

Wot-paper 13, December 2011

Achtergronden van deze paper zijn te vinden in Wot-werkdocument 270: Bos, J.F.F.P., M.J.W. Smits, R.A.M. Schrijver & R.W. van der Meer (2011). Gebiedsstudies naar effecten van vergroening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid op bedrijfseconomie en inpassing van agrarisch natuurbeheer.

ISSN 1879-4688

© 2011

Plant Research International (PRI) Wageningen UR
Postbus 616, 6700 AP Wageningen (Tel: 0317 48 60 01)
LEI Wageningen UR
Postbus 29703, 2502 LS Den Haag (Tel: 070 335 83 30)
Alterra Wageningen UR
Postbus 47, 6700 AA Wageningen (Tel: 0317 48 07 00)

Vergroening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Scenarioberekeningen over inpassing van agrarisch natuurbeheer en effecten op bedrijfseconomie

Jules F.F.P. Bos PRI Wageningen UR (jules.bos@wur.nl)
Marie-José W. Smits LEI Wageningen UR (marie-jose.smits@wur.nl)
Raymond A.M. Schrijver Alterra Wageningen UR (raymond.schrijver@wur.nl)
Ruud W. van der Meer LEI Wageningen UR (ruud.vandermeer@wur.nl)

In 2013 eindigt de huidige budgetperiode van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Dat betekent dat structurele aanpassingen binnen het GLB gemaakt kunnen worden. De discussies rondom mogelijke aanpassingen van het GLB zijn in volle gang. Daarbij wordt onder andere de vraag gesteld op welke wijze publieke doelen beter verankerd kunnen worden binnen het GLB door een vergroening daarvan. In deze paper gaan we wat betreft publieke doelen vooral in op weide- en akkervogelbeheer. Om inzicht te krijgen in de inkomensgevolgen van meer aandacht voor weide- en akkervogelbeheer binnen de agrarische bedrijfsvoering zijn berekeningen uitgevoerd bij verschillende GLB-scenario's. Er zijn scenario's doorgerekend voor de melkveehouderij in Laag Holland en Zevenwouden en voor de akkerbouw in de Veenkoloniën en Zuid-Limburg. De resultaten van onze studie vormen een bijdrage aan de discussie over vermaatschappelijking van het GLB.

Gemeenschappelijk landbouwbeleid, landbouw en biodiversiteit

Intensivering en schaalvergroting van de landbouw hebben op Europese schaal geleid tot een afname van populaties van boerenlandvogels. De afname heeft zich in een tijdsbestek van enkele decennia voltrokken en is voor sommige soorten dramatisch. Aansprekende Nederlandse voorbeelden zijn grutto (-50% sinds 1980), patrijs (-70%), veldleeuwerik (-90%) en ortolaan (uitgestorven sinds 1994). Het veruit belangrijkste probleem van de Nederlandse weidevogels is de te lage overleving van opgroeiende kuikens. Om deze overleving te vergroten is voldoende oppervlakte aan goed 'kuikenland' nodig. Daarbij gaat het niet alleen om een voldoende groot oppervlakte aan laat maailand, maar zijn structuur van het grasland, insectenrijkdom en hoogte van het waterpeil minstens zo belangrijk. Akkervogels hebben 's zomers te kampen met een tekort aan veilige nestgelegenheid en insectenrijke habitats en 's winters met een tekort aan zadenrijke habitats.



Door hun verbondenheid met landbouw is het lot van boerenlandvogels nauw gerelateerd aan de effecten van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), dat lange tijd een van de drijvende krachten was achter het proces van intensivering en schaalvergroting. Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw is het GLB geleidelijk aan hervormd. Zo werden productiebeperkingen ingevoerd om een rem te zetten op inmiddels ontstane overschotten en kwam er meer aandacht voor milieuvriendelijk produceren. Ondanks de doorgevoerde hervormingen vormt op Europese schaal intensivering en schaalvergroting van de landbouw nog steeds de grootste bedreiging voor de daarin aanwezige biodiversiteit.

