

Naar waarde besteed

Over de implementatie van
de *Houtskoolschets*

Petra Berkhout

Anne van Doorn

Cees de Bont

Tia Hermans

Han Naeff

Marie-Jose Smits

LEI-rapport 2010-008

Alterra-rapport 1993

Maart 2010

Projectcode 21403

LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag

Project BO-03-003 en BO-01-008, ' Naar waarde besteed; Over de implementatie van de *Houtskoolschets*'

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen het kader van het LNV-programma Beleidsondersteunend Onderzoek; Thema's: Macrotrends en Plattelandsbeleid, clusters: Economisch perspectiefvolle agroketens en Vitaal landelijk gebied.

Het cluster Vitaal Landelijk Gebied (VLG) voert beleidsondersteunend onderzoek uit en is verantwoordelijk voor onderzoek naar de ontwikkeling en inrichting van een vitaal landelijk gebied, afhankelijk van relevante beleidsvragen. Te denken valt aan: sociaaleconomische ontwikkeling platteland en randstedelijk gebied, recreatie en recreatief medegebruik, beheer en kwaliteit van bodem en water, gevolgen van klimaatverandering, landschapsontwikkeling, -beleving en -waardering, medeverantwoordelijkheid en medegebruik bij landschapsontwikkeling.

Foto: Shutterstock

Naar waarde besteed; Over de implementatie van de *Houtskoolschets*

Berkhout, P., A. van Doorn, C. de Bont, T. Hermans, H. Naeff en M.J. Smits
Rapport 2010-008

ISBN/EAN: 978-90-8615-414-2

Prijs € 22,50 (inclusief 6% btw)

108 p., fig., tab., bijl.

De langetermijnvisie van Nederland op het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid is neergelegd in de *Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020*. Volgens deze schets zal er op de lange termijn geen sprake meer zijn van generieke steun aan de landbouw, maar uitsluitend nog van gerichte betalingen voor stimulering van concurrentiekracht, duurzaamheid en maatschappelijk gewenste prestaties. Dit onderzoek geeft aan hoe de implementatie van hoofddoel 2 van de *Houtskoolschets*, de beloning van agrarische activiteiten in maatschappelijk waardevolle gebieden, zou kunnen geschieden en welke vragen er nog zijn.

The Dutch outlook on the European Agricultural Policy 2020 describes the long term vision of the Netherlands on the Common Agricultural Policy. According to this vision, the future European Agricultural Policy must serve to strengthen the competitiveness and market orientation of an agricultural sector that produces in a safe and sustainable manner and that also supports socially desirable values that are not rewarded by the market. This report elaborates the implementation of the outlook's primary objective 2: Payment for maintaining basic quality in socially valuable areas, and the questions related to implementation.

Bestellingen

070-3358330

publicatie.lei@wur.nl

© LEI, onderdeel van stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek, 2010
Overname van de inhoud is toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.



Het LEI is ISO 9000 gecertificeerd.

Inhoud

	Woord vooraf	6
	Samenvatting	7
	Summary	12
1	Inleiding	17
	1.1 Aanleiding onderzoek - achtergrond onderzoeksvraag	17
	1.2 Uitgangspunten en aanpak onderzoek	18
	1.3 Afbakening	20
2	Maatschappelijk waardevolle gebieden	21
	2.1 Inleiding	21
	2.2 Overzicht waarden van de landbouw	21
	2.3 Maatschappelijk waardevolle gebieden volgens de <i>Houtskoolschets</i>	22
	2.4 Methodiek afbakening maatschappelijk waardevolle gebieden	24
	2.5 Resultaten afbakening maatschappelijk waardevolle gebieden	26
	2.6 Conclusies	30
3	Kwaliteit en waarborging	32
	3.1 Inleiding	32
	3.2 Basiskwaliteit van maatschappelijk waardevolle gebieden	32
	3.3 Basiskwaliteit in MWG en de bijdrage van agrarische activiteiten	34
	3.4 Waarborgen van basiskwaliteit	39
	3.5 Conclusies	42
4	Grondslag toeslag	44
	4.1 Inleiding	44
	4.2 Opties voor de grondslag	44
	4.3 Bepaling toeslag per gebied	48
	4.4 Beperkingen aan de beloningen op grond van (internationale) regelgeving	50
	4.5 Conclusies	52
5	Effecten van de omslag	54
	5.1 Inleiding	54

5.2	Overzicht effecten eerder onderzoek	54
5.3	Overzicht effecten aanwijzing MWG	57
5.4	Conclusies	60
6	Conclusies en discussie	62
6.1	Inleiding	62
6.2	Conclusies	62
6.3	Discussie	68
	Literatuur	71
	Bijlagen	
1	Achtergrondinformatie gebiedsindelingen	74
2	Metadata gebiedscategorieën	78
3	Kaartbeelden bij selectie van Maatschappelijk Waardevol gebied	80
4	Uitkomsten van de oppervlakten gebruikte landbouwgrond per gebiedscategorie	89
5	Toepassing selectiecriteria MWG op deelgebieden binnen de Rijksbufferzones en Nationale Landschappen	90
6	Maatschappelijk waardevolle gebieden, kansen en bedreigingen en randvoorwaarden/maatregelen	91
7	Informatie over regelingen in het buitenland	93
8	Gehanteerde toeslagbedragen in eerdere studies	99
9	Beslisboom selectiegebieden	102

Woord vooraf

In het najaar 2008 heeft het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) namens het Nederlandse Kabinet in de *Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020* haar visie gepresenteerd op de ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. De kern van deze visie is de wens het toekomstige Europese landbouwbeleid in dienst te stellen van versterking van de concurrentiekracht en marktorientatie van de agrarische sector, die duurzaam en veilig produceert en die ook maatschappelijke waarden levert die niet via de markt beloond worden.

Dit rapport, opgesteld door de onderzoeksinstituten Alterra en LEI van Wageningen UR, richt zich in hoofdzaak op de vragen die spelen rondom uitwerking van hoofddoel twee van de *Houtskoolschets*, de beloning van de instandhouding van een basiskwaliteit in maatschappelijk waardevolle gebieden. Het gaat om een syntheserapport, dat bevindingen uit eerder (en lopend) onderzoek zo bijeenbrengt dat de verantwoordelijke minister een basis heeft voor de implementatie van dit doel. Op een aantal punten was het nodig aanvullend onderzoek te doen.

Het rapport is tot stand gekomen in nauw overleg met betrokkenen bij het ministerie van LNV. De discussies met de uitgebreide en enthousiaste begeleidingsgroep, die werd voorgezeten door dhr. J.G. Deelen van de programmadirectie Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, zijn van groot belang geweest voor de voortgang van dit onderzoek.

Het onderzoek is gefinancierd uit het thema Macrotrends van het cluster BO-03-003 Economisch Perspectievolle Agroketens en het thema Plattelandsbeleid van het cluster BO-01-008 Vitaal Landelijk Gebied.



Prof.dr.ir. R.B.M. Huirne
Algemeen Directeur LEI



Ir. C.T. Slingerland
Algemeen Directeur Alterra

Samenvatting

Doel van het onderzoek

Aanleiding voor het onderzoek is de toezegging van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) aan de Tweede Kamer dat ze

'zal onderzoeken welke volgende stappen op welke momenten gezet kunnen worden om het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) op weg naar 2020 nóg sterker te verbinden aan maatschappelijke waarden waaraan agrarische activiteiten kunnen bijdragen, bijvoorbeeld in maatschappelijk waardevolle gebieden.'

Het centrale doel van het onderzoek is om een stelsel voor te bereiden dat de landbouw voor meerdere jaren zicht geeft op de marktconforme beloning van agrarische activiteiten in maatschappelijke waardevolle gebieden (MWG) die zichtbaar bijdragen aan de realisatie van maatschappelijke waarden en maatschappelijk gewenste functies door het actief zeker stellen van een, bij de formele aanwijzing en begrenzing vastgestelde, basiskwaliteit in deze gebieden.

Het onderzoek is uitgegaan van de visie van het kabinet, zoals geformuleerd in de *Houtskoolschets (HKS)*. Een belangrijke vraag in het onderzoek is op basis van welke criteria het GLB-budget (geheel of ten dele) ingezet kan worden ten behoeve van MWG. Uitgaande van het viergroepenmodel uit de *HKS* zullen niet alle bedrijven die nu een toeslag krijgen, deze op termijn ook ontvangen.

Het rapport gaat in op de volgende vragen:

- Welke maatschappelijke waarden samenhangend met agrarische activiteiten verdienen een (extra) beloning?
- Op basis van welke criteria zijn deze maatschappelijke waarden te koppelen aan bepaalde gebieden?
- Wat is de rol van de landbouw als het gaat om bijdrage aan de gebiedskwaliteit en ondervindt de landbouw daarbij hinder door natuurlijke of bestuurlijke beperkingen?
- Wat zijn randvoorwaarden waaraan ontvangers moeten voldoen om de basiskwaliteit te handhaven van het gebied?
- Wat zijn mogelijke grondslagen voor de toeslagen, anders gezegd welke beloningssystemen zijn mogelijk?

- Hoe hoog zouden de beloningen voor de betreffende maatschappelijke waarden moeten zijn?
- Wat zijn mogelijk de effecten van de budgettaire verschuivingen wanneer de directe inkomstenstoelagen worden gekoppeld aan maatschappelijke prestaties in bepaalde gebieden?

Maatschappelijk waardevolle gebieden

Met het oog op de vaststelling van MWG worden de betreffende maatschappelijke waarden gedefinieerd als de waarden waarvoor borging door de overheid nodig is omdat de markt daarin tekortschiet. Dit betreft milieu, water, natuur en landschap. Vertaald naar de *HKS* gaat het om gebieden met een meer dan gemiddeld maatschappelijk belang, waar agrarische activiteiten substantieel bijdragen aan het handhaven van de kwaliteit van natuur en/of landschap en de daarvoor benodigde milieukwaliteit. De gebieden moeten, om versnippering te vermijden, ook een zekere robuuste omvang hebben.

Het eerste criterium 'meer dan gemiddeld maatschappelijk belang' is vertaald naar gebieden die begrensd zijn binnen bestaand Europees en nationaal beleid. Uit de analyse blijkt dat ongeveer 3 mln. ha van het Nederlandse grondgebied (inclusief grote wateren) is aangewezen, zoals Natura 2000-gebieden en Nationale Landschappen. Ongeveer driekwart van Nederland is aldus van meer dan gemiddeld maatschappelijk belang. Hiervan is iets meer dan 1 mln. ha in agrarisch beheer, wat overeenkomt met 60% van het totale areaal landbouwgrond. Het tweede criterium 'substantieel bijdragen' is aangeduid met een kwantitatieve indicator (percentage landbouwgrond van de totale oppervlakte van een gebied). Bij toepassing van verschillende drempelwaardes (25, 50 of 75%) voor dit criterium vallen verscheidene gebiedscategorieën af, welke drempelwaarde wordt gekozen is echter arbitrair. Het derde criterium 'robuuste omvang' is benaderd door het aantal en de oppervlakte van gebieden van een categorie gebieden vast te stellen. Echter, het hanteren van een drempelwaarde is eveneens arbitrair; daarnaast zijn er grote schaalverschillen tussen de gebiedscategorieën, sommige zijn op nationaal niveau aangewezen en andere op perceelsniveau. Hierdoor is dit criterium lastig verder uit te werken.

Gebiedskwaliteit en hinder

Belangrijk voor de verdere selectie van MWG is dat agrarische activiteiten bijdragen aan de kwaliteit van het gebied of aan herstel ervan. Dit vereist een heldere omschrijving van de kwaliteit per gebied. Dit is niet voor alle gebieden het geval, het concretiseren van de te behouden gebiedskwaliteit dient dan ook ver-

der uitgewerkt te worden, evenals het vaststellen van of en hoe de landbouw bijdraagt aan de gebiedskwaliteit. Van belang is vervolgens dat ten behoeve van het behoud of herstel van de kwaliteit van het gebied vastgesteld wordt of hinder (op gebiedsniveau) optreedt bij de agrarische bedrijfsuitoefening. Ook voor dit begrip zijn nog niet voldoende aanknopingspunten om tot een objectieve beoordeling te komen per gebied(scategorie).

De *HKS* strikt volgend leidt de toepassing van deze criteria uiteindelijk tot een selectie van gebieden die maatschappelijk waardevol genoemd kunnen worden. Daarbij moet opgemerkt worden dat het criterium hinder vooral bepalend is voor de vraag of sprake moet zijn van een beloning, gebieden die aan alle overige criteria voldoen zijn immers eveneens als waardevol te kenschetsen. In dit onderzoek is gegeven de onderzoeksopdracht de strikte interpretatie aangehouden.

Op basis van de in dit onderzoek gehanteerde aanpak kan gesteld worden dat in een aantal, maar niet alle Nationale Landschappen sprake is van hinder. De agrarische probleemgebieden zijn in hun geheel te classificeren als maatschappelijk waardevol gebied, hetzelfde geldt voor de Natura 2000-beïnvloedingszones (in dit onderzoek beperkt tot een zone van 250 m). Ook ganzenopvanggebieden vallen binnen de selectie. In weidevogelgebieden is geen sprake van hinder op gebiedsniveau, waarmee deze niet in aanmerking komen. Voor het waarborgen van de kwaliteit van deze gebieden is het aan te bevelen deze wel te selecteren als MWG.

Om de (specifieke) kwaliteit(en) van een gebied te waarborgen is het voorts nodig na te gaan of de huidige regelgeving voldoende is, rekening houdend met verwachte ontwikkelingen per gebied. Alle eisen die verder gaan kunnen leiden tot beperkingen aan de bedrijfsvoering en in beginsel gezien worden als aanleiding voor aanwijzing als MWG.

Grondslag toeslag

De huidige bedrijfstoeslagen zijn gebaseerd op de historische referentie van elk bedrijf en zijn op termijn niet te rechtvaardigen. Om toeslagen te verbinden aan de landbouw in MWG met een natuurlijke of bestuurlijke handicap, is een andere grondslag nodig. Deze grondslag kan ook worden benut voor de beloning van maatschappelijke prestaties (of diensten), hoofddoel 3 van de *HKS*. Uit de verschillende opties voor de grondslag - kosten, baten en marktwerking - komt die van de kosten als meest geschikte uit de bus. Deze is het meest eenvoudig in te zetten en tot op heden benut bij landbouwmilieuovereenkomsten. Onder kosten wordt hier verstaan de som van de extra kosten die de agrariër maakt als ge-

volg van de natuurlijke of bestuurlijke handicap en het verlies aan opbrengsten omdat het productiepotentieel niet volledig kan worden benut. Deze kosten kunnen per handicap anders zijn. Het kiezen van een juiste referentie is van groot belang en in de loop van de tijd kan aanpassing van de compensatie nodig zijn om rekening te houden met veranderingen in opbrengsten en kosten.

Voor de bepaling van de hoogte van de toeslag per gebied geeft het rapport verschillende mogelijkheden aan:

- een vast bedrag per hectare, zoals nu in de LFA-gebieden;
- op basis van punten, al dan niet met een selectiecriterium; of
- aan de hand van een contract, waarin afspraken in breder verband over het beheer van het gebied en de ontwikkeling van de productie worden gemaakt.

De keuze van het stelsel hangt onder meer af van de vraag of de (basis)-toeslag per gebied gelijk moet zijn en gekozen wordt voor eenvoud en lage uitvoeringskosten of voor een meer gericht systeem met differentie van de beloning naar gelang de eisen aan het gebied. De vaststelling van de beloning dient in overeenstemming te zijn met de internationale regelgeving, in Europees en WTO-verband. De EU-regels beperken tot dusver (tot 2013) de aanpassing van de waarde van de toeslagrechten, in niet als MWG geselecteerde gebieden kan maximaal 10% van de toeslagrechten worden afgeroomd ten behoeve van wel geselecteerde MWG. De WTO-regels sluiten de uitvoering van de in de *HKS* aangegeven aanpassingen van de toeslagen niet uit.

Effecten van de omslag

Eerdere studies geven onder meer aan dat de bedrijfstoelagen (en EU-premies) de afgelopen jaren van toenemende betekenis zijn geworden voor de inkomens van (veel) landbouwbedrijven; de toeslag bepaalt een groot deel van het bedrijfsinkomen in vooral de akkerbouw, de melkveehouderij en de vleeskalverensector. Veranderingen in de toeslagen, bijvoorbeeld door de overgang in toepassing van historische referentie naar flat rate of naar egalisatie, leveren forse veranderingen op voor groepen bedrijven. Vooral intensievere melkveehouders, vleeskalverenhouders en akkerbouwers met een Veenkoloniaal bouwplan zijn 'verliezers' bij dergelijke veranderingen. 'Winnaars' zijn daartegenover te vinden onder extensieve rundveebedrijven en akkerbouwers met weinig premiegewassen. Dergelijke veranderingen in het toeslagstelsel, maar bijvoorbeeld ook een forse verlaging van de bestaande toeslagen, kunnen leiden tot het (vroegtijdig)

beëindigen van een aantal bedrijven. De toeslagen spelen een belangrijke rol bij de continuïteit van bedrijven.

In dit onderzoek heeft geen doorrekening plaatsgevonden van de inkomenseffecten van de toepassing van hoofddoel 2 van de *HKS*. Daarvoor is het nodig per gebied na te gaan wat de hinder is en de daarvoor noodzakelijk geachte beloning. Deze beloning zal per gebied - en zelfs binnen een gebied - kunnen variëren. Wel is nagegaan hoeveel bedrijven, hectares en toeslagrechten aanwezig zijn in de in dit onderzoek toegepaste selectie van MWG. Daaruit volgt dat ruim 550.000 ha landbouwgrond in aanmerking komt voor een beloning, dat is ruim 28% van het totale areaal landbouwgrond in Nederland. Het aantal bedrijven met een toeslag ligt op ruim 21.000, het feitelijk aantal aanvragers in de in deze studie geselecteerde MWG is ruim 17.000. Dat komt overeen met ruim 18% van het totaal aantal bedrijven in Nederland dat in aanmerking komt voor een toeslag. Ongeveer een kwart van het budget (2006) voor directe inkomens toeslagen wordt hiervoor aangewend. Afhankelijk van de nadere selectie van gebieden waar de beloningen worden toegekend, kunnen de financiële gevolgen voor de agrariërs binnen en buiten de geselecteerde MWG nog sterk uiteenlopen.

Het proces van uitvoering

De in de *HKS* neergelegde visie is helder wat betreft de doelen. In het proces ten behoeve van de uitvoering (implementatie) van de *HKS* moeten in relatie tot de benutting van bedrijfstoelagen nog wel verschillende belangrijke keuzes worden gemaakt door de overheid, zoals de onderbouwing van de selectiecriteria substantieel en robuust voor de aanwijzing van MWG; de grondslag voor en de hoogte van de extra beloning per hectare, zowel per gebied als voor de groene en blauwe diensten; de overgang (een tijdstraject) van het oude naar het nieuwe toeslagenstelsel.

Geconstateerd is ook dat op een aantal punten nadere verduidelijking nodig is; zo dient het begrip basiskwaliteit per MWG nader uitgewerkt te worden. Ook moet voor de geselecteerde MWG nagegaan worden welke ontwikkelingen binnen de landbouw in het gebied te verwachten zijn en wat de invloed van deze ontwikkelingen kan zijn op de basiskwaliteit van een gebied. De hinder, bestuurlijk of natuurlijk, voor potentiële MWG moet objectief vastgesteld worden. Ten slotte moet worden nagaan of de beloning in het kader van hoofddoel 2 voldoende is voor het handhaven van de basiskwaliteit in combinatie met de bestaande wet- en regelgeving voor een gebied, dan wel aanvullende wet- en regelgeving nodig is en moet het vergoedingensysteem voor hoofddoel 2 nader uitgewerkt worden.

Summary

Value for money; Implementing the *Houtskoolschets*

The objective of the study

The motivation for this study is the promise which the Minister of Agriculture, Nature and Food Quality (LNV) made to the Second (lower) Chamber of the Dutch Parliament that she

‘will look into which steps should be taken at what moments, in order that, as 2020 approaches, the Common Agricultural Policy (CAP) may be aligned even more with those social values in which agricultural activities play a part, such as in socially valuable regions.’

The primary objective of the study is to devise a system which will reward the agricultural sector market-compliant compensation for agricultural activities in socially valuable regions (SVRs) in the longer term. Such activities make a perceptible contribution to the realisation of social values and socially desirable functions by actively safeguarding that basic level of quality in these regions which has been fixed in the formal registration and definitions.

The starting point for the study is the government’s vision as formulated in the LNV’s initial draft document (*Houtskoolschets*, *HKS*). An important question in this study is which criteria can be applied in order to utilise all or part of the CAP budget to benefit SVRs. Assuming the four-group model as described in the *HKS*, not all farms currently receiving a supplement will continue to receive it in the future.

The report examines the following questions:

- Which social values connected to agricultural activities deserve compensation?
- Which criteria should be used to connect these social values to particular regions?
- What is the role of agriculture when it comes to contributing to the quality of the region, and does this create either natural or administrative restrictions for agriculture?
- Are there prerequisites which those receiving payments must fulfill in order to maintain the basic level of quality in that region?

- What are the potential foundations for the payments; in other words, which compensations systems are possible?
- How high should the compensations be for the social values involved?
- What are the possible effects of the budgetary adjustments when the direct income payments are linked to social accomplishments in particular regions?

Socially Valuable Regions

For the purpose of establishing SVRs, the relevant social values are defined as those values which must be safeguarded by the government because the market fails to do so. This includes the environment, water, nature, and the landscape. Translated to the HKS, it involves regions of above-average social importance where agricultural activities make a substantial contribution towards maintaining the quality of nature and/or the landscape as well as the environmental quality which that entails. In order to avoid fragmentation, it is also necessary that these regions cover a large enough area.

The first criterion, 'above-average social importance,' has been applied to regions already falling under existing European and Dutch policies. The analysis shows that approximately three million hectares of Dutch land area (including large expanses of water) meet this criterion, such as Natura 2000 areas and National Landscapes. This means that approximately three quarters of the Netherlands are of above-average social importance. Just over one million hectares of this is under agricultural management, equivalent to 60% of the total agricultural land area. The second criterion, 'making a substantial contribution,' has been given a quantitative indicator (the land devoted to agriculture as a percentage of a region's total surface area). When different minimum values (25, 50 or 75%) are applied to this criterion, various categories of regions are eliminated; however, which minimum value is applied is arbitrary. The third criterion, 'large area,' has been calculated by determining the number and surface area of regions in a category. Here too, however, a minimum value can be applied at random; in addition, there are large differences in the scale of the categories of regions: some are designated at a national level and others at the level of individual fields. This means that this criterion is difficult to specify further.

Regional quality and impediments

It is important for the continued selection of SVRs that agricultural activities contribute to the region's quality or the recovery of quality. This requires a clear description of the quality of each region. However, this is not the case in every

region. A concrete description of the regional quality to be maintained, as well as a determination of whether and how agriculture contributes to the regional quality, must be developed in more detail. Therefore, for the sake of maintaining or recovering the quality of the region, it is essential that it be made clear whether impediments to agrarian activities appear at a regional level. Additionally, there are not yet sufficient common factors for this aspect in order to arrive at an objective evaluation per category of region.

If the HKS is strictly followed, the application of these criteria will ultimately lead to a list of regions which can be designated as being socially valuable. Additionally it must be said that the impediments criterion is primarily of importance when determining whether compensation is called for, as regions which fulfill all other criteria can of course be designated as being socially valuable. Considering the purpose of this study, the strict interpretation has been followed.

Based on the approach taken in this study, it can be supposed that there will be impediments in some, but not all, National Landscapes. The agricultural less favoured areas can as a group be classified as socially valuable regions. This is also true of the Natura 2000 zones of influence (limited in this study to a zone measuring 250m). Goose refuge areas are also included in the selection. There are no regional impediments in meadow bird habitats, meaning that these are not eligible. However, in view of maintaining the current quality of these areas, it is recommended to include meadow bird areas.

In order to safeguard the unique qualities of a particular area, it is also necessary to determine whether the current regulations are sufficient, taking into account the expected developments per region. Any further requirements could lead to impediments to farming and could initially be seen as a reason to be designated as an SVR.

Basis for the payments

The current farm payments are based on the historical reference for each farm, and cannot be justified for the future. In order to link payments to agriculture in SVRs with natural or administrative restrictions, a different foundation is called for. This foundation can also be used for the compensation for social performance or services, the HKS's primary objective 3. Of the different possible foundations – costs, benefits, and market forces – that of costs appears to be the most suitable. It is the easiest to apply, and has been utilised in agri-environmental agreements up to the present. Costs are defined here as the sum of the additional costs incurred by the farmer as a result of natural or legal re-

strictions and the revenues lost as a result of being unable to take full advantage of production potential. These costs can differ per impediment. It is essential to choose the appropriate reference, and over time it may be necessary to adjust the compensation in order to take changes in revenues and costs into account.

The report offers various possibilities for determining the level of the payments for each region:

- a fixed amount per hectare, such as currently used in the Less Favoured Areas (LFAs),
- on a point basis, with or without the use of a selection criterion, or
- on the basis of a contract laying down broader agreements pertaining to management of the region and the development of production.

The choice of a system depends, among other aspects, on whether the basic supplement should be equal for all regions (resulting in simplicity and low administration costs) or whether there should be a more focused system, with varied compensation depending on the requirements of the region. The method of determining the compensation must be compatible with international regulations, in both an European and a WTO context. The EU regulations limit changing the amount of the supplement rights until 2013. In regions not designated as SVRs, a maximum of 10% of the supplement rights can be skimmed to benefit designated SVRs. The WTO regulations do not exclude the changes to the payments as indicated in the HKS.

Effects of the turnaround

Previous studies have indicated that over the past years, the farm payments and EU premiums have been increasingly important for the incomes of many farms; the payments form a large proportion of the farm income in arable farming, dairy farming, and veal farming in particular. Changes to the payments, such as going from the application of historical reference to a flat rate or leveling, will result in substantial changes for groups of farms. In particular, the more intensive dairy farmers, veal farmers, and arable farmers with crop plans appropriate to the peat district will be the losers if such changes are implemented. On the other hand, among the winners will be extensive cattle farmers and arable farmers with few premium crops. Changes of this kind in the system of payments, as well as changes such as a large decrease in the current payments, could lead to the premature cessation of operations of a number of farms. The payments make an important contribution to farm continuity.

This study does not calculate the income effects of applying the HKS's primary goal number 2. To do so would require determining the impediments and the compensation deemed appropriate for each region. This compensation may vary among regions and even within the same region. The study does examine how many farms, hectares and supplemental rights are present in the SVRs used in the study. This indicates that over 550,000 hectares of agricultural land are eligible for compensation, equaling more than 28% of the total agricultural land area in the Netherlands. The number of farms receiving a supplement is over 21,000. The actual number of eligible farms in the SVRs used for this study is over 17,000. This is roughly equivalent to 18% of the total number of Dutch farms which are eligible for a supplement. Approximately one quarter of the 2006 budget for direct income payments is applied to this. Depending on the more detailed selection of regions awarded compensation, the financial consequences for the farmers within the selected SVRs may be very different from those for the farmers outside of the selected SVRs.

The implementation process

The vision laid out in the HKS is very clear as to goals. In the HKS implementation process, the government must make several important choices relating to the utilisation of farm payments. These choices include defining the selection criteria 'substantial contribution' and 'large area' used in designating SVRs; the foundations for and level of the extra compensation per hectare, both per region and for 'green' and 'blue' services; and the time schedule for the transition from the old to the new supplement system.

In addition, it has been established that greater clarity is called for on a number of points; for instance, the concept of 'basic level of quality per SVR' needs to be elaborated upon. It should also be determined which agricultural developments can be expected in each SVR selected and what influence these developments may have on the basic level of quality in a region. The impediments, both natural and administrative restrictions for potential SVRs need to be ascertained objectively. Finally, the compensation in terms of primary goal number 2 needs to be examined as to whether it is sufficient for maintaining the basic level of quality together with the existing regulation in a particular area, or whether additional regulations are called for. Finally a further elaboration of the remunerative system of primary goal number 2 is required.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek - achtergrond onderzoeksvraag

De langetermijnvisie van Nederland op het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) is neergelegd in de *Houtskoolschets (HKS)* (LNV, 2008). Volgens de *HKS* zal op lange termijn in de Nederlandse optiek de generieke steun aan de landbouw verder worden afgebouwd en worden vervangen door gerichte betalingen voor stimulering van concurrentiekracht, duurzaamheid en maatschappelijk gewenste prestaties.

De aanleiding voor dit onderzoek is de toezegging van de minister van LNV aan de Tweede Kamer dat ze

'zal onderzoeken welke volgende stappen op welke momenten gezet kunnen worden om het GLB op weg naar 2020 nóg sterker te verbinden aan maatschappelijke waarden waaraan agrarische activiteiten kunnen bijdragen, bijvoorbeeld in maatschappelijk waardevolle gebieden.'
(LNV, 2009)

Uitgangspunt is de beleidsvraag, zoals aangegeven door de minister van LNV in de *HKS* (LNV, 2008: 12,13):

'Voor landschap, natuur en milieu bestaan goede redenen om boeren en andere ondernemers met agrarische activiteiten ook in de toekomst uit collectieve middelen te belonen voor de zichtbare prestaties die zij de samenleving leveren, maar die niet via de markt beloond worden (in de prijs van hun product tot uiting komen) en die de samenleving (nationaal of regionaal) prefereert. Het gaat dan in eerste instantie nadrukkelijk om het betalen voor de uitoefening van agrarische activiteiten in:

- gebieden waar de productieomstandigheden voor de grondgebonden landbouw niet concurrerend zijn (of kunnen worden) vanwege natuurlijke handicaps en waar voortzetting van de grondgebonden landbouw maatschappelijk gewenst is;
- gebieden waar uit oogpunt van duurzame ontwikkeling noodzakelijkerwijs zware restricties aan de landbouwactiviteiten moeten worden opgelegd, en waar de landbouw een belangrijke bijdrage levert of

moet leveren aan het op gebiedsniveau in standhouden van bestaande, maatschappelijk hoog gewaardeerde landschappelijke karakteristieken of natuurwaarden.

