

EVALUATIE VAN DE BRAAKLEGGINGSREGELING

Aris Gaaff

Als onderdeel van de hervorming van het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (Mac Sharry) is in 1992 de braakleggingsregeling gewijzigd. Indien grotere akkerbouwers in aanmerking wilden komen voor subsidie op alle verbouwde granen, oliehoudende zaden en bepaalde eiwithoudende gewassen, moesten ze een deel van hun land uit productie moeten nemen: braken (Engels: set aside). De details rondom de set aside zijn in de loop van de tijd vele malen gewijzigd.

In 2001 is de regeling geëvalueerd. In zeven landen (Frankrijk, Spanje, Duitsland, Groot-Brittannië, Denemarken, Finland en Nederland) is onderzocht of de braakleggingsregeling heeft bijgedragen aan wat in feite beoogd werd, namelijk een betere beheersing van de productie van akkerbouwgewassen. Daarbij ging het met name om de gewassen waarvan overschotten bestonden: de genoemde granen, oliehoudende zaden en eiwithoudende gewassen, in het jargon aangeduid als de COP-gewassen (cereals, oilseeds, proteins). Binnen de grotere landen zijn verschillende regio's onderscheiden. In totaal zijn 19 regio's onderzocht. Tussen landen en regio's bestaan grote verschillen in akkerbouwproductie en daarmee ook in de uitwerking van de braakregeling.

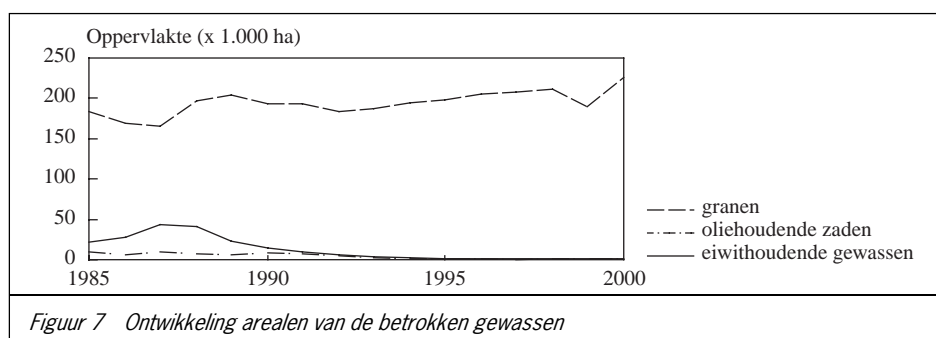
Geen trendbreuk in productie

De belangrijkste conclusie van het Nederlandse deel van het onderzoek is, dat de braakleggingsregeling geen aanwijsbare invloed heeft gehad op de productie. De ontwikkeling van zowel areaal als productie vertoont geen trendbreuk vanaf 1992. Van afname van de productie van de belangrijkste gewasgroep, tarwe, is geen sprake. Afname van productie van oliehoudende zaden en eiwithoudende gewassen was al voor 1993 begonnen en heeft zich doorgezet, niet zichtbaar beïnvloed door de maatregel.

De statistische gegevens worden ondersteund door uitgebreide interviews met akkerbouwers. In Nederland is met 30 akkerbouwers gesproken, van Noord-Groningen tot Zeeland. Belangrijk is, dat in Nederland de braak vrijwel volledig (meer dan 95%) rotationeel is, dat wil zeggen elk jaar andere percelen. Braak wordt door de akkerbouwers op natuurlijke wijze ingepast in het bouwplan; daarbij wordt het areaal braakgelegde gronden zodanig geminimaliseerd, dat nog juist aan de criteria voor de regeling voldaan wordt. Voorzover er meer dan het minimum braakgelegd wordt, is dit bepaald door de afmetingen van de percelen en om te vermijden dat bij nauwkeurige nameting door de AID het oppervlak achteraf te klein zou blijken. Men neemt een zekere marge in acht.

Nauwelijks vrijwillige braak ...

Van vrijwillige braak boven het minimum is in Nederland nauwelijks sprake, met uitzondering van het seizoen 1999/2000 na de extreem natte herfst. Veel akkerbouwers hebben toen extra percelen braak gelegd, in de verwachting dat de slechte bodemkwaliteit als gevolg van regenschade de opbrengst zodanig zou verminderen dat de braakpremie een compensatiemogelijkheid bood. Bovendien kon beter gewerkt worden aan herstel. Onder normale omstandigheden is in Nederland de grond zo productief (evenals de productiewijze) dat de braakpremie niet interessant is. Overigens worden de kosten voor het (voorgeschreven) onderhoud van de braakliggende percelen geraamd op circa 170 euro per hectare. Ter vergelijking: de premie voor braakgelegd land bedroeg 488 euro per hectare (in de belangrijkste productieregio).



... en ook geen non food/non feed

De Europese braakregeling staat op braakgelegde grond de teelt van zogenaamde non food/non feed gewassen uitdrukkelijk toe. De gewassen die geteeld worden, zijn dan niet bestemd zijn voor verwerking tot menselijk of dierlijk voedsel, maar kunnen bijvoorbeeld als bio-brandstof gebruikt worden.. Hiermee krijgen akkerbouwers de mogelijkheid om de braakgelegde gronden productief te benutten. De afzetmarkt voor deze producten ontbreekt in Nederland echter vrijwel volledig, terwijl export voor individuele akkerbouwers zeer grote administratieve verplichtingen met zich mee brengt. Reeds na een paar jaar gaven de akkerbouwers die hiermee begonnen waren het op.

Andere zaken die uit de evaluatie naar voren kwamen, zijn:

- er is nauwelijks of geen effect van de braak op het milieu (water, bodem) of biodiversiteit;
- er is, door de toepassing van bloeiende bodembedekkers (*Raphanus sativus*, *bladramenas*), wel een duidelijk positief effect op het landschap;
- de controles en de bijbehorende sancties worden door de akkerbouwers als scherp ervaren; overigens komt ook naar voren, dat de administratieve belasting in de loop der jaren door automatisering wat is afgenomen.

Resultaten in Europees verband

De situatie in Nederland wijkt fors af van die in de andere onderzochte landen en regio's. Dit heeft enerzijds te maken met de hoge productiviteit van de grond in Nederland en anderzijds met de geringe bedrijfsomvang en kleine afhankelijkheid van de COP-gewassen. In andere landen wordt wel veelvuldig gebruik gemaakt van vrijwillige braak. In Finland valt meer dan de helft van het totale braakareaal onder de vrijwillige braak. Ook vaste braak op bepaalde laag renderende percelen bepaalt in sommige regio's (bijvoorbeeld diverse Franse regio's, Brandenburg) in sterke mate het beeld.

Voor de EU als geheel kan daarom op basis van de statistieken en de interviews onder akkerbouwers wél aannemelijk gemaakt worden, dat de braakregeling geleid heeft tot een - zij het bescheiden - reductie van de productie.

Impact op het beleid

In de Mid Term Review van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid heeft de Europese Commissie een wijziging van de braakregeling aangekondigd, die overigens nog in discussie is. Twee punten springen daarbij in het oog: ten eerste dat alleen nog langjarige vaste braak wordt toegestaan en ten tweede dat de productie van non-food non feed gewassen een zelfstandige regeling krijgt. Voor Nederland, dat op deze twee punten sterk afwijkt van het totale Europese beeld, zou met name de verplichting tot vaste braak geen verbetering zijn.