Bij een evaluatie in 2010 bleken Europese biodiversiteitsdoelen opnieuw niet te zijn gehaald en grotere inspanningen nodig te zijn. Een nieuwe Europese '2050 vision' bepaalt dat de biodiversiteit uiterlijk in 2050 naar behoren moet zijn hersteld en beschermd. Afgeleid van deze '2050 vision' is het hoofddoel in de nieuwe EU-Biodiversiteitsstrategie dat het biodiversiteitsverlies en de achteruitgang van ecosystemendiensten in de Europese Unie uiterlijk in 2020 tot staan moet zijn gebracht en, voor zover haalbaar, ongedaan gemaakt ('2020 headline target'). De Biodiversiteitsstrategie bevat zes prioritaire doelen, waarvan één specifiek gericht is op de landbouw (Target 3): "Het per 2020 maximaliseren van het areaal landbouw met biodiversiteitsgerelateerde maatregelen, gericht op veiligstelling van biodiversiteitsbehoud en de totstandkoming van een meetbare verbetering in de beschermingsstatus ten opzichte van de EU2010 Baseline van soorten

en habitats die afhankelijk zijn van of beïnvloed worden door landbouw." Kort gezegd komt dit neer op het vergroten van de bijdrage van landbouw aan behoud en het bevorderen van biodiversiteit. Aan dit doel wordt een aantal acties verbonden, waarvan er hier twee relevant zijn: (1) het vergroten van het aandeel directe betalingen voor publieke goederen in het GLB en (2) een betere afstemming van nationaal en regionaal plattelandsontwikkelingsbeleid op behoud en bescherming van biodiversiteit.

Tegen deze achtergrond is in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving een studie uitgevoerd naar inpassing van weide- en akkervogelbeheer op landbouwbedrijven en naar de bijbehorende inkomensgevolgen bij een vergroening van het GLB. De studie kende een tweeledig doel:

1. Berekenen van de gevolgen van inpassing van weide- en akkervogelbeheer voor inkomens op melkveehouderij- resp. akkerbouwbedrijven onder verschillende GLB-scenario's.
2. Analyse van de mate van vergroening van verwachte GLB-hervormingen door in kaart te brengen in hoeverre van de voorgenomen hervormingen een stimulans uitgaat voor agrarisch natuurbeheer.

Hoe de vergroening van het GLB concreet ingevuld zou gaan worden, was tijdens de uitvoering van de studie nog niet precies bekend. Hierdoor wijken de gehanteerde scenario's en rekenvarianten op onderdelen af van de wetgevende voorstellen zoals die in oktober 2011 bekend zijn gemaakt. Verderop zal op de belangrijkste verschillen worden ingegaan.



Bij de Patrijs is de kulkenoverleving cruciaal voor het voortbestaan van populaties.



De Veldleeuwerik is vanouds een broedvogel van graslanden en akkers, maar door intensivering van graslandgebruik is het huidige voorkomen goeddeels beperkt tot akkerbouwlandschappen.



Aanpak

Vertrekpunt vormden berekeningen op bedrijfsniveau voor in bepaalde regio's gesitueerde representatieve landbouwbedrijven. De sectoren en regio's die in beschouwing zijn genomen, zijn de melkveehouderij in Laag Holland (Noord-Holland) en Zevenwouden (Friesland) en de akkerbouw in de Veenkoloniën (Groningen) en het Heuvelland (Limburg). Voor het representatieve bedrijf in iedere regio zijn de bedrijfseconomische gevolgen van twee GLB-scenario's doorgerekend, met daarbinnen een aantal varianten. Het eerste GLB-scenario beschrijft het GLB zoals dat momenteel van kracht is (Huidig GLB). Het tweede GLB-scenario is het 'Post-2013 GLB' conform de tijdens de uitvoering van de studie bekende contouren daarvan. Daarbij is uitgegaan van een generieke hectaretoeslag (basispremie) en een vergroende eerste pijler (voorwaardelijke vergroeningspremie). De basispremie is in deze studie vastgesteld op € 340 per ha. De vergroening van de eerste pijler is vormgegeven door een vergroeningspremie van € 100 per ha op voorwaarde van ecologische maatregelen op een deel van het bedrijfsareaal. Voor de melkveehouderij is dit vertaald naar permanent grasland en het extensief beheer van randen langs sloten op 5% van het bedrijfsareaal, voor de akkerbouw naar ecologische braaklegging op 2% van het bedrijfsareaal.

Voor de representatieve bedrijven in elke regio zijn drie varianten onderscheiden. Ze verschillen alleen wat betreft de betekenis van agrarisch natuurbeheer binnen de bedrijfsvoering. Het gaat om een variant zonder agrarisch natuurbeheer (Bedrijf A) en twee varianten met een lage (Bedrijf B) respectievelijk hoge (Bedrijf C) intensiteit van het agrarisch natuurbeheer. De laag-intensieve variant voor de melkveehouderij is gedefinieerd op basis van het huidige gebiedsgemiddelde weidevogelbeheer in de desbetreffende gebieden.

