

---

# VOORSTELLEN VOOR TOEKOMSTIG EUROPEES LANDBOUWBELEID UIT DUITSLAND EN ZWITSERLAND

---

Debat over het GLB na 2014  
met nadruk op biodiversiteit en multifunctionele landbouw

## ALTERRA NOTITIE

Auteur: Rob Schröder

Opdrachtgever: Jan Gerrit Deelen, Ministerie LNV (nu EL&I)

Beleidsgericht Onderzoek, Helpdeskvraag 3215 en 3258

### INHOUD

---

<b>Samenvatting</b> .....	<b>3</b>
<b>Aanleiding en vraagstelling</b> .....	<b>6</b>
<b>Het landbouwdebat in Duitsland vanuit milieu</b> .....	<b>7</b>
Achtergronden Duitsland .....	7
GLB Advies van de Wetenschappelijke Milieuraad .....	8
Andere Duitse deskundigen over het GLB .....	10
De Duitse milieubeweging en het GLB.....	12
<b>Het Landbouwbeleid in Zwitserland</b> .....	<b>14</b>
Achtergronden Zwitserland .....	14
Evaluatie Zwitsers landbouwbeleid .....	16
Hervorming Zwitsers landbouwbeleid .....	18
<b>Voorstellen voor het GLB na 2014</b> .....	<b>22</b>
<b>Nabeschuiving</b> .....	<b>25</b>
<b>Bijlagen</b> .....	<b>30</b>
Deelnemers workshop Wageningen .....	30
Reader zum Expertenworkshop.....	31



---

# VOORSTELLEN VOOR TOEKOMSTIG EUROPEES LANDBOUWBELEID UIT DUITSLAND EN ZWITSERLAND

---

---

## SAMENVATTING

---

### **Kennisbehoefte**

Het voormalige ministerie van LNV, nu EL&I, Programmadirectie Gemeenschappelijk Landbouwbeleid heeft in het voorjaar 2010 twee helpdeskvragen gesteld over het toekomstige Europese landbouwbeleid in de periode 2014 - 2020 (hier afgekort tot GLB na 2014). De EU staat voor een vergaande hervorming van dit beleidsveld, waarbij de samenhang met Europese kerndoelen (zoals duurzame ontwikkeling en biodiversiteit) ter discussie staat. Nederland heeft in 2008 het standpunt ingenomen dat het GLB meer gekoppeld dient te worden aan maatschappelijke waarden, zoals natuur en landschap. Vanuit deze achtergrond heeft het ministerie belangstelling voor verwante standpunten in Duitsland en Zwitserland over het GLB. In deze landen heeft men concrete voorstellen over vergoedingen voor de productie van publieke goederen door de landbouw. Focus van dit project ligt op de bijdrage aan de biodiversiteit en de vergoeding voor natuurbeheer door een multifunctionele landbouw.

### **Doelstelling project**

Doelstelling van deze verkenning is het leggen van contacten met enkele spraakmakende deskundigen en meningsvormers (bij overheid, organisaties en wetenschap) over het GLB in Duitsland en Zwitserland. Verder het maken van een overzicht van standpunten in deze landen en het bediscussiëren van enkele systemen van natuurvergoeding. Daartoe zijn deskundigen en beleidsmakers uit drie landen bij elkaar gebracht om tot gemeenschappelijke aanbevelingen te komen.

Het project levert inspiratie voor de verdere invulling van de Nederlandse visie op het toekomstige GLB en voor de deelname aan het Europees debat. De voorstellen uit Duitsland en Zwitserland geven invulling aan 'goede landbouwpraktijk' als randvoorwaarden voor deelname aan een vergoedingensysteem en aan de uiteenlopende vormen van vergoeding voor publieke goederen, waarbij rekening wordt gehouden met de ecologische effectiviteit van het systeem.

### **Resultaten**

Uit de verkenning van het debat in Duitsland en uit de discussie van deskundigen uit drie landen zijn enkele conclusies te trekken:

- Het vernieuwde Zwitserse systeem van vergoedingen is helder onderbouwd en gelegitimeerd en kan inspiratie bieden voor het GLB na 2014.
- Binnen een dergelijk systeem van het vernieuwde GLB is de bijdrage aan biodiversiteit in te vullen via vergoedingen in drie trappen: een generieke duurzaamheidspremie, een gebiedsgerichte natuurbeheervergoeding en een gebiedsgerichte toeslag voor ecologische verbindingen (zie hieronder).

Uitgangspunt van de voorstellen voor een toekomstig Europees systeem is dat betalingen voor een multifunctionele landbouw altijd op een 'publiek goed' gericht zijn en dat agrariërs vrijwillig een contract tekenen.

Bij de invulling van het GLB na 2014 is gebruik te maken van de langjarige ervaringen in Zwitserland. Daar is een hervorming ingezet naar een systeem dat nog meer is gericht op duidelijke doelstellingen en maatschappelijke legitimatie. Het vernieuwde Zwitserse systeem omvat 5 soorten vergoedingen:

1. Cultuurlandbijdrage voor het in cultuur houden van de (marginale) grond met een extensief gebruik, gedifferentieerd naar natuurlijke handicaps.
2. Bijdrage aan voedselzekerheid ter behoud van een reserve aan productiecapaciteit van strategisch belangrijke producten, zoals graan, melk en wijn. (Een Zwitserse bijzonderheid als 'nog niet EU land'.) Ook deze bijdrage is gedifferentieerd naar natuurlijke handicaps.
3. Biodiversiteitsbijdrage, gericht op de ecologisch waardevolle gebieden en specifieke biologische soorten. Deze vergoedingen hebben het karakter van beheerovereenkomsten.
4. Bijdrage aan landschapskwaliteit ter behoud en verdere ontwikkeling van regionale landschapsidentiteiten. Vergoedingen vanwege specifieke culturele doelstellingen, waaraan ook regionale overheden meebetalen.
5. Bijdrage aan milieu-, natuur- en diervriendelijke productiesystemen in de vorm van een investeringssteun. (Aldus het nieuwste voorstel. In de eerdere versie was enkel sprake van diervriendelijkheid.)

In dit nieuwe systeem bestaat er geen 'basispremie' meer, omdat deze niet voldoende doelgericht is gebleken. Het was niet mogelijk om een logische legitimatie eraan te koppelen.

Binnen dit brede Zwitserse systeem hebben de deskundigen de biodiversiteitsbijdrage (de 3<sup>e</sup> component hierboven) verder ingevuld. Zij zagen de biodiversiteit als een prioritair probleem, vanwege het niet halen van de Europese doelstelling. Overige milieuproblemen in de landbouw (zoals emissies en gebruik van grondstoffen) zijn vooral via regels en minder via vergoedingen aan te pakken.

Een randvoorwaarde voor deelname aan het voorgestelde vergoedingensysteem is een 'goede ecologische praktijk', die voldoet aan de milieuwetten, de bodemvruchtbaarheid in stand houdt en een minimale bijdrage levert aan de biodiversiteit. De bijdrage aan de biodiversiteit betekent dat iedere deelnemer op 5 tot 10% van de bedrijfsoppervlakte een vorm van natuurbeheer toepast. Dit minimum wordt in principe niet vergoed, maar voor niet-productieve elementen is wel een vergoeding mogelijk. (Zwitserland geeft een vergoeding voor bijv. extensief gebruikt land.)

De 1e trap van de ecologische vergoeding bestaat uit een 'duurzaamheidspremie' in alle gebieden (ook de hoogproductieve) voor een bovenwettelijke milieuprestatie en voor (delen van) een minimaal ecologisch beheer.