Betreffende beloningen dienen ertoe te leiden dat de agrarische activiteit daar behouden blijft, inclusief de maatschappelijke prestaties die overeenstemmen met de regionale preferenties.'

Het centrale doel van het onderzoek is daarom om een stelsel voor te bereiden dat de landbouw voor meerdere jaren zicht geeft op de marktconforme beloning van

'agrarische activiteiten in maatschappelijke waardevolle gebieden (MWG) die zichtbaar bijdragen aan de realisatie van maatschappelijke waarden en maatschappelijk gewenste functies door het actief zeker stellen van een, bij de formele aanwijzing en begrenzing vastgestelde, basiskwaliteit in deze gebieden.' (LNV, 2008: 11)

In beperkte mate richt het onderzoek zich ook op

'het marktconform belonen van actieve individuele prestaties die uitstijgen boven die welke van iedere ondernemer met agrarische activiteiten worden verlangd (extra betalingen voor maatschappelijke prestaties en ondersteuning van groenblauwe diensten). Deze prestaties kunnen zowel binnen als buiten de maatschappelijk waardevolle gebieden worden geleverd.' (LNV, 2008:11)

1.2 Uitgangspunten en aanpak onderzoek

Dit onderzoek is nadrukkelijk bedoeld als een zogenaamd syntheseonderzoek. Het doel is het bijeenbrengen van de bevindingen uit eerder (en lopend) onderzoek op zodanige wijze dat de minister van LNV een basis heeft voor de implementatie van de doelstelling uit de *HKS*, zoals beschreven in de voorgaande paragraaf.

Uitgangspunt voor dit onderzoek is de visie, zoals geschetst in de *HKS*. De generieke inkomensondersteuning en de marktmaatregelen van het huidige GLB worden verder afgebouwd en vervangen door

'een systeem dat de verdere marktorientatie van de sector stimuleert, in combinatie met beloning van maatschappelijke prestaties en compensatie voor aanmerkelijke belemmeringen bij de agrarische bedrijfsvoering, dan wel wettelijke restricties die verder gaan dan gebruikelijk voor soortgelijke agrarische bedrijven in de EU.' (LNV, 2008:2)

Het huidige GLB-budget vanuit Brussel voor Nederland bedraagt circa 1 mld. euro (LNV, 2009), verdeeld over de 1e en 2e pijler. In de *HKS* is het uitgangspunt dat de 1e en de 2e pijler van het GLB zijn samengevoegd, het onderscheid tussen deze twee pijlers is dan niet meer relevant. Welk bedrag uiteindelijk aangewend kan worden voor de beloningen in de geselecteerde MWG, is nog een vraag en afhankelijk van factoren als de mid-term-review van de Europese begroting, voorzien in 2010, en de verdeling van het budget over de drie doelen uit de *HKS*. In het onderzoek is ten slotte verondersteld dat er geen (juridische) beperkingen zijn wat betreft de implementatie van de *HKS*, noch nationaal, noch Europeesrechtelijk.

In dit onderzoek draait het vervolgens om de vraag op basis van welke criteria het GLB-budget (geheel of ten dele) ingezet kan worden ten behoeve van MWG en welke aanvullende eisen gesteld moeten worden om de basiskwaliteit van een gebied te handhaven. In termen van het viergroepenmodel uit de *HKS* (zie voor uitleg van dit model Vogelzang et al., 2004:29) gaat het om de inzet van toeslagen voor bedrijven in groep 2 en 4. Uitgangspunt is dat op termijn niet per se alle bedrijven die nu een toeslag ontvangen ook in de toekomst in aanmerking komen voor een toeslag. Inzicht in de gevolgen van de veranderingen in het systeem van toeslagen voor de bedrijven die geen toeslag (meer) ontvangen is eveneens onderdeel van dit onderzoek, zowel wat betreft de vitaliteit van betrokken bedrijven, als mogelijke gevolgen voor landschap en natuur.

Samengevat zijn voor het onderzoek de volgende vragen aan de orde:

- Welke maatschappelijke waarden samenhangend met agrarische activiteiten verdienen een (extra) beloning? (H2)
- Op basis van welke criteria zijn deze maatschappelijke waarden te koppelen aan bepaalde gebieden (als geheel) waar de landbouw bestuurlijke of natuurlijke handicaps ondervindt (of zal gaan ondervinden)? (H2)
- Wat is de rol van de landbouw als het gaat om bijdrage aan de gebiedskwaliteit en ondervindt de landbouw daarbij hinder door natuurlijke of bestuurlijke beperkingen? (H3)
- Wat zijn randvoorwaarden waaraan ontvangers moeten voldoen om de basiskwaliteit te handhaven van het gebied? (H3)

- Wat zijn mogelijke grondslagen voor de toeslagen, anders gezegd welke beloningssystemen zijn mogelijk? (H4)
- Hoe hoog zouden de beloningen voor de betreffende maatschappelijke waarden moeten zijn? (H5)
- Wat zijn mogelijk de effecten van de budgettaire verschuivingen wanneer de directe inkomstenstoelagen worden gekoppeld aan maatschappelijke prestaties in bepaalde gebieden? (H5)

1.3 Afbakening

Dit onderzoek betreft in eerste instantie een syntheseonderzoek, waarbij grotendeels op basis van bestaand onderzoek getracht is bouwstenen te leveren voor de implementatie van de *HKS*, voor het onderdeel beloning van de instandhouding van een basiskwaliteit in maatschappelijk waardevolle gebieden. In beperkte mate is ook ingegaan op de vraag hoe extra betalingen ten behoeve van maatschappelijke prestaties groenblauwe diensten ingevuld kunnen worden.

Op onderdelen was de literatuur niet toereikend en is aanvullend onderzoek gepleegd. Dit betreft met name de ruimtelijke vertaling van de *HKS* (H2) en de randvoorwaarden voor borging van de basiskwaliteit (H3), evenals de cijfers in paragraaf 5.3 over de in dit onderzoek gedefinieerde maatschappelijk waardevolle gebieden. Ook in andere hoofdstukken zijn er echter elementen die niet direct zijn terug te voeren op literatuur, maar het resultaat zijn van de discussies tussen projectgroep en opdrachtgever en discussies binnen de projectgroep. Wel geldt voor het dit onderzoek dat geen nieuw kwantitatief modelmatig onderzoek is uitgevoerd.

2 Maatschappelijk waardevolle gebieden

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op een analyse van de maatschappelijke waarden die samenhangen met agrarische activiteiten en die in aanmerking komen voor een beloning. Daartoe wordt een overzicht gegeven van de in de literatuur gedefinieerde waarden van de landbouw en welke waarden zich lenen voor een beloning. Vervolgens richt het zich op een analyse van de gebieden die in aanmerking zouden kunnen komen voor het predicaat maatschappelijk waardevol, op basis van de criteria die de *HKS* daarvoor aanreikt.

2.2 Overzicht waarden van de landbouw

In het advies van de SER uit 2008 *Waarden van de landbouw* (SER, 2008) wordt onderscheid gemaakt tussen publieke waarden en maatschappelijke waarden. Publieke waarden vormen een 'deelverzameling van de maatschappelijke waarden' (op cit., p. 23), het zijn de waarden die breed gedragen worden, daarmee behoren tot de collectieve preferenties en geborgd (dienen te) worden door de overheid. Maatschappelijke waarden zijn de waarden die mensen toekennen, deze waarden zijn derhalve minder duidelijk af te bakenen.

De SER (2008) onderscheidt de volgende maatschappelijke waarden en diensten waaraan de landbouw bij kan dragen:

- productiewaarde (voedsel, veevoer, non-food) en werkgelegenheid;
- voedselzekerheid;
- voedselveiligheid en gezondheid van mens en dier;
- milieu en klimaat;
- dierenwelzijn;
- natuur en (bio)diversiteit;
- (cultuur)landschap en gebruiksnatuur;
- waterbeheer (blauwe diensten);
- leefbaarheid van het platteland.

De afbakening tussen publieke en maatschappelijke waarden vindt plaats op basis van het begrip marktfalen. Van de maatschappelijke waarden worden al-

leen die meegenomen waarvoor borging door de overheid noodzakelijk is omdat de markt daarin tekortschiet. Voor vier van bovengenoemde waarden is volgens de SER sprake van marktfalen, namelijk voor natuur en biodiversiteit, (cultuur)-landschap en gebruiksnatuur, milieu en klimaat en ten slotte 'blauwe diensten'. Voor deze waarden is aldus de SER (2008) overheidsbemoeienis vereist.

De genoemde waarden zijn zogenaamde (quasi-)collectieve goederen; deze zijn nuttig voor een grote groep mensen, het gebruik ervan is niet (of zeer moeilijk) uit te sluiten en het gebruik door de één gaat (bij zuiver collectieve goederen) niet ten koste van het gebruik door de ander. Het ontbreekt feitelijk aan eigendomsrechten, immers, het milieu (in de zin van schone lucht, schone bodem), het water, natuur en landschap zijn 'van ons allemaal'. Dit ontbreken van eigendomsrechten kan gepaard gaan met externe effecten: onbedoelde positieve of negatieve gevolgen van het handelen van een individu die geen invloed hebben op de afweging van het economisch rationeel handelend individu. Als externe effecten invloed hebben op de welvaart van derden, kan overheidsop treden gerechtvaardigd zijn, bijvoorbeeld door via regelgeving negatieve effecten te beperken of door met subsidies positieve effecten te stimuleren.

Vertaald naar de *Houtskoolschets (HKS)* gaat het dus om gebieden waar agrarische activiteiten bijdragen aan het handhaven van natuur en/of landschap en de daarvoor benodigde milieukwaliteit.¹ Hoewel niet genoemd in de *HKS*, zouden volgens bovenstaande indeling blauwe diensten ook meegenomen kunnen worden.

2.3 Maatschappelijk waardevolle gebieden volgens de *Houtskoolschets*

Volgens de *HKS* moet de directe ondersteuning van de landbouw omgebouwd worden naar een systeem van marktgerichte beloningen aan landbouwers en andere plattelandsondernemers met agrarische activiteiten voor zichtbare realisatie en instandhouding van gewenste maatschappelijke waarden ('natuur', 'milieu', 'landschap' en/of 'dierenwelzijn') door:

- a) actief zekerstellen van een basiskwaliteit in maatschappelijk waardevolle gebieden, en/of

¹ Aldus de tekst op p. 15 van de *HKS*. Op p. 12 staat: 'Voor natuur, landschap en milieu bestaan goede redenen [...]' en wordt milieu daarom niet als randvoorwaarde maar als afzonderlijke waarde benoemd.

- b) actieve prestaties te leveren die uitstijgen boven die welke van iedere ondernemer worden verlangd ('bovenwettelijk'), onder andere op het gebied van diergezondheid en dierenwelzijn en ondersteuning van groene en blauwe diensten.

Dit hoofdstuk gaat verder in op a).

De *HKS* streeft, wat betreft het actief zeker stellen van een basiskwaliteit, naar een gebiedsgerichte benadering en geeft ook enkele criteria waaraan de maatschappelijk waardevolle gebieden (MWG) moeten voldoen.

'Het zijn gebieden met een meer dan gemiddeld maatschappelijk belang voor het zeker stellen van de waarden natuur, landschap en de daarvoor benodigde milieukwaliteit, waar tegelijkertijd de landbouw substantieel bijdraagt aan de huidige gebiedskwaliteit of moet bijdragen aan herstel van deze kwaliteit en die een zekere robuuste omvang hebben.'

(LNV, 2008:15)

Het criterium 'meer dan gemiddeld maatschappelijk belang' is in de *HKS* vertaald naar gebieden die aansluiten bij bestaande definities die voortvloeien uit Europees beleid en/of anderszins (inter)nationale grote betekenis hebben. De opname van een gebied in een relevante - want betrekking hebbend op natuur, milieu of landschap - beleidscategorie verschaft het gebied met andere woorden de status waardevol. De overige in de *HKS* genoemde criteria zijn in de *HKS* niet nader bepaald. Ten behoeve van dit onderzoek zijn deze als volgt uitgewerkt.

De vraag of de landbouw substantieel bijdraagt is in eerste instantie vertaald naar een kwantitatieve indicator: het aandeel van de grond in agrarisch gebruik in relatie tot het totale areaal van het gebied. Het criterium robuuste omvang is benaderd door na te gaan uit hoeveel gebieden een beleidscategorie bestaat en wat de omvang is van deze gebieden.

In hoofdstuk 3 wordt de vraag of de landbouw substantieel bijdraagt kwalitatief benaderd en wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de gebiedskwaliteiten zijn te relateren aan landbouwactiviteiten. Ook komt in hoofdstuk 3 aan de orde of sprake is van natuurlijke of bestuurlijke handicaps, omdat het volgens de *HKS* in eerste instantie nadrukkelijk gaat om het betalen voor de uitoefening van agrarische activiteiten in gebieden waar sprake is van natuurlijke of bestuurlijke handicaps.

2.4 Methodiek afbakening maatschappelijk waardevolle gebieden

Voor de in paragraaf 2.3 genoemde criteria zijn bijbehorende regels geformuleerd, die een transparante aanwijzing van de MWG mogelijk maken. In onderstaande tabel 2.1 zijn de criteria weergegeven. De criteria staan op volgorde van toepassing. Op het hele Nederlandse grondgebied wordt eerst criterium 1 toegepast, op de selectie van gebieden die daaruit resulteert, wordt criterium 2 toegepast, enzovoort. Voor elk criterium is vermeld welke mogelijke regels van toepassing zijn voor selectie.

Tabel 2.1		Toegepaste criteria met bijbehorende regel voor afbakening MWG
Nr.	Criterium	Regel
1	De gebieden zijn meer dan gemiddeld van <i>maatschappelijk belang</i> voor het zeker stellen van de waarden natuur, landschap en de daarvoor benodigde milieukwaliteit.	- Een gebied is volgens bestaand nationaal of provinciaal beleid aangewezen voor natuur, landschap of milieu. - Een gebied staat op de nominatie om aangewezen te worden ten behoeve van natuur landschap of milieu.
2	<i>De landbouw is de belangrijkste drager</i> van het zichtbare landschap en/of biedt ruimte voor beschermingswaardige flora en fauna.	- Kwantitatief: meer dan 25/50/75% van het gebiedsareaal is in agrarisch gebruik (dat wil zeggen: de grond staat geregistreerd in de Basisregistratie Percelen (BRP), grond behorend bij bedrijven <3 ha kan hier buiten vallen).
3	De gebieden hebben een zekere <i>robuuste omvang</i> .	- Aantal gebieden. - Omvang gebieden (<10 ha, 10-500 ha, 500-5.000 ha, 5.000-50.000 ha, >50.000 ha).

De *Gebiedenatlas* van het RIVM (Schotten et al., 2003) geeft een overzicht van alle gebiedscategorieën die van belang zijn voor het bestaande gebiedsgerichte beleid in het landelijk gebied. Op basis van de *Gebiedenatlas* is daarom een eerste groslijst opgesteld van gebiedscategorieën die onder een bepaald beleid (nationaal en provinciaal) zijn aangewezen.¹ De gebiedscategorieën vallen

¹ Paragraaf 3.3 en bijlage 1 geven een beschrijving van deze gebieden.

dus in principe onder de selectie van criterium 1. Van sommige categorieën was de begrenzing in de Gebiedenatlas niet de meest actuele, zoals voor Nationale Landschappen en Natura 2000, ook staan potentiële gebiedsindelingen, zoals High Nature Value farmland, er niet in. Met behulp van additionele en meer recente databestanden zijn de begrenzingen en gebiedscategorieën aangevuld en geactualiseerd. Van elke gebiedscategorie zijn in bijlage 2 de metadata vermeld, zodat bron, versie en jaartal duidelijk zijn.

Vervolgens is op de lijst van gebiedscategorieën criterium 2, *de landbouw is de belangrijkste vormgever en fysieke drager*, toegepast volgens de kwantitatieve regel. Hiertoe zijn, via een GIS-procedure, van elke gebiedscategorie de volgende gegevens opgesteld:

- a. Totaal oppervlak aangewezen gebied (*bruto*-oppervlakte, in ha) in Nederland;
- b. Oppervlakte gebruikte landbouwgrond (afgekort als UAA, Utilised Agricultural Area) in ha, bepaald op basis van de Basis Registratie Percelen;¹
- c. Percentage UAA van bruto-oppervlakte (voor Nationale Landschappen, rijksbufferzones, reconstructiegebieden en Nationale Parken wordt dit percentage ook per gebied berekend).

Het percentage UAA van de bruto-oppervlakte wordt gebruikt om te bepalen of de landbouw al dan niet drager is van een gebied(scategorie). Met andere woorden: als het areaal van een bepaald gebied voor X% of meer in landbouwkundig gebruik is, dan wordt aangenomen dat de landbouw de drager van de gebiedskwaliteit is. Om dit criterium te verkennen wordt een drempelwaarde agrarisch grondgebruik van 25, 50 en 75% toegepast. Uiteraard zijn andere drempelwaarden mogelijk.

Voor het criterium 3, robuuste omvang, is evenmin op voorhand een eenduidige regel beschikbaar. De *HKS* meldt enkel dat

'een zekere robuuste omvang' gewenst is 'omdat een te grote versnippering tot onevenredige uitvoeringslasten leidt en het gewenste maatschappelijk effect moeilijker is te waarborgen'. (LNV, 2008:15)

¹ De Basisregistratie Percelen (BRP) bevat alle percelen landbouwgrond en natuurterrein waarop een agrarisch beheer wordt gevoerd; deze registratie wordt onder andere gebruikt voor uitvoering van het mestbeleid, de betalingen van het GLB en de landbouwtekening. De glastuinbouw valt niet onder de BRP.

Daarom wordt ten eerste aangegeven uit hoeveel gebieden de betreffende gebiedscategorie bestaat, dit geeft enig zicht op de robuustheid van de gebieden. In aanvulling daarop is bepaald hoe groot een aangewezen gebied is, variërend van kleiner dan 10 ha tot groter dan 50.000 ha.

2.5 Resultaten afbakening maatschappelijk waardevolle gebieden

De kaartbeelden die ontstaan bij toepassing van het eerste criterium (een gebied is volgens bestaand beleid aangewezen voor bescherming van natuur, landschap of milieu), zijn weergegeven in bijlage 3, kaart 1 tot en met 3. Per beleidscategorie (natuur, landschap, milieu) is er een kaart waarop al het begrensde gebied binnen bestaand beleid is aangewezen. De kaart is een zogenaamde stapelkaart: hoe vaker een gebied is aangewezen, des te donkerder de kleur.

In de beleidscategorie natuur is bijna 2 mln. ha aangewezen. Als High Nature Value-farmland, als potentiële beleidscategorie, ook wordt meegenomen komt het totaal op meer dan 1 mln. ha, maar dit is inclusief de Waddenzee. De EHS neemt hiervan het grootste deel in, gevolgd door de weidevogels- en Natura 2000-gebieden. Van deze 2 mln. ha is 686.000 ha in agrarisch gebruik. Met name in de uiterwaarden en veenweidegebieden is er overlap in beleidsindelingen.

In de beleidscategorie landschap is iets meer dan 1 mln. ha aangewezen, waarvan 51% landbouwgrond is. De Nationale Landschappen beslaan het grootste deel (718.615 ha). In tegenstelling tot de gebieden aangewezen onder de beleidscategorie natuur, zijn de landschapsgebieden vrij groot en aaneengesloten. Met name in het Groene Hart zit enige overlap in gebiedsindelingen.

In de beleidscategorie milieu, veelal provinciaal beleid, is 1,9 mln. ha aangewezen, maar ook deze oppervlakte is inclusief de Waddenzee; 40% is in agrarisch gebruik. Er is veel overlap in de milieucategorieën en het betreft zowel grote aaneengesloten gebieden, als kleine snippers.

Wanneer alle gebiedscategorieën op een kaart worden afgebeeld, blijkt een zeer groot oppervlak (circa 3 mln. ha) van Nederland onder één of meerdere categorieën te vallen (zie kaart 4 in bijlage 3). Als we alleen naar de grond kijken die in agrarisch beheer is, dan gaat het om 60% van de totale gebruikte landbouwgrond (zie kaart 5 in bijlage 3).

De volgende stap is het bepalen van het aandeel landbouwgrond in de onderscheiden beleidscategorieën. Kaart 6 (bijlage 3) geeft het beeld voor een drempelwaarde waarbij minstens 25% van het gebied in landbouwkundig gebruik is. Bij deze drempel vallen de natuurbeschermingsgebieden en de wetlands af. Als de drempelwaarde van 50% UAA wordt gebruikt, dan vallen ook de EHS, de Provinciale Landschappen, de rijksbufferzones, Nationale Parken, de extensiveringsgebieden van de Reconstructie en bijna alle milieubeschermingsgebieden buiten de selectie (kaart 7, bijlage 3). Als de drempelwaarde van 75% wordt gehanteerd dan vallen alleen nog de probleemgebieden binnen de selectie (kaart 8, bijlage 3).

In bijlage 4 staan de uitkomsten van de berekeningen van de bruto-oppervlakten en % UAA per gebiedscategorie. Het betreft de percentages van de bruto-oppervlakte, dat wil zeggen ten opzichte van het totaal areaal van de betreffende gebiedscategorie. Een discussiepunt is of moet worden uitgegaan van de bruto- of van de netto-oppervlakte¹ om te bepalen of sprake is van landbouw als drager van het gebied. Er is gekozen voor bruto omdat dit het meest voor de hand lijkt te liggen, het gaat immers om de rol van de landbouw in het *totale* gebied.

De gegevens uit bijlage 4 zijn, aangevuld met de gegevens voor de andere twee selectiecriteria, in tabel 2.2 weergegeven.

¹ Dat wil zeggen: ten opzichte van het areaal van de betreffende gebiedscategorie minus bebouwde kom, grote wateren en beschermde natuur.

Tabel 2.2 Toepassing van de selectiecriteria MWG op de gebiedscategorieën						
Maatschappelijke waarde	gebiedscategorie (criterium 1)	Selectie criterium				
		landbouw = vormgever (criterium 2)			robuuste omvang (aantal gebieden, gem. omvang) (criterium 3)	
		% UAA van bruto- oppervlakte	drempelwaarde 25	50	75	
Natuur	Natura 2000-gebieden	8				162 gebieden
	Natura 2000-beïnvloedingsgebieden	50	✓	✓		162 randzones van 250 m
	EHS	34	✓			Aantal gebieden > 5.500
	Weidevogels-/ganzenopvanggebieden	67	✓	✓		Groot aantal kleine en enkele grote gebieden
	High Nature Value Farmland	72	✓	✓		Niet begrensd binnen bestaand beleid
	Wetlands	17				Ongeveer 15 kleine gebieden
Landschap	Nationale Landschappen	55	✓	✓		20 duidelijk begrensde gebieden
	Provinciale Landschappen	33	✓			Zeer kleine gebieden
	Belvédère/UNESCO-gebieden	Zijn opgegaan in Nationale Landschappen; beleid in 2009 vervallen				
	Rijksbufferzones (inclusief Recreatie om de Stad)	48	✓			7 zones rondom grote steden
	Nationale Parken	28	✓			16 gebieden van beperkte omvang

Tabel 2.2 Toepassing van de selectiecriteria MWG op de gebiedscategorieën (vervolg)						
Maatschappelijke waarde	Selectiecriteria					
	gebiedscategorie (criterium 1)	landbouw = vormgever (criterium 2)			robuuste omvang (aantal gebieden, gem. omvang) (criterium 3)	
		% UAA van bruto- oppervlakte	25	50	75	
Milieu	Extensiveringsgebieden (reconstructie)	35	✓			Versnipperd
	Bodembescherming	47	✓			Erg versnipperd
	Natuurbescherming	6				Kleine gebieden
	Milieubescherming	37	✓			Grote en kleine gebieden
	Grondwaterbescherming	47	✓			Veel kleine gebieden en een paar grote
	TOP-gebieden (verdroging)	52	✓	✓		Erg versnipperd
	Stiltegebieden	29	✓			Verspreide middelgrote gebieden
Overig	Probleemgebieden	83	✓	✓	✓	Veel kleine gebieden

Voor die gebiedscategorieën die bestaan uit een beperkt aantal aangewezen gebieden, is ook per gebied het percentage UAA berekend. Het gaat om de Rijksbufferzones en de Nationale Landschappen. De resultaten zijn weergegeven in bijlage 5. Als de drempelwaarde van 25% UAA wordt gehanteerd, vallen alle bufferzones binnen de selectie. Bij een drempelwaarde van 50% UAA doen Amstelland-Vechtstreek, Knooppunt Arnhem Nijmegen en Midden-Delfland mee. Bij 75% valt geen van de bufferzones binnen de selectie.

Voor de Nationale Landschappen geldt dat bij een drempelwaarde van 25% UAA alle Landschappen binnen de selectie vallen. Bij een drempelwaarde van 50% vallen Veluwe en Gelderse Poort af. Bij een drempelwaarde van 75% vallen alleen Middag-Humsterland en Zuidwest-Zeeland binnen de selectie.

Ten behoeve van de laatste stap in de selectie van gebieden is het criterium robuuste omvang verkend. Wanneer het aantal gebieden en de omvang daarvan binnen de gebiedscategorieën afzonderlijk wordt bekeken (zie tabel 2.2), blijkt dat de ruimtelijke schaal behoorlijk verschilt. Sommige categorieën, zoals de Nationale Landschappen die op nationaal niveau zijn aangewezen, zijn grote aaneengesloten gebieden. Andere gebiedscategorieën, zoals de probleemgebieden, zijn op perceelsniveau te onderscheiden. Dit heeft uiteraard te maken met het feit dat de ruimtelijke schaal van de gebiedscategorie volgt uit het doel waarvoor het gebiedsgerichte beleid is opgezet. Ook is het criterium van robuuste omvang op het gehele areaal van gebiedscategorieën verkend. Hiertoe zijn de gebieden geaggregeerd en naar oppervlakteklassen ingedeeld. Dan blijkt dat op nationaal niveau een groot oppervlak (meer dan 200.000 ha) aaneengesloten gebied ontstaat. Dit is echter een aggregatie van grote gebieden en kleinere gebieden. Er moet dus rekening gehouden worden met het feit dat in werkelijkheid binnen dit gebied toch sprake is van versnippering. Daarnaast valt een fors aantal gebieden in de kleinere oppervlakteklassen.

2.6 Conclusies

De *HKS* is wat betreft de criteria voor aanwijzing van MWG niet altijd even expliciet. De exercitie in de voorgaande paragrafen expliciteert deze criteria wel, opdat de aanwijzing van MWG eenduidig plaats kan vinden. Daaruit volgt dat de eerste groslijst van alle gebieden die in Nederland zijn aangewezen ten behoeve van natuur, landschappelijke of milieuwwaarden, een zeer groot oppervlak van het landelijk gebied beslaat (1.190.247 ha, wat overeenkomt met 60% van het totale landbouwareaal). Het toepassen van criterium 2, het aandeel agrarische grond, beperkt het aantal gebieden met name als de drempelwaarde 50% of

meer is. Een dergelijke grens is echter arbitrair, er is geen goede motivatie te geven waarom een grens van 50% agrarisch gebruik wel substantieel zou zijn en een grens van 45% of zelfs 25% niet. Het combineren van dit criterium met het criterium robuuste omvang geeft enig soelaas. Op grond van de in de *HKS* gegeven motivering dat een te grote versnippering van gebieden onwenselijk is, kan dan een selectie ontstaan van gebieden die wat groter van omvang zijn. De in dit onderzoek gehanteerde oppervlakteklassen geven aan dat bij een ondergrens van 5.000 ha veel gebieden afvallen. Ook voor het criterium robuuste omvang geldt echter dat de nu gehanteerde grenzen, bijvoorbeeld van 5.000 ha, arbitrair zijn. Een nadere invulling van dit criterium is nodig.

Uit voorgaande volgt dat de gecombineerde toepassing van criterium 2 en 3 de basis kan vormen om, in combinatie met afwegingen over uitvoerbaarheid van het beleid, een preciezere invulling te geven aan het begrip substantieel agrarisch gebruik en het begrip robuuste omvang. De selectie wordt mogelijk ook vereenvoudigd door na te gaan wat de bijdrage is van de agrarische activiteiten aan de basiskwaliteit van het gebied. Dit komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

3 Kwaliteit en waarborging

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 zijn de maatschappelijke waarden van de landbouw besproken. Ook zijn criteria voor het aanwijzen van waardevolle gebieden geformuleerd en toegepast. De volgende stap is het specificeren van de waarden en kwaliteiten in deze gebieden en de bijdrage van de agrarische activiteiten daaraan voor die gebieden met een aandeel UAA van meer dan 25%.¹

Daartoe wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de vraag om welke kwaliteit het in algemene zin gaat als gesproken wordt over basiskwaliteit. Vervolgens komt de rol van de landbouw aan bod. Per gebiedscategorie wordt de bijdrage van de landbouw aan de gebiedskwaliteit uitgewerkt, alsook de vraag of de bedrijfsvoering belemmerd wordt door fysieke omstandigheden of door wet- en regelgeving. Op basis hiervan vindt een verdere selectie van MWG plaats. Ten slotte wordt ingegaan op de vraag hoe de kwaliteiten van de geselecteerde MWG gewaarborgd kunnen worden.

