



WAGENINGEN UR
For quality of life

KENNIS-ONLINE

JAARGANG 9 - MAART 2012

Wageningen UR-onderzoek voor EL&I

www.kennisonline.wur.nl

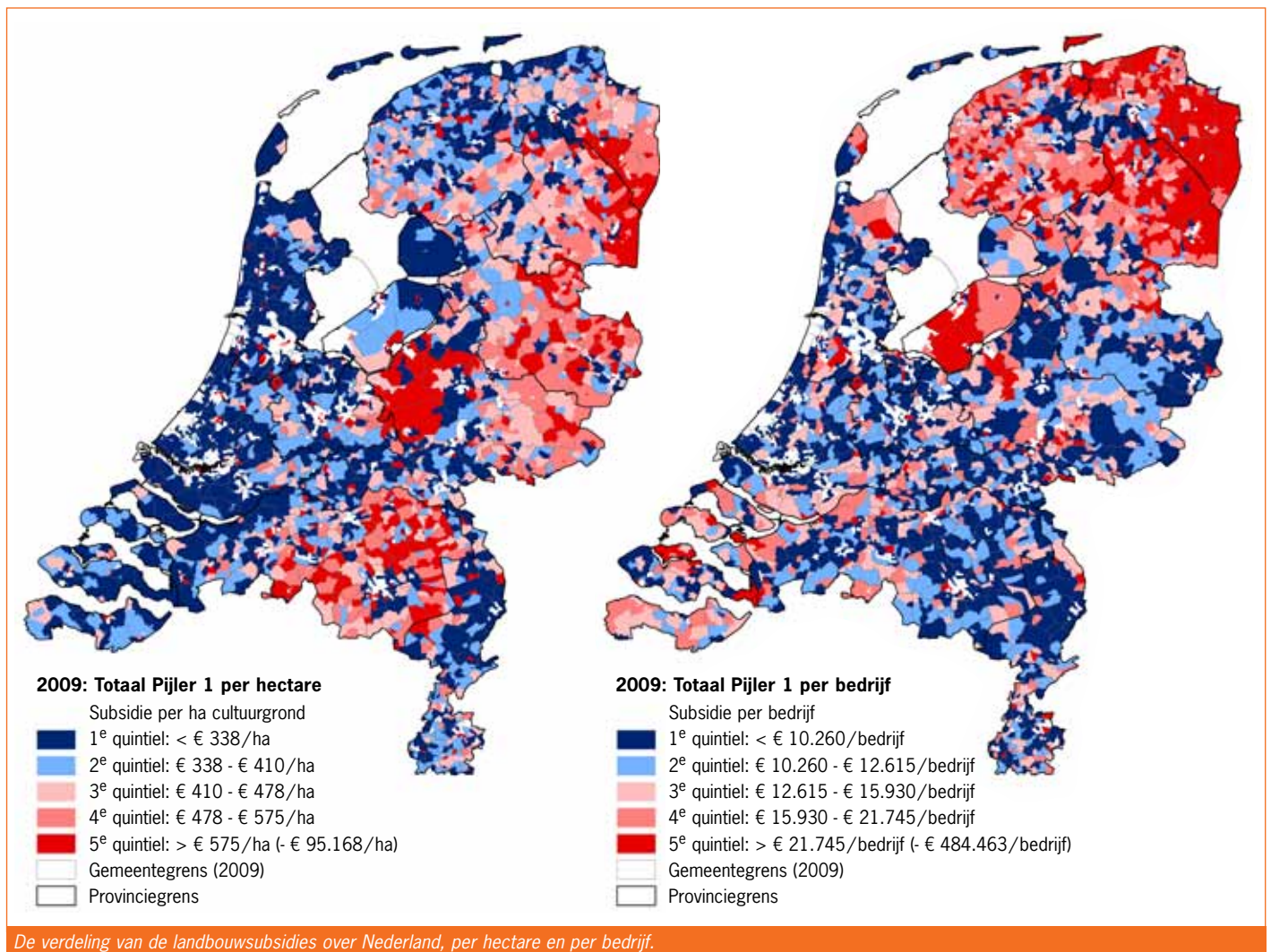
Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Landbouwbeleid wordt niet eenvoudiger van
de voorgestelde vergroening

Effecten herverdeling soms fors

'Voorstellen nog onvoldoende voor weidevogels'

Regionale verdeling landbouwsubsidies



COLOFON

Kennis Online is een uitgave van Wageningen UR. De nieuwsbrief is voor EL&I-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

Fotografie

Theo Tangelder en Marcel Bekken

Vormgeving

Wageningen UR, Communication Services

Redactiecommissie

Frank Bakema, Petra Berkhout, Bram ten Cate, Anne van Doorn, Henk Janssen, Jelle Maas en Henk Slijkhuis

Redactieadres

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

KIES VOOR KENNIS-ONLINE

Voor alle informatie over onderzoek van Wageningen UR voor het ministerie van EL&I

Internet

- Nieuws & agenda
- Projectinformatie
- Onderzoeksresultaten
- Archief
- Helpdesk EL&I-kennisvragen

Magazine

Maandelijkse uitgave met achtergronden over de thema's:

- Landelijk gebied en natuur
- Duurzame productie
- Ketens, voedsel & diergezondheid

E-news

Iedere twee weken het actuele nieuws in uw mailbox.

Abonneren op het magazine en e-news is kosteloos! Kijk op www.kennisonline.wur.nl

Landbouwbeleid wordt niet eenvoudiger van de voorgestelde vergroening

De spelregels voor de Europese uitgaven aan landbouw worden vanaf 2014 aangepast. Boeren moeten groener gaan produceren willen ze nog inkomenssteun ontvangen, en de sector moet concurrerend worden. De meningen over de voorgestelde wijzigingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) zijn verdeeld.