De 2e trap bestaat uit beheervergoedingen voor nationaal / regionaal vastgestelde natuurdoelen in de sfeer van functionele biodiversiteit en van zeldzame biologische soorten.

De 3e trap tenslotte bestaat uit premies en toeslagen voor ecologische verbindingen die op regionaal / lokaal niveau worden vastgesteld. Dit komt erop neer dat een hogere vergoeding geldt voor percelen en elementen die in een ecologische samenhang staan.

Een discussiepunt is de vraag of een verplicht minimum bedrijfsoppervlakte aan natuurbeheer wel effectief is, omdat de bedrijfslogica (bijv. het aanbieden van landbouwkundig marginale gronden) niet altijd overeenkomt met de ecologische logica

van een gebied. Inderdaad heeft Zwitserland de ervaring dat deze gronden weinig ecologische waarde vertegenwoordigen. In het nieuwe Zwitserse systeem houdt men vast aan het minimum van 7% van de bedrijfsoppervlakte, omdat anders het aandeel intensief gebruikt land zou kunnen toenemen. Wel heeft men de vergoeding voor agrarisch natuurbeheer binnen 'ecologische verbindingen' (zoals vastgesteld in lokale plannen) flink verhoogd. Eerste ervaringen wijzen in de richting dat dit inderdaad een positief effect heeft.

In een EU systeem kan de minimale oppervlakte ergens tussen 5 en 10% worden vastgesteld per EU regio, rekening houdend met de natuurlijke omstandigheden en de landbouwkundige waarden (zoals bodemvruchtbaarheid).

Een tweede discussiepunt is de vraag wat de legitimatie kan zijn voor een EU 'duurzaamheids premie'. Naast een vergoeding voor prestaties boven milieustandaards zou de EU een vergoeding kunnen geven voor de meerkosten die EU landbouwers hebben vergeleken met concurrenten op de wereldmarkt, zoals Australië en Zuid-Amerika. Kritiek op dit idee is dat niet vaststaat of de EU milieustandaards (op termijn) nadelig zijn vergeleken met 'geen milieubeleid'. Deze deskundigen schatten in dat er geen grote bedragen uit een vergelijkende berekening zullen komen.

## AANLEIDING EN VRAAGSTELLING

---

Nederlandse deskundigen en beleidsmakers, die bezig zijn met Europees landbouwbeleid, kunnen leren van discussies over en ervaringen met doelgerichte betalingen voor publieke goederen in Duitsland en Zwitserland. Dat was de motivatie van LNV voor dit internationaal, verkennend project.

Aanleiding was het verzoek van de Duitse Wetenschappelijke Milieuraad (SachverständigenRat für Umweltfragen SRU) voor deelname van LNV aan een discussiemiddag in Berlijn (op 14-01-2010) over haar stellingname over het GLB "Für eine zeitgemässe Gemeinsame Agrarpolitik" van november 2009.

Via de Helpdesk heeft LNV gevraagd om de deelname aan de discussiemiddag voor te bereiden en een kort verslag te schrijven. Gevraagd werd om een bondig advies met een overzicht aan actoren in milieu- en natuurkringen, een analyse van hun standpunten en aanbevelingen over verdere contacten.

Ter voorbereiding is ook contact gelegd met enkele andere voordenkers over het GLB in Duitsland: de Dienst voor Natuurbescherming (Bundesamt für Naturschutz BfN) van het Milieuministerie en de maatschappelijke organisatie Euronatur, die een project heeft over het GLB na 2014.

Tijdens het werkbezoek aan Berlijn werd duidelijk dat meerdere deskundigen en belangvertegenwoordigers in Duitsland zich laten inspireren door het Zwitsers landbouwbeleid. Dat was aanleiding voor een verdere verkenning. Via de Helpdesk heeft LNV gevraagd deskundigen uit Duitsland, Zwitserland en Nederland bij elkaar te brengen en de ervaringen in Zwitserland te gebruiken voor het ontwikkelen van voorstellen voor het GLB na 2014.

Op 23 en 24 maart 2010 heeft Alterra in Wageningen een internationale workshop georganiseerd voor deskundigen op de gebieden ecologie / biodiversiteit, agrarische economie en ruimtelijke planning. Er hebben 15 geselecteerde personen uit drie landen deelgenomen. De workshop was gericht op de evaluatie van de ervaringen in Zwitserland en op de invulling van voorstellen voor een 'ecologisch basisbeheer' voor multifunctionele landbouw.

## HET LANDBOUWDEBAT IN DUITSLAND VANUIT MILIEU

---

Onderstaand wordt een verkenning gegeven van stellingen over het toekomstig Europees landbouwbeleid vanuit milieudeskundigen in Duitsland. Centraal staan de standpunten van de Wetenschappelijke Milieuraad (SRU). Daarnaast wordt ingegaan op andere wetenschappelijke raden en enkele voordenkens uit ambtelijke en maatschappelijke kringen. Voor de context wordt de bredere discussie over het GLB in Duitsland geschetst.

### ACHTERGRONDEN DUITSLAND

---

#### Het landbouwdebat in Duitsland

De discussie over de toekomst van het GLB wordt in Duitsland vooral door deskundigen en lobbyisten van belangengroepen op vakbijeenkomsten gevoerd. Er nemen niet alleen onafhankelijke adviseurs aan deel, maar ook aan ministeries verbonden 'agentschappen', zoals het Bundesamt für Naturschutz. Dit is te verklaren vanuit een politieke cultuur, die (meer dan in Nederland) is gebaseerd op conflicterende sectorale bijdragen. Zowel het ministerie van Milieu als dat van Landbouw ontwikkelt eigen vakmatige standpunten ('Fachpolitik') in debat met eigen achterbannen en deskundigen. Het politieke compromis wordt op het eind van de procedure op hoog niveau besloten door de ministers.

De Duitse boerenbond (Bauernverband, DBV) is tegen hervorming van het GLB en vooral bezig om argumenten voor behoud van het budget voor inkomenssteun neer te zetten. Men concentreert zich op thema's als werkgelegenheid, prijsontwikkelingen en concurrentieverhoudingen op de wereldmarkt. Zo wijst de DBV op de hoge milieueisen van de EU, vergeleken met grote landbouwexporteurs, zoals Australië en Brazilië. <http://www.bauernverband.de/?redid=326500>

In de bredere landbouwdiscussie (zoals die ook in kranten tot uiting komt) ligt de nadruk op voeding (gezonder en minder vlees eten), dierenwelzijn (intensieve veehouderij) en het boereninkomen. Mede door boerenacties rond de melkprijs in 2009 is er bij het brede publiek de indruk dat boeren het economisch moeilijk hebben.

#### Het huidige landbouwbeleid in Duitsland

De bedrijfstoelagen (1<sup>e</sup> pijler) zijn in Duitsland sinds 2005 ontkoppeld van de producten en worden uitbetaald op basis van (vooral) bedrijfsomvang. Tot 2013 wordt een overgang gemaakt naar bedrijfspremies op basis van een 'regionaal model', waarin de 'hectaretoelagen' binnen een regio voor alle bedrijven gelijk zijn. Deze 'Direktzahlungen' zijn ook gebonden aan EU reguleringen (cross compliance). [http://www.bmelv.de/cln\\_163/SharedDocs/Standardartikel/Landwirtschaft/Foerderung/Direktzahlungen/Direktzahlungen.html](http://www.bmelv.de/cln_163/SharedDocs/Standardartikel/Landwirtschaft/Foerderung/Direktzahlungen/Direktzahlungen.html)

Een groot deel van de plattelandsontwikkeling (2<sup>e</sup> pijler) wordt ingevuld via agrarisch natuurbeheer onder de noemer landbouw-milieu maatregelen ('Agrar-Umweltmassnahmen'). Er is een programma voor 'verbetering van de agrarische structuur' in samenwerking met de deelstaten ('Gemeinschaftsaufgabe'). Daarbinnen worden vergoedingen gegeven voor extensieve productiemethoden, beheer van permanente graslanden ('Dauergrünland'), diervriendelijke productie en biologische landbouw.