3.2 Basiskwaliteit van maatschappelijk waardevolle gebieden

De *HKS* omschrijft basiskwaliteit van gebieden als de

'bij de formele aanwijzing en begrenzing vastgestelde basiskwaliteit.'
(LNV, 2008:11)

Niet voor alle gebieden is de basiskwaliteit zo omschreven dat deze in de praktijk direct werkbaar is. De kernkwaliteiten van Nationale Landschappen zijn bijvoorbeeld in algemene zin omschreven, maar geven geen duidelijke kaders aan. Zo geeft de omschrijving 'openheid' geen duidelijke grenzen aan de bebouwing die is toegestaan. Dit betekent dat voor de uiteindelijke toepassing van de visie in de *HKS* een nadere uitwerking van de basiskwaliteit nodig kan zijn. Daar waar de provincies verantwoordelijk zijn voor de implementatie van het be-

¹ Hoewel de drempelwaarde 25% UAA arbitrair is, wordt deze waarde hier om pragmatische redenen wel toegepast.

leid, is het noodzakelijk af te stemmen met de provinciale kaders. Zodoende kunnen de kernkwaliteiten, en dus de gewenste basiskwaliteit, gebiedsspecifiek worden uitgewerkt.

Agrarische activiteiten: bijdrage aan de gebiedskwaliteit

Wanneer de te behouden dan wel te herstellen basiskwaliteit per gebied is vastgesteld, is de volgende stap na te gaan wat dit concreet betekent voor een gebied in termen van wat wel of juist niet gewenst is aan mogelijke ontwikkelingen. Daaraan gekoppeld is dan de vraag wat dit impliceert voor de agrarische activiteiten: draagt de landbouw substantieel bij aan de kwaliteit, zoals de *HKS* veronderstelt bij de aanwijzing van MWG? Immers,

'het moet gaan om gebieden [...] waar tegelijkertijd de landbouw substantieel bijdraagt aan de huidige gebiedskwaliteit of moet bijdragen aan herstel van deze kwaliteit.' (LNV, 2008:15)

Bij de eerste selectie van MWG (hoofdstuk 2) is een kwantitatieve regel gebruikt (% UAA) om de gebieden waar de landbouw drager is te selecteren. Als het gaat om het bepalen van de daadwerkelijke bijdrage van de landbouw aan de kwaliteit, zouden hiervoor objectieve indicatoren gebruikt moeten worden. Verburg et al. (2008) hebben daartoe voor de Nationale Landschappen een poging gedaan door bedrijfskenmerken te koppelen aan kernkwaliteiten van Nationale Landschappen. Dat is voor een aantal kernkwaliteiten gelukt, maar voor lang niet allemaal. Een subjectieve beoordeling of agrarische activiteiten bijdragen aan de vastgestelde basiskwaliteit ligt dan ook meer voor de hand. Deze benadering is gevolgd in paragraaf 3.3.

In bepaalde MWG kan nog niet gesproken worden van een substantiële bijdrage van de (huidige) landbouw aan de gebiedskwaliteit. In deze gebieden geldt juist dat om de gewenste gebiedskwaliteiten te behouden en/of te verbeteren zware restricties opgelegd moeten worden aan agrarische activiteiten, de zogenaamde bestuurlijke handicaps. De *HKS* redeneert dat door deze belemmeringen in te passen in de bedrijfsvoering, de landbouw bijdraagt aan de gebiedskwaliteit maar belemmerd wordt in de bedrijfsontwikkeling en dus in aanmerking kan komen voor inkomensondersteuning.

Voor het beoordelen of sprake is van hinder voor de landbouw in MWG, in de zin van zware restricties aan de bedrijfsvoering, onderscheidt de *HKS* natuurlijke en bestuurlijke restricties. In dit onderzoek wordt in aansluiting daarop onder hinder verstaan ofwel aanmerkelijke natuurlijke belemmeringen (de zogenaamde natuurlijke handicaps), ofwel door het beleid opgelegde restricties aan de be-

drijfsvoering die verder gaan dan die welke gebruikelijk gelden voor soortgelijke bedrijven in de EU. Deze hinder vertaalt zich in een lager inkomen dan zonder de hinder het geval zou zijn geweest (korte termijn) en kan eveneens leiden tot beperkingen aan de bedrijfsontwikkeling (lange termijn).

Bij deze insteek gaat het om hinder die voor het gehele gebied geldt, waar de landbouw zich niet aan kan onttrekken. Een voorbeeld is een hoge grondwaterstand, die gunstig is voor de natuur maar ongunstig voor de landbouwproductie. Er zijn mogelijk ook gebieden met maatschappelijke waarden, maar zonder bestuurlijke of natuurlijke handicap. Deze gebieden worden dan niet meegenomen.

3.3 Basiskwaliteit in MWG en de bijdrage van agrarische activiteiten

Het bepalen van de basiskwaliteit per maatschappelijk waardevol gebied begint met het nagaan van de reden voor aanwijzing van het gebied. Welke beleidsdoelen worden nagestreefd? Welke kwaliteit tracht men te beschermen? Levert de landbouw een substantiële bijdrage aan de huidige kwaliteit of moeten er nu of later zware restricties worden opgelegd aan de agrarische activiteiten? Ondervindt de landbouw hinder van natuurlijke handicaps?

In deze paragraaf worden de eerste twee vragen beknopt¹ beantwoord voor de gebiedscategorieën die op basis van de criteria toegepast in hoofdstuk 2 in aanmerking komen voor selectie. De nadruk ligt op beantwoording van de derde en vierde vraag.

Nationale beleidscategorieën

Natura 2000-beïnvloedingsgebieden

De beleidsdoelstelling van het Natura 2000-beleid is het beschermen van soorten en habitattypen. Hiertoe zijn instandhoudingsdoelstellingen geformuleerd. Een recente studie (Kiwa en EGG, 2007) heeft in kaart gebracht dat in veel Natura 2000-gebieden vermesting en/of verdroging de belangrijkste knelpunten zijn voor de instandhouding van deze natuurwaarden. De landbouwsector is een van de grootste veroorzakers hiervan. Er kan dus gesteld worden dat de maatschappelijke waarde (de betreffende gewenste soort of habitat) in deze Natura 2000-gebieden eerder bedreigd wordt door landbouwactiviteiten in het omrin-

¹ Meer uitgebreide informatie over de verschillende gebiedscategorieën is opgenomen in bijlage 1.

gende gebied, dan dat de landbouw substantieel bijdraagt aan de gebiedskwaliteit. Echter, voor een aantal Natura 2000-gebieden geldt dat de landbouw juist wel een substantiële bijdrage levert aan de doelstellingen, bijvoorbeeld bepaalde weidevogels- en veenweidegebieden.

Om de negatieve invloed vanuit de landbouw (en andere activiteiten) te verminderen worden beheerplannen opgesteld voor de Natura 2000-gebieden. In deze beheerplannen zal voor de 'beïnvloedingsgebieden' worden vastgelegd aan welke vereisten de landbouw op het gebied van waterkwaliteit en -kwantiteit en van ammoniakuitstoot moet voldoen (Bommel et al., 2007). Deze leiden tot restricties aan agrarische activiteiten om zo bij te dragen aan het herstel van de kwaliteit in Natura 2000-gebieden.¹ Op grond daarvan zou de landbouw in die zones in aanmerking kunnen komen voor financiële ondersteuning.

EHS

De Ecologische Hoofdstructuur is een netwerk van gebieden in Nederland waar de natuur voorrang heeft. Het netwerk helpt voorkomen dat planten en dieren in geïsoleerde gebieden uitsterven en dat natuurgebieden hun waarde verliezen. De EHS kan worden gezien als de ruggesgraat van de Nederlandse natuur.

De EHS bestaat uit een groot aantal gebieden, dat gezamenlijk meer dan 5.500 ha beslaat. Het merendeel van de Natura 2000-gebieden ligt binnen de EHS. In een deel van de gebieden is sprake van verweving van de functies landbouw en natuur (met name in de buffer- en verbindingszones), waarbij de landbouw de drager is van het gebied. In de kerngebieden, de natuurontwikkelingsgebieden, is juist sprake van een strikte scheiding tussen landbouw en natuur.

Voor de EHS geldt dan ook dat in bepaalde delen de landbouw bijdraagt aan de netwerkfunctie, in andere delen zal de landbouw in de huidige vorm eerder een bedreiging vormen voor natuurkwaliteiten en is het wellicht noodzakelijk zware restricties op te leggen aan de agrarische bedrijfsvoering. Hierdoor is niet eenduidig te beoordelen of de landbouw kan bijdragen aan de gebiedskwaliteit. In het kader van dit onderzoek is niet in detail nagegaan waar en op welke wijze de landbouw bijdraagt of kan gaan bijdragen aan de gebiedskwaliteit in deze gebieden.

¹ Via de huidige regelgeving is alleen een 250-m zone rondom ammoniakgevoelige gebieden vastgesteld in het kader van de Wet Ammoniak en Veehouderij. Voor de op te stellen beheerplannen kunnen ruimere beïnvloedingszones van toepassing zijn.

Weidevogels-/ganzenopvanggebieden

De doelstelling volgens het Weidevogelverbond (Van Brederode en Laporte, 2006) van deze gebiedscategorie is om de achteruitgang van de weidevogelstand in 2010 tot stilstand te hebben gebracht. Weidevogelgebieden zijn opgenomen op beschermingskaarten van provinciale streekplannen of omgevingsplannen.

Voor de instandhouding van populaties weidevogels als kieviten, grutto's is onder andere een open weidelandschap van belang, in combinatie met later maaien en nestbescherming. Er kan dus gesteld worden dat de landbouw, mits bedreven onder bepaalde voorwaarden, substantieel bijdraagt aan het voorkomen van weidevogels en dus aan de gebiedskwaliteit van deze gebiedscategorie. Voor deze gebiedscategorie geldt dat niet zozeer sprake is van hinder op gebiedsniveau, alswel op bedrijfsniveau (later maaien, nestbescherming); een individueel bedrijf kan zich aan de hinder onttrekken door niet deel te nemen aan het natuurbeheer. Wel is op grond van onderzoek (Scheckerman, 2008) aangetoond dat de natuurdoelen eerder gehaald worden als het weidevogelbeheer geconcentreerd wordt in één gebied. Via het Subsiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer is er financiële ondersteuning voor de restricties die het aangepast agrarisch beheer met zich meebrengt. Wanneer de gebiedskwaliteit van weidevogelgebieden, het voorkomen van weidevogels gewaarborgd moet worden, is het aanbevelenswaardig een gebiedsgerichte benadering te kiezen en dus weidevogelgebieden wel mee te selecteren als MWG.

Het huidige ganzenopvangbeleid houdt in dat in speciaal aangewezen opvanggebieden ganzen met rust worden gelaten, maar daarbuiten actief worden verjaagd. Provincies zijn (via het ILG) verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid en hebben ruim 80.000 ha aangewezen als opvanggebied, waarvan 85% op landbouwgrond. Voor de schade door ganzen bestaat een vergoeding. Deze gebiedscategorie komt op grond van de boven beschreven criteria (de landbouw in de gebieden draagt substantieel bij aan de gebiedskwaliteit en ondervindt tegelijkertijd hinder in de bedrijfsvoering), in aanmerking voor selectie.

High Nature Value farmland

In Nederland is deze gebiedscategorie nog niet geïmplementeerd in bestaand beleid, op Europees niveau is de beleidsdoelstelling van HNV farmland wel geformuleerd: het beschermen van de biodiversiteit welke gerelateerd is aan de continuering van traditionele en/of extensieve landbouwactiviteiten. In Nederland komt HNV farmland grotendeels overeen met de weide- en akkervogelgebieden (Elbersen en Van Eupen, 2008). Het gaat in deze gebieden dus met nadruk om

een gebiedskwaliteit waaraan de landbouw substantieel bijdraagt, mits deze bedreven wordt onder bepaalde voorwaarden. Deze restricties kunnen de grondslag vormen voor financiële ondersteuning.

Nationale Landschappen

De beleidsdoelstelling van de Nationale Landschappen (NL) is het behoud van het typische Nederlandse landschap. Per nationaal landschap zijn kernkwaliteiten vastgesteld, die aangeven wat het typische van het betreffende landschap is dat behouden moet worden. Bij ruimtelijke ontwikkelingen in Nationale Landschappen zijn de kernkwaliteiten van het gebied bepalend. Uitgangspunt van het beleid is dat deze kernkwaliteiten in het specifieke landschap worden behouden of worden versterkt.

De kernkwaliteiten van de NL Gelderse Poort, Veluwe, Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Stelling van Amsterdam zijn niet direct gerelateerd aan het vóórkomen van de landbouw, de landbouw draagt niet specifiek bij aan de gebiedskwaliteiten (Kuiper en De Regt, 2007). Deze vier NL worden daarom verder buiten beschouwing gelaten. In de overige NL speelt de landbouw wel een specifieke rol bij de kernkwaliteiten.

Er zijn geen extra wettelijke beperkingen voor de landbouw in de NL. Wel geldt binnen de grenzen van een Nationaal Landschap een extra kwaliteitsbeleid. Ruimtelijke ontwikkelingen zijn mogelijk, zolang de kernkwaliteiten worden behouden of versterkt (ja-mits-principe). Hinder voor de landbouw is niet per definitie aan de orde. Volgens Kuiper en De Regt (2007) is in de NL IJsseldelta, ZW Friesland, ZW Zeeland, Drentse Aa, Rivierengebied en Hoeksche Waard sprake van geen of geringe hinder voor de landbouw. Op basis van dit criterium vallen ook deze NL af.

Rijksbufferzones

In de Randstad, Gelderland en Zuid-Limburg is een deel van de groene ruimte aangeduid als 'rijksbufferzone'. De waarde van deze gebieden ligt in het openhouden van de groene ruimte. Aanwijzing als rijksbufferzone voorkomt dat gebieden verstedelijken en aan elkaar groeien. Inmiddels is de ambitie verbreed: het draait nu ook om ruimte voor ontspanning en recreatie. De rijksbufferzones moeten meer gaan functioneren als 'landschapsparken' binnen stedelijke netwerken. De landbouw draagt daar in belangrijke mate aan bij door het beheer en daarmee openhouden van het landschap.

Er kan sprake zijn van enige hinder op het vlak van bedrijfsontwikkeling. De ligging in de nabijheid van steden beperkt vermoedelijk de aankoop van grond (geringe beschikbaarheid, men zit 'klem'). De zones moeten vrij blijven van

grootschalige bebouwing, zoals nieuwe woonwijken en bedrijventerreinen, glastuinbouw en intensieve veehouderij. Er is echter geen specifieke beperkende wet- en regelgeving voor de landbouw, noch zijn er specifieke natuurlijke omstandigheden die de landbouw hinderen. Op grond hiervan valt deze categorie af.

Nationale Parken

Dit zijn gebieden waarin het behoud en ontwikkeling van waardevolle natuur centraal staan. De Nationale Parken bieden mogelijkheden voor natuurgerichte recreatie, voorlichting en educatie en wetenschappelijk onderzoek. Het zijn overwegend natuurgebieden, die worden beheerd door terreinbeherende organisaties en waar de landbouw geen belangrijke bijdrage levert aan de gebiedskwaliteiten. Deze gebieden vallen daarom af.

Probleemgebieden (Less Favoured Areas)

De doelstelling van het beleid voor Less Favoured Areas (LFA) is het gebruik van landbouwgrond in zogenaamde probleemgebieden te waarborgen. Het gaat daarbij om diepeveenweidegebieden, kleinschalig zandlandschap, beekdalen en overstromingsgebieden, uiterwaarden en ten slotte hellingen. Er wordt een vergoeding uitgekeerd omdat een boer hinder ondervindt van een natuurlijke handicap. Tegelijkertijd draagt de landbouw bij aan de kwaliteiten van het betreffende 'probleemgebied', zoals veenweidekarakter (open, groen, sloten, enzovoort), kleinschaligheid en openheid. Van deze gebieden kan vastgesteld worden dat de landbouw bijdraagt aan de basiskwaliteit. Tegelijkertijd belemmeren de natuurlijke handicaps de landbouw in de ontwikkeling.

De Europese Commissie heeft een mededeling uitgebracht met suggesties voor herziening van (een deel van) de aanwijzing van probleemgebieden. Artikel 19, op basis waarvan probleemgebieden op sociaaleconomische criteria zijn aangewezen, wordt mogelijk aangepast om in de toekomst gebieden op basis van biofysische kenmerken aan te wijzen. In het rapport van Smit en Brouwer (2009) wordt geanalyseerd welke mogelijkheden de 8 criteria bieden voor Nederland. Daar deze discussie nog in een eerste stadium is, en de haalbaarheid van de door Europese Commissie voorgestelde criteria nog allerminst zeker, wordt hier verder niet op ingegaan. In een later stadium kan deze discussie uiteraard nog wel relevant zijn.

Gebieden met natuurlijke handicaps

Voor de aanwijzing van probleemgebieden onder het huidige LFA-beleid wordt door de Dienst Landelijk gebied gebruik gemaakt van een aantal indicatoren voor de fysieke omstandigheden. Het gaat om diepe veenweidegebieden (gebieden met grondwaterstand van 60 cm onder maaiveld); beekdalen en overstromingsgebieden (gebieden die minimaal 1 maal per jaar minimaal 2 weken onder water staan); uiterwaarden (alle in landbouwkundig gebruik zijnde binnendijkse gebieden); hellingen (steiler dan 2%) en kleinschalig zandlandschap (percelen <2 ha op zand). Het gebied in Nederland dat aan één of meerdere van deze criteria voldoet staat weergegeven op kaart 9 van bijlage 3. Voor deze gebieden geldt dat sprake is van natuurlijke handicaps, waardoor dit gebied in aanmerking zou kunnen komen voor selectie. Ze vallen echter als zodanig niet onder een Europese of nationale beleidscategorie.

Provinciale beleidscategorieën

In tegenstelling tot de nationale beleidscategorieën, is naar de provinciale beleidscategorieën veel minder onderzoek gedaan en is daarom van de meeste categorieën minder duidelijk in welke mate de landbouw bijdraagt aan de kwaliteit en of sprake is van hinder (nu of in de toekomst) voor de landbouw. In het kader van dit synthese onderzoek is er daarom voor gekozen de belangrijkste provinciale gebiedscategorieën wel kort te beschrijven (zie bijlage 1), maar niet verder uit te werken voor wat betreft de waarborging van de basiskwaliteit die in paragraaf 3.4 aan de orde komt.

3.4 Waarborgen van basiskwaliteit

De beloning van agrarische activiteiten in maatschappelijk waardevolle gebieden geschiedt primair om een basiskwaliteit in deze gebieden te waarborgen. Uit de vorige paragrafen is gebleken dat niet voor alle gebiedscategorieën de kwaliteiten die gewaarborgd moeten worden helder zijn omschreven. Echter, als verondersteld wordt dat na verdere analyse de te waarborgen kwaliteiten wel duidelijk zijn vastgesteld, dan is vervolgens de vraag wat vanuit de landbouw de kansen en bedreigingen zijn voor de waarborging van de betreffende basiskwaliteit. Zowel de huidige als toekomstige kansen en bedreigingen, denk aan trends als schaalvergroting en dergelijke, moeten dan worden meegenomen. Vervolgens kan beredeneerd worden welke agrarische activiteiten gehandhaafd, bevorderd of beperkt zouden moeten worden om de gebiedskwaliteit te behouden. Op ba-

sis daarvan kunnen de kaders en randvoorwaarden/maatregelen geschetst worden waarbinnen de landbouw bedreven kan worden met behoud van de gebiedskwaliteit.

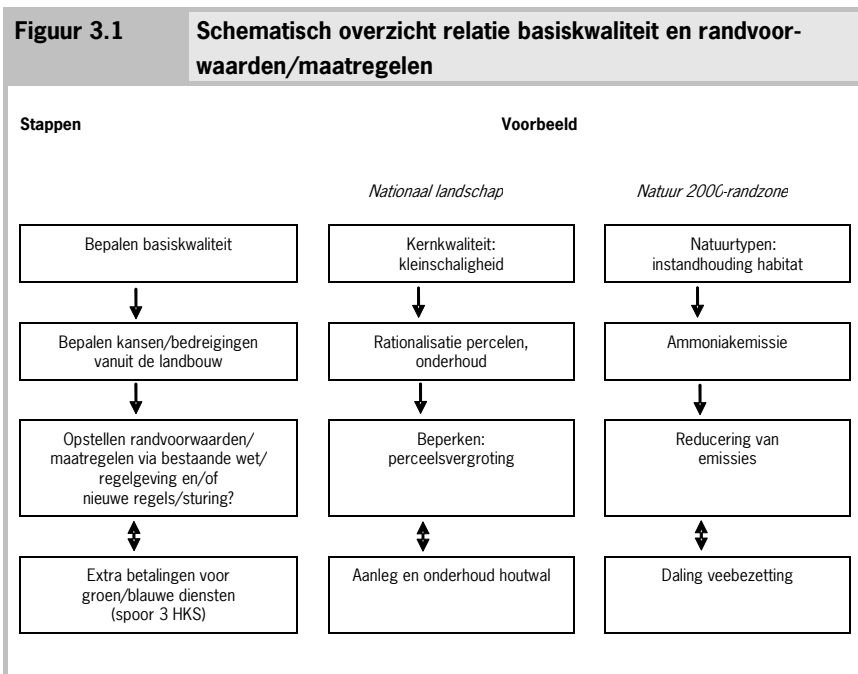
Vervolgens moet eerst vastgesteld worden of de bestaande wet- en regelgeving voldoende is om de basiskwaliteit voor het gebied te borgen. In dat geval kan de randvoorwaarde zijn: het voldoen aan de huidige/toekomstige wet- en regelgeving van het gebied, alles wat verder gaat is extra prestatie. Wanneer de bestaande wet- en regelgeving te kort schiet voor het instandhouden van de basiskwaliteit, is het noodzakelijk extra randvoorwaarden/maatregelen te definiëren.¹ Hierbij is het gewenst rekening te houden met de *gebiedsspecifieke* kwaliteiten. Uit onderzoek is gebleken dat het mogelijk is onderscheid te maken tussen algemene, voor (vrijwel) alle MWG toepasbare randvoorwaarden/maatregelen en gebiedsspecifieke, aanvullende voorwaarden/maatregelen. Onder de eerste vallen bij de waarde landschap bijvoorbeeld eisen als het beperken van de grootte van de bedrijfsgebouwen (ook niet agrarische) en het beperken van perceelsvergroting. Onder de gebiedsspecifieke randvoorwaarden/maatregelen kan onder andere de instandhouding van permanent grasland of handhaven van microreliëf geschaard worden. Wat betreft natuur kan een algemene randvoorwaarde het beperken van de uitstoot van ammoniak zijn, een specifieke waarde kan peilverhoging zijn.

Ten slotte kan een koppeling met hoofddoel 3 van de *HKS* worden gemaakt: extra betalingen voor maatschappelijke prestaties en ondersteuning van groenblauwe diensten. Van belang is om duidelijk te maken hoe het onderscheid wordt gemaakt tussen de randvoorwaarden/maatregelen voor het waarborgen van een basiskwaliteit en de extra individuele prestaties vanuit het dienstenmodel. Een eerste mogelijkheid is dat de randvoorwaarden voor waarborging gebiedsgericht zijn (niet zijn uit te voeren door een individuele boer, denk aan peilverhoging) en ook specifiek voor dat gebied zijn opgesteld. Groenblauwe diensten daarentegen zijn bedrijfgericht, maar wel in principe landsdekkend toepasbaar. Een andere mogelijkheid is op basis van de *aard* van de te verwachten prestaties: de randvoorwaarden/maatregelen betreffen het passief nalaten van bepaalde activiteiten (ofwel het verminderen van bedreigingen) of passief ondergaan van bepaalde belemmeringen, terwijl groenblauwe diensten gericht zijn op het belonen van actief handelen (ofwel het versterken van kansen). Naast het maken van onderscheid tussen de randvoorwaarden/maatregelen enerzijds

¹ Zo is voor de Nationale Landschappen nauwelijks wet- en regelgeving van kracht (en zeker niet voor de landbouw) om het landschap te beschermen en lijkt aanvullende sturing noodzakelijk.

en de groenblauwe diensten anderzijds, is het ook belangrijk dat beide modellen op elkaar aansluiten en elkaar aanvullen.

In figuur 3.1 staat een schematisch overzicht en een voorbeeld van de bovengenoemde beschreven stappen die nodig zijn voor de formulering van randvoorwaarden.



Voor de nationale beleidscategorieën zijn stap 2 en 3 uitgewerkt in bijlage 6. Ook is aangegeven welke instrumenten ingezet kunnen worden. Het is immers de vraag of het koppelen van randvoorwaarden aan de uitkering van de beloning de beste manier is waarop de basiskwaliteit gehandhaafd kan worden. Het is goed denkbaar dat andere instrumenten, met name vanuit de ruimtelijke ordening, daar beter voor toegerust zijn vanwege het mogelijk dwingende karakter van deze instrumenten. Het stelsel van beloningen dat de *HKS* voorziet voor hoofddoel 2 zal vooral sturend kunnen zijn als de beloning een substantieel deel vormt van het bedrijfsinkomen. In aanvulling hierop kan via de betaling voor groenblauwe diensten een extra kwaliteitsimpuls voor deze gebieden worden gerealiseerd. Afhankelijk van de situatie kan een collectieve aanpak gewenst zijn.

3.5 Conclusies

De *HKS* beschrijft dat in MWG agrarische activiteiten bijdragen aan de gebiedskwaliteit of moeten gaan bijdragen aan het herstel van de kwaliteit. Dit vereist dat helder omschreven is wat de kwaliteit is van een gebied, zodanig dat dit begrip in de uitwerking hanteerbaar is. Dit is niet voor alle gebieden het geval, maar voor de implementatie van de *Houtskoolschets* wel noodzakelijk.

De volgende stap is te bepalen wat de huidige bijdrage is van landbouwactiviteiten aan de gebiedskwaliteit. Niet voor alle gebiedscategorieën is deze (objectief) vast te stellen. In welke mate bedrijven hinder ondervinden van het feit dat ze zich bevinden in een maatschappelijk waardevol gebied, is evenmin duidelijk voor alle MWG. Zo is bijvoorbeeld de aanduiding van de aanwezigheid van hinder in de Nationale Landschappen gebaseerd op het rapport van Kuiper en De Regt (2007). In dit rapport is een inschatting gemaakt van de beperkingen aan de grondgebonden landbouw vanuit de kernkwaliteiten van de Nationale Landschappen, dit betreft met name de fysieke beperkingen. De inschatting is gebaseerd op het oordeel van deskundigen, rekening houdend met gegevens, zoals perceels- en bedrijfsgrootte. Om tot een objectieve selectie van MWG te komen is een systematische analyse van de natuurlijke en bestuurlijke belemmeringen in Nationale Landschappen en ander gebiedscategorieën aan te bevelen.

De *HKS* - strikt volgend - leidt de toepassing van deze criteria uiteindelijk tot een selectie van gebieden die maatschappelijk waardevol genoemd kunnen worden. Daarbij moet opgemerkt worden dat het criterium hinder vooral bepalend is voor de vraag of sprake moet zijn van een beloning, gebieden die aan alle overige criteria voldoen zijn immers eveneens als waardevol te kenschetsen. In dit onderzoek is de strikte interpretatie aangehouden.

Met inachtneming van de hiervoor genoemde beperkingen zijn in dit hoofdstuk de gebiedscategorieën voor bovengenoemde criteria beoordeeld en aan de hand daarvan zijn uitspraken gedaan over het al of niet selecteren als MWG. De analyse leidt tot de conclusie dat wat betreft de waarde landschap in 16 van de 20 Nationale Landschappen sprake is van een substantiële bijdrage van de landbouw aan de gebiedskwaliteit. In 6 Nationale Landschappen is echter geen sprake van hinder (of slechts in geringe mate) voor de landbouw, zodat 10 Nationale Landschappen in aanmerking komen als maatschappelijk waardevol gebied. De categorie probleemgebieden komt geheel in aanmerking, terwijl de rijksbufferzones en de Nationale Parken buiten de selectie vallen.

Wat betreft de waarde natuur vormen landbouwactiviteiten soms eerder een bedreiging voor dan een bijdrage aan de gebiedskwaliteit, met name wanneer sprake is van een strikte scheiding van de functies natuur en landbouw. Dit is de reden om restricties op te leggen aan de agrarische activiteiten opdat de landbouw gaat bijdragen aan (herstel van) de gebiedskwaliteit. Op grond hiervan vallen de beïnvloedingsgebieden van Natura 2000 (in dit onderzoek beperkt tot een zone van 250 m) in de categorie MWG. Hetzelfde geldt mogelijk voor delen van de EHS, maar moet nog in detail verder worden onderzocht.

In weidevogelgebieden en daarmee overlappende HNV-gebieden, waar verweving van landbouw en natuur is, is wel sprake van een positieve bijdrage van de landbouwactiviteiten aan de waarde natuur, dit levert echter vooral op bedrijfsniveau hinder op. Deze categorie valt daardoor buiten de *HKS*. Op grond van onderzoek is aangetoond dat de natuurdoelen eerder gehaald worden als meerdere bedrijven in een gebied meedoen aan het natuurbeheer. Wanneer de gebiedskwaliteit van weidevogelgebieden, het vóórkomen van weidevogels gewaarborgd moet worden, is het aanbevelenswaardig een gebiedsgerichte benadering te kiezen en weidevogelgebieden wel te selecteren als MWG. Ten slotte vallen ook de ganzenopvanggebieden en de probleemgebieden onder de noemer MWG. Te overwegen valt om in het kader van de *HKS* ook gebieden met natuurlijke handicaps op te nemen, ook al vallen ze als zodanig nog niet onder een Europese of nationale beleidscategorie.