Kanttekening is wel dat dit onvoldoende is om de achteruitgang van de grutto tot stilstand te brengen. De hoog-intensieve variant gaat uit van wat wel voldoende is om de achteruitgang van de weidevogelpopulatie tot stilstand te brengen. Maatregelpakketten voor de akkerbouwbedrijven zijn vastgesteld op basis van een eerdere literatuurstudie. De maatregelen betreffen onder meer akkerranden, vervanging van regionaal dominerende gewassen door (zomer)granen en de teelt van wintervoedselgewassen. De lage maatregelintensiteit veronderstelt een landelijke 'uitrol' van deze maatregelen in alle akkerbouwgebieden, de hoge een uitrol in kerngebieden van akkervogels.

In de berekeningen is aangenomen dat de (bovenwettelijke) vogelmaatregelen op de Bedrijven B en C via de tweede pijler van het GLB worden vergoed, ten koste van betalingen uit de eerste pijler. Op de Bedrijven B en C blijven totale GLB-inkomsten dus gelijk aan die van Bedrijf A, maar met een andere verdeling over eerste en tweede pijler.

Voor de melkveehouderij zijn de bedrijfseconomische gevolgen van de scenario's in kaart gebracht door verschillen in bedrijfseconomisch resultaat te berekenen, gedefinieerd als inkomsten minus vaste en variabele kosten. De berekeningen zijn uitgevoerd met het LP-model FIONA, dat bedrijfseconomische resultaten binnen opgelegde randvoorwaarden (waaronder uitgestelde maaidata) maximaliseert. Voor de akkerbouw zijn bedrijfseconomische gevolgen berekend in spreadsheets aan de hand van de in de diverse scenario's gerealiseerde saldi (financiële opbrengsten minus toegerekende kosten).

Resultaten melkveehouderij

Verondersteld wordt dat Bedrijf A in Laag Holland niet aan weidevogelbeheer doet. Het bedrijf ontvangt dan ook geen geld uit de tweede pijler. In het Post-2013 GLB-scenario is een vergroeningspremie ingevoerd, voor permanent grasland en slootranden. Hiervoor worden kosten gemaakt (€ 2326), maar deze zijn lager dan de premie (€ 4560).

Bedrijf B in Laag Holland doet aan laag-intensief weidevogelbeheer. Omdat het budget voor weidevogelbeheer ten koste gaat van geld uit de eerste pijler en er wel kosten gemaakt worden voor weidevogelbeheer, is de arbeidsopbrengst van Bedrijf B lager dan voor Bedrijf A. Dit geldt zowel voor het Huidig GLB als het Post-2013 GLB-scenario. Echter, voor Bedrijf B zijn de kosten beperkt (€ 601 voor Huidig GLB; zie Tabel 1).

Bedrijf C in Laag Holland doet aan hoog-intensief weidevogelbeheer. Bedrijf C ontvangt € 8144 uit de tweede pijler, maar moet daarvoor een vergelijkbaar bedrag uit de eerste pijler inleveren. Bovendien worden onkosten gemaakt voor het weidevogelbeheer. De arbeidsopbrengst daalt daarom in vergelijking met Bedrijf A. In het post-2013 GLB-scenario wordt dit deels goed gemaakt, met name dankzij de vergroeningspremie.

In Zevenwouden zijn de opbrengsten in verhouding hoger dan in Laag Holland (Tabel 1). Zevenwouden kent relatief grote, productieve bedrijven. Ook de vergoedingen uit de eerste pijler

zijn relatief hoog, omdat deze gebaseerd zijn op productie in het verleden. De vergroeningspremie is eveneens hoger, omdat die gebaseerd is op het aantal hectares per bedrijf. Ondanks de hogere vergroeningspremie, gaat men in Zevenwouden bij een Post-2013 GLB-scenario erop achteruit in vergelijking met Huidig GLB, terwijl men er in Laag Holland op vooruit gaat. Dit heeft alles te maken met de relatief hoge inkomsten uit de eerste pijler in Zevenwouden nu, terwijl in het Post-2013 GLB-scenario is uitgegaan van één landelijke hectarepremie.

