosten hiervan zijn gemiddeld €350 per hectare.

Effect van toepassing van de maatregelen op het beschikbare GLB budget

De berekeningen laten zien dat milieumaatregelen in Nederland een beslag leggen op circa 14% van het totale GLB budget, de maatregelen rond Natura 2000-gebieden, indien opgeschaald, 23% en het zwaardere weidevogelbeheer 9% (MNP, 2007). Dit betekent dat circa 54% van het GLB budget niet wordt aangesproken en bijvoorbeeld kan worden ingezet voor een 'flat-rate' uitkering. Deze percentages zijn indicatief gegeven de onzekerheid over het totale budget in 2020.

Effecten op de ecologie

De voorgestelde maatregelen bieden een oplossing voor de meest ernstige verdrogingsproblemen in meer dan de helft van de Natura 2000-gebieden en in de als verdrogingsprobleemgebied aangemerkte gebieden. Bovendien daalt de ammoniakemissie met gemiddeld circa 10% en nog verder rond Natura 2000-gebieden. Er is een grotere kans om de dalende trends bij de ontwikkeling van weidevogelpopulaties te keren en de botanische kwaliteit rond Natura 2000-gebieden te

vergroten. Er treedt een verschuiving op in het grondgebruik, vooral rond Natura 2000-gebieden, waarbij het areaal snijmaïs afneemt en het areaal grasland toeneemt.

Effecten op de economie

De melkproductie neemt ten opzichte van de referentie met 6% af, evenals het aantal melkkoeien en het aantal bedrijven. Het sectorinkomen daalt hier met 6%. De daling van het sectorinkomen in de melkveehouderij ten opzichte van de referentie wordt voor een belangrijk deel bepaald door de omschakeling van bedrijfs-specifieke toeslagen op historische gronden naar een 'flat-rate' uitkering, waarbij er ook nog eens minder budget beschikbaar is in de 'flat rate'. Immers, een deel van de bedrijfstoelage in de 1^e pijler, wordt nu aangewend voor gebiedsgerichte betalingen ter compensatie van extra kosten voor natuur en milieu.

In de berekeningen worden deze gebiedsgerichte betalingen als ontkoppeld beschouwd en dus niet bij het sectorinkomen gerekend. De daling van de totale productie en van het aantal melkkoeien ten opzichte van de referentie wordt voor ongeveer de helft bepaald door de omschakeling naar 'flat rate' en voor de andere helft door de natuur- en milieumaatregelen. De daling van het inkomen is niet gelijk verdeeld over alle bedrijven. Tabel 1 geeft hiervan een beeld. Doordat de gebiedsgerichte maatregelen en de verschillende bedrijfstypen bovendien niet evenredig over de provincies zijn verdeeld, is de daling van het aantal melkveebedrijven ook niet evenredig over de provincies verdeeld. De provincie Overijssel wordt relatief het zwaarst getroffen, met een

Tabel 1. Financiële resultaten bij meer botanisch beheer in Natura 2000-gebieden in het scenario Milieu en natuur op zandgrond, met vernatting en extra mestafvoer

Modeluitkomsten FIONA ²	DRAM bedrijfstype ¹							
	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8
Saldo per koe (€)								
geen beheer	937	914	1019	913	1321	1308	1195	1044
botanisch beheer met naweiden	797	693	732	770	888	864	821	874
Saldo per ha (€)								
geen beheer	1129	1235	1544	1472	1971	1744	1784	2131
botanisch beheer met naweiden	492	686	519	535	1325	1152	805	840
Inkomensverschil /ha (€)	637	549	1025	937	646	591	979	1290

¹ DRAM staat voor: Dutch Regionalized Agricultural Model. Het model onderscheidt acht typen melkveebedrijven (D1 t/m D8). D1 t/m D4 hebben een lage melkproductie per koe (< 7400 kg/koe), D5 t/m D8 een hoge. D1, D2, D5 en D6 zijn extensief (<1,6 melkkoeien/ha) en de andere intensief. De oneven nummers zijn klein (< 60 melkkoeien / bedrijf) en de even nummers groot.

² FIONA staat voor: Farm-scale Integrated Optimization model for Nature and Agriculture.

daling van het aantal melkveebedrijven met 12%. In Noord-Holland, Zuid-Holland en Drenthe blijft de daling beperkt tot 3%.