De laatste stap is het waarborgen van de gebiedskwaliteit. Daarvoor is het noodzakelijk per gebied na te gaan of de huidige regelgeving toereikend is om de kwaliteit te borgen, rekening houdend met (verwachte) ontwikkelingen binnen de landbouw. Voor de meeste gebieden is deze informatie nog niet volledig aanwezig. Op basis hiervan is voorlopig geconstateerd dat een aantal algemene randvoorwaarden/maatregelen van toepassing is voor alle gebieden, deze zouden per gebied aangevuld moeten worden met gebiedsspecifieke randvoorwaarden/maatregelen. Een aantal bedreigingen vanuit de landbouw op de kwaliteiten, zoals uitbreiding van bedrijfsbebouwing, glastuinbouw en boomteelt, zijn vermoedelijk effectiever te sturen via het instrumentarium van de ruimtelijke ordening dan via het GLB.

4 Grondslag toeslag

4.1 Inleiding

De toeslagen die nu worden uitgekeerd in Nederland zijn gebaseerd op de zogenaamde historische referentie en daarmee per individueel landbouwbedrijf gekoppeld aan de productie in het verleden. Echter, op den duur is moeilijk te rechtvaardigen dat boeren toeslagrechten ontvangen op basis van historische productie. Dit model doet bovendien geen recht aan de dynamiek van de landbouw. In een stelsel dat uitgaat van het geven van toeslagen aan de landbouw in MWG waar ook sprake is van een natuurlijke of bestuurlijke handicap, is een dergelijke historische en aan de productie gekoppelde grondslag niet meer relevant. Dan is er een andere grondslag nodig op basis waarvan de toeslagen worden toegekend.

Daar zijn verschillende mogelijkheden voor, die hierna uiteengezet zullen worden, inclusief een beknopt overzicht van de voor- en nadelen. Het overzicht concentreert zich op een mogelijke grondslag voor toeslagen die een beloning zijn voor de instandhouding van een basiskwaliteit in MWG. De genoemde opties kunnen echter ook relevant zijn voor de extra betalingen voor maatschappelijke prestaties en ondersteuning van groenblauwe diensten; in deze notitie wordt daar beperkt op ingegaan.

4.2 Opties voor de grondslag

Volgens de *HKS* gaat het om de beloning van de instandhouding van een basiskwaliteit in MWG (hoofddoel 2) en om extra betalingen voor maatschappelijke prestaties (hoofddoel 3). Voor het leveren van deze diensten zijn op hoofdlijnen drie grondslagen voor beloning mogelijk, namelijk op basis van de kosten, van de baten of van de marktwerking (Terwan et al., 2003). Uitgangspunt bij alle drie is wel dat beloning pas plaats vindt voor 'prestaties' die verder gaan dan wat wettelijk is voorgeschreven. Het kan dan zowel gaan om actief nalaten of om passief ondergaan van hinder in geval van hoofddoel 2 van de *HKS*, of om actief handelen in geval van hoofddoel 3 van de *HKS*. Dit betekent ook dat bij voortschrijdende wetgeving prestaties die eerder in aanmerking kwamen voor

beloning, op een gegeven moment onderdeel kunnen zijn van de vigerende wet- en regelgeving en daardoor niet meer in aanmerking komen.

Kosten

Uitgaande van de *kostenbenadering*, is de insteek dat de boer een vergoeding krijgt voor de hogere kosten die hij maakt als gevolg van de natuurlijke of bestuurlijke handicap en voor de lagere inkomsten¹ omdat het productiepotentieel niet volledig wordt benut.² Op grond van beide is het inkomen lager dan het potentieel. Deze extra kosten en gederfde inkomsten kunnen per handicap anders zijn. Op basis van een vergelijking met een nader te bepalen referentie kan een vergoeding worden bepaald. Het kiezen van de juiste referentie is daarbij van groot belang, daar dit de basis vormt voor de vergoeding. De referentie zal moeten weerspiegelen wat de productie (en daarmee het potentiële inkomen) zou zijn in geval de natuurlijke of bestuurlijke handicap niet zou bestaan en de daarmee samenhangende kosten. Dit is niet eenvoudig. Over- en ondercompensatie op bedrijfsniveau is onvermijdelijk, ervan uitgaande dat wordt gewerkt met (gebieds)gemiddelden; binnen bepaalde marges hoeft dat niet onacceptabel te zijn. Ook zal in de tijd aanpassing nodig zijn van de bedragen, om rekening te houden met veranderingen in kosten en/of opbrengsten.

Deze benadering ligt aan de basis van de vergoeding voor de huidige probleemgebieden en de landbouwmilieumaatregelen. Het voordeel is dat de systematiek bekend is en erkend (door de Europese Commissie). Ook voor hoofddoel 3 van de *HKS* is deze grondslag te gebruiken. Een belangrijke beperking van deze grondslag is dat er weinig tot geen stimulans van uitgaat, omdat de vergoeding nooit (veel) meer kan zijn dan een vergoeding voor de gederfde inkomsten en/of gemaakte kosten. Deze beperking is door de EU-wetgeving opgelegd om oneigenlijke subsidies (en daarmee concurrentievervalsing) te voorkomen.

Voor de natuurlijke handicaps wordt in Nederland in het kader van het beleid voor de probleemgebieden een (uniforme) vergoeding gegeven van 94 euro per ha. Onderscheid naar de onderscheiden handicaps is er niet. In het merendeel van de probleemgebieden bestaat de verplichting deel te nemen aan het Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer om in aanmerking te komen voor

¹ Dit is de basis van de huidige vergoedingen voor zogenaamde landbouwmilieumaatregelen, conform artikel 39 van Vo. nr. 1698/2005: 'De betalingen worden jaarlijks verleend en dekken de extra kosten en de gederfde inkomsten die het gevolg zijn van de nakoming van de aangeane verbintenis; zo nodig kunnen zij ook transactiekosten dekken.'

² Anders gezegd, de levering van het collectieve goed beperkt het inkomen uit de levering van private goederen, dit is de basis voor de beloning.

de probleemgebiedenvergoeding. Uit eerdere onderzoeken is gebleken dat de 94 euro niet voldoende is om de hogere kosten te dekken die het gevolg zijn van het produceren in een gebied met een handicap (zie Terluin et al., 2008).

Een andere insteek is uit te gaan van de *waardedaling* van de grond, vanuit het idee dat de prijs van de grond in principe het opbrengend vermogen van de grond weerspiegelt.¹ Anders gezegd, de grondprijs is gelijk aan de gekapitaliseerde nettobeloning (totale opbrengsten minus variabele kosten minus factor-kosten exclusief grond) van de grond. De (eenmalige) waardedaling wordt dan verspreid over een langere periode vergoed, waarbij de vergoeding de jaarlijkse vermindering van de nettobeloning weerspiegelt.

Voor grond in gebieden met een natuurlijke handicap is deze grondslag niet direct geschikt, de prijs van landbouwgrond in deze gebieden zal veelal (maar niet noodzakelijkerwijs) al lager zijn geweest. Een bestuurlijke handicap kan het opbrengend vermogen van de grond verminderen en kan derhalve leiden tot een daling van de grondprijs. De mate waarin zal sterk afhangen van de beperkingen die de bestuurlijke handicap met zich meebrengt voor de agrarische bedrijfsvoering.

Terwan et al. (2003) constateren dat deze grondslag enkel mogelijk is voor grondgebonden diensten in het geval er een functiewijziging optreedt van de grond (van landbouw naar natuur) of anderszins permanente gebruiksbeperkingen worden opgelegd. In geval van bestuurlijke handicaps is van dit laatste mogelijk sprake (in de zin van een beperking ten opzichte van de potentiële productie), het is de vraag of de redenering ook voor natuurlijke handicaps opgaat. Er worden immers geen nieuwe beperkingen opgelegd, maar bestaande worden gehandhaafd. De toeslag zou dan gebaseerd moeten worden op de potentiële opbrengst indien er geen natuurlijke handicap zou zijn.

Omdat in Nederland de grondprijs door meer factoren dan enkel het opbrengend vermogen wordt bepaald, zou de grondslag moeten bestaan uit de afwijking van de grondprijs in de geselecteerde MWG ten opzichte van de gemiddelde grondprijs in Nederland. In beide prijzen zitten de twee opbrengstcomponenten (landbouw en verstedelijkingskans) verdisconteerd. In de geselecteerde MWG is de netto-opbrengst uit grondgebonden landbouwactivitei-

¹ Voor Nederland is dit in gebieden onder stedelijke druk slechts in beperkte mate het geval (zie Luijt et al., 2003). In Nederland is de grondprijs grofweg de resultante van de opbrengstmogelijkheden in de landbouw en de kans op een aanwending in een andere bestemming. Dat laatste geldt ook voor gebieden met nauwelijks verstedelijking vanwege het opschuifeffect: voor verstedelijking uitgekochte boeren worden fiscaal gedwongen elders binnen Nederland in grond te herinvesteren (mondeling mededeling Jan Luijt).

ten beperkt (vanwege natuurlijke of bestuurlijke beperkingen) en dat geldt ook voor de kans op verstedelijking. Bestuurlijke en natuurlijke handicaps beperken deze immers ook. Een jaarlijkse toeslag zou dan kunnen bestaan uit het bedrag dat gekapitaliseerd gelijk is aan het verschil in grondprijs tussen 'Nederland gemiddeld' en het maatschappelijk waardevolle gebied. Omdat wordt gewerkt met gemiddeldes is ook bij deze benadering onder- en overcompensatie op bedrijfsniveau vrijwel onvermijdelijk.

Deze grondslag is ook voor hoofddoel 3 van de *HKS* te gebruiken, voor die extra prestaties die leiden tot een permanente beperking van het gebruik. Overigens zullen dat er in de praktijk maar weinig zijn.

Een derde systeem op basis van kosten is betaling op basis van *door de financier uitgespaarde kosten van alternatieve maatregelen* (Terwan et al., 2003). Voor de toeslag zou bepaald moeten worden wat de overheid voor kosten zou maken indien zij zelf zorg moet dragen voor het handhaven van een basiskwaliteit in MWG. Omdat de grondgebonden landbouw daarvoor een noodzakelijke voorwaarde is (immers, de *HKS* spreekt van: 'waar voortzetting van de grondgebonden landbouw maatschappelijk gewenst is' en van 'waar de landbouw een belangrijke bijdrage levert of moet leveren'), lijkt deze optie niet van toepassing.¹ Ook wat betreft de extra prestaties ligt deze grondslag niet direct voor de hand, omdat de *HKS* ook op dit punt betrokkenheid van agrarische ondernemers veronderstelt.

Baten

Een mogelijkheid is het betalen van de feitelijke prestatie die de agrariër levert; in dit geval de instandhouding van een basiskwaliteit in een maatschappelijk waardevol gebied of de levering van een groene of blauwe dienst. Bij gebrek aan een markt voor deze producten is het lastig die te waarderen (te prijzen). Daar zijn wel technieken voor bedacht, die uitgaan van de maatschappelijke waardering die er is voor de basiskwaliteit of daarmee samenhangende kenmerken als rust of stilte, of die uitgaan van de effecten op producten die wel verhandelbaar zijn (bijvoorbeeld hogere woningprijzen omdat de woning in een landschappelijk aantrekkelijk gebied ligt). Vertaling naar de praktijk van deze benadering is echter verre van eenvoudig en roept veel vragen op. Vooralsnog is deze grondslag daarom niet tot zeer moeizaam bruikbaar. Dat geldt zowel voor de toeslag voor een basiskwaliteit als betalingen voor extra prestaties. Bij dat laatste kan ook de veelheid aan mogelijk te leveren diensten een obstakel vor-

¹ Immers, dan zou nagegaan moeten worden wat het kost om een 'ambtenaar' in dienst te nemen die zorgt voor handhaving van agrarische activiteiten. Dit lijkt erg vergezocht.

men, immers, al deze verschillende diensten zullen 'gewaardeerd' moeten worden, wat ook per gebied weer anders kan uitpakken afhankelijk van de relatieve schaarste van het gevraagde product.

Op basis van marktwerking

In dit systeem wordt als het ware een markt gecreëerd voor de te leveren prestatie. Dat kan via bijvoorbeeld een tendersysteem of de organisatie van een beurs. Daarmee is te realiseren dat 'het contract' wordt gegund aan degene met de laagste kosten, maar er is geen grip op waar de dienst wordt uitgevoerd. Dit systeem is dan ook vooral bruikbaar als locatie geen overweging is. Bij locatiespecifieke diensten, zoals het geval is bij MWG, is deze optie dan ook niet geschikt. Voor sommige extra prestaties kan het grip willen houden op de locatie eveneens een overweging zijn deze grondslag niet toe te passen, voor niet locatiespecifieke extra prestaties kan dit wel een zinvolle grondslag zijn.¹

4.3 Bepaling toeslag per gebied

Er zijn verschillende vergoedingssystemen mogelijk voor MWG:²

- Vergoeding per hectare op gebiedsniveau, zoals momenteel in de LFA-regeling. De regeling vergoedt een vast bedrag per hectare, ter compensatie voor beperkingen in de bedrijfsvoering. Bij de LFA-gebieden gaat het om beperkingen in de fysieke omstandigheden, bij MWG zou het ook gaan om beperkingen door bestuurlijke beslissingen. De LFA-regeling in de huidige vorm in Nederland gaat uit van één bedrag voor alle gebieden. Er zou ook gekozen kunnen worden voor het vaststellen van een bedrag per gebied, als de ondervonden hinder per gebied ander is. Dit systeem leent zich goed voor hoofddoel 2 van de *HKS*, niet voor hoofddoel 3;
- Vergoeding op basis van een puntensysteem. Uitgangspunt kan zijn de wijze waarop de basiskwaliteit van een gebied gedefinieerd is. Deze basiskwaliteit (bijvoorbeeld een coulissenlandschap) kan dan vertaald worden naar (afrkenbare) criteria, zoals instandhouding van heggen en houtwallen. Aan deze criteria worden vervolgens punten toegekend. Aan de hand van het aantal verzamelde punten kan een vergoeding worden toegekend. Ook dit systeem

¹ In de praktijk heeft deze zich ook bewezen, zo heeft Denemarken tenders gehad voor het terugdringen van de nitraatbelasting.

² Voor de beschrijving van de vergoedingssystemen is gebruik gemaakt van Smits et al., in voorbereiding.

leent zich goed voor hoofddoel 2 van de *HKS*, maar kan ook voor maatregelen in het kader van hoofddoel 3 gebruikt worden;

- In het buitenland wordt gewerkt met puntensystemen met selectiecriteria, dat wil zeggen, het systeem is zo opgezet dat degenen die de meeste maatschappelijke diensten aanbieden voor het minste geld, geselecteerd worden. Dit systeem is met name geschikt voor hoofddoel 3 (vanuit het idee *value for money*). Er zijn ook puntensystemen zonder selectiemechanismen, zoals het vergoedingsstelsel in Midden-Delfland.¹ Dit systeem is meer geschikt voor hoofddoel 2 (vanuit het idee dat zoveel mogelijk agrariërs mee doen);
- Vergoeding voor duurzame productie en een actieve inzet voor het behoud van de basiskwaliteit. Een voorbeeld hiervan is het Contract d'Agriculture Durable, CAD², in Frankrijk. Het CAD omvat sociaaleconomische maatregelen en maatregelen gericht op natuur en landschap. De vergoeding voor sociaaleconomische maatregelen is van belang wanneer men agrarische bedrijven in het gebied wil houden, omdat de agrarische sector drager is van het landschap. In Frankrijk zijn de sociaaleconomische maatregelen met name gericht op diversificatie van activiteiten en producten, en verbetering van de kwaliteit van producten. Er zijn betrekkelijk veel keuzemogelijkheden binnen het CAD, waardoor veel boeren in het betreffende gebied in aanmerking komen voor een vergoeding. In dit systeem zijn elementen van hoofddoel 2 en hoofddoel 3 van de *HKS* terug te vinden;
- Een combinatie van bovenstaande instrumenten, bijvoorbeeld een basisvergoeding met een vast bedrag per hectare als compensatie voor beperkingen in de bedrijfsvoering en daar bovenop de mogelijkheid om een vergoeding te krijgen voor groene en blauwe diensten of voor duurzame innovaties, al dan niet aan de hand van een puntensysteem. Ook een combinatie van een laagdrempelig vergoedingsstelsel en een vergoedingsstelsel voor meer intensieve inzet zou een mogelijke optie kunnen zijn. Een voorbeeld hiervan is het *Environmental Stewardship scheme*³ in Engeland, met een Entry Level Scheme en een Higher Level Scheme, het Higher Level Scheme bevat een puntensysteem. Het Higher Level Scheme is een voorbeeld van een combinatie van vergoedingen voor hoofddoel 2 en 3 van de *HKS*.

De keuze voor een bepaald systeem hangt af van de vraag of de (basis)toeslag per maatschappelijk waardevol gebied gelijk moet zijn (of mogelijk zelfs

¹ Voor verdere uitleg zie Hajkowicz et al. (2009) en bijlage 7.

² Voor een uitgebreidere toelichting bij CAD, zie bijlage 7.

³ Voor een uitgebreidere toelichting bij ES, zie bijlage 7.

voor alle MWG) en daarmee samenhangend de gewenste eenvoud in de uitvoering. Is een eenvoudig systeem gewenst met lage uitvoeringskosten (bijvoorbeeld een vergoeding per hectare), of een meer uitgewerkt systeem met hogere uitvoeringskosten dat meer recht doet aan het idee van gerichte betalingen voor maatschappelijke diensten? De vraag is ook of de toeslag per gebied wel hetzelfde kan zijn, gegeven de uiteenlopende natuurlijke of bestuurlijke beperkingen. Veelal zal het ook nodig zijn om aanvullende eisen te stellen om per gebied of cluster van gebieden de basiskwaliteit te waarborgen, dit zal zijn weerslag hebben op de beloningen en differentiatie noodzakelijk maken. Hoe groter de beperkingen, hoe groter immers de beloning zou moeten zijn.

Zoals ook in hoofdstuk 3 werd aangegeven, is het logischer om via wet- en regelgeving de beperkingen aan de agrarische activiteiten vast te leggen, dan daarop te sturen via een stelsel van beloningen. Bij de - enigszins hypothetische - veronderstelling dat agrariërs in geselecteerde MWG niet zouden opteren voor de beloningen, zouden deze dan nog altijd wel aan de wet- en regelgeving moeten voldoen die is gericht op het handhaven van de basiskwaliteit van het betreffende gebied.

4.4 Beperkingen aan de beloningen op grond van (internationale) regelgeving

Op grond van het Landbouwakkoord van de Uruguay-ronde (WTO-overeenkomsten) zijn er beperkingen aan de steun die aan de landbouw gegeven mag worden. De huidige landbouwsteun in het kader van de 1e pijler valt in de zogenaamde 'blauwe box' en is daarmee vrijgesteld van de verplichting de steun te reduceren. Op het moment dat deze steun wordt omgebouwd naar steun ten behoeve van MWG rijst de vraag of deze uitzonderingspositie gehandhaafd blijft, dan wel andere regels gaan gelden. Wat betreft dit laatste, artikel 6 van het akkoord bepaalt hoe de verplichting tot de vermindering van de interne steun uitgevoerd moet worden. Niet iedere vorm van interne steun moet op grond van het landbouwakkoord echter afgebouwd worden. Annex 2 van het akkoord beschrijft in detail welke vormen van interne steun wel zijn toegestaan (en waarvoor daarom geen verplichting tot afbouw van de steun geldt). De hoofdlijn is dat directe steun aan landbouwers is toegestaan mits de steun wordt gefinancierd door de overheid (en niet door overdrachten van consumenten) en de steun ook niet leidt tot prijsondersteuning van de betrokken producenten (artikel 1 van Annex 2). Daarnaast stelt artikel 5 van Annex 2 dat in aanvulling op ar-

tikel 1 de steun moet voldoen aan specifieke criteria die zijn beschreven in artikel 6 tot en met 13. Deze artikelen gaan in op verschillende situaties waarin directe steun gegeven wordt en de daaraan gestelde eisen (bijvoorbeeld steun bij rampen, steun bij structurele aanpassing van de sector). In het licht van de *HKS* zijn drie situaties relevant.

Artikel 12 beschrijft de situatie waarin directe steun wordt gegeven op grond van deelname aan milieuprogramma's en aan *conservation*-programma's. Steun is dan toegestaan, mits deze is beperkt tot een vergoeding van de extra kosten of het verlies aan inkomen als gevolg van deelname aan het programma. Ook is de voorwaarde dat voldaan moet worden aan specifieke eisen, waaronder eisen op het gebied van productiemethoden en het gebruik van inputs.

Artikel 13 opent de mogelijkheid voor steun aan producenten in benadeelde gebieden. Deze gebieden moeten geografisch duidelijk afgebakend zijn, de handicap moet vast te stellen zijn op basis van neutrale en objectieve criteria. De steun mag niet zijn gekoppeld aan de productie of de productieprijzen. Ten slotte is de hoogte van de toeslag ook in dit geval beperkt tot een vergoeding van de extra kosten of het verlies aan inkomen als gevolg van het boeren in een benadeeld gebied.

Artikel 5 ten slotte bevat de categorie 'overig'. Vrijstelling van de plicht tot vermindering van steun voor bestaande steun of een nieuwe vorm van directe betaling die niet valt onder artikel 6 tot en met 13, moet voldoen aan de volgende criteria: om in aanmerking te komen voor deze steun moeten helder gedefinieerde criteria worden toegepast (zoals het inkomen of het feit dat men agrariër of landeigenaar is). De betaling mag niet gerelateerd zijn aan de productie of het type productie, of de productieprijzen of productiefactoren. Ook mag er geen vereiste zijn van agrarische productie om in aanmerking te komen voor de toeslag.

Vertaald naar de *HKS* lijkt artikel 12 toepasbaar mits een ruime interpretatie van 'milieu' en/of 'conservation' mogelijk is om aldus het behoud van MWG eronder te kunnen laten vallen.

Artikel 13 is relevant voor die MWG die worden geselecteerd op grond van hun natuurlijke handicap, maar niet bruikbaar voor de gebieden waar sprake is van een bestuurlijke handicap (tenzij deze bestuurlijke handicap is te vertalen naar een natuurlijke handicap).

Artikel 5, categorie 'overig' is ook relevant, maar met name de laatste eis, geen vereiste van agrarische productie, beperkt de toepassing voor de *HKS*.

Er is nog geen jurisprudentie over Annex 2, er zijn dan ook geen aanknopingspunten voor de vraag in hoeverre de *HKS*-betalingen WTO-fähig zijn.

Ook op EU-niveau zijn er regels waaraan steun voor de landbouw dient te voldoen. Wat betreft hoofddoel 2 is Verordening (EG) Nr.73/2009 leidend tot 2013. Op basis hiervan is het mogelijk de waarde van de toeslagrechten in niet geselecteerde gebieden met maximaal 10% te korten en deze over te hevelen naar de geselecteerde gebieden, uitfasen van de waarde is echter niet mogelijk (Interne notitie LNV, 2009). Na 2013 kan dit uiteraard anders zijn. Wat betreft hoofddoel 3 zijn de huidige regels er op gericht te voorkomen dat oneigenlijke steun wordt gegeven, wat zou leiden tot concurrentievervalsing. Alle steun die nu via het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) wordt verstrekt aan de Nederlandse landbouwsector voldoet aan deze regels, de reikwijdte van het POP geeft aan dat er vrij veel mogelijk is. Wel beperkt de EU-wetgeving de mogelijkheid een stimulans te geven voor het leveren van groene en blauwe diensten. Ook dit kan een punt van onderhandeling zijn.

4.5 Conclusies

Er zijn verschillende grondslagen mogelijk voor de beloning van de instandhouding van maatschappelijke waarden. Er is niet direct een optie voorhanden die gemakkelijk toepasbaar is, aan alle opties kleven de nodige voor- en nadelen. De benadering die uitgaat van kosten is nog het meest eenvoudig in te zetten. Het is ook de benadering waarmee tot op heden in het kader van de landbouwmilieuovereenkomsten veel ervaring is opgedaan. De grootste beperking die de huidige Europese regelgeving oplegt is dat er nauwelijks een stimulans mag uitgaan van de vergoedingen voor deelname. Voor hoofddoel 2 van de *HKS* is dit minder bezwaarlijk dan voor hoofddoel 3, waarbij een prikkel belangrijk kan zijn om extra prestaties uit te lokken.

De kostenbenadering is nu al goed inzetbaar voor hoofddoel 3 van de *HKS*. Voor hoofddoel 2 van de *HKS* zal de benadering omgezet moeten worden naar gebieden. Per geselecteerd maatschappelijk waardevol gebied zal nagegaan moeten worden hoe hinder op gebiedsniveau uitpakt op het individuele bedrijfsniveau. Een mogelijkheid daartoe is het introduceren van een puntensysteem, waarbij iedere handicap een aantal punten waard is en de vergoeding oploopt met het aantal punten. Met een dergelijk systeem is voor bovenwettelijke prestaties (spoor 3 van de *HKS*) al ervaring opgedaan, zowel in binnen- als buitenland. Daarmee is overigens niet gezegd dat het geen sinecure zal zijn dit systeem in de praktijk op te zetten voor spoor 2. Een dergelijk systeem hoeft evenmin in strijd te zijn met Europese regelgeving. Een alternatief is voort te

bouwen op de werkwijze die wordt gehanteerd voor de probleemgebieden. In deze gebieden wordt het economische nadeel berekend aan de hand van de verminderde gewasopbrengst en extra kosten, vergeleken met gebieden zonder handicaps.

In hoeverre internationale regelgeving, met name de WTO-verplichtingen, beperkend kunnen zijn voor de vergoeding is op dit moment niet goed aan te geven. De WTO-regels sluiten de uitvoering in de visie van de *HKSN* neergelegde transitie echter niet uit.

De huidige Europese regelgeving - die in ieder geval van kracht is tot 2013 - kent op dit moment twee knelpunten. Het beperkt de aanpassingen in de waarde van de toeslagrechten in niet geselecteerde gebieden ten behoeve van geselecteerde gebieden tot 10%. Dit is relevant voor hoofddoel 2. Wat betreft hoofddoel 3 beperkt het de hoogte van de vergoeding tot de gederfde inkomsten en/of de gemaakte kosten. Dit is weinig stimulerend voor deelname door agrariërs.

5 Effecten van de omslag

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de (financiële¹) effecten van veranderingen in toeslagen voor de Nederlandse landbouw. Hierover zijn al verschillende rapporten geschreven, die in paragraaf 5.2 beknopt worden samengevat. In paragraaf 5.3 wordt nagegaan wat de gevolgen zijn van de aanwijzing van MWG volgens de in dit onderzoek gehanteerde criteria. Dit beperkt zich tot een overzicht van de oppervlakte landbouwgrond in de geselecteerde MWG, alsook het aantal bedrijven, het aantal toeslagrechten per bedrijf en MWG en ten slotte de huidige hoogte van de toeslagrechten per bedrijf en per hectare MWG.

5.2 Overzicht effecten eerder onderzoek

De afgelopen jaren zijn diverse rapporten verschenen die ingaan op de effecten voor de Nederlandse landbouw van verschillende wijzigingen in het huidige stelsel van directe inkomenstoelagen in het kader van de 1ste pijler van het GLB. Deze paragraaf geeft een beknopt overzicht van de meest relevante resultaten uit een aantal studies. Per rapport is kort, vooral kwalitatief, aangeduid wat de aard en inhoud van de berekende en beschreven effecten is.

Smit et al. (2009) laten als eerste optie zien wat het effect is van het egaliseren van toeslagrechten per type bedrijf, totaal in mln. euro en per bedrijf in euro. 'Verliezers' zijn melkveebedrijven, vleeskalverenhouders en zetmeelbedrijven. 'Winnaars' van egalisatie zijn onder meer de andere akkerbouwbedrijven en andere bedrijven met toeslagrechten. Bedrijven zonder toeslagrechten blijven bij egalisatie daarvan uitgesloten (dit in tegenstelling tot een flat rate-stelsel).

De essentie van dit rapport zit vooral in de verschuiving van toeslagen naar bedrijven in MWG, waar in het rapport delen van de Nationale Landschappen en de Natura 2000-gebieden onder vallen. In één van de doorgerekende opties worden de toeslagrechten hier met een bedrag van 100 euro (per recht of ha)

¹ Dit om helder te maken dat het overzicht niet ingaat op effecten op natuur, landschap, milieu en andere. De financiële effecten behelzen vooral het bedrijfsniveau (inkomen en dergelijke) en ook wel het gebiedsniveau, bedragen in euro per hectare en in mln. euro per gebied en dergelijke.

verhoogd als beloning voor beheersmaatregelen. Dit levert per saldo een voordeel op voor de melkveebedrijven in de MWG.

In Berkhout en Van Bruchem (2008) wordt aangegeven wat het belang is van bedrijfstoelagen voor veel bedrijven. Door de hervorming van het Europese landbouwbeleid zijn directe betalingen aan landbouwbedrijven in enkele jaren van grote betekenis geworden voor het inkomen. In de periode 2001-2003 maakten de premies en subsidies nog ongeveer 2% uit van de opbrengsten van het gemiddelde land- en tuinbouwbedrijf. Met de introductie van de melkpremie en de compensatie van de verlaging van de suikerprijzen, is het aandeel van bedrijfstoelagen (en andere subsidies) in de opbrengsten inmiddels opgelopen naar ongeveer 5%. Daarmee neemt ook de gevoeligheid toe van veel bedrijven voor veranderingen in het beleid op het gebied van bedrijfstoelagen.