Resultaten akkerbouw

Zouden 'alle' Veenkoloniale akkerbouwbedrijven een ontwikkeling doormaken van een situatie zonder agrarisch natuurbeheer (volgens Bedrijf A) naar een situatie met laag-intensief agrarisch natuurbeheer (Bedrijf B), dan bedraagt de afname van het saldo circa € 10.000 onder Huidig GLB en € 7.600 onder Post-2013 GLB (Tabel 2). Bij eenzelfde ontwikkeling van de akkerbouw in Zuid-Limburg bedraagt de saldoafname € 7.700 onder Huidig GLB en € 6.100 onder Post-2013 GLB. Saldodalingen bij een volledige regionale overgang van Bedrijf A naar Bedrijf C bedragen circa € 18.000 in de Veenkoloniën en € 15.000 in Zuid-Limburg. De saldodalingen worden veroorzaakt door (1) een afname van het productief areaal en dus ook van de fysieke landbouwproductie en (2) de compensatie van vogelmaatregelen via de tweede pijler ten koste van de eerste pijler. In beide akkerbouwregio's zijn de saldodalingen ten gevolge van

Tabel 1: Financiële effecten van weidevogelmaatregelen op bedrijfsniveau in Laag Holland en Zevenwouden onder Huidig GLB en het Post-2013 GLB volgens de aannames in deze studie. Alle bedragen in €.

	Bedrijf A (Geen agrarisch natuurbeheer)		Bedrijf B (Laag-intensief agrarisch natuurbeheer)		Bedrijf C (Hoog-intensief agrarisch natuurbeheer)	
	Huidig GLB	Post-2013 GLB	Huidig GLB	Post-2013 GLB	Huidig GLB	Post-2013 GLB
Laag Holland						
Kosten	145.025	147.351	145.494	147.820	149.721	152.047
Opbrengsten	186.443	186.443	186.311	186.311	185.689	185.689
GLB eerste pijler	14.318	20.064	13.310	16.822	6.175	9.686
basispremie	-	15.504	-	12.262	-	5.126
vergroeningspremie	-	4.560	-	4.560	-	4.560
GLB tweede pijler	0	0	1.008	1.008	8.144	8.144
Arbeidsopbrengst	55.736	59.156	55.135	56.321	50.286	51.472
Daling t.o.v. A	-	-	601	2.835	5.450	7.684
Daling t.o.v. A in %	-	-	1,1	4,8	9,8	13,0
Zevenwouden						
Kosten	168.644	171.322	168.644	171.544	171.263	173.941
Opbrengsten	229.496	229.496	229.496	229.469	229.321	229.321
GLB eerste pijler	24.570	23.100	24.157	20.115	19.882	15.840
basispremie	-	17.850	-	14.865	-	10.590
vergroeningspremie	-	5.250	-	2.250	-	5.250
GLB tweede pijler	0	0	413	413	4.688	4.688
Arbeidsopbrengst	85.422	81.274	85.163	78.443	82.628	75.908
Daling t.o.v. A	-	-	259	2.831	2.794	5.366
Daling t.o.v. A in %	-	-	0,3	3,5	3,3	6,6

akkervogelmaatregelen onder het Post-2013 GLB geringer dan onder Huidig GLB (Tabel 2). Dit is het gevolg van de vergroening van de eerste pijler onder Post-2013 GLB, waarbij de eerste 2% akkerranden via de eerste pijler wordt gefinancierd.

Op regionaal niveau zijn saldodalingen door verschuivingen die samenhangen met akkervogelmaatregelen van de eerste naar de tweede pijler afhankelijk van het aandeel bedrijven in de regio dat agrarisch natuurbeheer opneemt in de bedrijfsvoering. Als 30% van de bedrijven agrarisch natuurbeheer opneemt met een intensiteit als op Bedrijf B, dan bedraagt de regiogemiddelde saldodaling ten opzichte van Bedrijf A circa € 2.500 in de Veenkoloniën en circa € 2.000 in Zuid-Limburg. Zou 80% van de bedrijven dit doen, dan bedragen de extra saldodalingen circa € 6.800 in de Veenkoloniën en € 5.500 in Zuid-Limburg. Als 10% van de bedrijven agrarisch natuurbeheer opneemt met een intensiteit als op Bedrijf C, dan bedraagt de regiogemiddelde saldodaling ten opzicht van Bedrijf A circa € 1.800 in de Veenkoloniën en circa € 1.500 in Zuid-Limburg. Als gevolg van de vergroening van de eerste pijler zijn genoemde saldodalingen onder Post-2013 GLB steeds iets lager dan onder Huidig GLB.