'Ze lijken in Brussel nog steeds het landbouwmodel in hun hoofd te hebben met alleen maar arme bergboeren, die moeten schrapen voor hun bestaan; daar wordt het landbouwmodel op geënt. Ze vergeten dat landbouw er primair is voor onze voedselproductie. En dat ze daarnaast maatschappelijke diensten mogen verlenen', reageert Petra Berkhout, onderzoeker bij het LEI, onderdeel van Wageningen UR. Al enkele jaren wordt gewerkt aan herziening van het Europese landbouwbeleid per 2014. Het huidige GLB – in Brusselse kringen bekend als CAP (Common Agricultural Policy) – loopt tot 2013. De uitgaven voor landbouw drukken zwaar op de Europese begroting. Ruim een derde van de uitgaven gaat naar deze sector. De doelen van het nieuwe Europese landbouw-

beleid worden niet anders, zegt Berkhout. 'Voedselzekerheid, klimaat en plattelandsbeleid blijven speerpunten van beleid. Wat echt anders is, is dat met de huidige voorstellen de scheiding tussen de eerste en tweede pijler van het GLB wordt doorbroken. Geld in de eerste pijler was voor het ondersteunen van de voedselproductie, via de tweede pijler kregen boeren steun voor publieke diensten, voor dierenwelzijn, natuur en landschap. Nu wordt dat meer verknoopt.' De huidige voorstellen benadrukken volgens Berkhout dat landbouw publieke goederen levert. Zo stelt de Europese Commissie voor dat dertig procent van de betalingen aan bedrijven in de eerste pijler afhankelijk wordt van randvoorwaarden op het gebied van natuur

en milieu. Berkhout: 'Op het gebied van milieu, dierenwelzijn en volks- en dier- en plantgezondheid was het in de eerste pijler al zo dat een bedrijf pas de volledige toeslag ontving als werd voldaan aan Europese beheereisen. Dat systeem met maatschappelijke randvoorwaarden wordt aangeduid als *cross compliance*. De huidige voorstellen gaan feitelijk een stap verder, door boeren via de eerste pijler te belonen voor andere diensten dan voedselproductie.' Op zich heeft Berkhout geen bezwaar boeren voor vergroening te belonen. 'Maar houd voedselproductie en vergroening nou gescheiden. In Flevoland bijvoorbeeld, daar moet volgens de huidige voorstellen voor de eerste pijler zeven procent van iedere akker ecologisch beheerd gaan worden. Laat ze daar nou ongestoord graan produceren en leg daarnaast het Oosterveld aan, dat de Oostervaardersplassen bij Almere verbindt met het Horsterwold bij Zeewolde. Daar hebben we met z'n allen meer aan.' Als je wilt dat milieudoelstellingen gehaald



Het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid gaat op de schop. Het komende jaar moeten de grote beslissingen worden genomen. Onderzoekers zijn sceptisch over de te verwachten resultaten.

worden, moet je ze handhaven, stelt Berkhout. En dus niet via het GLB het falen van handhaving gaan afdekken.

Toeters en bellen

De neiging om maar van alles aan het landbouwbeleid te verbinden bestaat al jaren, zegt Berkhout. 'Dat gebeurt alleen maar omdat daar die grote pot met geld staat. Bouw liever die pot geld af dan er allemaal toeters en bellen aan te hangen om de uitgaven te verantwoorden. Nu moeten bijvoorbeeld ook toeslagen binnen Europa gelijk worden verdeeld. Ja, de verschillen tussen landen zijn groot, maar de Ausgangssituatie was ook anders. Waarom moeten de Roemenen via het GLB meer geld krijgen? Je kunt de Roemenen ook compenseren via structuurfondsen, en zo zorgen dat de landbouw op orde komt.'

Laat die steun dan gewoon lopen via die tweede pijler, zegt Berkhout, die is daarvoor bedoeld. Die steun varieert van investerings-

steun en milieuovereenkomsten tot subsidies voor recreatie bij de boer. 'Mensen die met gelden uit die tweede pijler werken zijn enthousiast over wat ze ermee bereiken, ook al is het systeem ingewikkeld. Het effect van de subsidiemaatregelen is nog lastig hard te maken, maar het is er wel. In zijn algemeenheid kun je zeggen dat de toestand niet achteruit gaat, en dat is ook een effect. De natuur wordt er ook niet slechter van.' Desondanks zet ze vraagtekens bij deze geldstroom in het GLB. 'Het is maar de vraag of die gelden wel via het GLB zouden moeten lopen. Dat kan ook direct via lidstaten. Lidstaten ondersteunen hun boeren nu ook al.'

Vergroening

Vindt Berkhout de aangekondigde hervormingen niet de goede kant op gaan, haar collega Anne van Doorn van Alterra, onderdeel van Wageningen UR, denkt dat het niet anders kan. 'De vergroening van het landbouwbeleid

moet de Europese uitgaven aan landbouw legitimeren. De sector moet kunnen verantwoorden waarom er publiek geld nodig is, waar dat aan wordt uitgegeven en of dat aan de verwachtingen van het publiek voldoet. Vergroening is misschien een holle term en een modekreet, maar EU-burgers vragen erom.' Zo gaven Europeanen in de consultatieronde in 2010 aan dat het EU-landbouwbeleid de boeren niet alleen moet helpen om voedsel te produceren, maar hen ook voor publieke goederen en diensten moet betalen. En ze willen bescherming van natuurlijke rijkdommen en landschappen, aandacht voor aanpassingen aan klimaatveranderingen en dat plattelandsgemeenschappen leefbaar blijven. 'Daarnaast moet alle EU-beleid ook gewoon aan de EU duurzaamheidsstrategie voldoen', aldus Van Doorn.

Dat de geldstroom voor natuur, milieu en landschap via boeren loopt vindt ze niet zo gek. 'Meer dan de helft van het land is van boeren. Als je iets aan duurzaamheid en groen wilt doen in het landelijk gebied, zijn zij toch het eerste aanspreekpunt. Zo geef je boeren een rol als verantwoord beheerder van ons landelijk gebied in plaats van alleen als voedselproducent.' De aandacht voor klimaat, natuur en milieu is terug te zien in de drie vergroeningsmaatregelen die worden voorgesteld in de eerste pijler: behoud van permanent grasland, zeven procent van de landbouwgrond bestemmen voor ecologisch doeleinden (in EU-jargon *ecological focus areas*, afgekort tot efa's) en meer gewasdiversiteit. Van Doorn vraagt zich bij deze laatste maatregel af wat het nut zal zijn. De eerste twee maatregelen kunnen volgens haar wel nut hebben, al somt ze een hele rij mitsen en maren op; van goed beheer van de stukjes grond voor natuur en aansluiting op elkaar tot aandacht voor streekeigen en maatwerk voor de regio. 'In Flevoland kun je door aan te haken op bestaande initiatieven voor functionele agrobiodiversiteit en via de inkomenssteun in de eerste pijler best een slag maken. Rond Winterswijk heb je meer aan maatregelen die het landschap kunnen versterken. Het kan per regio verschillen wat het meeste effect heeft en dus interessant is.' Voor de algemene agrarische biodiversiteit zijn de maatregelen goed; de efa's helpen met de zogenoemde groene dooradering van landbouwgebieden. 'Maar veel Natura 2000-soorten help je er niet mee. Ook weidevogels schieten er weinig mee op. Die hebben een veel specifiekere beheer nodig en een veel groter areaal.'