Een groot deel (77%) van de land- en tuinbouwbedrijven ontving in 2006 Europese toeslagen (bedrijfs- en gekoppelde toeslagen). Om het belang van die toeslagen aan te geven in relatie tot het inkomen uit bedrijf, zijn de ontvangen toeslagen in 2006 afgezet tegen het gemiddelde inkomen uit bedrijf in de jaren 2004-2006. Voor de helft van de bedrijven met een inkomen tussen 0 en 25.000 euro bestaat het inkomen voor meer dan 75% uit EU-toeslagen. Ook bij de hogere inkomensklassen zijn er groepen bedrijven die dit inkomen vooral realiseren vanwege de toeslagen. Voor deze bedrijven zijn de toeslagen dus van substantieel belang om inkomen uit bedrijf te realiseren. Aan de andere kant zijn er ook bij de lage inkomensklassen bedrijven die geen of nauwelijks toeslagen ontvangen. Voor deze bedrijven hebben eventuele kortingen dus ook geen effect op het inkomen.

Van de totaal uitbetaalde toeslagen gaat 34% naar de bedrijven die een inkomen realiseren van meer dan 75.000 euro. Dit betreft 20% van de land- en tuinbouwbedrijven. De melkveebedrijven krijgen 57% van de toeslagen uitgekeerd, wat neerkomt op gemiddeld ruim 23.000 euro per bedrijf. Een kwart van de melkveebedrijven realiseert 75% of meer van het inkomen met de toeslagen. Bij de akkerbouwbedrijven is dit percentage 54%, beduidend hoger. De gemiddelde toeslag per bedrijf ligt er op een kleine 20.000 euro.

De Bont et al. (2007) bieden een kwantitatief zicht op de effecten van de invoering van een flat rate-stelsel ten opzichte van de huidige op historische referentie toegekende toeslagrechten, op het niveau van de individuele bedrijven. Aangegeven wordt hoe 'Winnaars' en 'Verliezers' zijn verdeeld per bedrijfstype en hoe de spreiding is van de bedragen waarmee de toeslagen toe- of afnemen per bedrijf. Zo is de meerderheid van de melkveehouders verliezer (dit zijn de intensievere bedrijven), maar er zijn, de extensievere bedrijven met een lagere melkproductie en dergelijke per hectare, ook winnaars. In de akkerbouw is het

beeld juist omgekeerd, winnaars zijn bedrijven met weinig 'premiegewassen'. De verliezers zijn hier vooral de bedrijven met een Veenkoloniaal bouwplan, met overwegend premiegewassen, vooral zetmeelaardappelen en daarnaast ook suikerbieten en granen.

Naast de meest eenvoudige vorm van flat rate (een gelijk bedrag voor elke ha in Nederland) zijn ook de effecten van andere vormen van flat rate gepresenteerd (gelijke bedragen per landbouwgebied en al dan niet onderscheid tussen bouwland en grasland). Bij deze varianten op flat rate zijn de effecten iets minder fors, maar ook dan geldt bijvoorbeeld nog dat meer dan 25% van de bedrijven een voor- of nadeel van meer dan 5.000 euro oploopt ten opzichte van het huidige (historische) model.

Voor een indruk van de mogelijke toepassing van het Engelse toeslagstelsel met 3 toeslagniveaus (heide, heuvel en gewone landbouwgebieden) is gekeken naar de hoogte van de toeslagen in de Nederlandse Nationale Landschappen (NL). Gemiddeld zijn de toeslagbedragen per hectare gerekend naar alle hectares cultuurgrond in de NL iets hoger dan erbuiten, omdat er in de NL relatief veel veehouderij is. Per hectare grasland en voedergewassen scoren de NL lager, omdat de veehouderij er minder intensief is dan buiten de NL.

De Bont et al. (2006) gaan vooral in op de vraag wat de (directe) betekenis is van subsidies voor landbouwbedrijven (het begrip subsidies is ruimer, maar de toeslagen zijn wel veruit de belangrijkste; de andere zijn voornamelijk beheersvergoedingen). Het rapport geeft een beeld van de toeslagen per bedrijf en ha per type bedrijf, het belang van de toeslagen verschilt sterk tussen de verschillende bedrijfstypen. Daarmee varieert het aandeel van de toeslagen in het inkomen van de bedrijven eveneens. Ook de situatie per (landbouw)regio wordt gepresenteerd, met de spreiding van de toeslagen per hectare.

Deze situatieschets loopt vooruit op een analyse van de effecten van veranderingen in de toeslagen in de vorm van (a) introductie flat rate en (b) aanzienlijke kortingen op de bestaande toeslagen (met 20 respectievelijk 50%). Met het model FES-Microwave is nagegaan wat dergelijke veranderingen kunnen betekenen voor de continuïteitsperspectieven van bedrijven. Daaruit blijkt dat naarmate de korting toeneemt, de continuïteit van meer bedrijven in het geding komt. Het percentage 'afhakers' is het hoogst onder de melkveebedrijven.

Het rapport geeft in het kort ook een eerste zicht op de verschillen in ontvangen subsidies en inkomen tussen bedrijven in gebieden met en zonder natuurlijke handicaps. Geconcludeerd wordt hierbij dat veranderingen in het toeslagbeleid (flat rate of halvering) al snel tot grotere (negatieve) effecten lei-

den dan de (positieve) gevolgen kunnen zijn van een opwaartse bijstelling van de vergoedingen voor agrarisch natuurbeheer.

In Hermans et al. (2006) worden verschillende varianten doorgerekend en de resultaten ervan in kaartbeelden gepresenteerd (op onder meer 4PCgebieden-, gemeenten-, provincie- en landbouwgebiedniveau). Varianten op de uitgangssituatie (in 2004, historisch recht) zijn onder meer herverdeling van 20 dan wel 50% door afroaming voor 'non-trade concern' zaken, vervolgens flat rate en daarop (ook) als varianten wederom herverdeling volgens genoemde varianten.

Onder de *non-trade concern* zaken worden verstaan: de oppervlakten met productieomstandigheden met (agrarisch) natuurbeheer (SAN en SN, 180.000 ha), Landschappelijke kwaliteit met Nationaal Landschap (465.000 ha), en Duurzame productie met biologische landbouw (circa 50.000 ha). De bedrijven met deze non-trade concern zaken krijgen (extra) geld uit afroaming van bestaande toeslagen. Het rapport maakt inzichtelijk welke verschuivingen in geld per hectare per gebied en per bedrijf mogelijk zijn.

Aansluitend op bovengenoemd rapport is op basis van de gegevens van 2006 (van DR) een beeld gegeven van de directe betalingen per gebied (met een specificatie van de hoogte per hectare). Op deze uitgangssituatie worden varianten geplaatst: flat rate (gelijke bedragen per hectare), maar voor twee onderscheiden groepen van gebieden:

- a. gebieden als Belvédère, Nationale Landschappen, Natura 2000 met bufferzone;
- b. de gebieden erbuiten.

Met verschillende samenstellingen van groepen gebieden worden de flat rate-hectarevergoedingen berekend. De conclusie is dat de flat rate-bedragen binnen de onder a. genoemde (bijzondere) gebieden lager zijn dan in de overige (meer 'normale') landbouwgebieden.

5.3 Overzicht effecten aanwijzing MWG

Deze paragraaf beschrijft het aantal ha landbouwgrond, aantal bedrijven en de huidige hoogte van de toeslagrechten van de volgens dit onderzoek onderscheiden MWG (de Natura 2000-beïnvloedingszones, 10 Nationale Landschappen, weidevogelgebieden/ganzenopvanggebieden, probleemgebieden). Een doorrekening van inkomenseffecten is niet gemaakt. Daarvoor moet bepaald worden wat de hoogte van de beloning zou moeten zijn. Deze, zo is eerder berekend, zou moeten afhangen van gebiedsspecifieke kenmerken c.q. handicaps.

In eerdere studies zijn suggesties voor de hoogte van de compensatie gedaan, maar er zit veel variatie in.¹ Zo is volgens het MNP (2007) het schaalnadeel van verschillende typen Nationale Landschappen 20 tot 60 euro per ha in geval van zandgrond. Voor de overige Nationale Landschappen is het nadeel indicatief berekend op 0 tot 30 euro per ha. Voor een verhoging van het grondwaterpeil is in de genoemde studie gerekend met een hectaresubsidie van 400 tot 600 ha.

Rienks et al. (2008) becijferen dat vier kleine kavels van 1,5 ha met houtwallen een nadeel kunnen opleveren van 280 tot 460 euro per ha in vergelijking met één perceel van 6 ha.

In de studie van Smit et al. (2009) wordt gerekend met een extra beloning van 100 euro per ha als beloning voor bepaalde beheersmaatregelen (voor de melkveebedrijven verhoging van het waterpeil en voor de akkerbouw- en openteeltbedrijven voor de aanleg van akkerranden).

Terwan (2009) rekent met een basisbedrag van 200 euro per ha, afhankelijk van het type gebied komt daar extra geld bovenop. Zo krijgt een ha Nationaal Landschap 300 euro extra bovenop de 200 euro. In probleemgebieden loopt de extra premie uiteen van 250 tot 400 euro.

Gegeven de variatie in de noodzakelijk geachte compensatie voor de ondervonden hinder is er onvoldoende houvast voor het doorrekenen van de inkomenseffecten. Ook kan binnen een regio de ondervonden hinder zeer uiteenlopen. Het alternatief is dan te werken met een gelijke toeslag voor alle gebieden. De gevolgen hiervan zijn echter al in verschillende studies uitgezocht en in voorgaande paragraaf beknopt beschreven.

In tabel 5.1 wordt een overzicht gegeven van de totale oppervlakte, de totale oppervlakte landbouwgrond, het aantal agrarische bedrijven, het aantal bedrijven dat steun ontvangt vanuit het GLB voor de geselecteerde MWG (gebieden met meer dan 25% landbouwgrond waar de landbouw hinder ondervindt van natuurlijke of bestuurlijke handicaps). Overigens worden dezelfde gebieden geselecteerd bij toepassing van de drempelwaarde 50% landbouwgrond. Bij toepassing van de drempelwaarde 75% landbouwgrond blijven alleen de probleemgebieden over.

Naast de gegevens van de afzonderlijke gebieden zijn gegevens berekend voor het totale gebied, waarbij de eventuele overlap tussen de afzonderlijke gebieden is verwijderd.

¹ Zie ook bijlage 8 voor meer informatie over de in eerdere studies gehanteerde cijfers.

Tabel 5.1		Gegevens betreffende oppervlakte en aantallen bedrijven binnen geselecteerde MWG		
Gebied	Totale oppervlakte (ha)	Totale oppervlakte landbouwgrond (ha)	Aantal agrarische bedrijven (volgens landbouwtelling 2006)	Totaal aantal ontvangers directe inkomensondersteuning
250-m Randzone Natura 2000	133.342	65.024	3.421	2.747
Weidevogels/ganzengebieden	355.673	238.341	7.247	6.276
Nationale Landschappen	433.457	274.443	13.183	10.919
LFA-gebied	232.449	193.810	3.293	2.947
<i>Totaal</i>	<i>868.552</i>	<i>550.768</i>	<i>21.122</i>	<i>17.540</i>

Daarnaast zijn financiële gegevens beschikbaar van de GLB-betalingen in 2006, deze zijn opgenomen in tabel 5.2. Het gaat hierbij om de GLB-betalingen in het kader van de eerste pijler. De totaalbedragen zijn inclusief de bedrijfstoeslag, de melkpremie, de slachtpremies en overige premies. In de tabel worden de absolute bedragen gegeven, de bedragen per bedrijf en de bedragen per hectare, per geselecteerd maatschappelijk waardevol gebied en totaal. Voor de 10 NL die uit de selectie rollen is in tabel 5.3 de verdeling van het GLB-budget gegeven.

Tabel 5.2		Financiële gegevens betreffende de GLB steun in 2006 voor de geselecteerde MWG		
Gebied	Totaalbedrag GLB 1e pijler subsidie in 2006	€/hectare	€/bedrijf	
250-m Randzone Natura 2000	29.511.119	330	10.743	
Weidevogels/ganzengebieden	82.504.017	407	13.146	
Nationale Landschappen	112.556.060	411	10.308	
LFA-gebied	32.116.591	364	10.898	
Totaal	199.658.093	395	11.383	

Tabel 5.3**Verdeling GLB budget binnen de geselecteerde Nationaal Landschappen**

Nationale Landschap	Aantal ontvangers directe inkomensondersteuning	Ontvangen bedrag directe inkomensondersteuning in 2006		
		totaal (* € 1.000)	€/hectare	€/bedrijf
Groene Hart	4.073	43.935	386	10.787
Middag-Humsterland	123	2.444	459	19.874
Noordelijke Wouden	721	7.123	378	9.880
Noordoost-Twente	1.708	17.330	560	10.146
Graafschap	532	5.587	463	10.502
Winterswijk	720	7.355	523	10.215
Laag Holland	897	9.159	295	10.211
Groene Woud	990	7.982	494	8.063
Zuid-Limburg	964	9.258	358	9.604
Arkemheen-Eemland	245	2.898	421	11.830

Bovenstaande bedragen kunnen worden gebruikt om budgettaire verschuivingen te berekenen bij verschillende varianten van een nieuw model voor inkomensondersteuning. Vervolgens kunnen gedetailleerd de bedrijfseconomische effecten berekend worden.

Op grond van de toegepaste selectie van MWG komt ruim 550.000 ha in aanmerking voor een beloning, dat is ruim 28% van het totale areaal landbouwgrond in Nederland. In de geselecteerde MWG liggen in totaal ruim 21.000 bedrijven, het feitelijk aantal aanvragers is ruim 17.000. Dat komt overeen met ruim 18% van het totaal aantal bedrijven in Nederland (95.007, op basis van Smit et al. (2009), dat in aanmerking komt voor een toeslag. Ongeveer een kwart van het toeslagbudget (789 mln. euro in 2006) wordt hierbij gebruikt.

5.4 Conclusies

Uit eerder onderzoek is naar voren gekomen dat wijzigingen in het toeslagstelsel belangrijke consequenties kunnen hebben voor veel bedrijven, gegeven het belang van de toeslag voor het bedrijfsinkomen. Voor veel bedrijven spelen de toeslagen een grote rol bij de continuïteit van het bedrijf. Gezien het belang van de EU-premies voor de inkomensvorming op veel bedrijven, is het zaak om

zorgvuldig de gevolgen van beleidswijzigingen te analyseren. Deze analyse is in dit rapport niet verder uitgevoerd, omdat het daarvoor noodzakelijk is te bepalen hoe hoog de beloning zou moeten/kunnen voor de in dit onderzoek gedefinieerde MWG, ook zijn dan aannames nodig over de hoogte van de toeslag voor bedrijven buiten MWG. Uit eerder onderzoek komt veel variatie naar voren in de noodzakelijk geachte compensatie voor de ondervonden hinder in MWG. Ook is het zo dat binnen een maatschappelijk waardevol gebied de ondervonden hinder zeer uiteen kan lopen. De bestaande literatuur geeft dan ook onvoldoende houvast voor het doorrekenen van de inkomenseffecten.

Wel is nagegaan hoeveel bedrijven, hectares en toeslagrechten aanwezig zijn in de in dit onderzoek toegepaste selectie van MWG. Daaruit volgt dat ruim 550.000 ha landbouwgrond in aanmerking komt voor een beloning, dat is ruim 28% van het totale areaal landbouwgrond in Nederland. Het aantal bedrijven met een toeslag ligt op ruim 21.000, het feitelijk aantal aanvragers in de in deze studie geselecteerde MWG is ruim 17.000. Dat komt overeen met ruim 18% van het totaal aantal bedrijven in Nederland dat in aanmerking komt voor een toeslag. Ongeveer een kwart van het budget (2006) voor directe inkomstenstoelagen wordt hiervoor aangewend.

6 Conclusies en discussie

6.1 Inleiding

Dit rapport over de uitvoering (implementatie) van hoofddoel 2 van de *Houtskoolschets (HKS)* stelt een aantal zaken aan de orde. Centraal staat de vraag: hoe kan, gegeven de in de *HKS* gestelde doelen, het toeslagenstelsel in de komende jaren inhoud krijgen. Aan de hand van de voorgaande hoofdstukken worden hierna eerst conclusies geformuleerd. Daarna worden, in paragraaf 6.3, nog enkele punten voor discussie voorgelegd.

6.2 Conclusies

Maatschappelijke waarden

Op basis van vooral het SER advies (2008) is een aantal maatschappelijke waarden benoemd, waaraan de landbouw kan bijdragen en waar de overheid een taak heeft om deze waarden veilig te stellen (te borgen) en zo mogelijk de kwaliteit ervan te verhogen. Dit rapport constateert dat voor de overheid taken liggen ten aanzien van natuur, milieu, landschap en mogelijk dierenwelzijn. Dierenwelzijn blijft buiten beschouwing, omdat dit geen waarde op gebiedsniveau is. Vertaald naar de *HKS* gaat het om gebieden waar agrarische activiteiten bijdragen aan het handhaven van natuur en/of landschap en de daarvoor benodigde milieukwaliteit. Te overwegen is levering van blauwe diensten ook mee te nemen.

Criteria voor de selectie van maatschappelijk waardevolle gebieden

De huidige, historisch bepaalde, verdeling van de toeslagen had niet het oogmerk afgestemd te zijn op de betekenis voor natuur, milieu en landschap van de agrarische activiteiten in een gebied of op een bedrijf, dus op het belang voor de samenleving. De intentie van de *HKS* is wel een verbinding te leggen tussen maatschappelijke waarden en toeslagen. De toeslagen worden dan ingezet als een (extra) beloning voor de uitvoering van of het nalaten van agrarische activiteiten in bepaalde, maatschappelijk waardevolle gebieden (MWG). De onderbouwing van waarom bepaalde gebieden al dan niet als MWG worden gekozen, is een essentieel onderdeel van de analyses in het rapport.

De *HKS* geeft enkele criteria waaraan de maatschappelijk waardevolle gebieden (MWG) moeten voldoen. Het zijn gebieden met een meer dan gemiddeld maatschappelijk belang voor het zeker stellen van de waarden natuur, landschap en de daarvoor benodigde milieukwaliteit; waar tegelijkertijd de landbouw substantieel bijdraagt aan de huidige gebiedskwaliteit of moet bijdragen aan herstel van deze kwaliteit en waar de gewenste gebiedskwaliteiten nu of later zware restricties (natuurlijk of bestuurlijk) opleggen aan agrarische activiteiten; die een zekere robuuste omvang hebben. De *HKS* strikt volgend leidt de toepassing van deze criteria uiteindelijk tot een selectie van gebieden die maatschappelijk waardevol genoemd kunnen worden. Daarbij moet opgemerkt worden dat het criterium hinder vooral bepalend is voor de vraag of sprake moet zijn van een beloning, gebieden die aan alle overige criteria voldoen zijn immers eveneens als waardevol te kenschetsen. In dit onderzoek is gegeven de onderzoeksoopdracht de strikte interpretatie aangehouden.

Het criterium 'meer dan gemiddeld maatschappelijk belang' is in de *HKS* vertaald naar gebieden die aansluiten bij bestaande definities die voortvloeien uit Europees beleid en/of anderszins (inter)nationale grote betekenis hebben. De overige in de *HKS* genoemde criteria zijn in de *HKS* niet nader bepaald. Ten behoeve van dit onderzoek zijn deze als volgt uitgewerkt. De vraag of de landbouw substantieel bijdraagt is in eerste instantie vertaald naar een kwantitatieve indicator: het aandeel van de grond in agrarisch gebruik in relatie tot het totale areaal van het gebied. Dit criterium is verkend door uit te gaan van een aandeel landbouwgrond in de totale oppervlakte van een gebied van 25%, 50% of 75%. In tweede instantie is dit criterium kwalitatief benaderd. Het criterium robuuste omvang is benaderd door na te gaan uit hoeveel gebieden een beleidscategorie bestaat en verder verkend door de gebieden in te delen naar oppervlakteklassen, uiteenlopend van kleiner dan 10 ha tot groter dan 50.000 ha.

Toepassing criteria

Uit de toepassing van het eerste criterium rolt een groslijst van alle gebieden die in Nederland zijn aangewezen ten behoeve van natuur, landschappelijke of milieuwaarden. Het gaat om een zeer groot oppervlak van het landelijk gebied. Het toepassen van criterium 2 volgens de kwantitatieve regel, het aandeel agrarische grond, beperkt het aantal gebieden met name als de drempelwaarde 50% of meer is. Een dergelijke grens is echter arbitrair, er is geen goede motivatie te geven waarom een grens van 50% agrarisch gebruik wel substantieel zou zijn en een grens van 45% of zelfs 25% niet. Het combineren van dit criterium met het criterium robuuste omvang geeft enig soelaas. Op grond van de in de *HKS* gegeven motivering dat een te grote versnippering van gebieden onwen-

selijk is, kan een selectie ontstaan van gebieden die wat groter van omvang zijn. De in dit onderzoek gehanteerde oppervlakteklassen geven aan dat bij een ondergrens van 5.000 ha veel gebieden afvallen. Ook voor het criterium robuuste omvang geldt echter dat de grens, bijvoorbeeld van 5.000 ha, arbitrair is.

De gecombineerde toepassing van criterium 2 en 3 kan de basis vormen om, in combinatie met afwegingen over uitvoerbaarheid van het beleid, een preciezere invulling te geven aan het begrip substantieel agrarisch gebruik en het begrip robuuste omvang.

Bijdrage agrarische activiteiten aan de basiskwaliteit van een gebied

De selectie wordt verder vereenvoudigd door na te gaan wat de bijdrage is van de agrarische activiteiten aan de basiskwaliteit van het gebied en of sprake is van natuurlijke of bestuurlijke restricties. In MWG dragen agrarische activiteiten immers bij aan de gebiedskwaliteit of moeten deze bij gaan dragen aan het herstel van de kwaliteit. Dit vereist wel dat helder omschreven is wat de kwaliteit is van een gebied. Dit is niet altijd het geval maar voor de uiteindelijke toepassing van de visie in de *HKS* wel noodzakelijk.

De volgende stap is te bepalen wat de huidige bijdrage is van landbouwactiviteiten aan de gebiedskwaliteit. Niet voor alle gebiedscategorieën is deze (objectief) vast te stellen. In welke mate bedrijven hinder (in de zin van natuurlijke of bestuurlijke restricties) ondervinden van het feit dat ze zich bevinden in een maatschappelijk waardevol gebied, is evenmin duidelijk voor alle MWG. Om tot een objectieve selectie van MWG te komen is een systematische analyse van de natuurlijke en bestuurlijke belemmeringen aan te bevelen.

Geselecteerde gebieden

Met inachtneming van de hiervoor genoemde beperkingen zijn de gebiedscategorieën voor bovengenoemde criteria beoordeeld aan de hand waarvan uitspraken zijn gedaan over het al of niet selecteren als MWG. De analyse leidt tot de conclusie dat wat betreft de waarde landschap in 16 van de 20 Nationale Landschappen sprake is van een substantiële bijdrage van de landbouw aan de gebiedskwaliteit. In 6 Nationale Landschappen is echter geen sprake van hinder (of slechts in geringe mate) voor de landbouw, zodat 10 Nationale Landschappen in aanmerking komen. De categorie probleemgebieden komt geheel in aanmerking, terwijl de rijksbufferzones en de Nationale Parken buiten de selectie vallen.

Wat betreft de waarde natuur vormen landbouwactiviteiten soms eerder een bedreiging voor dan een bijdrage aan de gebiedskwaliteit, met name wanneer sprake is van een strikte scheiding van de functies natuur en landbouw. Dit is de

reden om restricties op te leggen aan de agrarische activiteiten opdat de landbouw gaat bijdragen aan (herstel van) de gebiedskwaliteit. Op grond hiervan vallen de beïnvloedingsgebieden van Natura 2000 (in dit onderzoek beperkt tot een zone van 250 m) in de categorie MWG. Hetzelfde geldt mogelijk voor delen van de EHS, maar moet nog in detail verder worden onderzocht.

In weidevogelgebieden en daarmee overlappende HNV-gebieden, waar verweving van landbouw en natuur is, is wel sprake van een positieve bijdrage van de landbouwactiviteiten aan de waarde natuur, dit levert echter vooral op bedrijfsniveau hinder op. Deze categorie valt daardoor buiten de *HKS*. Op grond van onderzoek is aangetoond dat de natuurdoelen eerder gehaald worden als meerdere bedrijven in een gebied meedoen aan het natuurbeheer. Wanneer de gebiedskwaliteit van weidevogelgebieden, het voorkomen van weidevogels gewaarborgd moet worden, is het aanbevelenswaardig een gebiedsgerichte benadering te kiezen en weidevogelgebieden wel te selecteren als MWG. Ten slotte vallen ook de ganzenopvanggebieden en de probleemgebieden onder de noemer MWG. Te overwegen valt om in het kader van de *HKS* ook gebieden met natuurlijke handicaps op te nemen, ook al vallen ze als zodanig nog niet onder een Europese of nationale beleidscategorie. In bijlage 9 is de gebiedsselectie samengevat.

Waarborgen gebiedskwaliteit

De laatste stap is het waarborgen van de gebiedskwaliteit. Daarvoor is het noodzakelijk per gebied na te gaan of de huidige regelgeving toereikend is om de kwaliteit te borgen, rekening houdend met (verwachte) ontwikkelingen binnen de landbouw. Voor de meeste gebieden is deze informatie nog niet volledig aanwezig. Op basis van de wel beschikbare informatie is geconstateerd dat een aantal algemene randvoorwaarden/maatregelen van toepassing is voor alle gebieden (onderscheiden naar de waarde natuur en de waarde landschap); deze zouden per gebied aangevuld moeten worden met gebiedsspecifieke randvoorwaarden/maatregelen.

Motief en grondslag voor beloning

Het motief voor de beloning is primair het maatschappelijk belang van natuur, milieu en landschap, waarbij de landbouw een belangrijke rol heeft. Het gaat bij de keuze van MWG om gebieden waarin, in afwijking van 'normale landbouwgebieden', de agrarische activiteiten beïnvloed en beperkt worden door natuurlijke en/of bestuurlijke restricties. Daardoor kunnen de bedrijven zich niet (volledig) aanpassen aan wijzigende omstandigheden wat betreft de markt en de technologische ontwikkeling. Door deze beperkingen zijn de ondernemers op de

bedrijven in deze gebieden, zonder een (extra) steun in de rug, niet in de gelegenheid een inkomen te realiseren, zoals in de 'normale landbouwgebieden'. Anders gezegd: de (extra) toeslag is nodig om ook de landbouw in de geselecteerde MWG in staat te stellen in bedrijf te blijven en duurzaam(er) te worden. De (extra) bedrijfstoeslag kan erin voorzien dat de continuïteit van de landbouwactiviteiten in die gebieden wordt zeker gesteld en dat de agrariërs de met het beleid beoogde wijze van bedrijfsvoering volgen.

Uitgaande van het motief voor de beloning - de (maatschappelijke) waarde die landbouw in een gebied heeft - is in het rapport de kostenbenadering als grondslag voor de beloning gekozen. Deze is - in vergelijking met de benadering op grond van de baten of van marktwerking - relatief het meest eenvoudig toe te passen. De betreffende maatschappelijke waarde vertaalt zich in kosten voor de agrarische bedrijfsexploitatie. Een voorbeeld is dat voor het handhaven van een houtwal, wenselijk om de bestaande kwaliteit van een gebied te behouden, kosten optreden in de vorm van opbrengstderving door verlies aan oppervlakte door de perceelscheiding en schaduwwerking, en hogere bewerkingskosten bij de voederwinning. De kostenbenadering is ook de benadering waarmee tot op heden in het kader van de landbouwmilieuovereenkomsten veel ervaring is opgedaan. De grootste beperking die de huidige Europese regelgeving oplegt, is dat er nauwelijks een stimulans mag uitgaan van de vergoedingen voor deelname. Voor hoofddoel 2 van de HKS is dit minder bezwaarlijk dan voor hoofddoel 3, waarbij een prikkel belangrijk kan zijn om extra prestaties uit te lokken.

Bepaling toeslag per gebied

De kostenbenadering is nu al goed inzetbaar voor hoofddoel 3 van de HKS. Voor hoofddoel 2 van de HKS zal de benadering omgezet moeten worden naar gebieden. Per gebiedscategorie moet bepaald worden hoe de hinder op gebiedsniveau uitpakt op het individuele bedrijfsniveau. Een mogelijkheid daartoe is een puntensysteem, waarbij iedere handicap een aantal punten waard is en de vergoeding oploopt met het aantal punten. Met een dergelijk systeem is voor bovenwettelijke prestaties (spoor 3 van de HKS) al ervaring opgedaan, zowel in binnen- als buitenland. Daarmee is niet gezegd dat het geen sinecure zal zijn dit systeem in de praktijk op te zetten voor spoor 2, al was het maar vanwege de mogelijk ook per gebied optredende variatie in hinder. Een dergelijk systeem hoeft evenmin in strijd te zijn met Europese regelgeving. Een alternatief is voort te bouwen op de werkwijze die wordt gehanteerd voor de probleemgebieden. In deze gebieden wordt het economische nadeel berekend aan de hand van de

verminderde gewasopbrengst en extra kosten, vergeleken met gebieden zonder handicaps.

In hoeverre internationale regelgeving, met name de WTO-verplichtingen, beperkend kunnen zijn voor de vergoeding is op dit moment niet goed aan te geven. De WTO-regels sluiten de uitvoering in de visie van de *HKS* neergelegde transitie echter niet uit.