Actuele ontwikkelingen

Hoe de vergroening van het GLB concreet ingevuld zou gaan worden, was tijdens de uitvoering van deze studie nog niet

precies bekend. Inherent aan beleidsgerichte studies als deze is dat tijdens de uitvoering ervan nieuwe informatie beschikbaar komt, waardoor de gerapporteerde uitkomsten deels aan actualiteit inboeten. Vandaar dat kort wordt stilgestaan bij actuele GLB-ontwikkelingen.

Op 12 oktober 2011 presenteerde de Europese Commissie de wetsvoorstellen voor het GLB van na 2013. Voor zover relevant voor deze studie zijn de belangrijkste voorstellen daaruit de volgende.

1. Lidstaten kunnen op vrijwillige basis tot 10% van hun nationale enveloppe voor de eerste pijler overhevelen naar de tweede pijler. Afhankelijk van de vraag of Nederland hiervan gebruik maakt, is mogelijk sprake van een beperkte versterking van de tweede pijler.
2. Vergelijkbaar met het huidige Artikel 68 worden binnen de middelen van de eerste pijler in de sfeer van de tweede pijler vrijgemaakt: 30% van de bedrijfstoelagen zal worden ondergebracht in een tweede, vergroende betalingslaag (eerdergenoemde vergroeningspremie). Hiervoor gaan drie voorwaarden gelden: (a) gewasdiversificatie (bedrijven moeten minimaal drie gewassen telen, elk gewas op minimaal 5% en maximaal 70% van hun land), (b) behoud van permanent grasland en (c) inzet van 7% van het land (excl. permanent grasland) voor ecologische doelen (bijvoorbeeld braak, bufferzones, landschapselementen; zgn. ecological focus areas);

Tabel 2: Financiële effecten van akkervogelmaatregelen op bedrijfsniveau in de Veenkoloniën en het Heuvelland onder Huidig GLB en het Post-2013 GLB volgens de aannames in deze studie. Alle bedragen in €.

	Bedrijf A (Geen agrarisch natuurbeheer)		Bedrijf B (Laag-intensief agrarisch natuurbeheer)		Bedrijf C (Hoog-intensief agrarisch natuurbeheer)	
	Huidig GLB	Post-2013 GLB	Huidig GLB	Post-2013 GLB	Huidig GLB	Post-2013 GLB
Veenkoloniën						
Toegerekende kosten	59.900	58.800	55.000	55.000	49.900	49.900
Gewasopbrengsten	149.700	146.700	135.200	135.200	120.600	120.600
GLB eerste pijler	44.800	30.800	33.600	21.900	22.400	10.700
basispremie	-	23.800	-	14.900	-	3.700
vergroeningspremie	-	7.000	-	7.000	-	7.000
GLB tweede pijler	0	0	11.200	8.900	22.400	20.100
Saldo	134.500	118.700	125.000	111.100	115.400	101.400
Saldodaling t.o.v. A	-	-	9.500	7.600	19.100	17.300
Saldodaling t.o.v. A in %	-	-	7,0	6,4	14,2	14,6
Zuid-Limburg						
Toegerekende kosten	41.200	40.500	37.100	37.100	33.000	33.000
Gewasopbrengsten	113.500	111.200	101.700	101.700	89.800	89.800
GLB eerste pijler	24.000	17.600	15.800	11.100	7.500	2.800
basispremie	-	13.600	-	7.100	-	0
vergroeningspremie	-	4.000	-	4.000	-	2.800
GLB tweede pijler	3.760	3.760	11.960	10.260	20.260	18.560
Saldo	100.060	92.060	92.360	85.960	84.560	78.160
Saldodaling t.o.v. A	-	-	7.700	6.100	15.500	13.900
Saldodaling t.o.v. A in %	-	-	7,7	6,6	15,5	15,1

3. Het huidige onderscheid tussen de drie doelen van het plattelandsbeleid onder de tweede pijler (de zgn. 'assen': concurrentiekracht, landbeheer en diversificatie) verdwijnt, inclusief de voorgeschreven minimale bestedingspercentages per as, uitgezonderd agrarisch natuurbeheer, waarvoor een minimaal bestedingspercentage van 25% van kracht blijft. De 'landbeheertaken' van de landbouw krijgen daarnaast een bredere scope: maatregelen op het gebied van waterbeheer, genetische bronnen, klimaat en energie krijgen meer aandacht. Nationale plannen met het budget uit de tweede pijler moeten vooraf ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Europese Commissie.