Het Europese landbouwbeleid door de jaren heen

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) vindt zijn oorsprong in het Verdrag van Rome van 1957. In het oprichtingsverdrag van de Europese Economische Gemeenschap wordt vastgelegd dat de zes leden, waaronder Nederland, een gemeenschappelijk landbouwbeleid gaan voeren. Met als doel een hogere landbouwproductiviteit, voedselzekerheid, rechtvaardige inkomens voor boeren en redelijke prijzen voor consumenten.

In de jaren tachtig leiden voortdurende overschotten tot wijnplassen en boterbergen. In reactie daarop komen er productiebeperkingen, zoals in 1983 de melkquota. Ook groeit de aandacht voor milieuvriendelijk produceren. Onder landbouwcommissaris Mac Sharry wordt daarom in 1992 het stelsel van garantieprijzen deels vervangen door directe inkomenssteun, waarbij boeren meer rekening moeten gaan houden met de prioriteiten van de samenleving. In 2003 wordt dit systeem van inkomenssteun onder leiding van Fischler verder doorgevoerd.

Verdere veranderingen in het GLB waren nodig door **kritiek van de Wereldhandelsorganisatie** (WHO), vertelt econoom Roel Jongeneel van het LEI, onderdeel van Wageningen UR. 'Vooral de WHO had kritiek op de eerdere koppeling van toeslagen aan productie. Want deze landbouwsubsidies zorgden voor extra aanbod op de wereldmarkt waardoor de prijzen inzaken. De dumprijzen verstoorden de Afrikaanse agrarische markt, waardoor ze geen eigenstandige landbouw konden ontwikkelen. Er was, kortom, geen *level playing field*.'

Om aan de kritiek tegemoet te komen werden vanaf 2003 de directe betalingen niet langer gekoppeld aan productie. Uitgangspunt werd de historische productie. De **ontkoppeling** van productie en toeslag was hierdoor al bijna praktijk, aldus Jongeneel. 'Of een boer veel produceerde of zijn grond braak liet liggen maakte niets uit voor zijn toeslag.' De grote verandering voor de Nederlandse boeren is dat men nu van een betaling per bedrijf wil overstappen naar een toeslag per hectare. Jongeneel: 'De ene boer kan daarbij winnen en de andere fors verliezen'.

De WHO is nu tevreden: ze zien de huidige voorstellen volgens Jongeneel niet als kunstmatige verstoring van de wereldmarkt. 'Europese landen mogen van de WHO wel beleid voeren op landbouwgebied en afspreken de landbouw te ondersteunen. Voor beperkende maatregelen op bijvoorbeeld milieugebied mogen ze boeren wel betalen.' En die kant gaat het dan ook op met het GLB na 2013.



Het Europese landbouwbeleid wordt ingewikkelder, denkt Petra Berkhout. En 'hoe ingewikkelder het beleid hoe minder je ermee bereikt'.

In de huidige voorstellen kun je dan beter voor boeren in een weidevogelgebied de *cross compliance* verhogen, de randvoorwaarden waar boeren aan moeten voldoen voor toeslagen uit de eerste pijler. 'Boeren zullen een rekensom gaan maken: of de kosten van maatregelen die ze voor de weidevogelbescherming moeten nemen opwegen tegen de inkomens-toeslag die ze zouden kunnen krijgen.' Je zou ook kunnen overwegen boeren in gebieden met productiehandicaps extra inkomenssteun te geven, suggereert Van Doorn. 'En dat kan ook voor weidevogelbeheer.'

Alle beetjes helpen

Of zeven procent grond verplicht ecologisch beheren genoeg is ligt aan je ambities, stelt

Van Doorn realistisch. 'De Nederlandse landbouw is zo intensief, er wordt zoveel mest gebruikt, dat elk klein beetje minder al goed is.' Ze pleit wel voor ruimtelijke samenhang. 'Als je boerencollectieven die aan agrarisch natuurbeheer doen kunt koppelen aan de zeven procent ecologische aandachtsgebieden, dan ontstaat ruimtelijke samenhang, waar natuur zowel binnen als buiten de EHS wat aan heeft.' Voor haar collega Berkhout blijft het gerommel in de marge. 'Duitse studies hebben het zevenprocentstelsel al afgebrand. Als je dan geeft om natuur en milieu, gooi dat GLB-geld dan bij de EHS.'

Het systeem van efa's vraagt ook weer om controle en monitoring en zorgt zo voor extra bureaucratie, tekent econoom Roel Jongeneel

van het LEI aan: 'Nieuwe lidstaten met een extensieve productie zullen daar weinig zin in hebben. Vergroening is meer een issue voor een land als Nederland. Ruimte voor nationale invulling kan een oplossing bieden. Het bedrag dat wordt gegeven moet dan wel de staatssteuntoets doorstaan: het bedrag moet echt een onkostenvergoeding zijn.'

Het Nederlandse kabinet ziet vergroening niet alleen in zichtbaar groen, zoals de efa's, maar ook in duurzaamheid. Van Doorn is daar wel voor. 'Als je niet mindert met fosfaat, krijg je alleen maar groen met brandnetels. Je moet dus zowel verduurzamen als vergroenen. Maar waar ik bang voor ben is dat straks intensieve varkenshouderijen met GLB-geld luchtwassers gaan kopen. Dan gaat het volgens mij scheef. Het GLB moet er zijn voor grondgebonden landbouw.'