De Duitse deelstaten betalen mee aan plattelandsontwikkeling en aan natuur- en landschapsbeheer. Daarom is het GLB na 2014 voor hen een gevoelig onderwerp omdat zij (mede t.g.v. de economische crisis) voor grote bezuinigingsopgaven staan.

## GLB ADVIES VAN DE WETENSCHAPPELIJKE MILIEURAAD

---

### **De Wetenschappelijke Milieuraad over de landbouw**

De SachverständigenRat für Umweltfragen SRU is een onafhankelijke raad voor de regering (vergelijkbaar met de WRR in Nederland) en geeft gevraagd en ongevraagd adviezen.

[http://www.umweltrat.de/clin\\_135/DE/DerSachverstaendigenratFuerUmweltfragen/de/rsachverstaendigenratfuerumweltfragen\\_node.html](http://www.umweltrat.de/clin_135/DE/DerSachverstaendigenratFuerUmweltfragen/de/rsachverstaendigenratfuerumweltfragen_node.html)

Er wordt om de 4 jaar een milieuvadvis (‘Umweltgutachten’) uitgebracht. In 2008 is ook aandacht besteed aan de landbouw (vermesting, verlies van natuurwaarden en emissie van ‘klimaatgassen’) en het GLB (pleidooi voor modulatie van de 1<sup>e</sup> naar de 2<sup>e</sup> pijler). Zo wijst de SRU erop dat de hervorming van het GLB in 2003 geen positieve milieu-effecten heeft gehad, o.a. door korting op de Duitse middelen voor de 2<sup>e</sup> pijler van 23% (de cofinanciering voor de periode 2007 - 2013).

[http://www.umweltrat.de/clin\\_135/SharedDocs/Downloads/DE/01\\_Umweltgutachten/2008\\_Umweltgutachten\\_BT.D.html](http://www.umweltrat.de/clin_135/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2008_Umweltgutachten_BT.D.html)

### **Uitgangspunten van het advies over GLB**

In het advies over ‘modernisering’ van het GLB (van begin 2010) sluit de SRU aan bij de aangekondigde hervorming van het EU budget 2014 – 2020 en geeft een overzicht van het Europese debat (§2). In haar stellingname hanteert de Raad de volgende uitgangspunten (§6):

- Meer middelen naar nieuwe uitdagingen van EU beleid, waarbinnen de SRU prioriteit legt bij biodiversiteit en klimaatverandering.
- Levering van ‘publieke goederen’ is de enige legitimatie voor betalingen van de overheid aan de landbouw. (Daarmee sluit men aan bij een bredere stroming in de Europese discussie over het GLB, vaak aangeduid als ‘public money for public goods’ resp. ‘greening of the CAP’.)
- EU beleid is te funderen op lange termijn doelen. Wenkend perspectief is een landbouw met verbrede doelen, vaak aangeduid als multifunctionele landbouw. Uitdagingen zijn dan:
  - Voldoen aan minimale eisen van milieu- en natuurbescherming, ook in productieve gebieden.
  - Behoud van extensieve landbouw met positieve natuureffecten.
  - Behoud van agrarische praktijken in waardevolle gebieden, waaruit de (productieve) landbouw zich uit economische motieven terug zal trekken.

[http://www.umweltrat.de/clin\\_135/SharedDocs/Downloads/DE/04\\_Stellungnahmen/2009\\_11\\_Stellung\\_14\\_GAP.html](http://www.umweltrat.de/clin_135/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2009_11_Stellung_14_GAP.html)

De Raad maakt een bewuste keuze voor biodiversiteit / natuurbescherming, omdat hiervoor duidelijke doelstellingen bestaan (EU en nationaal) die niet gehaald worden en omdat de landbouw een belangrijke veroorzaker is. Men beseft dat er meer landbouw-milieuproblemen zijn, maar ziet dat als onderdeel van generiek milieubeleid resp. ‘goede landbouwkundige en milieukundige praktijk’.



Daarmee sluit de Raad aan bij problemen die natuurdeskundigen (o.a. de president van het BfN, Beate Jessel) al langer hebben geconstateerd, zoals:

- de intensivering van de akkerbouw, mede door de (nationale) stimulering van energiegewassen (vooral mais);
- de afname van grasland, gemiddeld ruim 3% tussen 2003 en 2007 in heel Duitsland. Er zijn uitschieters in de deelstaten Nedersaksen en Sleeswijk Holstein, waar grootschalige omzetting van grasland naar akkers heeft plaats gevonden. Verder is er een flinke afname van landbouwareaal door verstedelijking (m.n. in Beieren). Vooral de afname van permanent grasland ziet men als verlies voor de biodiversiteit.

In het licht van deze ontwikkelingen legt de Milieuraad nadruk op een minimale bijdrage van de landbouw aan de ecologie, ook in productieve (akkerbouw) gebieden. In zulke 'leeg geruimde' landschappen zouden 'ecologische stepping stones' behouden of geschapen moeten worden.

### **Beloning voor productie van publieke goederen**

Volgens de SRU levert de landbouw de volgende publieke goederen (\$23):

- regulatieve ecosysteem prestaties (beperking van schadelijke organismen en natuurlijke gevaren),
- ondersteunende ecologische prestaties (bodemvruchtbaarheid) en
- culturele diensten (schoonheid, recreatie).

Uitgangspunten van het beloningssysteem (\$7,8 en discussie) zijn:

- Geen administratieve uitkeringen, maar altijd een contract ('Vertrag') resp. overeenkomst. Geen betaling zonder prestatie.
- Alle betalingen op basis van vrijwilligheid, waardoor weliswaar alle bedrijven in aanmerking komen ('flächendeckend'), maar het mogelijk is dat niet alle bedrijven deelnemen.
- Vergoeding van prestaties op basis van kosten en opbrengstderving ('opportunity costs'). Een stimuleringspremie ('Anreiz') is mogelijk om deelnemers te trekken.
- Voorwaarden en vergoedingen zijn regionaal te differentiëren naar landschappelijke waarden en landbouwkundige kwaliteit, zoals bodemvruchtbaarheid en helling van berggebieden. Speciale aandacht voor marginale gebieden.

### **Vormen van vergoeding**

De Milieuraad stelt drie vormen van vergoedingen voor (\$8,9,10):

1. 'Ecologische basispremie' die overal (generiek) wordt ingezet, ook in productiegebieden, voor minimale prestaties op de gebieden:
  - a. duurzaam agrarisch gebruik (bijv. behoud bodemvruchtbaarheid, vruchtwisseling);
  - b. minimaal 10% van de bedrijfsoppervlakte voor ecologische doelen ('ökologische Vorrangfläche') die regionaal zijn in te vullen als bijv. heggen, akkerranden, braak, extensieve weiden en
  - c. toeslagen voor beheer van permanent grasland en voor biologische landbouw (\$30).
2. 'Agrarische natuurvergoedingen' voor doelgerichte ecologisch beheer en landbouwmilieumaatregelen, in te zetten in beschermde gebieden (natuureservaten, ecologische verbindingen) en gebieden ter aanpassing aan klimaatverandering (overstromingsgebieden).
3. 'Landschapsvergoedingen' voor agrariërs en andere beheerders in waardevolle cultuurlandschappen, vooral waar de landbouw dreigt te verdwijnen. Dit betreft

niet alleen vergoeding voor beheerkosten, maar ook voor investeringen in de inrichting.