De huidige Europese regelgeving - die in ieder geval van kracht is tot 2013 - kent twee knelpunten. Het beperkt de aanpassingen in de waarde van de toeslagrechten in niet geselecteerde gebieden ten behoeve van geselecteerde gebieden tot 10%. Dit is relevant voor hoofddoel 2. Wat betreft hoofddoel 3 beperkt het de hoogte van de vergoeding tot de gederfde inkomsten en/of de gemaakte kosten.

Beloning en bedrijfsvoering

Belangrijk voor het bereiken van de gebiedsgerichte doelstellingen van de *HKS* is dat het verlenen van een (extra) toeslag de grondgebruikers/agrariërs in de betreffende gebieden (MWG) voldoende motiveert en aanzet om in het bedrijf de gewenste activiteiten uit te voeren. Dat kan actief zijn, bijvoorbeeld door een bloemrijke, spuitvrije akkerrand aan te leggen. Maar het kan ook passief zijn, bijvoorbeeld door bestaande perceelsgrenzen als houtwallen of bomenrijen te laten staan. Het onderhoud ervan is dan weer wel een activiteit, die ook beloning verdient. Dit onderscheid tussen passief nalaten (of ondergaan) en actief handelen kan een manier zijn om (beperkende) randvoorwaarden te onderscheiden van (groene en blauwe) diensten.

Transitie

Het huidige stelsel van bedrijfstoelagen functioneert vanaf 2006. In de inkomensvorming van veel bedrijven, vooral in de akkerbouw en melkveehouderij, spelen de toeslagen een belangrijke rol. De (bestaande) toeslagen zijn zeker in perioden met lage opbrengstprijzen essentieel voor het bedrijfsinkomen. De ombouw naar een op beloning van maatschappelijke waarden (en diensten) gericht systeem, verdient vanuit dat oogpunt mede aandacht; fasering van de verandering kan van belang zijn. Veranderingen in de hoogte van de bedrijfstoelage voor het individuele bedrijf kunnen namelijk invloed hebben op het functioneren en het perspectief van het bedrijf en daarmee ook op de mogelijkheden en motivatie om bij te (blijven) dragen aan het realiseren van maatschappelijke waarden. Een zorgvuldige communicatie met de belanghebbenden over het proces van verandering van het toeslagenbeleid (hoogte van de vergoedingen en ver-

wachtingen ten aanzien van de activiteiten van de grondgebruikers/agrariërs) is in die zin essentieel.

Op grond van de in dit rapport toegepaste selectie van MWG komt ruim 550.000 ha in aanmerking voor een beloning, dat is ruim 28% van het totale areaal landbouwgrond in Nederland. Het aantal bedrijven met een toeslag ligt in potentie op ruim 21.000, het feitelijk aantal aanvragers in de in deze studie geselecteerde MWG is ruim 17.000. Dat komt overeen met ruim 18% van het totaal aantal bedrijven in Nederland (95.007, op basis van Smit et al., 2009), dat in aanmerking komt voor een toeslag. Ongeveer een kwart van het budget (2006) voor directe inkomensvoorslagen wordt hiervoor aangewend.

6.3 Discussie

Aansluitend op de in paragraaf 6.2 geformuleerde conclusies zijn hierna nog enkele discussiepunten geformuleerd.

Het belang van criteria voor de keuze van gebieden

De wijze van het hanteren van de criteria is essentieel voor de uitkomst in ruimtelijk en daarvan afgeleid ook in financieel opzicht. Door uit te gaan van al op grond van bestaand ruimtelijk orderingsbeleid vastgestelde gebieden, bestaat het risico dat andere, evenzeer waardevolle gebieden over het hoofd worden gezien. Te denken valt met name aan de weidevogelgebieden, die grotendeels samenvallen met de zogenaamde High Nature Value Farmlands. De vraag is ook of de aanwijzing in de loop van de jaren kan worden bijgesteld. Veranderingen in het Europese, nationale en provinciale beleid ten aanzien van natuur, milieu en landschap kunnen hiertoe immers aanleiding geven.

De rol van bedrijfstoelagen en andere instrumenten

De keuze van het instrument bedrijfstoelagen als centraal onderwerp in deze studie is bepaald door de vraag op welke wijze de voor Nederland beschikbare GLB-toelagen beter afgestemd kunnen worden op maatschappelijke waarden. De reden van deze vraag is onder meer de veronderstelling dat de, op de productie in het verleden gebaseerde, huidige toelagen op termijn maatschappelijk niet te verdedigen zijn. Dat laat onverlet dat het wenselijk is de mogelijke rol van andere instrumenten in het oog te houden. Vragen als waar kunnen deze de rol van de toelagen versterken dan wel waar gaan deze een efficiënte toepassing van de toelagen tegen, zullen de komende tijd zeker verder aan de orde dienen

te komen. Algemener gesteld is de vraag met welk(e) instrument(en) van overheidsbeleid het borgen of verhogen van de kwaliteit van genoemde waarden het meest efficiënt kan plaats vinden. Het lijkt logischer om via wet- en regelgeving de beperkingen aan de agrarische activiteiten vast te leggen, dan daarop te sturen via een stelsel van beloningen. Bij de - enigszins hypothetische - veronderstelling dat agrariërs in geselecteerde MWG niet zouden opteren voor de beloningen, zouden deze dan nog altijd wel aan de wet- en regelgeving moeten voldoen die is gericht op het handhaven van de basiskwaliteit van het betreffende gebied.

De instrumentkeuze is in dit rapport slechts zeer beknopt meegenomen, maar wel relevant voor het realiseren van de doelstellingen van het beleid.

Onderscheid gebieden en motivatie voor beloning

Een belangrijke vraag bij de aanwijzing van gebieden voor extra beloning is of deze wel voldoende onderscheidend zijn ten opzichte van de overige gebieden. Zijn de mogelijkheden respectievelijk beperkingen voor de landbouwbedrijven in de aangewezen gebieden (duidelijk) anders dan in de overige gebieden? Omdat de gebiedsaanwijzing uiteindelijk resulteert in een herverdeling van bedrijfstoelagen die ten laste gaat van de toeslag voor de bedrijven in de overige gebieden, moet de motivering en onderbouwing voldoende helder zijn.

Bij de keuze van de MWG zal voor de andere ('normale') gebieden ingegaan moeten worden op de vraag hoe daar in de toekomst door de agrarische bedrijven wordt omgegaan met maatschappelijke waarden. Anders gezegd: leidt de keuze van MWG niet tot een vanuit de samenleving ongewenste vermindering van de zorg voor natuur, milieu, landschap elders dan wel hoe kan worden voorkomen dat dit een (ongewenste) reactie kan worden op de gemaakte gebiedskeuzes? Moet er voorts mee worden rekening gehouden dat de cross-compliancevoorwaarden een minder groot effect hebben voor de landbouwbedrijven in de overige gebieden, wanneer daar de toeslagen lager worden en mogelijk uiteindelijk gaan vervallen?

Bij de toepassing in de praktijk is het van belang afstemming te hebben tussen uitvoerders van beleid en belanghebbende grondgebruikers. De van deze grondgebruikers gevraagde activiteiten, in actieve en passieve zin, moeten met de verleende beloning zo goed mogelijk ingepast blijven/worden in de bedrijfsvoering. Met name in die gebieden waar de komende jaren (extra) restricties worden opgelegd ten behoeve van de gewenste gebiedskwaliteit, zou in overleg met de grondgebruikers nagegaan kunnen worden hoe deze beperkingen ingepast kunnen worden in de bedrijfsvoering.

Het proces van uitvoering

De in de *HKS* neergelegde visie is helder wat betreft de doelen. In het proces ten behoeve van de uitvoering (implementatie) van de *HKS* moeten in relatie tot de benutting van bedrijfstoelagen nog wel verschillende belangrijke keuzes worden gemaakt door de overheid, zoals:

- selectie van waardevolle gebieden. Met name de onderbouwing van de selectiecriteria substantieel en robuust voor de aanwijzing van MWG vereist nadere aandacht;
- de grondslag voor en de hoogte van de extra beloning per hectare per gebied; idem voor de groene en blauwe diensten in dit verband;
- hetzelfde met betrekking tot de individuele prestaties binnen en buiten de geselecteerde gebieden;
- de overgang (een tijdstraject) van het oude naar het nieuwe toelagenstelsel.

Geconstateerd is ook dat op de volgende punten nadere verduidelijking nodig is:

- Uitwerking begrip basiskwaliteit per maatschappelijk waardevol gebied opdat deze in de praktijk werkbaar is;
- Nagaan voor de MWG welke ontwikkelingen binnen de landbouw in het gebied te verwachten zijn en wat de invloed van deze ontwikkelingen kan zijn op de basiskwaliteit van een gebied;
- Objectief vaststellen van de hinder, bestuurlijk of natuurlijk, voor potentiële MWG;
- Nagaan of de beloning in het kader van hoofddoel 2 voldoende is voor handhaven basiskwaliteit in combinatie met de bestaande wet- en regelgeving voor een gebied dan wel aanvullende wet- en regelgeving nodig is;
- Uitwerkingen vergoedingensysteem voor hoofddoel 2.

Literatuur

Berkhout, P. en C. van Bruchem (red.), *Landbouw-Economisch Bericht 2007*. Periodiek Rapport 07.01. LEI Wageningen UR, Den Haag, 2007.

Berkhout, P. en C. van Bruchem (red.), *Landbouw-Economisch Bericht 2008*. Rapport 2008-029. LEI Wageningen UR, Den Haag, 2008.

Bont, C.J.A.M. de, J. Bolhuis, W.H. van Everdingen, J.F.M. Helming, J.H. Jager en M.G.A. van Leeuwen, *Bedrijfstoeslagen in de landbouw. Naar volledige ont-koppeling en flat rate?* Rapport 6.07.11. LEI Wageningen UR, Den Haag, 2007.

Bont, C.J.A.M. de, K.H.M. van Bommel, W.H. van Everdingen, J.H. Jager en M.J. Voskuilen, *Betekenis van subsidies voor de continuïteit van landbouw-bedrijven*. Rapport 6.06.10. LEI Wageningen UR, Den Haag, 2006.

Brederode, L. van en G. Laporte, 'Weidevogelverbond werkt aan actieplan'. In: *De Levende Natuur* 107 (2006) 3.

Elbersen, B.S. en M. van Eupen, *Landbouwgrond met hoge natuurwaarden in Nederland op de kaart*. Rapport 1542. Alterra Wageningen UR, Wageningen, 2008.

Hajkowicz et al., 'Review of Agri-Environment Indexes and Stewardship Payments'. In: *Environmental Management* 43 (2009), pp. 221-236.

Hermans T, H. Naeff, I. Terluin et al., *Ruimtelijke neerslag van GLB betalingen in Nederland*. Alterra rapport 1346. Alterra Wageningen UR, Wageningen, 2006.

Kiwa Water Research & EGG-consult, *Knelpunten en kansenanalyse Natura 2000-gebieden*. Kiwa Water Research & EGG-consult, Nieuwegein, 2007.

Kuiper, R. en W.J. de Regt, *Landbouw in de Nationale Landschappen. Perspec-tief grondgebonden landbouw als drager van het cultuurlandschap*. Rapport 500074004/2007. Milieu en Natuur Plan bureau, Bilthoven, 2007.

LNV (ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit), *Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020*. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal. 12 september 2008, Den Haag, 2008.

LNV (ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit), *Implementatie van de GLB-'health check' in Nederland*. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal. 27 april 2009, Den Haag, 2009.

Luijt, J., J.W. Kuhlman en J. Pilkes, *Agrarische grondprijzen onder stedelijke druk; Stedelijke optiewaarde en agrarische gebruikswaarde afhankelijk van ligging*. Werkdocument 2003/5. Natuurplanbureau, Wageningen, 2003.

MNP (Milieu- en natuurplanbureau), *Opties voor Europese landbouwsubsidies*. Publicatienummer 500136001/2007. Bilthoven, 2007.

Scheckerman, H., *Precocial problems. Shorebird chick performance in relation to weather, farming and predation*. Alterra scientific contributions 24. Alterra Wageningen UR, Wageningen, 2009.

Schotten, C.G.J., W.T. Boersma, J.D. Kunst, M.L.P. van Esbroek en R. de Niet, *Gebiedenatlas 2003. Overzicht van provinciale en nationale gebiedsindelingen*. Rapport 408651002/2003. RIVM, Bilthoven, 2003.

SER, *SER-advies Waarden van de landbouw*. Uitgebracht aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Publicatie nr. 5. Den Haag, 2008.

Smit, A.B., C.J.A.M. de Bont, A. van Doorn, J.F.M. Helming, J.H. Jager, M.G.A. van Leeuwen, R.W. van der Meer, H. Prins, H.B. van der Veen en J. Spruijt-Verkerke, *Bedrijfstoeslagen en maatschappelijke waarden in Nederland; Een verkenning van opties*. Rapport 2009-013. LEI Wageningen UR, Den Haag, 2009.

Smit, A. en F. Brouwer, *Natural handicaps in Dutch Agricultural areas, Assessment of less favoured areas based on biophysical criteria*. Rapport 1970. Alterra Wageningen UR, Wageningen, 2009.

Smits, M.J., N. Polman en J. Westerink, *Uitbreidingsmogelijkheden Groene en Blauwe diensten - Ideeën uit het buitenland*. Onderzoek in opdracht van PBL. In voorbereiding, Bilthoven.

Terluin, I.J., A. Gaaff, N.B.P. Polman, J.H. Post, P.J. Rijk en M.A.H. Schouten, *Bergboeren in Nederland: tegen wil en dank?* Rapport 2008-023. LEI Wageningen UR, Den Haag, 2008.

Terwan, P., J.A. Guldemon, E.M. Hees, W.J. van der Weijden en L. de Savornin Lohman, *Betaling van groene plattelandsdiensten. Inventarisatie en beoordeling van mogelijkheden*. Rapport 03.2.023. Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, Den Haag, 2003.

Terwan, P., *Kansen voor Laag Holland onder het nieuwe Europese landbouwbeleid. Voorstellen voor een passende betaling van waardevolle cultuurlandschappen*. 2009. Via <www.waterlandendijken.nl>

Verburg, R.W., H. Leneman, K.H.M. van Bommel, J. van Dijk, *Helpt boeren de Nationale Landschappen?; een empirische analyse van de landbouw en haar effecten op kernkwaliteiten*. WOt-rapport 83. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen, 2008.

Vogelzang, Th., M.A.J.H. van Bavel, C. van Bruchem, P. Berkhout, W.H. van Everdingen, F.A. Geerling-Eiff en I.J. Terluin, *Verkenning van het drielagenmodel voor de Nederlandse landbouw*. Rapport 6.04.20. LEI Wageningen UR, Den Haag, 2004.

VROM, *Nota Ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag, 2004.

Bijlage 1

Achtergrondinformatie gebiedsindelingen

Nationale beleidscategorieën

Leefgebieden

De leefgebiedenbenadering is een nieuwe aanpak om de internationale afspraken voor het behoud van biodiversiteit na te komen. De nieuwe aanpak richt zich op leefgebieden en groepen van soorten, in plaats van op individuele soorten. Waar mogelijk komen (herstel)maatregelen dan ook ten goede aan meerdere soorten. Deze zijn niet meer specifiek gericht op één soort, zoals bij de uitvoering van de soortbeschermingsplannen het geval was.

De leefgebiedenbenadering heeft ook tot doel maatregelen voor soorten zoveel mogelijk aan te laten sluiten op andere maatregelen, beleid en plannen in het landelijk gebied. Met het in werking treden van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) en het daaraan gekoppelde Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) krijgen de provincies een centrale rol. Vanaf 2010 krijgen zij de regie over de uitvoering van het soortenbeleid. Andere partijen, zoals waterschappen, gemeenten en projectontwikkelaars, worden zoveel mogelijk betrokken bij de uitvoering van het soortenbeleid.

Het gaat niet om aanwijzing van aparte gebieden maar om aansluiting bij bestaand beleid.

Kaderrichtlijn watergebieden

De Kaderrichtlijn water wordt uitgewerkt voor zeven deelstroomgebieden in Nederland. Het is nog onduidelijk, wat het effect hiervan zal zijn voor de landbouw, dit is sterk afhankelijk van de beheerplannen. Als er bedrijfsbeperkingen voortkomen uit het waterbeheer, dan worden deze gespecificeerd in de beheersplannen Natura 2000.

Belvédère-/UNESCO-gebieden

Er is geen specifiek beleid meer voor Belvédère-gebieden. Het beleid loopt af in 2009. In de *Nota Ruimte* (VROM, 2004) zijn 20 Nationale Landschappen aangewezen. De Belvédère-gebieden vertonen een belangrijke overlap met de Nationale Landschappen.

Provinciale beleidscategorieën

Provinciale Landschappen

Terreinen in eigendom en/of beheer van de Provinciale Landschappen.

Reconstructiegebieden

Gebieden aangewezen in het kader van de reconstructie van de intensieve veehouderij. Het reconstructiegebied voor de intensieve veehouderij omvat 33% van het landoppervlak van Nederland (grote delen van de provincies Overijssel, Utrecht, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg). Van het reconstructiegebied is 4,5% van het oppervlak landbouwontwikkelingsgebied (intensiveringsgebied), 42,3% verwevinggebied, 41,6% extensiveringgebied en 11,6% van het gebied valt buiten de zonering van de reconstructie; dit is met name stedelijk gebied en oppervlaktewateren (MNP, Monitor Nota Ruimte).

In de extensiveringszones, dit zijn de gebieden die aansluiten bij de kwetsbare bos- en natuurgebieden, zijn er geen beperkingen aan de grondgebonden landbouw.

Grondwaterbeschermingsgebieden

Grondwaterbeschermingsgebieden bestaan uit twee zones: het waterwingebied, direct rond de winputten (de zestig-dagenzone) en de beschermingszone, het gebied tussen de zestig-dagengrens en de 25-jaarsgrens. Niet alle waterwingebieden zijn omgeven door een beschermingszone, sommige winningen kennen namelijk boringsvrije zones. Ook is een combinatie mogelijk van een grondwaterbeschermingszone, die omgeven wordt door een boringsvrije zone. Er zijn drie combinaties van grondwaterbeschermingsgebieden mogelijk:

1. Een waterwingebied en een boringsvrije zone (niet kwetsbaar);
2. Een waterwingebied, een boringsvrije zone en een grondwaterbeschermingsgebied (deels kwetsbaar);
3. Een waterwingebied en een grondwaterbeschermingsgebied (kwetsbaar).

Bodembeschermingsgebieden

Bodembeschermingsgebieden vinden hun oorsprong in de Wet bodembescherming en zijn gebieden met een bijzonder karakteristiek welke wordt bepaald door de bijzondere eigenschappen van de bodem.

Volgens Schotten et al. (2003) gaat het om ten minste 293.000 ha (in sommige provincies vallen deze gebieden onder een andere categorie).

Natuurbeschermingsgebied

Deze categorie beslaat 338.400 ha. Het gaat om beschermde natuurmonumenten, overwegend water en 'staatsnatuurmonumenten'.

Milieubeschermingsgebieden

In het kader van de Wet Milieubeheer kunnen provincies gebieden aanwijzen waarvan de kwaliteit van een of meerdere milieuaspecten bijzondere bescherming behoeft. In de wet milieubeheer wordt middels voorschriften aangegeven wat er in deze gebieden wel en niet is toegestaan. In Nederland is ongeveer 1 mln. ha van Nederland door de provincies aangewezen als milieubeschermingsgebied (stand 1 januari 2002).

De meeste milieubeschermingsgebieden (circa 610 gebieden) zijn zogenaamde sectorale milieubeschermingsgebieden. Het betreft hier gebieden waarin de aspecten natuur, stilte, bodem en grondwater beschermd worden. Steeds meer provincies gaan over tot het aanwijzen van integrale milieubeschermingsgebieden waarin meerdere aspecten beschermd worden.

TOP-gebieden

TOP-gebieden zijn verdroogde natuurgebieden met nog steeds een grote natuurwaarde. De aanpak van de verdroging wordt in deze gebieden in de periode 2007-2013 met voorrang opgepakt. De verdroging zelf speelt in de natuurgebieden, onder andere wegens een lager peil in omliggende landbouwgebieden. Het gaat in dit geval dus in de zones om de (TOP)verdrogingsgebieden, waar het peil opgezet moet worden om de verdroging in de natuurgebieden te verminderen. Dat leidt tot hinder. Volgens de Taskforce Verdroging zou ongeveer 40.000 ha landbouwgrond rond de natuurgebieden op de TOP-lijsten last kunnen krijgen van vernatting (Berkhout en Van Bruchem, 2007).

Stiltegebieden

Volgens milieuenatuurcompendium.nl is in totaal in 2002 zo'n 650.000 ha aan stiltegebied aangewezen waarvan ruim 200.000 ha in de Waddenzee en 150.000 ha in de Zeeuwse wateren (Schotten et al., 2003).

Stiltegebieden worden door de provincies vastgelegd in het provinciaal milieubeleidsplan. Tot de gebieden behoren ten minste:

- de gebieden die krachtens de Natuurbeschermingswet zijn aangewezen als beschermd natuurmonument of als staatsnatuurmonument; en

- de gebieden die zijn aangewezen ter uitvoering van de Overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels (Conventie van Ramsar (1971), Trb. 1975, 84).

Er kunnen bij het aanwijzen echter uitzonderingen worden gemaakt. Dit is bijvoorbeeld het geval voor bepaalde delen van de Waddenzee. Het areaal stiltegebied dat op de uitzonderingslijst staat is ruim 70.000 ha.

Bijlage 2

Metadata gebiedscategorieën

Gebiedscategorie	Jaar	Bron	Opmerking
Natura 2000-randzones	2008	LNV_DN	De 250-m randzone rondom de Natura 2000-gebieden per 11 sept 2008 (aangewezen onder Habitat, vogelrichtlijn en NBwet: 162 gebieden) (dus exclusief de N2000-gebieden zelf)
EHS	2005	Natuurplan-bureau/LNV/Alterra	Aggregatie van de provinciale EHS-kaarten. Vervaardigd voor beleidsvorming, -monitoring, -evaluatie en -verantwoording door Directie Natuur
Weidevogels /ganzenopvang-gebieden	2004	LNV-DR/Alterra	Belangrijke weidevogelgebieden. Afgeleid van Weidevogels 93 en in febr 2004 in het kader van de Voorjaarsbalans door Alterra uitgebreid
HNV farmland	2008	Alterra	Zie Alterra-rapport 1542
Wetlands	2005	Natuurplan-bureau/LNV	Natte natuurgebieden in Nederland
Nationale Landschappen	2007	VRM/PBL	Nationale Landschappen: sept 2007. Het geeft de begrenzing weer van de NLS per 1 september 2007. Gebruikt voor de nulmeting van de NLS-gebieden 2008 van het MNP
Provinciale Landschappen	2005	PBL	De grenzen van de terreinen in eigendom e/o beheer van de Provinciale Landschappen (Natuurbalans 2005)
Nationale Parken	2007	LNV/Alterra	Grenzen van de Nationale Parken, zoals opgegeven door de secretarissen van de parken in de periode aug-nov 2005 en met een update in jan en aug 2007. Het bestand bevat 21 parken
Rijksbufferzones (inclusief Recreatie om de stad)	2006	VRM/Kennis centrum Recreatie, Den Haag	VRM; 4e Nota RO: Bufferzones rondom stadsgewesten/Agenda Vitaal Platteland 2006: Bufferzones en RodS-gebieden
Unesco2008	2008	PBL/RACM	Huidige en voorgedragen UNESCO-werelderfgoedgebieden Nederland, augustus 2008

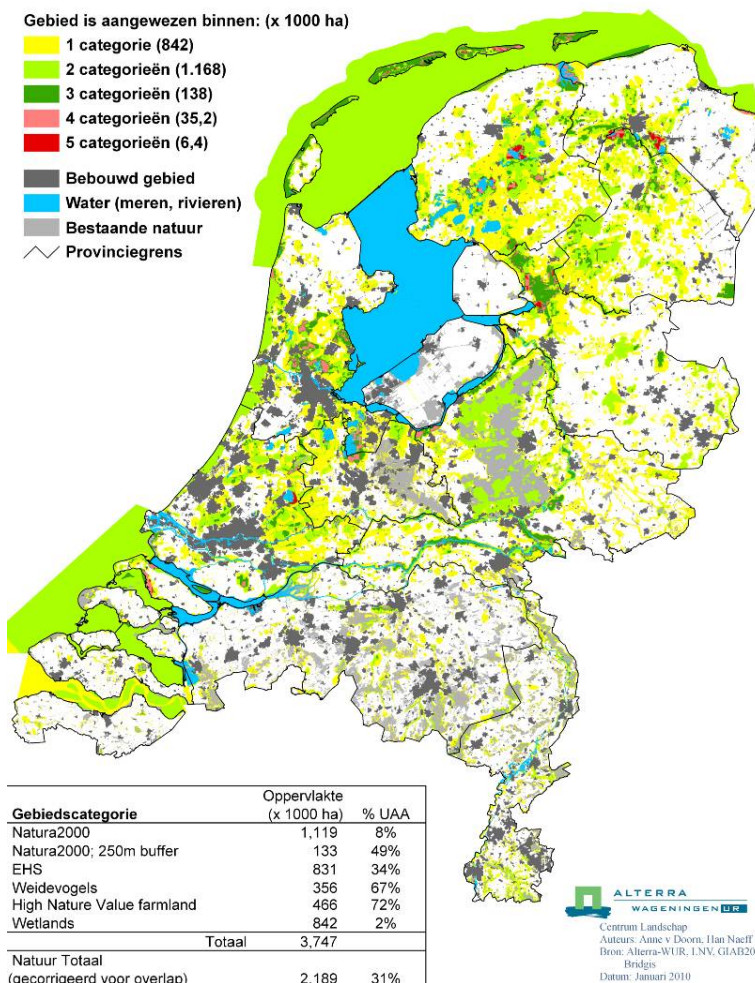
Gebiedscategorie	Jaar	Bron	Opmerking
Belvédère 2002 (Unesco 2002)	2002	VRM/ Stichting Recreatie KIC	Belvédère-gebieden op de Unesco-werelderfgoedlijst 2002
Reconstructie (extens. gebieden)	2006	VRM	
Grondwater-, waterwin-, boringsvrije zones (Gebieden Atlas 2003)	2003	RIVM-MNP/ Wageningen UR Geodesk	Beschermingsgebieden ten behoeve van de kwaliteit van het (grond)water met het oog op de (grond)waterwinning (document: Gebiedenatlas 2003 - RIVM-rapport 408651002.pdf)
Bodembescherming (Gebieden Atlas 2003)	2003	RIVM-MNP/ Wageningen UR Geodesk	Bodembeschermingsgebieden vanuit de Wet Bodembescherming (document: Gebiedenatlas 2003 - RIVM-rapport 408651002.pdf)
Natuurbeschermingswetgebieden en staatsmonumenten (Gebieden Atlas 2003)	2003	RIVM-MNP/ Wageningen UR Geodesk	Gebieden met natuurschoon of natuurwetenschappelijke betekenis, die in de Natuurbeschermingswet zijn aangewezen als beschermde natuur- of als staatsnatuurmonument (document: Gebiedenatlas 2003 - RIVM-rapport 408651002.pdf)
Milieubescherming (Gebieden Atlas 2003)	2003	RIVM-MNP/ Wageningen UR Geodesk	Milieubeschermingsgebieden afgeleid van provinciale bestanden; Noord-Holland en Limburg digitaal <i>niet</i> aanwezig (document: Gebiedenatlas 2003 - RIVM-rapport 408651002.pdf)
Verdroging (2000) (Gebieden Atlas 2003)	2000	RIZA/ Wageningen UR Geodesk	Verdroogde gebieden met hoofd- of nevenfunctie natuur (document: Gebiedenatlas 2003 - RIVM-rapport 408651002.pdf)
Stiltegebieden (Gebieden Atlas 2003)	2003	RIVM-MNP/ Wageningen UR Geodesk	Gebieden waarin het aspect stilte bijzondere bescherming behoeft in het kader van de wet geluidshinder of west Milieubeheer. Afgeleid van provinciale bestanden; Zeeland heeft geen Stiltegebieden aangewezen (document: Gebiedenatlas 2003 - RIVM rapport 408651002.pdf)
LFA-gebieden	2007	DLG, GIS Competence center	Probleemgebieden zijn gebieden, die door de provincies (GS) of door de Cie Beheer Landbouwgrond (CBL) zijn begrensd vanwege de voorkomende handicaps en die zijn geplaatst op de EU-lijst van probleemgebieden conform Richtlijn 1257/99/2 (kaderverord. plattelandsontwikkeling). Het 1e bestand stamt uit 1993