Niet eenvoudiger

Al met al maken de voorstellen het GLB niet eenvoudiger en transparanter, zoals de bedoeling was. Berkhout: 'Jaren geleden zei iemand me: hoe ingewikkelder het beleidsinstrument, hoe minder effectief, hoe minder je ermee bereikt. En ik kom steeds meer tot de conclusie dat dit waar is.'

De Europese Commissie laat volgens Berkhout ook de kans liggen om de directe landbouwsteun over de hele linie af te gaan bouwen, waar ze voorstander van zou zijn. 'Ik zou alleen nog wel willen pleiten voor het instellen van marktinstrumenten om bij noodsituaties in te kunnen grijpen. Zoals verzekeringen of opslag van landbouwgoederen. Wat je verder moet blijven houden is steun voor gebieden waar hoogproductieve landbouw niet past. Zoals in veenweidegebieden. Niet alles kan natuur worden. Daar is de tweede pijler voor opgetuigd. Die ontwikkeling zie je nu echter niet. De verantwoording voor de besteding van directe inkomenssteun in het GLB wordt nu juist gezocht in steun voor natuur en landschap.'

'En laat Roemenië zich vooral ontwikkelen met geld uit Brussel', vervolgt Berkhout. 'Dan moeten we als Nederland tenminste goed nadenken hoe we onze voorsprong als agrarisch producent houden – en vallen we tenminste niet in slaap.'

Contact: petra.berkhout@wur.nl
070 - 335 81 03
anne.vandoorn@wur.nl
0317 - 48 61 43

'Beloon boeren die in toekomst investeren'

De voorstellen voor het Europese landbouwbeleid vanaf 2014 zijn een goed begin, maar het had best nog een onse meer gemogen. Dat zegt Hans Brand, coördinerend beleidsmedewerker bij het cluster GLB, Directie Europees landbouwbeleid en voedselzekerheid, ministerie EL&I.



Hans Brand: 'Het markt- en prijsbeleid zou veel meer een vangnet moeten worden dat ondernemers ondersteunt in tijden van crisis.'

De grootste verandering zit in de eerste pijler van het GLB, waar het markt- en prijsbeleid en de directe betalingen aan boeren onder vallen. Tevreden over de weg die daar wordt ingeslagen?

'De richting is goed, maar er zouden wat ons betreft meer stappen gezet kunnen worden. In het markt- en prijsbeleid bijvoorbeeld door het verder afbouwen van productiebeperkende maatregelen zoals melkquota en het afschaffen van de exportrestituties. Dat maakt het markt- en prijsbeleid veel meer een publiek vangnet dat ondernemers kan ondersteunen in tijden van crisis; bij uitbraken van dierziekten, bij nieuwe fytosanitaire risico's, of bij grote prijsschommelingen op de wereldmarkt. Want ondernemers moeten zich wat Nederland betreft zoveel mogelijk concentreren op de markt en daar hun inkomen verwerven. Verder wil het kabinet op termijn van inkomenssteun voor alle boeren naar betalingen die de landbouw concurrentiekrachtiger en duurzamer maakt,

en boeren beloont voor prestaties op het gebied van natuur, milieu en landschap of andere maatschappelijke wensen. Met de huidige voorstellen zet de Europese Commissie nu een eerste stap in deze richting.'

Wordt onze landbouw groener van de voorgestelde vergroeningsmaatregelen?

'Dat is maar de vraag. In Nederland zijn twee van de drie maatregelen, gewasdiversificatie op bouwland en instandhouding grasland, al gangbare boerenpraktijk. Over de derde maatregel, dat iedere boer een klein percentage van zijn grond ecologisch beheert, zijn we positiever. Maar om echt wat op te leveren voor klimaat, diversiteit en dierenwelzijn, hebben wij meer maatregelen nodig. Interessant om na te gaan is bijvoorbeeld of private certificeringen, die vaak bovenwettelijke eisen bevatten, net als gecertificeerde biologische bedrijven makkelijker een vergroeningsbetaling kunnen krijgen. Ook is te beredeneren dat

wie al aan agrarisch natuurbeheer doet, al groener produceert. Voor hen zou bijvoorbeeld een bewijs van deelname voldoende moeten kunnen zijn voor een vergroeningsbetaling. Zo komt het geld terecht bij ondernemers die in hun eigen en in onze toekomst investeren, en stimuleer je anderen dit ook te doen. In de tweede pijler van het GLB, het plattelandsbeleid, willen we graag nog meer ruimte voor ondersteuning van investeringen en innovaties die de Nederlandse landbouw duurzamer en concurrentiekrachtiger maken. Ondernemers staan immers voor grote uitdagingen als een steeds opener Europese markt en aanpassingen aan de gevolgen van klimaatverandering.'

Gesnoeid wordt er niet in het GLB-budget, het blijft een derde van de EU-begroting.

'Door de uitdagingen op het gebied van landbouw, de kwaliteit en vitaliteit in het landelijk gebied en de wereldwijde voedselzekerheid, is het goed dat er voldoende geld beschikbaar blijft voor landbouwbeleid. Europa moet niet minder gaan produceren; wel met minder inputs en meer zorg voor de kwaliteit van de omgeving. En naarmate de sector dat beter kan laten zien, zal ook het draagvlak voor het landbouwbeleid toenemen.'

Wordt de uitvoering eenvoudiger, zoals de bedoeling was?

'Zoals het nu voorligt niet. Vorig jaar hebben we samen met Denemarken in de Landbouwradaad enkele basisprincipes neergelegd om het GLB eenvoudiger en transparanter te maken, die werden onderschreven door 26 lidstaten. Maar het is nog nauwelijks doorgedrongen in de voorstellen. Veel lidstaten delen de zorg dat het niet eenvoudiger maar ingewikkelder lijkt te worden. We gaan dus opnieuw ons best doen voor vereenvoudiging.'

Zijn Wageningse onderzoekers nog een steun in het proces?

'Onderzoekers van onder meer LEI en Alterra doen veel studies voor ons en dat zal, naarmate de onderhandelingen vorderen en de gevolgen helder in beeld gebracht moet worden, alleen maar meer worden. We hebben in de afgelopen periode veel geïnvesteerd in onze relatie met het onderzoek en de onderzoekers zijn nog sneller en deskundiger geworden. De kwaliteit van hun en daarmee ook ons werk is er alleen maar op vooruit gegaan.'