Het landschapscenario

In het landschapscenario worden de volgende maatregelen genomen:

- een aanzienlijke vernatting op 80 procent van het bedrijfsareaal
- bevroren van de kavelstructuren in de internationaal belangrijke landschappen en in kleinschalige Nationale Landschappen
- vergoedingen worden geboden voor het onderhoud van bestaande landschapselementen
- paden en lijnvormige elementen worden in een straal van 10 km rond grotere steden aangelegd

De vernatting wordt in het landschapscenario toegepast op 107.000 hectare bij melkveebedrijven in het veenweidegebied. Bij opschaling naar alle bedrijven in Nederland gaat het om 160.000

ha. De kosten van de deze vernatting zijn hoger dan van de vernatting die in het milieu- en natuurscenario aan het weidevogelbeheer zijn gekoppeld omdat in het landschapscenario het hogere peil wordt toegepast op een groter aandeel van de bedrijven. Per hectare is er ruim €500 mee gemoeid. Bij het bevroren van de kavelstructuren in internationaal belangrijke landschappen of in kleinschalige Nationale Landschappen wordt een compensatie geboden voor natuurlijke handicaps op 83.000 ha bij melkveebedrijven. Opgeschaald naar Nederland gaat het om 320.000 ha. Deze compensatie bedraagt gemiddeld circa €40 per hectare. Het onderhoud van bestaande landschapselementen heeft betrekking op alle cultuurgrond in Nederland en kost eveneens circa €40 per hectare. Aanleg en onderhoud van paden en nieuwe landschapselementen rond grotere steden is een maatregel die wordt toegepast op 720.000 ha en die per hectare circa €200 kost.

Effect op het GLB budget

Binnen het landschapsscenario leggen vernatting (11 procent), onderhoud van landschapselementen (11 procent) en de aanleg van paden en lijnvormige elementen (19 procent) een groot beslag op het beschikbare budget. Het bevrozen van de kavelstructuren legt beslag op 1 procent van het budget. In het landschapsscenario blijft net iets meer ruimte (57 procent) voor een 'flat rate' uitkering.

Effecten op het landschap

Er is een kleinere kans dat landschapselementen langzaam maar zeker uit het landschap verdwijnen, vooral in Nationale Landschappen. De teloorgang van het veenweidelandschap kan worden vertraagd. De toegankelijkheid van het landschap rond grote steden zal toenemen en daardoor ook de belevingswaarde voor de stedeling, vooral in de Randstad.

Effecten op de economie

De melkproductie neemt ten opzichte van de referentie met 5% af, evenals het aantal melkkoeien. Het aantal bedrijven in de melkveehouderij en het sectorinkomen dalen met 7%. Het accent van de budgetbesteding verschuift naar de Randstad, zie figuur 1.

Verkenning van beleidsopties

Gebiedsgerichte betalingen voor natuur en milieu kunnen extra kwaliteit opleveren. Voor natuurbescherming zijn effectieve betalingen voor groene diensten mogelijk rond Natura 2000-gebieden en in weidevogelgebieden. Met maatregelen zoals het verhogen van de grondwaterstand kunnen verdrogingsproblemen in meer dan de helft van de Natura 2000-gebieden worden opgelost. Voor het

weidevogelbeheer kunnen zwaardere pakketten worden ingezet die, gecombineerd met de anti-verdrogingsmaatregelen, meer kans maken om de dalende tendens van weidevogelpopulaties te stoppen. Ook het milieu gaat erop vooruit bij gebiedsgerichte betalingen en aanvullende maatregelen voor alle bedrijven. De totale ammoniakemissie door de Nederlandse veehouderijsector kan hierdoor met 10% dalen. De gevolgen van gebiedsgerichte betalingen voor landschap zijn lastig te kwantificeren. Er zijn duidelijk positieve effecten te verwachten van een bescherming van de kavelstructuren en het groene karakter van Nationale Landschappen. Het karakter van de internationaal belangrijke veenweidegebieden kan worden beschermd met een verhoging van de waterstanden in die gebieden. Dit draagt tevens bij aan de bestrijding van verdroging in natuurgebieden en de maatregel is ook goed te combineren met weidevogelbeheer.

Daarnaast zijn er ook neveneffecten op natuur en landschap van een gebiedsgerichte benadering. Een aantal van de gebiedsgerichte betalingen zal leiden tot verschuivingen in het grondgebruik. Het aandeel grasland neemt daarbij toe ten koste van snijmais. Een verlaging van de 'flat-rate' subsidies aan boeren buiten de Nationale Landschappen kan indirect door het verdwijnen van een groter aantal bedrijven, leiden tot een versnelde schaalvergroting.

De huidige landbouwsubsidies ondersteunen de sectorinkomens in de landbouw. Gebiedsgerichte betalingen doen dat niet langer, omdat de betalingen gebaseerd zijn op gedeelde inkomsten. Het sectorinkomen in de melkveehouderij daalt

in vergelijking met de referentie dan ook met 6 à 7 procent bij toepassing van gebiedsgerichte maatregelen. Deze daling wordt vooral veroorzaakt door een krimp in de melkproductie van

5 à 6 procent ten opzichte van de referentie en deze krimp valt samen met een daling van het aantal melkkoeien met 5 à 6 procent en het aantal melkveebedrijven met 6 à 7 procent.

Figuur 1. Ruimtelijke verdeling van subsidies in de huidige situatie en bij de landschapsoptie. Bron: MNP (2007)