Volgens de SRU zijn deze vergoedingen goed voor de werkgelegenheid in economisch marginale gebieden. Voor agrariërs zijn de langlopende vergoedingen een vermindering van risico's, zeker in tijden van instabiele prijzen voor agrarische producten.

### **Discussie over het SRU voorstel**

Tijdens de studiedag kwamen de volgende discussies aan de orde:

1. Qua financiering stelt de SRU voor dat betalingen in gebieden aangewezen door EU beleid (Natura 2000 gebieden en KRW gebieden) geheel door de EU worden betaald (\$11). Dit is een ingrijpende verandering van de huidige 2<sup>e</sup> pijler. Dit is niet verder bediscussieerd op de studiedag in Berlijn.
2. Vooral de landschapsvergoeding is ruimer dan het GLB in enge zin. Daarom stelt m.n. de BfN (discussiebijdrage Jessel) voor dat deze deels uit EU-fondsen van regionaal beleid wordt betaald.
3. Stimulerende premies binnen beheerovereenkomsten (landbouw-milieu maatregelen) zijn in Duitsland toegepast, maar bleken strijdig met het huidige EU beleid. Vooral landbouwvertegenwoordigers leggen nadruk op de noodzaak van stimulerende of 'marktconforme' vergoedingen. (Dit zou een verandering van EU beleidsuitgangspunten vergen: niet langer 'compensatie van meerkosten' maar 'beloning van prestaties'.)
4. De ecologische effectiviteit van de 'ecologische basispremie' is discutabel, omdat de agrariërs zelf beslissen welke gronden zij als 10% ecologische bijdrage aanbieden. De landbouwkundig marginale gronden zijn immers niet altijd ecologisch waardevol. Vooral is de vraag of daarmee functionerende ecologische verbindingen tot stand komen (Isermeyer van de Wetenschappelijke Landbouwrapad).
5. Er is meer aandacht nodig voor de uitvoering. De beloning voor publieke goederen is hier gepresenteerd als een regeling voor individuele overeenkomsten. Maar bescherming van waardevolle gebieden is vooral een collectieve opgave ('community based measures') en heeft te maken met sociale controle en lokaal bestuur ('governance'). De vergoedingen zouden onderdeel van collectieve overeenkomsten moeten zijn, waarbij duidelijk is wie eindverantwoordelijk is voor de natuur- en landschapswaarden (regionale autoriteit) en wie prestaties leveren (agrariërs en andere beheerders). (Meyer van de OECD).

---

## **ANDERE DUITSE DESKUNDIGEN OVER HET GLB**

### **Natuurdienst (Bundesamt für Naturschutz)**

De Duitse Natuurdienst (Bundesamt für Naturschutz BfN) valt onder het Milieuministerie, gaat over natuurbescherming en landschapsbeheer en heeft als opgaven:

- advisering aan het beleid (nationaal en regionaal) en doorstroming van kennis van wetenschap naar beleid;
- ondersteuning van maatschappelijke organisaties en voorlichting aan het publiek;

- ondersteuning van projecten van natuur en landschap.  
([http://www.bfn.de/0101\\_aufgaben.html](http://www.bfn.de/0101_aufgaben.html))

Het BfN is lid van een netwerk van milieuraden (waaronder de Raad voor het Landelijk Gebied en Natural England) dat zich richt op het GLB. In dat verband zijn 2 workshops en een conferentie georganiseerd, waarover is gerapporteerd op de website <http://www.ilr-2013.de>

Onder de noemer 'duurzaam en innovatief' is gediscussieerd over de toekomst van landelijke gebieden. Het onderwerp is 'plattelandontwikkeling': natuur, landschap, inkomen en levenskwaliteit. Er zijn 2 workshops gehouden over toekomstige stimulering van landelijke gebieden met het oog op het GLB na 2013. Verder een conferentie over landelijk gebied en economie, waarmee men zich ook heeft gericht op de deelstaten, die in Duitsland verantwoordelijk zijn voor plattelandontwikkeling resp. de 2<sup>e</sup> pijler van het GLB.

Opmerkelijk is het overzicht van de discussie over de GLB hervorming van Karin Robinet van okt 2009. Hierin wordt gewezen op het bredere perspectief van de 'green regions', een duurzame ontwikkeling met het oog op ecologie, economie en arbeid. Robinet stelt o.a. dat het niet gaat om de zuilenstructuur van het GLB, maar om de vraag welke Europese doelen na 2013 bediend zullen worden. [http://www.ilr-2013.de/download/Robinet\\_Diskussionsstand.pdf](http://www.ilr-2013.de/download/Robinet_Diskussionsstand.pdf)

### **Wetenschappelijke landbouwraden**

Het Duitse ministerie van Landbouw heeft 4 wetenschappelijke raden, waaronder voor Landbouwbeleid en voor Biodiversiteit.

De voorzitter van de Raad voor het Landbouwbeleid (Isermeier) gaf een bijdrage aan de discussie van de SRU. Opmerkelijk is de stelling van de 'Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik' uit 2005 over de toekomst van het GLB dat een sectorale inkomensdoelstelling op EU niveau op den duur niet te legitimeren is. Inkomensbeleid is immers zaak van de lidstaten.

<http://www.bmelv.de/cae/servlet/contentblob/382584/publicationFile/23013/StellungnahmeEU-Finzen.pdf>

Verder heeft de Raad voor de Biodiversiteit (Alois Heissenhuber) in 2008 een stellingname over het landbouwbeleid uitgebracht, waarin wordt ingegaan op het GLB. Hierin wordt een concept van 'agrobiodiversiteit' in het GLB na 2014 voorgesteld met drie 'treden', dat lijkt op het concept van de SRU, maar op onderdelen afwijkt.

1. Basisvergoeding (vervolg op de 1<sup>e</sup> pijler GLB) voor algemene 'public goods' ('Gemeinwohllleistungen'), voor zover de EU-landbouw verschilt van de wereldmarkt landbouw (goede landbouwpraktijk, dierenbescherming, hygiëne).
2. Ecologische vergoedingen ('Direktzahlungen') vanwege 'top-down' doelen van milieu en biodiversiteit. Hierin opgenomen is een lijst van doelen van 'agrobiodiversiteit'.
3. Vergoedingen en contracten van 'geïntegreerde regionale ontwikkeling' op basis van regionale 'bottom up' concepten.  
<http://www.bmelv.de/cae/servlet/contentblob/431910/publicationFile/22752/AgrobiodiversitaetAgrarpolitik.pdf>

### **Economen**

Het concept 'multifunctionele landbouw' wordt ook gepropageerd door de OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development). Bij de SRU heeft Heino von Meyer een bijdrage geleverd. Hij gaf een overzicht van het internationale economendebat tussen wereldblokken. Wat betreft 'public goods and bads' en 'multifunctionality' staan de EU, Canada en Japan dicht bij elkaar. Maar de VS en Australië hebben afwijkende concepten, gebaseerd op segregatie ('monofunctionality') en

gronden uit cultuur. Hoe verschillende vormen van landbouwbeleid empirisch uitwerken is te zien op satellietfoto's van het grensgebied tussen de VS en Canada.