GLB-betaling aan collectief nog lastig

Als collectieven van boeren meer te zeggen krijgen over agrarisch natuurbeheer, leidt dat tot beter beheer. Europa eist voor verstrekking van landbouwsubsidies echter externe controle op bestedingen voor maatschappelijke waarden. Enkele collectieven onderzoeken nu hoe dat in de praktijk handig is te regelen.

In de aansturing van agrarisch natuurbeleid kan veel verbeterd worden. Maatregelen die op afstand gemaakt worden sluiten lang niet altijd aan bij de praktijk. Denk aan het maaiverbod tot half juni om weidevogels te sparen, terwijl in een vroeg voorjaar de vogels eind mei al uitgevlogen kunnen zijn. Of omgekeerd, dat in een laat seizoen het gras al gemaaid mag worden terwijl de vogels er nog rondlopen.

Dit soort situaties zijn te voorkomen door boeren meer te zeggen te geven over het beleid. Binnen het GLB zou dat kunnen door niet iedere boer apart maar collectieven van boeren, vaak verenigingen, te betalen voor hun inspanningen voor natuur en landschap. Dat zou ook administratiekosten kunnen besparen, omdat de overheid dan met één vereniging van doen heeft in plaats van met een aantal boeren. Het kabinet is voorstander van het idee en liet Wageningen UR uitzoeken hoe de collectieven opereren.

Alterra, onderdeel van Wageningen UR, deed onderzoek naar vier goeddraaiende verenigingen voor agrarisch natuurbeheer; in de Noordelijke Friese Wouden, in Waterland in Noord-Holland, in Oost-Groningen en

rondom Winterswijk. De overheid stuurt op doelen, de verenigingen stellen zelf de bijbehorende maatregelen op en wijzen geschikte locaties aan. De maatregelen zijn daardoor afgestemd op de praktijk en op de specifieke natuurwaarden van de streek. Zoals in Waterland maatregelen worden getroffen om de Noordse woelmuis te sparen. Omdat de maatregelen ook in de ogen van de ondernemers zin hebben, is de deelname hoog, en dat verhoogt weer de bijdrage aan de ecologie. Zonder collectieven is het 'veel lastiger hetzelfde te bereiken in agrarisch natuurbeheer', concludeert onderzoeker Raymond Schrijver.

Een aantal collectieven betwijfelt echter of het verstandig is om verantwoordelijk te worden voor de betaling aan leden en de controle van leden. Vaak hebben de verenigingen een schouwcommissie die de uitvoering van de maatregelen goed kan beoordelen en de controle zou kunnen doen. De EU eist echter controles door een externe partij. Als de schouwcommissie dat op zich neemt en ook namens de overheid beslist of boeren wel of geen betaling krijgen, gaat dat ten koste van het onderlinge vertrouwen, denkt Schrijver.

Terwijl juist het onderlinge vertrouwen en de gezamenlijke motivatie van leden van een vereniging belangrijk is voor het succes. 'Collectieve functioneren beter bij minder externe controle en meer vertrouwen', aldus Schrijver.

Zijn collega Wies Vullings deed specifiek onderzoek naar de manier waarop de controle op collectieven georganiseerd zou kunnen worden. 'De gedrevenheid van boeren om aan natuurbeheer te doen is groot', zegt Vullings. 'Het zou slimmer zijn daar gebruik van te maken – waarbij boeren elkaar informeel aanspreken op hun natuurbeheer – dan om die gedrevenheid door al te veel controles van buitenaf te beperken.'

Een oplossing kan zijn het uitgeven van certificaten aan collectieven die bewezen hebben goed werk te doen, waarna minder controle nodig is. De vereniging in de Noordelijke Friese Wouden is volgens Schrijver in gesprek met de Raad voor Accreditatie om een certificeringssysteem op te zetten. En dan moet ook nog duidelijk worden, waarschuwt Vullings, of de tijd en administratie die certificering vergen opwegen tegen de besparing en er geen lastenverschuiving optreedt van het ministerie naar de collectieven.

Contact:

raymond.schrijver@wur.nl
0317 - 48 61 89



Waterland, één van de gebieden met een vereniging voor agrarisch natuurbeheer.

Nieuwe infrastructuur voor beleidsmakers

Sociale media helpen ook de beeldvorming rond het Europese landbouwbeleid vooruit. 'We oogsten expertise, leren betrokkenen beter kennen en kunnen door hun inbreng bijvoorbeeld bijeenkomsten beter vormgeven', vertelt Anne Bruinsma, beleidsmedewerker bij het ministerie van EL&I.

Na de Houtskoolschets in 2008, met de eerste contouren van een nieuw Europees landbouwbeleid, zocht het ministerie van EL&I (toen LNV) naar manieren om de maatschappelijke dialoog vorm te geven. Bruinsma was daar vanaf het begin bij betrokken. 'Het gaat om een vrij fundamentele hervorming en er gaat veel geld in om. Dan is het belangrijk dat het ministerie open en transparant werkt, aanspreekbaar is en kennis van anderen benut', licht ze toe. Daarnaast wilde het ministerie het debat tussen betrokkenen uit de sector stimuleren. Eén van de middelen die Bruinsma inzette was het oprichten en begeleiden van een groep

op de sociale netwerksite LinkedIn. Sinds de start in september 2010 hebben zich zevenhonderd beleidsmedewerkers, onderzoekers, medewerkers van natuur- en milieuorganisaties en boeren als lid gemeld. Vanuit hun kennis en ervaring reageren ze op discussies die anderen aanzwengelen of dragen zelf een nieuw onderwerp voor discussie aan, in reactie op een bijeenkomst of een krantenartikel bijvoorbeeld. De discussies zijn redelijk academisch, geeft Bruinsma toe. 'We bereiken lang niet iedereen die we zouden willen bereiken. Daarom is er ook een website toekomstglb.nl, die is gericht op een breder publiek. Daar is bovendien meer

plek voor documenten, foto's en filmpjes. Maar aan de andere kant heeft discussie met deelnemers die dicht op de wereld van de beleidsmakers zitten als voordeel dat je zonder problemen kunt praten over modulatie of artikel 68.' De input heeft zeker zijn doorwerking, zegt Bruinsma. 'Een thema waaronder allerlei discussies zijn gestart is bijvoorbeeld vergroening. De argumenten en visies hebben we op een gegeven moment geïnventariseerd en als discussiedocument gebruikt in een fase waarin we op het ministerie zelf aan het nadenken waren.'