Een andere actualiteit, met mogelijk verstrekkende consequenties voor agrarisch natuurbeheer, betreft het in september 2011 afgesloten onderhandelingsakkoord tussen rijk en provincies over de decentralisatie van het natuurbeleid. Inspelend op de aanstaande GLB-hervormingen is daarin onder meer de bepaling opgenomen dat het tot dusver via de tweede pijler gefinancierde agrarische natuurbeheer buiten de EHS vanaf 2014 in beginsel via de vergroende eerste pijler vorm zal moeten krijgen. Waar in onze berekeningen de vogelmaatregelen werden gefinancierd via een versterkte tweede pijler, zal dat bij de huidige beleidsvoornemens moeten gebeuren via een vergroende eerste pijler, met name de ecological focus areas. Ook al kan het inrichten van deze gebieden op 7% van het areaal in ecologische zin potentieel veel opleveren, er kleven ook de nodige risico's aan. Generieke, eenvoudige en eenjarige vergroeningsmaatregelen onder de eerste pijler bieden immers minder mogelijkheden voor regionaal maatwerk dan via de tweede pijler meerjarig gefinancierde specifieke en verdergaande maatregelen.

Consequenties voor weidevogelbeheer

De achteruitgang van weidevogelpopulaties kan niet worden gestopt met alleen 7% ecological focus areas. Voor het voortbestaan van weidevogelpopulaties zullen deze gebieden dus deel moeten uitmaken van een breder palet maatregelen op gebiedsniveau. Financiële compensatie voor verdergaande en vlakdekkende maatregelen zal in weidevogelgebieden blijvend moeten zijn gegarandeerd. Door de vergroening van de eerste pijler kunnen hiervoor in principe extra middelen vrijkomen, wegens de vrijval van geld uit de tweede pijler voor maatregelen die in het nieuwe GLB onder de eerste pijler vallen. Kanttekeningen daarbij zijn wel dat, zoals vermeld, (1) de doelen van het plattelandsbeleid onder de tweede pijler worden verbreed en (2) blijkens het onderhandelingsakkoord buiten de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in beginsel geen tweede pijler gelden voor weidevogelbeheer kunnen worden ingezet.

Afhankelijk van het populatieaandeel van weidevogels buiten de EHS kan het nettoresultaat zijn dat het aantal hectares met weidevogelbeheer per saldo afneemt. Tegelijkertijd biedt dat mogelijkheden voor verzwaaring van het beheer in weidevogelgebieden binnen de EHS, hetgeen de effectiviteit daarvan ten goede kan komen. Het netto-effect op de nationale weidevogelpopulatie is afhankelijk van de verdeling van deze populatie over EHS-gebied versus 'wit' gebied en de mate waarin beide categorieën gebieden onder het nieuwe beleid fungeren als source of sink van weidevogels.



Consequenties voor akkervogelbeheer

De akkervogelmaatregelen in onze berekeningen betreffen teelt van wintervoedselgewassen, brede meerjarige akkerranden met een specifiek beheer, overwinterende graanstoppels, verhoging van het aandeel (zomer)granen en onbespoten graanranden. Voor een deel kunnen deze maatregelen deel uitmaken van de ecological focus areas, voor een ander deel niet. Tot de maatregelen die op voorhand niet tot ecological focus areas gerekend kunnen worden, behoren overwinterende graanstoppels en verhoging van het aandeel (zomer)granen. Teelt van wintervoedselgewassen en brede, specifiek beheerde akkerranden kunnen daar wel onder geschaard worden, maar moeten mogelijk gaan 'concurreren' met andere vergroeningsopties onder de eerste pijler. Daarnaast kunnen deze maatregelen te 'duur' blijken om een plaats te kunnen krijgen onder een vergroende eerste pijler. Vooral als gevolg van de afspraak tussen rijk en provincies dat agrarisch natuurbeheer buiten de EHS vanaf 2014 in beginsel niet langer via de tweede pijler wordt gefinancierd, is niet op voorhand uit te sluiten dat straks per saldo sprake is van een netto-afname van het areaal met (effectief) akkervogelbeheer.