Bijlage 3

Kaartbeelden bij selectie van Maatschappelijk Waardevol gebied

Kaart B3.1

Stapelkaart van de begrenzing van de gebiedsindelingen Natuur

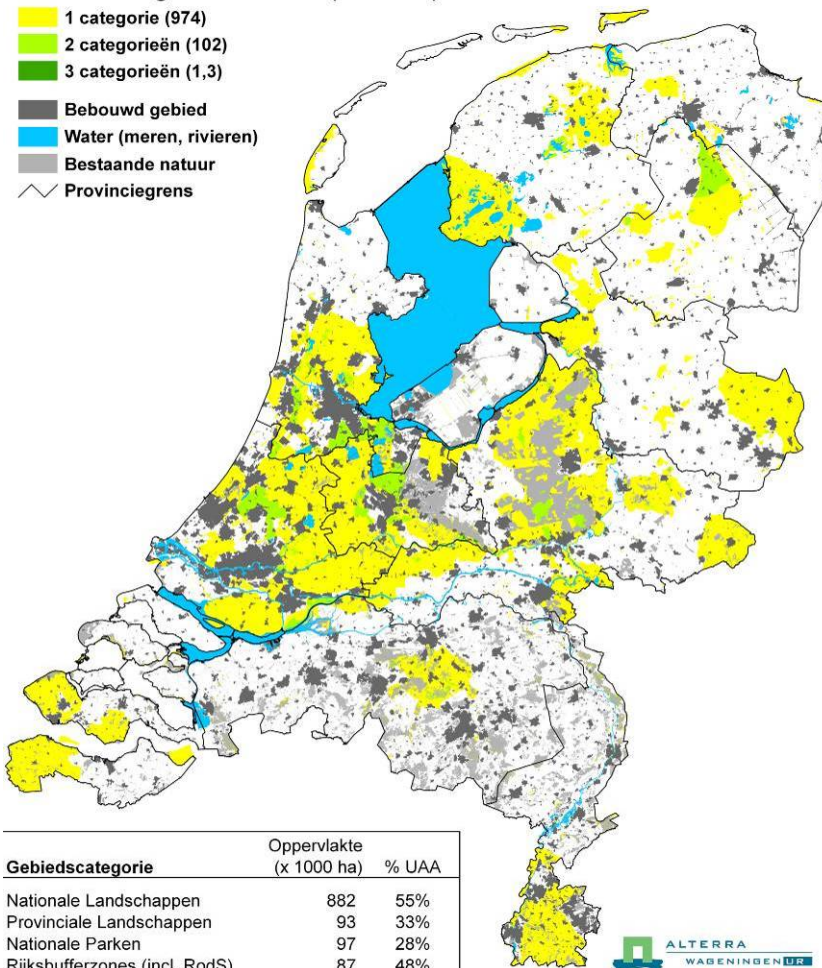


Kaart B3.2

Stapelkaart van de begrenzing van de gebiedsindelingen Landschap

Gebied is aangewezen binnen: (x 1000 ha)

- 1 categorie (974)
- 2 categorieën (102)
- 3 categorieën (1,3)
- Bebouwd gebied
- Water (meren, rivieren)
- Bestaande natuur
- Provinciegrens



Gebiedscategorie	Oppervlakte (x 1000 ha)	% UAA
Nationale Landschappen	882	55%
Provinciale Landschappen	93	33%
Nationale Parken	97	28%
Rijksbufferzones (incl. RodS)	87	48%
Totaal	1,160	
Landschap Totaal (gecorrigeerd voor overlap)	1.078	51%

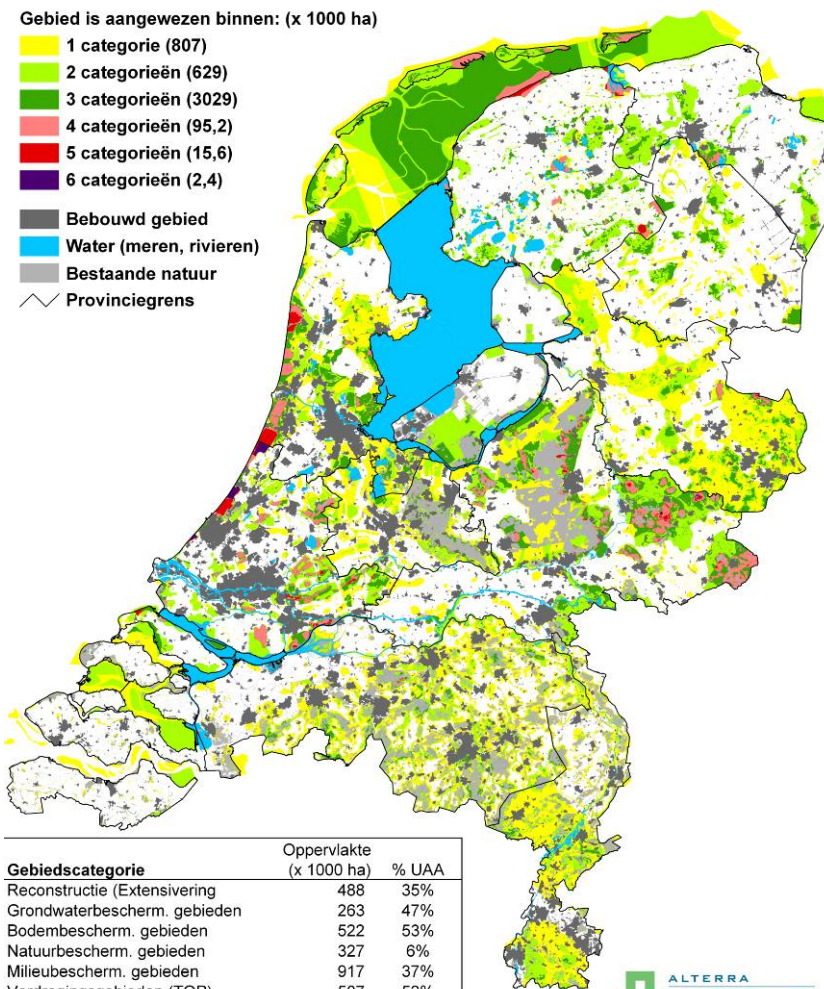
ALTERRA
WASINGENIER
Centrum Landschap
Auteurs: Anne v Doorn, Han Naeff
Bron: Alterra-WUR, LNV, GIAB2006
Bridgis
Datum: Januari 2010

Kaart B3.3

Stapelkaart van de begrenzing van de gebiedsindelingen Milieu

Gebied is aangewezen binnen: (x 1000 ha)

- 1 categorie (807)
- 2 categorieën (629)
- 3 categorieën (3029)
- 4 categorieën (95,2)
- 5 categorieën (15,6)
- 6 categorieën (2,4)
- Bebouwd gebied
- Water (meren, rivieren)
- Bestaande natuur
- Provinciegrens

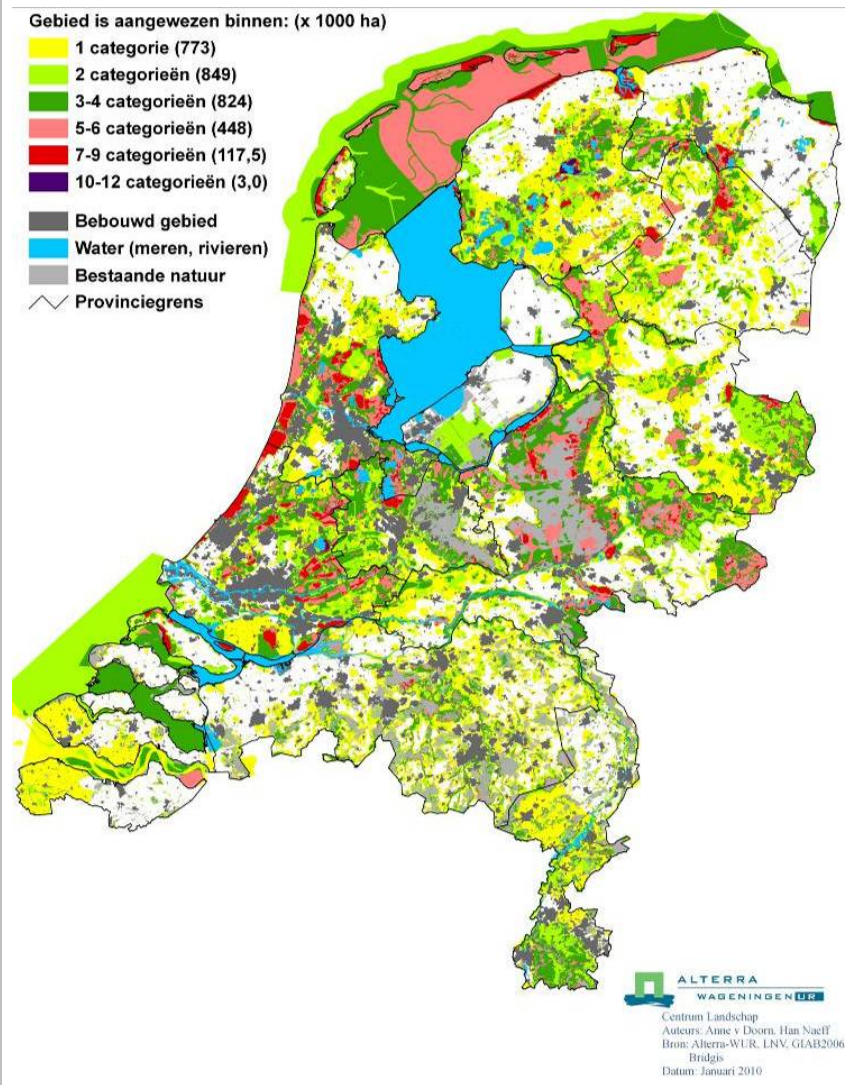


Gebiedscategorie	Oppervlakte (x 1000 ha)	% UAA
Reconstructie (Extensivering)	488	35%
Grondwaterbescherm. gebieden	263	47%
Bodembescherm. gebieden	522	53%
Natuurbescherm. gebieden	327	6%
Milieubescherm. gebieden	917	37%
Verdrogingsgebieden (TOP)	507	52%
Stillegebieden	500	29%
Totaal	3,523	
Milieu Totaal (gecorrigeerd voor overlap)	1,877	40%

ALTERRA
WAGeningenUR
Centrum Landschap
Auteurs: Anne v Doorn, Han Naefl
Bron: Alterra-WUR, LNV, GIAB2006
Bridgis
Datum: Januari 2010

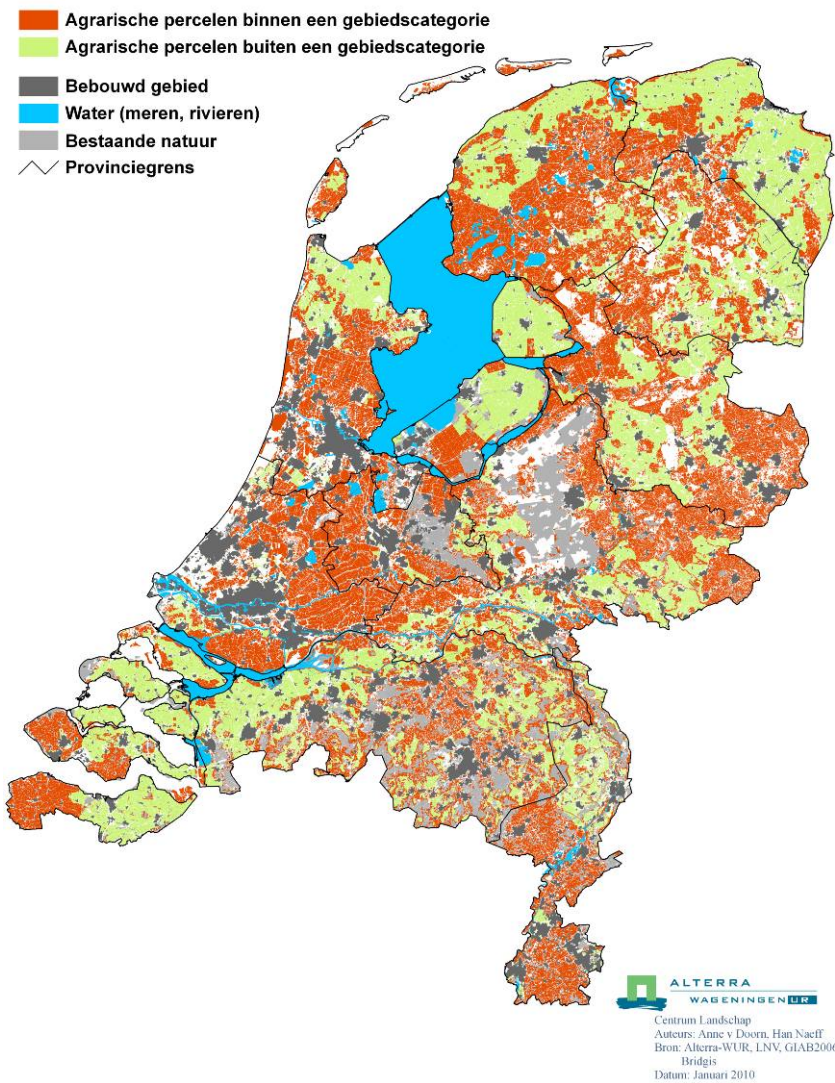
Kaart B3.4

Stapelkaart van de begrenzing van alle gebiedscategorieën



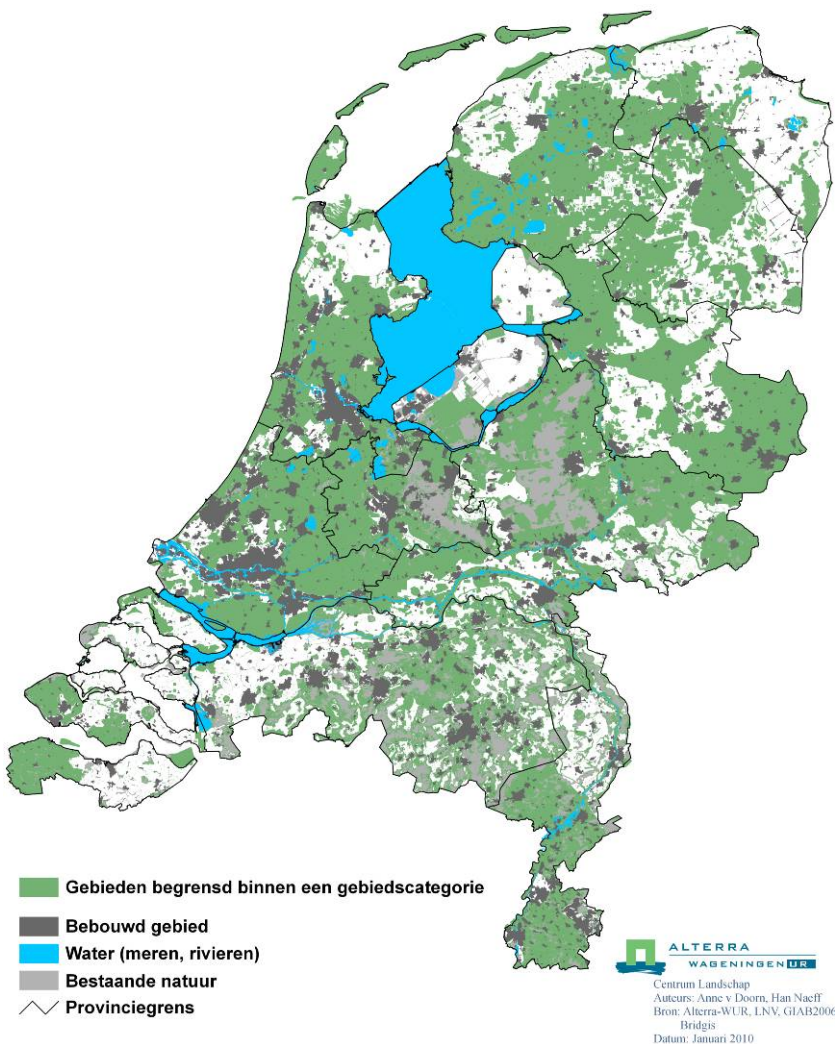
Kaart B3.5

Indicatie van de ligging van de percelen in agrarisch beheer die binnen een gebiedscategorie vallen



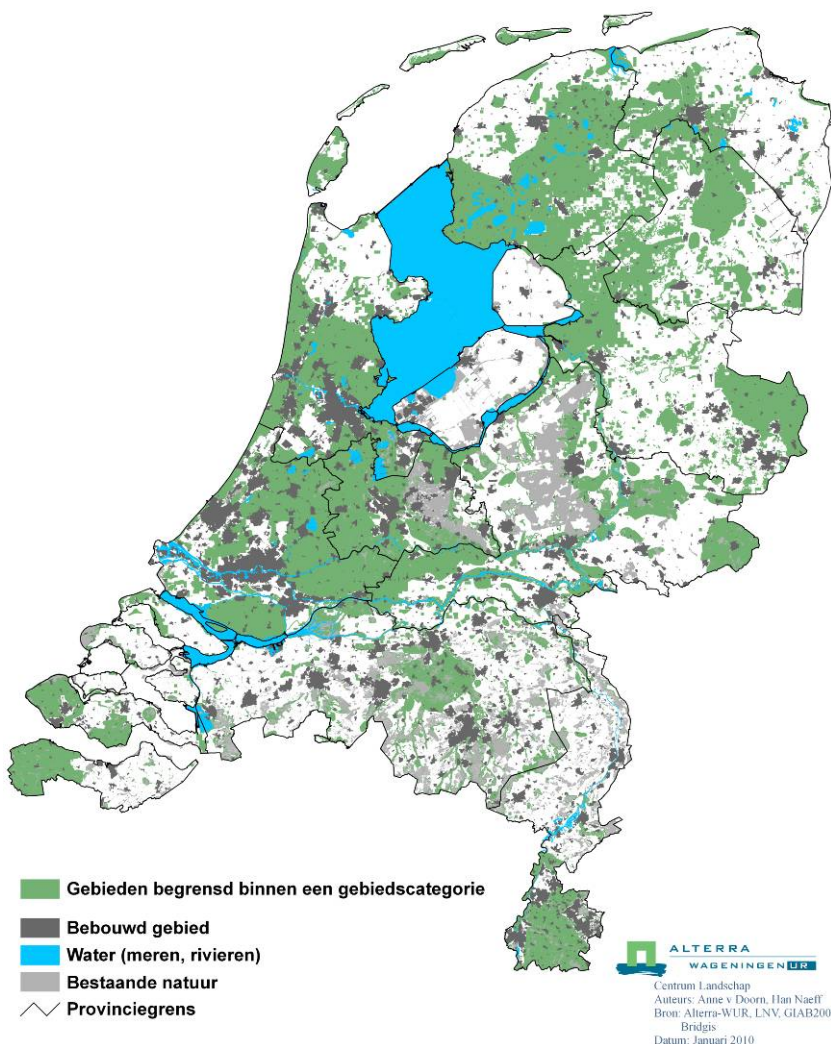
Kaart B3.6

**Begrenzing van alle gebiedscategorieën, die overblijven na
het toepassen van de drempelwaarde 25% UAA**



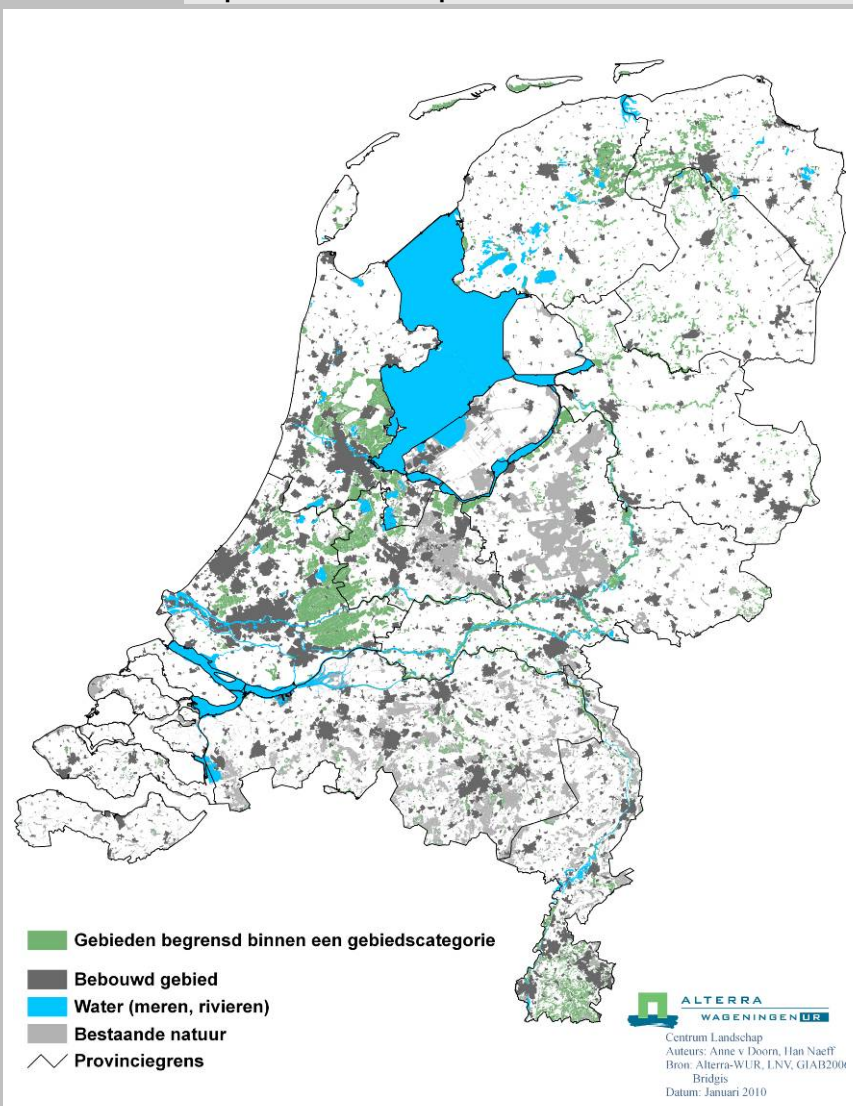
Kaart B3.7

Begrenzing van de gebiedscategorieën, die overblijven na het toepassen van de drempelwaarde 50% UAA



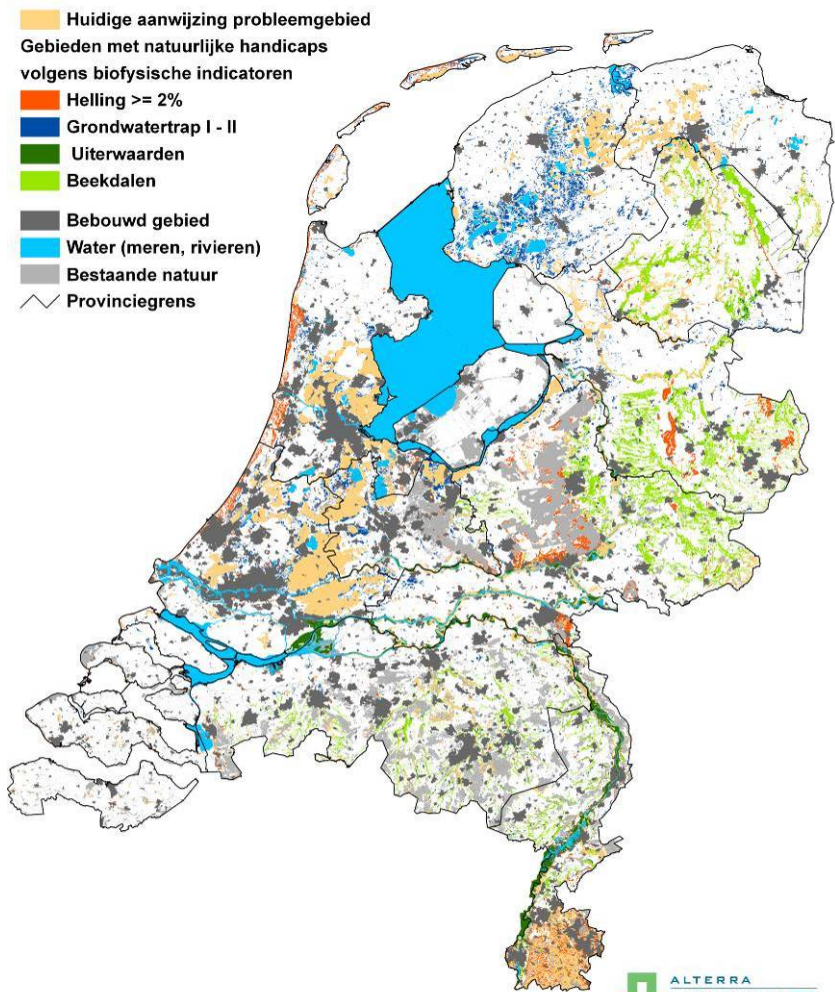
Kaart B3.8

Begrenzing van de gebiedscategorieën, die overblijven na het toepassen van de drempelwaarde 75% UAA



Kaart B3.9

Gebieden met natuurlijke handicaps (volgens de indicatoren die voor het huidige probleemgebiedenbeleid worden gebruikt)



ALTERRA
WAGENINGEN UR
 Centrum Landschap
 Auteurs: Anne v Doorn, Han Naeff
 Bron: Alterra-WUR, LNV, GLAB2006
 Bruggis
 Datum: Januari 2010

Bijlage 4

Uitkomsten van de oppervlakten gebruikte landbouwgrond per gebiedscategorie

	Bruto-oppervlakte (ha)	Netto-oppervlakte (bruto - bebouwing, grote wateren, beschermde natuur) (ha)	Oppervlakte UAA (ha)	% UAA t.o.v. bruto- oppervlakte	% UAA t.o.v. netto- oppervlakte
Natuur					
Natura 2000	1.112.569	172.479	90.704	8	53
<i>Alleen</i> 250 m N2000-randzone	124.268	100.148	62.456	50	62
EHS	830.686	525.999	285.890	34	54
Weidevogels/ganzengebieden	355.673	312.445	238.195	67	76
HNV farmland	466.244	439.255	333.470	72	76
Wetlands	94.637	36.184	15.800	17	44
<i>Landschap</i>					
Nationale Landschappen	882.486	718.615	489.332	55	68
Provinciale Landschappen	50.310	42.672	31.051	33	73
Nationale Parken	97.465	63.904	27.124	28	42
Rijksbufferzones (2006)	87.221	78.858	41.835	48	53
<i>Milieu</i>					
Reconstructie - Extensivering	487.604	299.984	170.885	35	57
Waterwin	262.988	186.701	124.482	47	67
Bodembescherming	521.976	450.927	277.258	47	61
Natuurbescherming	327.175	35.999	18.267	6	51
Milieubescherming	917.086	521.948	336.933	37	65
Verdrogting (2000)	507.016	416.444	264.787	52	64
Stiltegebieden	499.653	211.722	142.437	29	67
<i>Overig</i>					
Probleemgebieden (Less Favoured Areas)	232.449	226.231	193.502	83	86

Bijlage 5

Toepassing selectiecriteria MWG op deelgebieden binnen de Rijksbufferzones en Nationale Landschappen

MWG	Deelgebied	Selectiecriteria				
		landbouw = vormgever			robuuste omvang	
		% UAA van bruto-opper- vlakke	drempelwaarden			(aantal gebieden, gem. omvang)
25	50		75			
Rijksbuffer zones (inclusief Recreatie om de Stad)	Amstelland - Vechtstreek	56	✓	✓		
	Amsterdam - Haarlem	46	✓			
	Arnhem - Nijmegen (KAN)	73	✓	✓		
	Den Haag - Leiden	46	✓			
	Midden - Delfland	50	✓	✓		
	Oost - IJsselmonde	41	✓			
	Utrecht - Hilversum	49	✓			
Nationale Landschap- pen	Groene Hart	62	✓	✓		
	Middag-Humsterland	89	✓	✓	✓	
	Zuidwest-Zeeland	77	✓	✓	✓	
	Hoekse Waard	72	✓	✓		
	Noordelijke Wouden	65	✓	✓		
	Drentsche Aa	50	✓	✓		
	IJsseldelta	64	✓	✓		
	Noordoost-Twente	67	✓	✓		
	Graafschap	60	✓	✓		
	Winterswijk	66	✓	✓		
	Gelderse Poort	48	✓			
	Veluwe	28	✓			
	Rivierengebied	61	✓	✓		
	Laag Holland	69	✓	✓		
	Zuidwest-Friesland	69	✓	✓		
	Groene Woud	50	✓	✓		
	Zuid-Limburg	62	✓	✓		
	Arkemheen-Eemland	71	✓	✓		
	NH Waterlinie	51	✓	✓		
	Stelling van Amsterdam	71	✓	✓		

Bijlage 6

Maatschappelijk waardevolle gebieden, kansen en bedreigingen en randvoorwaarden/maatregelen