Informatie: www.linkedin.com, groep Toekomst van het Europees landbouwbeleid
www.toekomstglb.nl
twitter o.a.: #toekomstglb

'Voorstellen nog onvoldoende voor weidevogels'



Het plan om zeven procent van het landbouwareaal te gaan gebruiken voor natuurdoelen gaat de grutto's en andere bedreigde weidevogels niet helpen.

Een goede invulling van het Europese landbouwbeleid na 2013 is essentieel voor het voortbestaan van de bedreigde akker- en weidevogels in Nederland. 'Anders zullen hun aantallen nog verder afnemen', zegt Jules Bos van Plant Research International, onderdeel van Wageningen UR.

Grutto's, kieviten, leeuweriken, patrijzen en geelgorzen kwamen vroeger veelvuldig voor op het Nederlandse platteland. Door de snelle intensivering van de landbouw, vertelt Bos, vonden ze echter steeds minder voedsel en veilige broedplaatsen. In de jaren negentig kwam het agrarisch natuurbeheer op, en namen sommige boeren maatregelen voor vogels. Dat pakte gunstig uit voor de grauwe kiekendief in Noordoost-Groningen, maar zette voor veel andere soorten weinig zoden aan de dijk. Voor een beter agrarisch natuurbeheer zou je in

het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) via de tweede pijler voor plattelandsbeleid meer subsidie kunnen verstrekken voor agrarisch natuurbeheer en minder aan onvoorwaardelijke subsidie in de eerste pijler. Veel boeren krijgen dan een lager inkomen, maar kunnen dat deels terugverdienen met natuurbeheer. Op jaarbasis kan een boer er dan wel tussen de vijf- en achtduizend euro op achteruit gaan, afhankelijk van de regio en het soort bedrijf. Nu gaan er stemmen op voor structurele vergroening van het GLB. Zo is er het voorstel

dat boeren een deel van de inkomenssteun via de eerste pijler nog slechts ontvangen als ze zeven procent van hun bedrijfsoppervlak met rust laten om agrarische natuur te stimuleren. Bij een goede uitwerking biedt dat kansen voor akkervogels, zegt Bos. 'Het kan ruimte bieden om specifieke maatregelen te treffen die per soort en per regio kunnen verschillen. Denk aan het laten staan van onbespoten graanranden rondom akkers en van gewasstoppels in de winter, en het zorgen voor afwisseling van gewassen en voor veldjes met niet-geoogste granen als wintervoedsel.' De zevenprocentmaatregel moet wel gepaard gaan met goede voorschriften en regels, tekent Bos aan. 'Boeren moeten niet elders een stukje bos kunnen aankopen om aan de maatregel te voldoen.' Voor weidevogels biedt het voorstel alleen geen soelaas. 'Alleen investeringen in verzaaid beheer in kansrijke regio's kunnen de achteruitgang van de populaties helpen stoppen.'

Een lichtpuntje is dat de Europese Commissie hecht aan biodiversiteit en daarmee aan de Nederlandse akker- en weidevogels, zegt Bos. 'Voor de biodiversiteit is het essentieel om goede maatregelen te integreren in het toekomstige Europese landbouwbeleid. Het hangt er nu echt om.'

Informatie: WOt-paper 13, WOt-rapport 107, WOt-werkdocument 270
Contact: jules.bos@wur.nl
0317 - 48 05 62

Effecten herverdeling soms fors



Vooraf kalverhouders dreigen grote financiële klappen te krijgen door de nieuwe verdeling van landbouwsubsidies.

De vleeskalversector en zetmeelaardappelboeren zijn het meest gevoelig voor de voorgestelde veranderingen in het systeem van toeslagen van het GLB. Ze lopen het risico tienduizenden euro's per bedrijf per jaar minder te ontvangen, een ongekende achteruitgang.

Vanaf 2014 worden toeslagen niet meer gekoppeld aan bedrijven maar aan hectaren. Vooruitlopend op die wijziging bracht het LEI, onderdeel van Wageningen UR, op verzoek van het ministerie van EL&I, de gevolgen daarvan in kaart voor bedrijven die nu, omgerekend naar hectare, hoge toeslagen ontvangen. Dat zijn voornamelijk bedrijven met vleeskalveren en zetmeelaardappels en intensieve melkveehouderijen. Hoe intensiever, hoe groter, hoe meer effect.

In een toeslagensysteem per hectare komen deze bedrijven gemiddeld veel lager uit dan nu. 'Het bedrag dat wegvalt kan in het ergste geval oplopen tot bijna het hele inkomen', licht Roel Jongeneel van het LEI toe. Dat geldt vooral voor kalverhouders. Maar ook bij zetmeelaardappels en melkveehouderij gaat het om forse reducties tot mogelijk wel dertig

procent. Dat zijn ongekende verschuivingen in de geschiedenis van het GLB, zegt Jongeneel. 'Nooit eerder waren er zulke forse herverdelingseffecten.' Hoeveel bedrijven zullen omvallen, hangt mede af van hoe het nieuwe systeem wordt ingevoerd en van de aanpassingen in markten en productieketens. Je kunt je afvragen hoe economisch gezond een sector is waarin bedrijven zo afhankelijk zijn van inkomenssteun uit Brussel. Toch is nu vooral de vraag hoe je de nieuwe maatregelen, gezien hun effecten, gaat invoeren. 'De huidige voorstellen geven aanleiding om invoering te faseren', zegt Jongeneel. 'Bij dit soort effecten zal een aantal bedrijven afvallen. Dat lijkt me onvermijdelijk. Maar ik denk dat er op de markt ook wat gaat gebeuren. Zo kunnen melkveehouders hun stierkalfjes alleen kwijt bij kalverhouderijen. Komt het inkomen van

kalverhouders onder druk, dan kunnen ze minder of geen kalfjes meer opkopen en zakt de prijs in. Daarnaast kunnen ze hun kalfsvlees iets duurder maken. Dat vergroot aan twee kanten hun marge, waardoor veel meer bedrijven zullen overleven.'