Een andere benadering is die van de 'maatschappelijke economie' van Valentin Zahrnt. Vanuit het standpunt van economische efficiency gaat hij in op een aantal doelstellingen van het toekomstige GLB, zoals voedselzekerheid in Europa en in de wereld, stabiliteit van agrarische prijzen en compensatie voor strenge EU voorschriften en plattelandontwikkeling. <http://www.ilr-2013.de/download/Zahrnt.pdf>

---

## DE DUITSE MILIEUBEWEGING EN HET GLB

---

### **Platform voor het GLB**

Al 10 jaar bestaat er een platform van diverse milieuorganisaties (waaronder de grote BUND, NABU en DLV) en enkele boerenorganisaties (o.a. de Arbeitsgemeinschaft Bäuerliche Landwirtschaft). Deze heeft standpunten ontwikkeld over het GLB 2007 – 2013 en is nu bezig met de 'EU Agrarreform 2014' voor het volgende financiële programma. Deze visieontwikkeling is gesubsidieerd door het Milieuministerie. Lutz Ribbe voert het secretariaat.

<http://www.euronatur.org/Landwirtschaft.landwirtschaft.0.html>

Volgens Ribbe is er meer aandacht nodig voor een stimulerende beloning voor agrarische publieke diensten. De regelgeving moet meer mogelijkheden bieden voor onderhandelingen tussen vragers (overheden) en aanbieders (individuele ondernemers of coöperaties) van groene diensten. In Engeland zijn ervaringen met zulke flexibele overeenkomsten.

### **Naturschutzbund**

Volgens Manfred Klein van het BfN is de Naturschutzbund (NABU), vergelijkbaar met Natuurmonumenten in NL, een belangrijke partij in het debat over het GLB. Vooral wat betreft de 'agrobiodiversiteit'.

Een belangrijk punt is de verplichting tot 10% 'ecologisch voorrangsgedebied' op elk bedrijf. Dit voorstel (dat is overgenomen door de SRU) is voortgekomen uit het afschaffen van de verplichte braaklegging in 2007. Sindsdien is in de vruchtbare akkerbouwgebieden het areaal braak sterk afgenomen en de (intensieve) teelt van energiegewassen toegenomen. Dit heeft negatieve gevolgen voor m.n. akkervogels. NABU heeft daarover een studie uitgebracht en ook onderbouwd dat een oppervlakte van 10% per bedrijf (op zowel akker- als grasland) een positief effect heeft op de biodiversiteit.

### **Europese SER**

De 'Europese Sociaaleconomische Raad' (European Economic and Social Committee EESC) heeft begin 2010 een standpunt over het GLB op lange termijn uitgebracht, namens de maatschappelijke organisaties (NGOs). Lutz Ribbe is rapporteur van 'the reform of the CAP in 2013' en heeft ook instemming van de landbouworganisaties (waaronder LTO). De 'multifunctionele landbouw' (ook wel Europees landbouwmodel genaamd) is het uitgangspunt.

Volgens Ribbe kan het GLB na 2014 niet meer gelegitimeerd worden met een inkomensdoelstelling (het is een misser dat deze nog steeds in het Verdrag van Lissabon staat), maar enkel door beloning voor publieke diensten. Hij is positief over het

denkmodel van de Houtskoolschets van LNV, waarin een 'wereldmarktlandbouw' in een productief landschap geen subsidie krijgt.

Volgens Ribbe is er in Europa een debat gaande over liberalisering versus regulering van de landbouwmarkten. Een compromis kan gevonden worden in marktdifferentiatie, met onderscheiden regels voor de wereldmarkt en voor regionale markten voor kwaliteitsproducten.

## HET LANDBOUWBELEID IN ZWITSERLAND

In het volgende worden enkele achtergronden van Zwitserland geschetst. Daarna wordt ingegaan op evaluaties en tenslotte op de voorgestelde hervorming van het Zwitsers systeem, die is gericht op doelgerichte betalingen.

Aandachtspunten zijn o.a.:

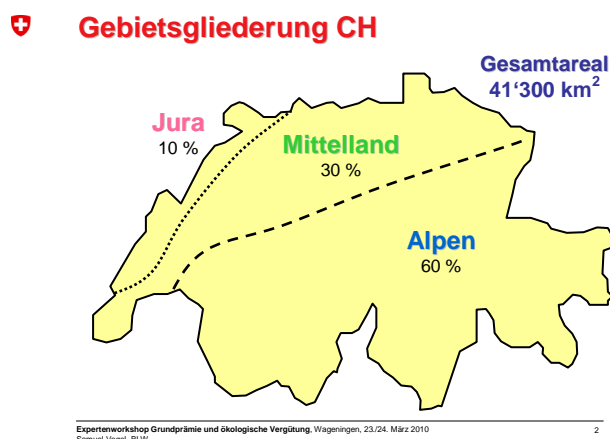
- Wat zijn ervaringen met een verplicht % ecologisch beheer binnen het agrarisch bedrijf?
- Welke voorwaarden gelden voor een 'ecologische basisvergoeding' resp. een generieke overeenkomst voor basisbeheer?
- Hoe bevordert men in Zwitserland de ecologische effectiviteit van vrijwillige overeenkomsten?

### ACHTERGRONDEN ZWITSERLAND

Zwitserland is geen lid van de EU en netto importeur van voedsel. Wel heeft Zwitserland handelsverdragen met de EU (binnenkort is volledige liberalisering te verwachten) en is de regelgeving op veel terreinen (waaronder landbouwbeleid) op het Europees beleid afgestemd.

Zwitserland bestaat niet alleen uit bergen, maar ook uit een heuvelachtig middengebied ('Mittelland') met veel verstedelijking en productieve landbouw met akkerbouw, melkveehouderij of wijnbouw. (Zie figuur 1 hieronder.) Hier gelden vergelijkbare problemen als in productieve gebieden in Duitsland en Nederland.

Zwitserland is een voorloper op het gebied van een 'ontkoppeld' landbouwbeleid. Sinds 1993 zijn er van de productie ontkoppelde bedrijfstoelagen ('Direktzahlungen'). Er is nog wel marktregulering (vergelijkbaar met de 1<sup>e</sup> pijler van de EU), maar deze is afgenomen en een verdere daling van overheidsuitgaven is gepland.



Figuur 1. Gebiedsindeling Zwitserland

### Huidig Zwitsers landbouwbeleid en ecologie

Het huidige systeem van bedrijfstoelagen bestaat uit 3 delen:

1. Goede landbouwpraktijk, zonder vergoeding, die lijkt op 'cross compliance' van het EU landbouwbeleid. Naast klassiek 'vakmanschap' gaat het om een minimale ecologische prestatie, waaronder een 'redelijke' oppervlakte aan natuurcompensatie.
2. Algemene bedrijfstoelagen voor basisbeheer van cultuurlandschap en compensatie van slechte productieomstandigheden.
3. Ecologische bedrijfstoelagen (bovenop de algemene) voor natuur (biodiversiteit), milieu, landschap en dierenwelzijn.

Er bestaan criteria voor ecologische prestaties in de sfeer van 'goede praktijk' en ecologische betalingen voor extensieve weiden, veldranden (heggen, oevers), extensieve akkers, diervriendelijke stallen en 'ecologische' bedrijfssystemen.

Voor verdere toelichting zie Figuren hieronder: 2. Bewijs van ecologische prestatie ('Ökologischer Leistungsnachweis') en 3. Ecologische compensatie ('Ökologische Ausgleichsflächen').