MWG	Deelgebied	Gebiedskwaliteiten	Kansen en bedreigingen van landbouw op gebiedskwaliteiten		Mogelijke randvoorwaarden/maatregelen		Regelen via RO, wetgeving, subsidies, overig
			kansen	bedreigingen	beperken	handhaven	
Nationaal Landschap	Middag Humsterland	Openheid Onregelmatige blokverkaveling Reliëf terpen kwelder ruggen	Actief agrarisch beheer Tegengaan van verruiging Instandhouding grasland	Bebouwing, glastuinbouw, boomteelt Rationalisatie percelen, bebouwing, glastuinbouw, grondgebruik (opheffen grasland) Mechanisatie en egalisatie	Grondverzet Perceelsvergroting	Bestaand grasland Bestaande waterlopen	Beperken van bedrijfsbebouwing glastuinbouw en boomteelt
	Laag Holland	Openheid Strokenverkaveling Geometrische inrichtingspatroon	Actief agrarisch beheer Tegengaan van verruiging Instandhouding grasland	Bebouwing, glastuinbouw, boomteelt Rationalisatie percelen, bebouwing, glastuinbouw, opheffen grasland	Perceelsvergroting	Bestaand grasland Hoge waterstand	Beperken van bedrijfsbebouwing glastuinbouw en boomteelt
	Arkenheem Eemland	Openheid Strokenverkaveling Veenweidekarakter	Actief agrarisch beheer Tegengaan van verruiging Instandhouding grasland	Bebouwing, glastuinbouw, boomteelt Rationalisatie percelen, bebouwing, glastuinbouw, opheffen grasland Opheffen perceelsrandbegroeiing, opheffen grasland, bebouwing (stallen), glastuinbouw	Perceelsvergroting	Perceelsrandbegroeiing Hoge waterstand Bestaand grasland	Beperken van bedrijfsbebouwing glastuinbouw en boomteelt
	Groene Hart	Verkavelingspatroon Open veenplassen Veenweidekarakter	Actief agrarisch beheer Tegengaan van verruiging Instandhouding grasland	Rationalisatie percelen, bebouwing, glastuinbouw, opheffen grasland Rationalisatie en demping waterlopen, overmatige drainage Opheffen perceelsrandbegroeiing, opheffen grasland, glastuinbouw	Perceelsvergroting	Hoge waterstand Perceelsrandbegroeiing Bestaande waterlopen Bestaand grasland	Beperken van bedrijfsbebouwing
	Noordelijke wouden	Kleinschaligheid Strokenverkaveling Reliëf, pingoraines, dijkwallen	Beheer landschapselementen Beheer van kleine percelen Beheer van verkavelingstructuur	Opheffen perceelsrandbegroeiing, rationalisatie percelen, glastuinbouw, bebouwing, opheffen grasland Mechanisatie en egalisatie	Perceelsvergroting Grondverzet	Perceelsrandbegroeiing Bestaand grasland	Beperken van bedrijfsbebouwing
	NO Twente	Kleinschaligheid Groene karakter Samenhang beken essen	Beheer landschapselementen Beheer van kleine percelen	Opheffen perceelsrandbegroeiing, rationalisatie percelen, stallen, glastuinbouw, opheffen grasland, boomteelt en glastuinbouw	Perceelsvergroting	Perceelsrandbegroeiing Bestaand grasland	Beperken van bedrijfsbebouwing glastuinbouw en boomteelt
	Graafschap	Kleinschaligheid Groene karakter Kenmerkend waterhkk. patroon	Beheer landschapselementen Beheer van kleine percelen Beheer van waterlopen	Opheffen perceelsrandbegroeiing, rationalisatie percelen, glastuinbouw opheffen grasland, rationalisatie en demping waterlopen, overmatige drainage	Perceelsvergroting	Bestaande waterlopen Perceelsrandbegroeiing Bestaand grasland	Beperken van bedrijfsbebouwing
	Achterhoek	Groene karakter Kleinschalige openheid Micro reliëf door essen	Beheer landschapselementen Beheer van kleine percelen	Opheffen perceelsrandbegroeiing, opheffen grasland, glastuinbouw, rationalisatie percelen, mechanisatie en egalisatie	Perceelsvergroting	Perceelsrandbegroeiing Bestaand grasland	Beperken van bedrijfsbebouwing
	Groene woud	Kleinschalige openheid Groene karakter Samenhang beken, essen, kampen, bos	Beheer landschapselementen Beheer van kleine percelen	Opheffen perceelsrandbegroeiing, rationalisatie percelen, opheffen grasland, boomteelt en glastuinbouw.	Perceelsvergroting	Perceelsrandbegroeiing Bestaand grasland	Beperken van bedrijfsbebouwing glastuinbouw en boomteelt

MWG	Deelgebied	Gebiedskwaliteiten	Kansen en bedreigingen van landbouw op gebiedskwaliteiten		Mogelijke randvoorwaarden/maatregelen		Regelen via RO, wetgeving, subsidies, overig
			kansen	bedreigingen	berperken	handhaven	
	Heuvelland	Schaal contrast Reliëf Groene karakter	Beheer landschapselementen Beheer van kleine percelen	Boomteelt en glastuinbouw, mechanisatie en egalisatie Opheffen perceelsrandbegroeiing, opheffen grasland		Perceelsrandbegroeiing Bestaand grasland	Beperken van bedrijfsbebouwing glastuinbouw en boomteelt
Natura 2000	Beekdalen	Vóórkomen van bepaalde doelsoorten en habitats	Extensief agrarisch beheer	Vermesting, ontwatering	Ammoniakuitstoot Waterpeilverlaging		
	Duinen	Idem		Ontwatering	Waterpeilverlaging		
	Heuvelland	Idem		Vermesting.	Ammoniakuitstoot		
	Hogere zandgronden	Idem		Vermesting, ontwatering	Ammoniakuitstoot Waterpeilverlaging		
	Hoogvenen	Idem	-	Vermesting, ontwatering	Ammoniakuitstoot Waterpeilverlaging		
	Meren en moerassen	Idem	Agrarisch beheer, tegengaan van ver- ruiging	Vermesting, ontwatering	Ammoniakuitstoot Waterpeilverlaging		
	Rivierengebied	Idem		Vermesting, ontwatering	Ammoniakuitstoot Waterpeilverlaging		
Weide- vogel- gebieden		Vóórkomen van weidevogels Vóórkomen van hoge natuur- waarden	Tegengaan verruiging Instandhouding gebieds- en perceels- kenmerken Extensief agrarisch beheer	Vermesting, ontwatering, Intensivering van beheer	Waterpeilverlaging Veebezetting	Agrarisch beheer Extensief agrarisch be- heer	
Probleem- gebieden		Karakter van probleemgebied	Voortbestaan van landbouw die reke- ning houdt met natuurlijke handicaps. Tegengaan van verruiging				

Bijlage 7

Informatie over regelingen in het buitenland

CAD (Frankrijk)

Het zogenaamde Duurzame Landbouw Contract (CAD, Contrat d'Agriculture Durable) is de opvolger van het Contrat Territorial d'Exploitation (CTE). In 2003 werd de CAD van kracht. Deze nieuwe regeling is meer gebiedsgericht en bestaat uit een beperkt aantal maatregelen.

CAD gaat uit van natuur- en milieudoelstellingen op gebiedsniveau. De implementatie van CAD vindt dan ook plaats op een regionaal niveau. In een financieel raamwerk wordt beschreven voor welke maatregelen welke vergoedingen beschikbaar zijn binnen een bepaald gebied. Per perceel mogen maximaal twee (verenigbare en aanvullende) maatregelen geselecteerd worden. Maar daarvan mag slechts één maatregel vallen onder de landbouwmilieumaatregelen (er mogen geen twee landbouwmilieumaatregelen afgesloten worden op eenzelfde perceel). Contracten worden afgesloten voor 5 jaar. Binnen CAD is met name aandacht voor erosiebestrijding en behoud van de kwaliteit van de bodem, water, biodiversiteit en landschap.

CAD gaat uit van een menu van maatregelen waaruit de boer kan kiezen. Er zijn veel keuzemogelijkheden, waardoor bijna alle boeren in het betreffende gebied in aanmerking komen voor een vergoeding. Daarom is de maatregel redelijk generiek, dat wil zeggen: toegankelijk voor (bijna) alle boeren in het gebied.

Puntensysteem

Een puntensysteem kan een flexibel systeem zijn om boeren te belonen voor bovenwettelijke maatschappelijke diensten. Met behulp van een puntensysteem kunnen de natuur, milieu en landschappelijke en de sociale kwaliteiten van een agrarisch bedrijf in kaart gebracht worden. In het buitenland wordt zo'n puntensysteem al veelvuldig toegepast. Hajkowicz et al. (2009) beschrijven 11 voorbeelden van dergelijke puntensystemen in de Verenigde Staten, Australië en het Verenigd Koninkrijk.¹ Uitgangspunt is een zogenaamd Agri-environment index (AEI). Een AEI omvat een aantal meetbare indicatoren die (met wegingen) een overzicht geven van de performance van een bedrijf wat betreft een aantal doelstellingen opgesteld door de overheid. Hajkowicz et al. verwachten dat der-

¹ Hajkowicz et al. (2009), Review of Agri-Environment Indexes and Stewardship Payments, Environmental Management, 43: 221-236.

gelijke puntensystemen in de toekomst steeds meer toegepast zullen gaan worden, omdat steeds meer geld besteed wordt aan maatschappelijke diensten uitgevoerd door boeren, als gevolg van het herstructureren van productiesubsidies.

Voorbeelden van puntensystemen zijn CRP, EQIP en CSS

Conservation Reserve Program (CRP)

CRP bestaat al sinds 1985. Tot 1990 was de maatregel enkel gericht op het verminderen van erosie. Maar sinds 1990 zijn er meerdere doelstellingen verbonden aan de maatregel, om zo de kosteneffectiviteit te vergroten. De EBI (environmental benefit index, milieubaten index score) die gebruikt wordt voor CRP bestaat uit de volgende indicatoren: bescherming van dieren in het wild, verbeteren waterkwaliteit, kans op erosie, duurzaamheid,¹ luchtkwaliteit, nabijheid van natuurreservaten, en de kosten.² In juni 2006 was ongeveer 14,6 mln. ha uit productie genomen dankzij deze maatregel (dat is 10% van het totaal). Sinds 1990 is USD 29 mld. besteed aan deze maatregel. (Hajkowicz et al., 2009, p. 222).

De indicatoren zijn voldoende meetbaar zodat voor elke perceel dat wordt aangeboden voor CRP een EBI (environmental benefit index) kan worden berekend. Deze score meet de bijdrage van het uit productie nemen van een perceel aan een gewogen som van de voorgenoemde doelstellingen. Boeren worden jaarlijks betaald voor het uit productie nemen van grond voor een bepaalde periode (10 tot 15 jaar). Bij het CRP wordt gewerkt met een veilingstelsel waarbij de boeren grond met een bepaalde EBI score aanbieden. De overheid heeft dan de mogelijkheid om de meest kosteneffectieve contracten af te sluiten. Vaak wordt er bij de CRP meer grond aangeboden dan dat er budget is. Hierdoor worden boeren gedwongen om niet te veel te vragen omdat ze anders niet geaccepteerd worden. Echter, in sommige gebieden wordt er weinig grond aangeboden, omdat de alternatieve kosten³ te hoog zijn.

¹ Met duurzaamheid wordt bedoeld: de waarschijnlijkheid dat voordelen ook na het beëindigen van het contract behouden blijven.

² Er is discussie of kosten op deze wijze als indicator opgenomen moet worden. Maar vooralsnog werkt het systeem wel zo.

³ Met alternatieve kosten is een vertaling van opportunity costs. Deze worden bepaald door de opgeofferde waarde van het beste alternatief te berekenen. Het gaat hier dus om alternatieve aanwending van de grond en de mogelijke baten daarvan.

Environmental Quality Incentives Program (EQIP)

EQIP bestaat sinds 1997. Het EQIP-programma is onder andere gericht op een beter gebruik van nutriënten, mestopslag, irrigatie, bestrijden van ongedierte en bescherming van dieren in het wild. Daarnaast is de verdeling van het budget tussen de staten van belang. Iedere federale staat stelt een lijst met indicatoren op (een AEI). Ook binnen een staat kunnen verschillende lijsten met indicatoren (AEI's) gebruikt worden. Het EQIP-programma richt zich hierbij primair op het delen van kosten tussen overheid en boeren, waarbij boeren betaald krijgen voor de adoptie van milieuvriendelijke technieken. EQIP financiert activiteiten, zoals mestopslag en het beperken van uitspoeling van nutriënten. De contracten in EQIP zijn korter (1 jaar). Sinds zijn bestaan zijn in het kader van EQIP 117.625 contracten afgesloten voor 20,8 mln. ha. In 2006 is ongeveer USD 652 mln. tussen de staten verdeeld voor dit programma. In het fiscale jaar 2007 was het budget USD 1 mld. (Hajkowicz et al., 2009, p. 222 en 227).

Voor het EQIP-programma wordt een biedingsindex ('offer index') bepaald die wordt berekend voor elk voorstel. Dit is de ratio van de milieubaten en de financiering die door de boer wordt gevraagd. Aanvragen worden geaccepteerd op volgorde van de biedingsindex, totdat het budget op is. Er is geen veilingstelsel.

Countryside Stewardship Scheme (CSS)

CSS heeft van 1991 tot 2005 gefunctioneerd in Engeland. Daarna is CSS opgegaan in het Environmental Stewardship Scheme (ESS). Het programma was gericht op behoud van landschap en op publieke toegankelijkheid van het platteland, en stond open voor alle landeigenaren. In 2005 omvatte CSS meer dan 1.600 overeenkomsten en een totale oppervlakte van 530.000 ha. In het laatste jaar, 2004-2005, werd GBP 85 mln. aan het programma besteed.

Voor deelname aan CSS konden landeigenaren een voorstel indienen. De selectie van deelnemers was gebaseerd op een twee-fasepuntensysteem. In de eerste fase werden deelnemers geselecteerd op basis van bureauonderzoek. De overgebleven kandidaten kregen in de tweede fase een bedrijfsbezoek.

Environmental Stewardship Scheme (ESS)

ESS is in werking getreden op 18 maart 2005. De ESS heeft de eerdere subsidie voor kwetsbare gebieden (de Environment Sensitive Area Scheme) en de plattelandssubsidie (de Countryside Stewardship Scheme) vervangen. ESS is bedoeld voor agrariërs en landeigenaren in Engeland. De ESS-regeling is een landbouwmilieuregeling die onderdeel is van het Plattelandsontwikkelingsplan (POP) van Engeland. De belangrijkste doelstellingen van de regeling zijn:

- behoud van dieren in het wild en biodiversiteit;
- behoud en verbeteren van de kwaliteit van het landschap;
- het beschermen van de historische omgeving en natuurlijke hulpbronnen;
- bevorderen van de openbare toegankelijkheid en begrip van het platteland;
- behoud van genetische bronnen;
- zorgen voor overstromingsmanagement.

De ESS bestaat uit drie niveaus:¹

Entry Level Scheme (ELS)

Deze subsidieregeling is gericht op alle agrariërs en landeigenaren in Engeland. Met deze regeling wil de overheid effectief milieubeheer stimuleren. Deze regeling gaat verder dan de vorige Single Payment Scheme (SPS) die was gericht op het onderhouden van het land volgens Good Agricultural and Environmental Condition (Goede Landbouwkundige en Milieu Conditie). ELS stelt dat het betreffende land voldoet aan een zogeheten puntensysteem ('points target'). Dat kan worden bereikt door beheeropties die ieder een bepaald aantal punten waard zijn. Er zijn meer dan 50 beheermaatregelen beschikbaar voor alle typen agrarische bedrijfsvoeringen. De duur van de wettelijke overeenkomsten met DEFRA is vijf jaar. Wanneer men zich eerder terugtrekt, volgt er een boete.

Organic Entry Level Scheme (OELS)

Deze subsidieregeling is gericht op agrariërs die hun land geheel of gedeeltelijk biologisch (gaan) beheren en die geen subsidie ontvangen vanuit de Organic Aid Scheme (OAS) of de Organic Farming Scheme (OFS). De beheermaatregelen zijn dezelfde als bij de ELS met uitzondering van die maatregelen die niet geschikt zijn voor biologische landbouw, zoals instandhouding van akkerranden.

Higher Level Scheme (HLS)

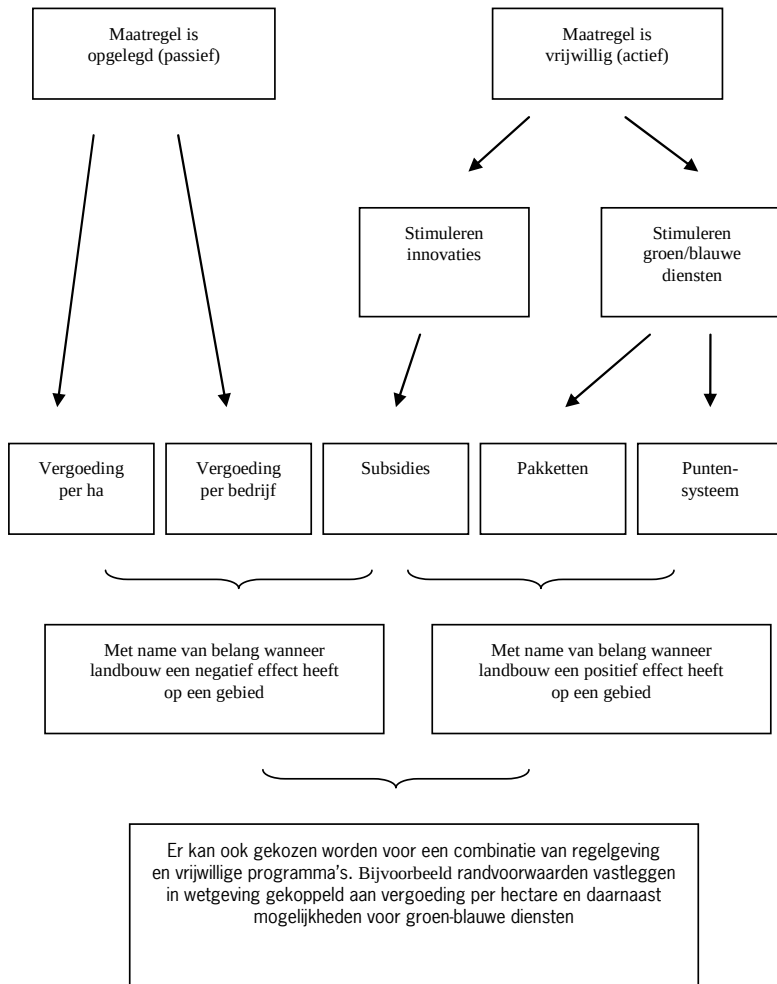
Deze subsidieregeling is gericht op het geven van aanzienlijke voordelen aan natuur in gebieden met voorrang. Deze regeling stelt hogere eisen aan de beheermaatregelen. De overeenkomst vanuit HLS is vooral gericht op de plaatselijke omstandigheden. Deze regeling draagt bij aan een of meerdere hoofddoelstellingen van ESS en richt zich vooral op land met significante natuurbelangen en binnen regionale doelen. Voorbeelden van beheermaatregelen en natuurkenmerken en natuursituaties die voorrang hebben:

¹ Bron: www.ecifm.rdg.ac.uk/environmental_stewardship_scheme.htm (geraadpleegd op 9 juli 2007).

- Onderhoud van hagen met een hoge natuurwaarde;
- Onderhoud en herstel van soortenrijk half natuurlijk grasland of nat grasland;
- Herstel en onderhoud van laagland heide;
- In watergebieden het onderhoud van meren en plassen van hoge waarde voor dieren in het wild en rietbeddingen;
- Bescherming van hulpbronnen ter voorkoming van erosie en wegstromend water.

De ESS-regeling (bestaande uit ELS, OELS en HLS) maakt onderdeel uit van het nieuwe Plattelandsontwikkelingsplan POP voor Engeland voor de periode 2007-2013.

Beslisboom, type vergoedingsstelsel



Bijlage 8

Gehanteerde toeslagbedragen in eerdere studies

Milieu- en Natuurplanbureau (2007), Opties voor Europese landbouwsubsidies, publicatienummer 500136001/2007

In de studie van het MNP wordt, afhankelijk van de maatregel, een verschillend bedrag gehanteerd. Zo varieert de subsidie per hectare ter compensatie van een hogere grondwaterstand in combinatie met agrarisch natuurbeheer en mestafvoer tussen de 450 en 750 euro per ha. Algemene milieumaatregelen gericht op het terugdringen van de ammoniakuitstoot en op de afname van fosfaat in het oppervlaktewater leiden tot een subsidie van 30 tot 70 euro per ha. Compensatie voor onderhoud van landschapselementen in Nationale Landschappen varieert van 0 tot 60 euro per ha. Voor veenweidegebieden in NL met een hogere grondwaterstand varieert de geschatte subsidie tussen de 400 tot 600 euro per ha.

De bedragen zijn alle gebaseerd op berekeningen met het model FIONA en/of DRAM. FIONA is een bedrijfseconomisch model dat kan worden gebruikt om het agrarische natuurbeheer optimaal op de bedrijfsvoering af te stemmen. DRAM is een algemeen evenwichtsmodel voor de Nederlandse landbouwsector.

Smit et al. (2009), Bedrijfstoeslagen en maatschappelijke waarden in Nederland, LEI-rapport 2009-013

Er wordt geëgaliseerd (dat wil zeggen, een gelijk toeslagbedrag per toeslagrecht). De gemiddelde toeslag per toeslagrecht is berekend op 569 euro per toeslagrecht (TR), cijfers 2006. Na toepassing van 10% modulatie komt dit bedrag uit op 548 euro per TR.

In één van de doorgerekende beleidsvarianten worden de toeslagen met 100 euro per TR in MWG verhoogd als beloning voor bepaalde beheersmaatregelen (voor de melkveebedrijven voor verhoging van het waterpeil en voor de akkerbouw- en openteeltbedrijven voor de aanleg van akkerranden). Dit zijn dus slechts enkele maatregelen, de studie sluit andere of meer maatregelen niet uit.

Volgens de studie dekt de 100 euro de kosten van de akkerbouwbedrijven, niet die van de bloembollenbedrijven. Deze analyse vloeit voort uit berekeningen met het simulatiemodel MEBOT, waarmee effecten van bedrijfsmaatregelen worden doorgerekend voor open teelt bedrijven. Wat betreft de melkveebedrijven - waarvoor de berekeningen zijn gemaakt met FIONA, een simulatiemodel

voor graasdierbedrijven - is er twijfel of de 100 euro voldoende is. Wel als enkel wordt gekeken naar de extra kosten in de bedrijfsvoering, mogelijk niet als rekening wordt gehouden met het wegvallen van ontwikkelingsmogelijkheden.

LFA-bedragen

De toeslag voor LFA-gebieden is nu voor alle gebieden 94 euro per ha. Onderzoek van Terluin et al. (2008) gaf aan dat dit niet voldoende is om de hogere kosten te dekken die het gevolg zijn van het produceren in een gebied met een handicap (de vergoeding neemt maar een deel van de kosten mee en is eerder vastgesteld op grond van beschikbaar budget dan op basis van werkelijke kosten voor de boeren). De onderbouwing in het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP), in subbijlage 5 bij as 2 (1e pagina), voor de vergoeding voor probleemgebieden stelt dat:

'in de meeste gevallen slechts één factor is meegenomen in de berekening, terwijl vaak meerdere factoren zorgen voor een handicap. Bijvoorbeeld: voor Midden Delfland is de berekening van het economische nadeel gebaseerd op de grondwaterstand (€ 148 tot € 341 per ha). De bodemgesteldheid en de perceelsstructuur zorgen ook voor een economisch nadeel, maar deze factoren zijn niet meegenomen in de berekening. Het daadwerkelijke nadeel ligt dus hoger. Daarnaast is de vergoeding die wordt uitgekeerd meestal lager dan het berekende economische nadeel, of dan de maximum toegestane vergoeding van € 150 (bijlage bij EU verordening 1698/2005). In de meeste gevallen bedraagt de vergoeding € 94 per ha. Overcompensatie wordt hiermee voorkomen.'

Rienks et al. (2008), Grootschalige landbouw in kleinschalig landschap, Alterra-rapport 1642

In dit rapport wordt het nadeel berekend van vier kavels van 1,5 ha, van elkaar gescheiden door houtwallen, ten opzichte van 1 kavel van 6 ha. De berekening is gedaan voor een kleinschalig landschap in de buurt van Lochem. Het berekende nadeel varieert tussen de 280 en 460 euro per ha, afhankelijk van de vraag of voor de bespaarde arbeid loondiensttarieven worden gehanteerd of uitgegaan wordt van de inzet van de boer zelf. Hetzelfde rapport berekent dat de kosten het snelst dalen in het traject van 2 tot 10 ha (voor de agrarische ondernemers is anders gezegd de grootste 'winst' te halen bij herverkaveling tot een kavelgrootte van circa 10 ha), de 'winst' van kavolvergroting neemt boven de 10 ha snel af.

Paul Terwan (2009), Manifest GLB en Laag Holland, Purmerend

De basispremie cultuurlandschap is 200 euro. Voor NL komt daar 300 euro bij per hectare, voor LFA 250 tot 400 euro per ha (afhankelijk van de ernst van de handicap), voor vaargebieden 450 per ha. Dit leidt tot een bedrag van 500 euro voor NL en voor LFA tot een bedrag van $200 + 400 = 600$ euro.

De bedragen zijn (deels) gebaseerd op (niet nader geduid) onderzoek.

Bijlage 9

Beslisboom selectiegebieden

Stap 1. Groslijstgebieden

1. Gebieden aangewezen volgens bestaand nationaal of provinciaal beleid

Waarde natuur

- Natura 2000-beïnvloedingsgebieden (250-m randzone)
- EHS
- Weidevogels-/ganzenopvanggebieden
- Wetlands

Waarde landschap

- Nationale Landschappen
- Provinciale Landschappen
- Belvédère/UNESCO-gebieden
- Rijksbufferzones (inclusief Recreatie om de stad)
- Nationale parken

N.B. De Belvédère/UNESCO-gebieden zijn opgegaan in de Nationale Landschappen en worden verder buiten beschouwing gelaten. De Nationale Parken worden beheerd door terreinbeherende instanties en daarom verder buiten beschouwing gelaten.

Waarde milieu

- Extensiveringsgebieden
- Bodembeschermingsgebieden
- Natuurbeschermingsgebieden
- Milieubeschermingsgebieden
- Waterwingebieden
- TOP-gebieden (verdroging)
- Stiltegebieden

Overig

- Probleemgebieden (Less Favoured Areas)

2. Is de verwachting dat een gebied op termijn wordt aangewezen op grond van milieu-, natuur- of landschapswaarden?

High Nature Value-farmland is geen begrensde categorie, maar zou dat in potentie wel kunnen zijn gegeven de natuurwaarden van deze gebieden.

3. Aandeel landbouwgrond in bruto-oppervlaktegebied is groter dan

25%

- Natura 2000-beïnvloedingsgebieden (250-m randzone)
- EHS
- Weidevogels-/ganzenopvanggebieden
- HNV-farmland

- Nationale Landschappen
- Rijksbufferzones
- Nationale Parken

- Extensiveringsgebieden
- Bodembeschermingsgebieden
- Milieubeschermingsgebieden
- Waterwingebieden
- TOP-gebieden (verdroging)
- Stiltegebieden

- Probleemgebieden (Less favoured areas)

50%

- Natura 2000-beïnvloedingsgebieden (250-m randzone)
- Weidevogels-/ganzenopvanggebieden
- HNV-farmland

- Nationale Landschappen

- TOP-gebieden (verdroging)

- Probleemgebieden (Less favoured areas)

75%

- Probleemgebieden (Less favoured areas)

N.B. De provinciale gebiedscategorieën worden verder buiten beschouwing gelaten omdat van de meeste categorieën minder duidelijk in welke mate de landbouw bijdraagt aan de kwaliteit en of sprake is van hinder (nu of in de toekomst) voor de landbouw.

Stap 2. Bepalen van de rol van de agrarische activiteiten

4. Dragen agrarische activiteiten bij aan de basiskwaliteit van het gebied?

Ja

- Weidevogels-/ganzenopvanggebieden
- HNV-farmland
- Zestien Nationale Landschappen (Gelderse Poort, Veluwe, Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Stelling van Amsterdam vallen af)
- Rijksbufferzones
- Probleemgebieden (Less favoured areas)

=> vraag 5

Nee

- Natura 2000-beïnvloedingszones

=> vraag 6

Onduidelijk

- EHS

5. Is er sprake van natuurlijke handicaps (diepe veenweidegebieden, kleinschalig zandlandschap, beekdalen en overstromingsgebieden, uiterwaarden, hellingen) die belemmerend werken voor de uitoefening van agrarische activiteiten?

Ja

- Probleemgebieden (Less favoured areas) => vraag 7
- Andere gebieden met natuurlijke handicaps

Nee

- Weidevogels-/ganzenopvanggebieden
- HNV-farmland
- Zestien Nationale Landschappen
- Rijksbufferzones

=> vraag 6

6. Is sprake van wet en regelgeving, nu of te verwachten opdat de agrarische activiteiten blijven of gaan bijdragen aan de basiskwaliteit van het gebied, die belemmerend werken voor de uitoefening van agrarische activiteiten?

Ja

- Tien Nationale Landschappen (het Groene Hart, Middag-Humsterland, Noordelijke Wouden, Noordoost-Twente, Graafschap, Winterswijk, Laag Holland, Groene Woud, Zuid-Limburg, Arkenheem-Friesland)
- Natura 2000-beïnvloedingszones
- Weidevogels-/ganzenopvanggebieden

=> vraag 7

Potentieel

- Weidevogels-/ganzenopvanggebieden
- HNV-farmland

Nee

- Rijksbufferzones => gebied valt af

Onduidelijk

- EHS

Stap 3. Bepalen basiskwaliteit en borging basiskwaliteit

7. Spelen de natuurlijke of bestuurlijke handicaps op gebiedsniveau?

Ja

- Nationale Landschappen (de eerder genoemde 10)
- Natura 2000-beïnvloedingszones
- Probleemgebieden (Less favoured areas)

- Weidevogels-/ganzenopvanggebieden

=> vraag 8

Potentieel

- Weidevogels-/ganzenopvanggebieden
- HNV-farmland
- Andere gebieden met natuurlijke handicaps

=> vraag 8

Nee

- Gebied valt af

Onduidelijk

- EHS

=> vraag 8

8. Is het gebied groter dan ... ha <criterium robuuste omvang> en omvat de gebiedscategorie in totaal meer/minder dan ... gebieden?

Criterium moet nader worden uitgewerkt

9. Is de basiskwaliteit van het gebied duidelijk omschreven?

Ja => vraag 10

Nee => omschrijf basiskwaliteit

10. Zijn de kansen en bedreigingen vanuit de landbouw voor de waarborging van de kwaliteit omschreven?

Ja => vraag 11

Nee => beschrijf kansen en bedreigingen

11. Zijn er regels voor het gebied die de basiskwaliteit borgen?

Ja => vraag 12

Nee => stel de regels op

12. Zijn de regels afdoende?

Ja => vraag 13

Nee => stel aanvullende regels op

Keuze: per gebied of generiek of een combinatie van beide

Stap 4. Bepalen toeslag

13. Stel lijst op van de beperkingen voor de agrarische activiteiten. 'Waardeer' deze. De eenvoudigste manier is via het principe van de kosten.