Als wordt besloten tot een geleidelijke overgang, dan adviseren de onderzoekers om besluiten niet per sector te nemen maar landbouwbreed. Want veranderingen in de ene sector kunnen de markten in andere sectoren beïnvloeden, bijvoorbeeld doordat boeren omschakelen van zetmeel- naar consumptie-aardappelen of naar uien. Ze doen in het rapport ook enkele aanbevelingen voor criteria voor overgangsmaatregelen en voor door Nederland te treffen flankerende maatregelen. Maar het is aan de politiek de afwegingen te maken.

Informatie:
Contact:

LEI-rapport 2011-062
roel.jongeneel@wur.nl
070 - 335 81 76

Binnen EU blijft herverdeling beperkt

Als de laatste voorstellen van de Europese Commissie voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) worden uitgevoerd, gaan de oude lidstaten, waaronder Nederland, minder landbouwsubsidie ontvangen en de nieuwe lidstaten iets meer. Maar de herverdeling blijft beperkt.

Een belangrijk onderdeel van de voorstellen die in oktober werden gepresenteerd, is dat boeren niet langer toeslagen gerelateerd aan productie krijgen maar gekoppeld aan aantal hectares. Landen die gewend waren aan een relatief hoge toeslag omgerekend naar hectares, krijgen vanaf 2014 wat minder; landen die gemiddeld minder ontvingen, krijgen straks iets meer. Per saldo zal er dan in totaal over de periode 2014-2020 6,4 miljard euro verschuiven van de oude naar de nieuwe lidstaten, ofwel 917 miljoen per jaar. Dat is een beperkte herverdeling van slechts een paar procent van het totale toeslagenbudget van het GLB, zo'n 43 miljard per jaar. Dat berekende GLB-coördinator Roel Jongeneel van het LEI, onderdeel van Wageningen UR. Los van de nieuwe hectaretoeslag stelt de Europese Commissie maatregelen voor om het beleid te vergroenen, de maximale steun per bedrijf af te toppen en



'Landen als Duitsland, Italië en Frankrijk houden verdere hervorming tegen.'

meer steun te geven aan jonge of kleine boeren. Dit heeft echter beperkt invloed op de verdeling van middelen.

Minder

Nederland krijgt nu een gemiddelde hectaretoeslag van 450 euro, fors meer dan het EU-gemiddelde van 290 euro per hectare. De komende jaren gaat Nederland waarschijnlijk jaarlijks 55 miljoen minder ontvangen en komt daarmee uit op een totale korting van 388 miljoen euro. Italië, Frankrijk en Duitsland

worden het meest gekort en leveren elk meer dan 1 miljard in. Grote ontvangers worden de nieuwe lidstaten Roemenië en Bulgarije, maar ook Polen en Portugal krijgen wat meer. Het door de crisis zwaar getroffen Griekenland kreeg altijd een hoog bedrag per hectare, maar gaat er met de huidige voorstellen bijna 150 miljoen per jaar op achteruit. Binnen lidstaten vindt ook een belangrijke herverdeling plaats. Intensieve sectoren, zoals in Nederland een deel van de melkveehouderij, aardappelzetmeeltelers en de vleeskalversector, ontvingen hoge toeslagen en krijgen straks duidelijk minder (zie ook pagina 9). Extensieve sectoren, zoals veel akkerbouwbedrijven maar ook de extensieve melkveehouderij elders in de Europese Unie, gaan er op vooruit. De intensieve veehouderij zal weinig merken van de wijziging; deze sector krijgt sowieso weinig EU-subsidie. Er blijven dus tussen landen flinke verschillen in ontvangen bedragen per hectare bestaan als de voorstellen worden doorgevoerd, concludeert Jongeneel. Afgezet tegen de eerdere ambitie van de Europese Commissie om het landbouwbeleid te hervormen, blijft de herverdeling beperkt. Jongeneel: 'De mogelijke politieke oorzaak hiervan is dat landen als Duitsland, Italië en Frankrijk een verdere hervorming tegenhouden. Bij een echte hervorming zouden ze nog meer moeten inleveren, en dat willen ze hun boeren niet aandoen in deze eurocrisis.'



Contact:

roel.jongeneel@wur.nl
070 - 335 81 76

Waarom Brussel wil weten hoe breed een Hollandse sloot is

Henk Janssen en Marcel Meijer van Alterra, onderdeel van Wageningen UR, zoeken naar de zwakke plekken in kaarten waarop de Europese landbouwsubsidies worden gebaseerd. Slechte kaarten zijn duur, leggen de onderzoekers uit. Duur voor boeren die er subsidie door mislopen, of duur voor de Nederlandse overheid die een miljoenenboete van Brussel riskeert als de kaarten niet kloppen.

In 2007 leidde een inspectie van de Europese Unie op de verstrekte landbouwsubsidies en het door Nederland gehanteerde referentiesysteem tot discussie over de Nederlandse sloot. In het systeem dat Nederland toen gebruikte, stonden de sloten als lijnen op de kaart. Bij het berekenen van perceelsoppervlaktes telde de sloot daarom mee. Ten onrechte, vond de EU, want in sloten groeien geen suikerbieten. Er moesten nieuwe kaarten komen waarop sloten, houtwallen en andere landschapselementen uit de subsidiabele oppervlakte waren verwijderd. Alleen het oppervlak dat gebruikt kan worden voor teelt komt sindsdien in aanmerking voor subsidie. Als het systeem waarmee Nederland de toegekende subsidies controleert niet in orde is kan de Europese Unie bovendien boetes uitdelen. Meijer: 'Dat kan in theorie in de papieren lopen. De boete is vijf procent van de uitgekeerde subsidies aan een land, en tien procent als de fouten niet hersteld worden. Voor Nederland betekent dat vijftig tot honderd miljoen euro.'

In 2008 leverde het Kadaster daarom een compleet nieuwe set referentiekaarten op, waarin het subsidiabele oppervlak volgens de regels is aangegeven. De Europese Unie blij, maar een deel van de boeren niet. Meijer: 'Elke meter die een perceel kleiner wordt, kost een boer een paar euro.' Want hoewel de regels duidelijk lijken, zijn ze dat in de praktijk niet altijd. Janssen: 'Het maakt uit wanneer je de sloten opmeet. In het voorjaar als de sloten net zijn gedregd, of in het najaar als de koeien de kanten hebben uitgetrapt.'