Sinds 1999 bestaat de plicht dat ieder bedrijf dat deelneemt aan bedrijfstoelagen 7% van het oppervlakte ecologisch beheerd. Sinds 2000 is er 'ecologische kwaliteitsregel' ('Ökoqualitätsverordnung') waarin de ecologische doelen meetbaar zijn gedefinieerd (in te behouden soorten) en ook wordt betaald voor aanleg van ecologische verbindingen, binnen een regionaal ecologisch verbindingenplan. Doel van de regeling is vooral uitbreiding van bestaande gebieden en aanleg van stroken langs wateren en bosranden.

 **Artikel 70 LwG  
Ökologischer Leistungsnachweis**



- Tiergerechte Haltung der Nutztiere
- Ausgeglichene Düngerbilanz
- Angemessener Anteil an ökologischen Ausgleichsflächen
- Geregelte Fruchtfolge
- Geeigneter Bodenschutz
- Auswahl und gezielte Anwendung der Pflanzenbehandlungsmittel

Expertenworkshop Grundprämie und ökologische Vergütung, Wageningen, 23./24. März 2010  
Samuel Vogel, BLW

5

**Figuur 2. Bewijs van ecologische prestaties**

## **Ökologische Ausgleichsflächen (öAF)**



Freiwillig seit 1993; Pflicht 7% seit 1999

**Beitragsberechtigt:**

- extensive und wenig intensive Wiesen und Streueflächen
- Hecken, Feld- und Ufergehölze
- Bunt- und Rotationsbrachen, Ackerschonstreifen
- Hochstamm-Feldobstbäume
- Saum auf Ackerfläche

**Anrechenbar (ohne Beiträge):**

- Extensiv genutzte Weiden, Tümpel, Trockenmauern, Einzelbäume, Ruderalflächen usw.

Expertenworkshop Grundprämie und ökologische Vergütung, Wageningen, 23./24. März 2010  
Samuel Vogel, BLW

7

Figuur 3. Land voor ecologische compensatie

## EVALUATIE ZWITSERS LANDBOUWBELEID

Het Zwitserse parlement heeft via een beleidsrapport een evaluatie van het huidige systeem gemaakt en voorstellen ontwikkeld voor een hervorming ('Weiterentwicklung'). Verder bestaat er een ambtelijk rapport uit 2009 (van 2 ministeries) over milieudoelen van de landbouw en heeft de NGO 'Vision Landwirtschaft' een kritische analyse gemaakt.

De evaluatie door het parlement komt neer op het volgende:

- Het systeem van bedrijfstoelagen is effectief wat betreft voedselzekerheid, behoud van cultuurland (in cultuur houden van marginale gronden), dierenwelzijn en inkomen van producenten;
- Het is redelijk effectief wat betreft biodiversiteit;
- Het systeem is weinig effectief wat betreft diversiteit van landschappen en biodiversiteit in de berggebieden (o.a. begrazen van bergweiden);
- De algemene bedrijfstoelagen zijn te weinig doelgericht en daardoor weinig efficiënt. De toeslagen per dier geven zelfs verkeerde prikkels (intensivering van graslandgebruik).

Volgens 'Vision Landwirtschaft' worden de doelen van biodiversiteit onvoldoende bereikt:

- Doelstelling in het 'Mittelland' is dat 10% van het agrarisch gebruikte land ecologisch waardevol dient te zijn. (Jaartal onbekend.) Intussen bestaat nog maar 8% van het areaal uit geregistreerd 'ecologisch land in de landbouw', maar minder dan 3% van het geregistreerde land is ecologisch waardevol.
- De trend van 'ecologisch land' is sinds 2003 neerwaarts, vooral in akkerland. Dit ondanks de verhoging van vergoedingsbedragen. (Zie Figuren 4 en 5.)



## Zielerreichungsgrad Öko-Ausgleich CH Mittelland

Ziel Landschaftskonzept Schweiz: 10% der LN wertvolle Ökoflächen (65'000 ha)

Anteil Ökoflächen ist: 8% der LN (56'000 ha)

Anteil wertvolle Ökoflächen ist: < 3% der LN

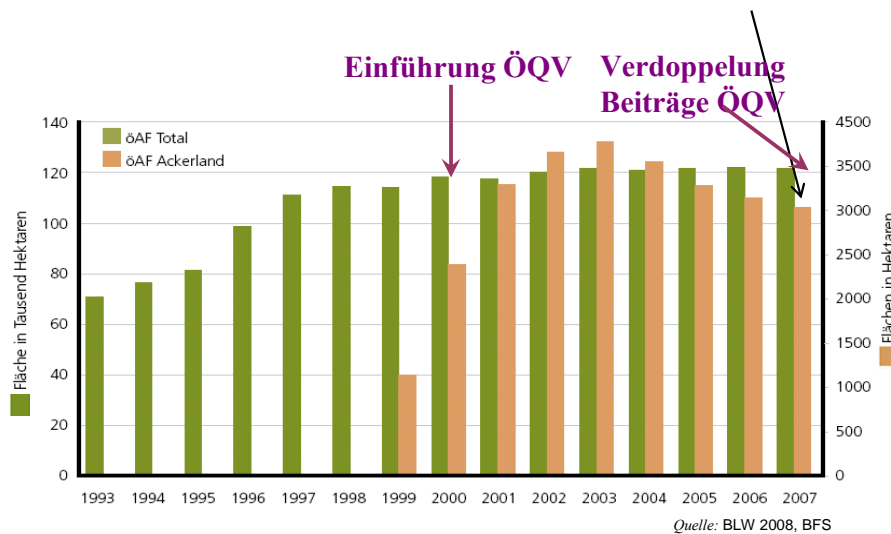
Zielerreichungsgrad: < ¼, stagnierend

Expertenworkshop Grundprämie und ökologische Vergütung, Wageningen, 23./24. März 2010  
Samuel Vogel, BLW 18

Figuur 4. Realisering ecologische doelen in het Mittelland.

Anteil Ökoflächen wieder abnehmend

Anteil an der LN: 0,5%!



Figuur 5. Afname ecologische oppervlakte

## HERVORMING ZWITSERS LANDBOUWBELEID

---

Het rapport van het parlement kiest voor een vernieuwd systeem van bedrijfstoelagen, dat eenvoudiger, effectiever en efficiënter wordt opgezet. De afzonderlijke instrumenten (vergoedingen, regelingen) worden veel directer op maatschappelijke doelstellingen gericht. Deze nieuwe Visie ('Konzept') wordt geïllustreerd in figuur 6 in de vorm van een 'tempel' met:

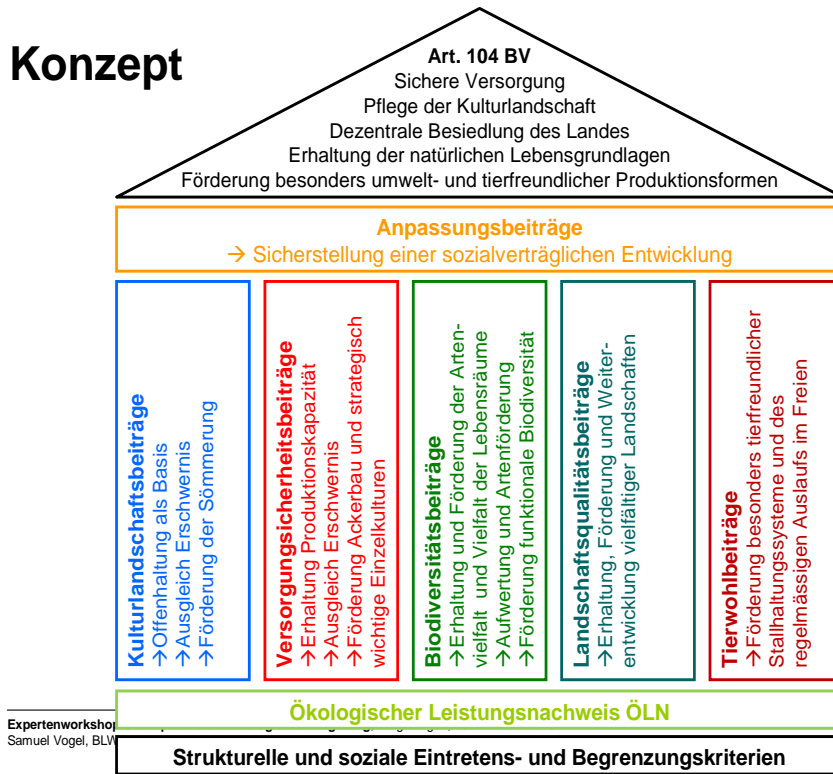
- wettelijk vastgelegde maatschappelijke doelen van landbouw in het 'dak';
- overgangsmaatregelen voor een sociale aanpassing van de landbouw in de vorm van de 'dakbalk';
- vergoedingen en premies met concrete maatschappelijke doelen in de vorm van 'zuilen' van de tempel;
- een set aan regelingen, zoals toelatingscriteria en prestatiebewijzen als 'fundament' van het gebouw.

In deze nieuwe Visie zijn er vijf soorten toeslagen (zie ook figuur 7):

1. 'Cultuurlandbijdrage' of basisvergoeding voor het in cultuur houden van de grond met een extensief gebruik en gedifferentieerd naar natuurlijke handicaps (hoogte en helling);
2. 'Bijdrage aan voedselzekerheid' ter behoud van een reserve aan productiecapaciteit van strategisch belangrijke producten (graan, melk, wijn). De bijdrage is gebonden aan eisen aan het gebruik, zoals behoud van bodemvruchtbaarheid. Ook deze bijdrage is gedifferentieerd naar natuurlijke handicaps;
3. 'Biodiversiteitsbijdrage', gericht op de ecologisch waardevolle gebieden en specifieke doelsoorten. Deze vergoedingen zijn verbonden met productievoorwaarden (wat betreft bemesting en gewasbescherming) en hebben het karakter van beheerovereenkomsten;
4. 'Bijdrage aan landschapskwaliteit' ter behoud en verdere ontwikkeling van regionale landschapsidentiteiten, zoals bijv. een mozaïek van bos en weiden in de Jura. De landschapsdoelen worden vastgesteld door regionale 'beheerschappen' ('Trägerschaften'), die beheerovereenkomsten met landgebruikers afsluiten. Regionale overheden betalen mee aan deze landschapsvergoedingen;
5. 'Dierenwelzijnbijdrage' gericht op bijzonder diervriendelijke stal- en uitloopssystemen die het karakter van investeringssteun hebben. (Deze is in 2011 uitgebreid tot milieu-, natuur- en diervriendelijke productiesystemen; zie verder de nabeschouwing.)



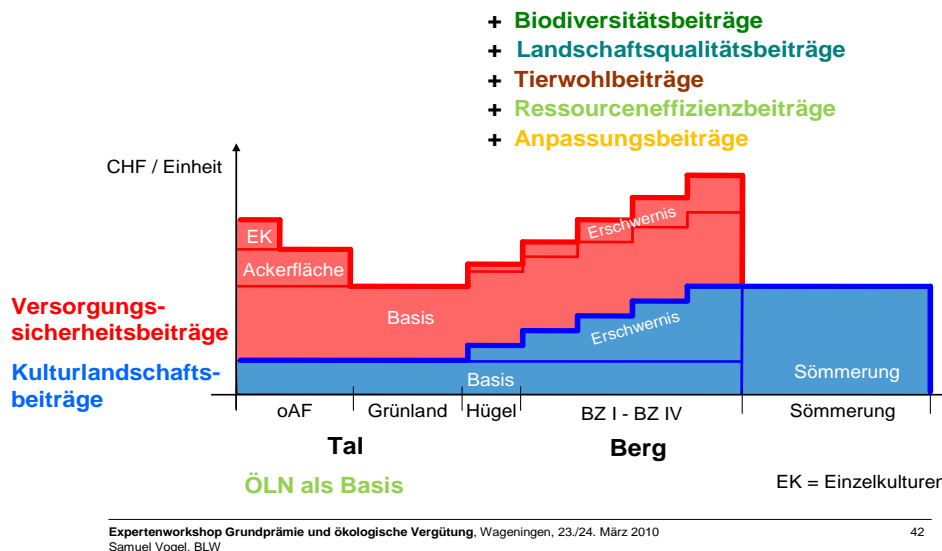
## Konzept



Figuur 6. Visie op doelgerichte betalingen landbouw (doelstellingen en voorwaarden)



## Konzept: Übersicht



Figuur 7. Overzicht van bijdragen in de Visie (per gebied)

In het verlengde van de Visie van het Parlement is er (begin 2010) een ambtelijk voorstel in voorbereiding onder de noemer 'Agraripolitiek 2011' ofwel verdere ontwikkeling ('Weiterentwicklung Direktzahlungen WDZ'). Wat betreft vergoedingen voor biodiversiteit gaat het om de volgende invullingen:

- Er wordt niet meer gesproken van 'ecologische compensatie' (wat uitgaat van een negatieve interpretatie van landbouw als schadelijke activiteit), maar van 'land voor biodiversiteit' ('Biodiversitätsförderfläche' BFF) die uitgaat van een positief beeld van landbouw. Hiermee wil men ook qua begrippen de doelgerichtheid bevorderen: het gaat niet meer om compensatie van verliezen, maar om een positief doel van 'multifunctionele landbouw' in de richting van biodiversiteit. (Zie ook figuur 8.)
- Binnen de 'ecologische prestatie van goede landbouwpraktijk' blijft de verplichting bestaan om per bedrijf minimaal 7% van het land voor biodiversiteit in te zetten. Dit was een belangrijk discussiepunt op de workshop. Ondanks de kritiek op de ecologisch geringe waarde van het huidige 'verplichte ecologisch land' (want vaak gekozen vanuit economische motieven van de agrariër), willen de ministeries aan een minimumpercentage vasthouden. Belangrijkst motief is de vrees dat agrariërs anders minder grond zullen aanbieden en zelfs bestaande waardevolle gebieden zullen omzetten in productief land.
- Behalve beheervergoedingen (dagelijks werken) worden ook vergoedingen gegeven voor eenmalige kwaliteitsverbetering ('einmalige Aufwertung') in de sfeer van inrichting en beplanting.
- Verder komen er pakketten van specifieke soortenmaatregelen in het kader van programma's voor zeldzame soorten.

## Biodiversität in WDZ (1)

- Der Begriff ökologische Ausgleichsfläche (öAF) wird durch den Begriff Biodiversitätsförderfläche (BFF) ersetzt.