Al met al is nog te veel onzeker om gefundeerde uitspraken te kunnen doen over de mate waarin de huidige voorstellen over de vergroening van het GLB, inclusief de voorlopige Nederlandse uitwerking daarvan, leiden tot een betere bescherming van biodiversiteit in landbouwgebieden. Hoe ver vergroening van het GLB via de eerste pijler reikt, is afhankelijk van de nadere concretisering daarvan. Om daadwerkelijk te kunnen spreken van positieve effecten op landbouwgebonden biodiversiteit zal sprake moeten zijn van goed gedefinieerde maatregelen, die leiden tot een duidelijke verbetering ten opzichte van de huidige situatie.

Komende jaren cruciaal

Gegeven de trendontwikkeling van boerenlandvogels in de afgelopen decennia, kan er nauwelijks discussie over zijn dat boerenlandvogels specifieke, publiek gefinancierde beschermingsmaatregelen nodig hebben. De voorgestelde vogelmaatregelen kunnen overigens meer dan alleen vogeldoelen dienen, zoals doelen voor overige biodiversiteit (inclusief functionele agrobiodiversiteit), landschap en emissiereducties van bestrijdingsmiddelen en meststoffen. Een door derden gemaakte schatting van de kosten voor het halen van akkervogel- en weidevogeldoelen op landelijk niveau bedraagt € 50 à 200 miljoen. Of een jaarlijks aan weide- en akkervogels te besteden bedrag van tientallen miljoenen 'veel' of 'weinig' is, is een politiek oordeel, mede in afhankelijkheid van het gewicht dat aan Europese en nationale biodiversiteitsdoelen wordt

toegekend. Ter oriëntatie: € 50 miljoen stemt overeen met circa 5% van de Nederlandse GLB-ontvangsten in 2010 en € 200 miljoen met circa 20%.

Zolang de afname van karakteristieke boerenlandvogels zich blijft voordoen, zal – onder verwijzing naar de nieuwe Europese biodiversiteitsdoelen – de bescherming van boerenlandvogels aandacht blijven vragen van de samenleving. Juist vanwege de op stapel staande GLB-hervorming zijn de komende jaren cruciaal voor de toekomst van Europese boerenlandvogels. Om biodiversiteit in agrarische cultuurlandschappen te behouden, is verzoening van de productiefunctie van landbouw met biodiversiteitsbehoud noodzakelijk. Daarvoor moet het besef gemeengoed worden dat het in de landbouw niet alleen kan gaan om het produceren van voedsel, maar ook om een goed beheer van het land. Zover is het nog niet. Mocht bescherming van boerenlandvogels via het GLB niet haalbaar blijken, dan zullen de verliezen zoals die in de afgelopen decennia optraden ook in de komende jaren doorgaan. Dit geldt voor West-Europa, maar vooral ook voor Oost-Europa, waar veel landbouwgebieden nog de hoge natuurwaarden kennen, die in Noordwest Europa goeddeels verloren zijn gegaan.



Een groot deel van de grutto populatie komt voor buiten de EHS. Het weidevogelbeheer buiten de EHS staat onder druk.

Voor referenties bij deze paper zie de literatuurlijst in WOT-werkdocument 270:

Bos, J.F.F.P., M.J.W. Smits, R.A.M Schrijver & R.W. van der Meer (2011). *Gebiedsstudies naar effecten van vergroening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid op bedrijfseconomie en inpassing van agrarisch natuurbeheer*. WOT-werkdocument 270. WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR.

Colofon

De reeks 'WOT-papers' is een uitgave van de Wettelijke Onderzoekstaken (WOT) Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Een WOT-paper bevat resultaten van afgerond onderzoek op een voor de doelgroep zo toegankelijk mogelijke wijze. De maatschappelijke discussie waarbinnen en waarom het onderzoek is uitgevoerd, komt daarbij nadrukkelijk aan de orde, evenals de beleidsrelevantie en mogelijk de wetenschappelijke relevantie van de resultaten.

Onderzoeksopdrachten van de WOT Natuur & Milieu worden gefinancierd door het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (EL&I).

Deze paper is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de unit WOT Natuur & Milieu.

Project WOT-04-002-2009

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Postbus 47, 6700 AA Wageningen
t (0317) 48 54 71; f (0317) 41 90 00
info.wnm@wur.nl; www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vervoelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.