De onderzoekers zijn in gesprek met Dienst Regelingen, boerenorganisatie ZLTO en fabrikanten van geo-apparatuur om te zien of er mogelijkheden zijn om boeren zelf meer invloed te geven op de metingen van hun areaal. Janssen: 'Boeren hebben steeds meer GPS-apparatuur op hun machines, en dat zal in de toekomst alleen maar toenemen. Ze hebben



Sloten tellen sinds 2007 niet mee voor het bepalen van de landbouwsubsidie.

in veel gevallen hun perceelsgegevens dus al.' Volgens Janssen zouden boeren hun gegevens vrijwillig beschikbaar kunnen maken via een online databasesysteem waar ook andere gebruikers toegang toe hebben. De Dienst Regelingen kent al een dergelijk online systeem voor het opgeven van perceelsgrenzen. 'Dat heeft meteen als voordeel dat je de loonwerker precies kunt zeggen welk stuk land hij moet rooien. Het kan nu gebeuren dat de loonwerker het perceel van de buurman oogst omdat hij het tweede hek aan de linkerkant niet had gezien – waar hij moest wezen – en bij het derde hek het land op was gegaan.' Boeren hoeven zich dan ook niet druk te maken over het administratieve proces van de overheid.

De overheid krijgt een betrouwbaar registratiesysteem dat minder inspanningen van ambtenaren vergt en misschien zelfs accurater is. 'Een boer zou zelf aan kunnen geven waar een schuur is gebouwd, zodat je er niet tijdens een *random* controle achter hoeft te komen.' Voorwaarde voor de online database is wel dat er duidelijke protocollen komen, en wellicht gecertificeerde bedrijven die de gegevens aanleveren. 'De techniek is niet het probleem', zegt Janssen, 'het gaat om het systeem eromheen.'

Contact:

henk.janssen@wur.nl
0317 - 48 15 73

‘Gebruik onderhandelingen om Nederlandse problemen op te lossen’

Reflectie

Econoom Jack Peerlings leeft van landbouwsubsidies. Hij bestudeert de Brusselse steun aan de boer al sinds begin jaren negentig. De komende ronde van onderhandelingen zullen geen grote veranderingen in het subsidiebeleid opleveren, verwacht hij. Nederland zou moeten proberen in ruil voor een soepele opstelling wat probleemdossiers op te lossen, zoals het mestvraagstuk.



Jack Peerlings: 'Ik zie de hectaretoeslag en zeven procent land braakleggen voor natuur er niet doorkomen.'

Jack Peerlings, universitair hoofddocent agrarische economie en plattelandsbeleid aan Wageningen University, onderdeel van Wageningen UR:

‘Je hoort vaak dat externe druk de reden is voor de Europese Unie om de landbouwsubsidies aan te passen. De EU zou het landbouwbeleid vergroenen omdat het moeilijker wordt om de subsidies te verantwoorden tegenover handelspartners. Volgens mij is dat onzin. De onderhandelingen in de Wereldhandelsorganisatie liggen zo goed als stil, en in tijden van economische crisis staat vrijhandel juist onder druk. Er is

nauwelijks externe druk op Europa. Wie wil voorspellen hoe de onderhandelingen eindigen kan beter kijken naar het interne krachtenveld in Europa. Daar zie je twee trends die al jaren dezelfde kant op wijzen. Het belang van de landbouw neemt relatief af, en de natuur en milieulobby wordt juist sterker. Daar komt nu een derde belangrijke factor bij: de economische crisis. De voorstellen die er nu liggen zijn dat het beleid vergroend moet worden, en dat het budget niet meer groeit. Dat laatste komt in feite neer op krimp, want door inflatie wordt het budget elk jaar minder waard. Dat past in de lijn die al sinds de jaren tachtig wordt

gevoerd, en waarbij de steun langzaam wordt afgebouwd.

Onderhandelingen over wijzigingen zijn altijd complex, er spelen veel belangen door elkaar. Het resultaat is meestal geen wereldschokkende wijziging. Ik verwacht daarom ook niet dat de zogenaamde *flat rate* er komt. Daarbij zou elke boer een standaardbedrag krijgen per hectare. Dat levert binnen Europa grote verschuivingen op, en binnen landen. In Nederland zou het bijvoorbeeld betekenen dat aardappelboeren ineens subsidie krijgen, en dat melkveehouders extra zouden moeten inleveren. Ik zou daar geen economische onderbouwing voor kunnen verzinnen. Ook het voorstel om zeven procent van het areaal te reserveren als *ecological focus areas* – land braakleggen voor natuur – ligt onder vuur, en zie ik er niet doorkomen.

Wat ik eerder zie gebeuren is dat de ministers van financiën verdere bezuiniging zullen afdwingen. Voor Nederland zou dat geen ramp zijn. Wij hebben vier grote sectoren, de tuinbouw, varkens- en kippenhouderij, en melkveehouderij. De eerste drie krijgen geen subsidie. De melkveehouderij wel, maar die is superconcurrerend. Als de subsidies worden verlaagd zal dat er echt niet toe leiden dat die melkveehouders uit Nederland vertrekken. Integendeel, het zorgt er eerder voor dat ze wat concurrenten uit de markt duwen. De Nederlandse regering heeft daarom bij de afgelopen onderhandelingen over de landbouwsubsidies vooral ingezet op verlaging ervan. Ik ben geen diplomaat, maar ik zou de Nederlandse delegatie in Brussel graag ter overweging meegeven het eens over een andere boeg te gooien. Kijk eens in de kast met probleemdossiers van Nederland en probeer in ruil voor een soepele opstelling over het budget een paar van die dossiers op te lossen.

Denk aan het mestdossier. Nederland probeert al een poos om gezuiverde mest van dierlijke oorsprong erkend te krijgen als vorm van kunstmest. Als dat wordt toegestaan biedt dat mogelijkheden voor de Nederlandse veehouderij om op een nieuwe manier het mestoverschot weg te werken. Brussel houdt dat tot nu toe tegen. Als je een paar van dat soort blokkades kunt wegnemen, verdien je denk ik meer dan je kunt besparen door te blijven hameren op verlaging van het totaalbudget voor de Europese landbouw.’