### 2-stufiges Konzept

- **Grundvoraussetzungen** für den Bezug aller DZ im ÖLN und in der SöBV
- **Beiträge** zur Förderung und Erhaltung der Biodiversität
  1. Förderung der Qualität der BFF
  2. Einmalige Aufwertungsmassnahmen
  3. Artenförderungsmassnahmen

---

### Figuur 8. Land ter stimulering biodiversiteit



# Konzept

## Von den Zielen zu den Instrumenten

Zielbereich	Konkretisierung	Instrument
Sichere Versorgung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kalorienproduktion und spezifische Kulturen</li> <li>• Fruchtbarer Kulturboden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Versorgungssicherheitsbeiträge</b></li> <li>• <i>Massnahmen für den quantitativen Bodenschutz</i></li> </ul>
Erhaltung natürlicher Lebensgrundlagen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Biodiversität</li> <li>• Negative Externalitäten (Boden-, Wasser-, Luftqualität)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Biodiversitätsbeiträge</b></li> <li>• <i>ÖLN und befristete Sanierungsprogramme</i></li> </ul>
Pflege Kulturlandschaft	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Offene Kulturlandschaft</li> <li>• Vielfalt der Kulturlandschaft</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Kulturlandschaftsbeiträge</b></li> <li>• <b>Landschaftsqualitätsbeiträge</b></li> </ul>
Dezentrale Besiedlung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine nationale Zielsetzung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Keine DZ sondern Investitionshilfen</i></li> </ul>
Tierwohl	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beteiligung an Ethoprogrammen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Tierwohlbeiträge</b></li> </ul>
Einkommenssicherung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Langfristige Sicherstellung der Leistungen</li> <li>• Sozialverträgliche Entwicklung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Keine spezifische Instrumente, Höhe leistungsbezogene DZ</i></li> <li>• <b>Anpassungsbeitrag</b></li> </ul>

Expertenworkshop Grundprämie und ökologische Vergütung, Wageningen, 23./24. März 2010  
 Samuel Vogel, BLW

40

Figuur 9: Van doelen naar instrumenten

## VOORSTELLEN VOOR HET GLB NA 2014

---

De deskundigen uit drie landen waren uitgenodigd te werken aan een evaluatie van de ervaringen in Zwitserland en aan de invulling van voorstellen voor een 'ecologisch basisbeheer' voor multifunctionele landbouw. Twee vragen stonden centraal:

1. Welke inspiratie kan uit het Zwitsers systeem worden gehaald voor een Europees systeem van regelingen en vergoedingen met het oog op de productie van publieke goederen?
2. Moet in een toekomstig Europees 'basisbeheer' door een multifunctionele landbouw al dan niet een verplicht percentage ecologisch beheer binnen het agrarisch bedrijf worden opgenomen? Wat te doen met ervaringen en evaluaties in Zwitserland, waaruit een geringe ecologische effectiviteit blijkt?

De aandacht was gericht op productieve landbouwgebieden: akkerbouwgebieden in laagland, vruchtbare dalen en gerationaliseerde landschappen. Verder lag de focus op biodiversiteit, want dit werd gezien als een prioritair probleem, vanwege het niet halen van de Europese doelstelling.

### **Lessen uit Zwitserse ervaringen**

Een belangrijke les uit Zwitserland is de grote aandacht voor legitimering van landbouwtoeslagen en de duidelijke afleiding van instrumenten (betalingen en reguleringen) van maatschappelijke doelstellingen voor landbouw en landelijke gebieden.

De meeste deskundigen zien de Visie ('Konzept') van het hervormde Zwitserse landbouwbeleid als een inspiratie voor beleidsontwikkeling in de EU en in Europese landen. (Zie Figuur 6 in het vorige hoofdstuk.) Dat betreft vooral de goede afstemming van doelen en instrumenten. Het Zwitserse systeem kan ook inspiratie bieden voor een hervorming van de huidige 2<sup>e</sup> zuil van het GLB. Gegeven de grote beleidsvrijheid zouden lidstaten en regio's nu al kunnen beginnen om de doelstellingen voor het programma 2014 – 2020 te formuleren.

In veel GLB voorstellen komt een algemene basispremie voor die is gerelateerd aan het inkomen van agrariërs of 'rechten uit het verleden'. Zwitserland heeft de 'algemene basispremie' juist afgeschaft, omdat deze niet voldoende 'doelgericht' is gebleken. Bovendien was het niet mogelijk om een logische legitimatie eraan te koppelen.

In het nieuwe Zwitserse systeem is de 'basis' resp. het 'fundament van de tempel' een set van regels, waaronder een 'bewijs van ecologische prestaties' als minimum. Voor wettelijke verplichtingen wordt geen vergoeding gegeven. Dit kan inspiratie bieden voor een Europese milieustandaard, inclusief natuurdoelen.

In de Zwitserse bijdrage voor biodiversiteit (een 'zuil' van de tempel) zijn duidelijke doelstellingen en afrekenbare indicatoren voor functionele biodiversiteit en voor soortenbescherming opgenomen. Zulke indicatoren zouden ook voor de EU uitgewerkt moeten worden.

Biodiversiteit is een verantwoordelijkheid van de nationale overheid. Europees vastgestelde doelen (zoals Natura 2000) zouden volledig door de EU gefinancierd moeten worden.

### **Verplicht percentage ecologisch beheer**

Er was brede overeenstemming onder de deskundigen over de noodzaak van een verplicht percentage van de bedrijfsoppervlakte voor ecologisch beheer. Deze verplichting moet deel uitmaken van 'goede landbouwpraktijk' resp. 'cross compliance' in de EU. Daarbij volgde men de lijn van de Zwitserse beleidsmakers dat agrariërs

anders (op vrijwillige basis) minder grond zullen aanbieden en zelfs bestaande waardevolle gebieden zullen omzetten in productief land.

Deze bijdrage aan de biodiversiteit betekent dat ieder deelnemend bedrijf op een bepaald percentage van de bedrijfsoppervlakte een vorm van natuurbeheer toepast. In een EU systeem kan het minimum ergens tussen 5 en 10% worden vastgesteld per EU regio, rekening houdend met de natuurlijke omstandigheden en de landbouwkundige waarden (zoals bodemvruchtbaarheid).

Dit minimum wordt in principe niet vergoed, maar voor niet-productieve elementen is wel een vergoeding te geven. (Zwitserland geeft een vergoeding voor bijv. extensief gebruikt land.)

Het probleem van de geringe ecologische waarde van dit 'land voor biodiversiteit' kan worden opgelost via hogere vergoedingen voor hogere waarden. In Zwitserland heeft men de vergoeding voor agrarisch natuurbeheer op land binnen 'ecologische verbindingen' (zoals vastgesteld in lokale plannen) flink verhoogd. Eerste ervaringen wijzen in de richting dat dit inderdaad een positief effect heeft.

### **Vergoeding voor biodiversiteit in drie trappen**

De deskundigen hebben een voorstel voor een Europees vergoedingensysteem voor biodiversiteit uitgewerkt als een combinatie van de voorstellen van de Duitse Milieuraad met het nieuwe Zwitserse 'Konzept'.

- De 1e trap van de ecologische vergoeding bestaat uit een 'duurzaamheidspremie' in alle gebieden (ook de hoogproductieve) voor een bovenwettelijke milieuprestatie en (delen van) een minimaal ecologisch beheer.
- De 2e trap bestaat uit beheervergoedingen voor nationaal / regionaal vastgestelde natuurdoelen in de sfeer van functionele biodiversiteit en van zeldzame biologische soorten.
- De 3e trap tenslotte bestaat uit premies en toeslagen voor ecologische verbindingen die op regionaal / lokaal niveau worden vastgesteld. Dit komt erop neer dat een hogere vergoeding geldt voor percelen en elementen die in een ecologische samenhang staan.

Dit 'drietrapstelsysteem' is als volgt te beoordelen.:

Voordelen:

- Doelgerichte instrumenten met duidelijke verplichtingen en prikkels.
- Duidelijke operationalisering van doelen van biodiversiteit.
- Duidelijke en afrekenbare criteria voor ecologische kwaliteit.
- Mogelijkheid tot regionale en gebiedspecifieke differentiatie.

Nadelen:

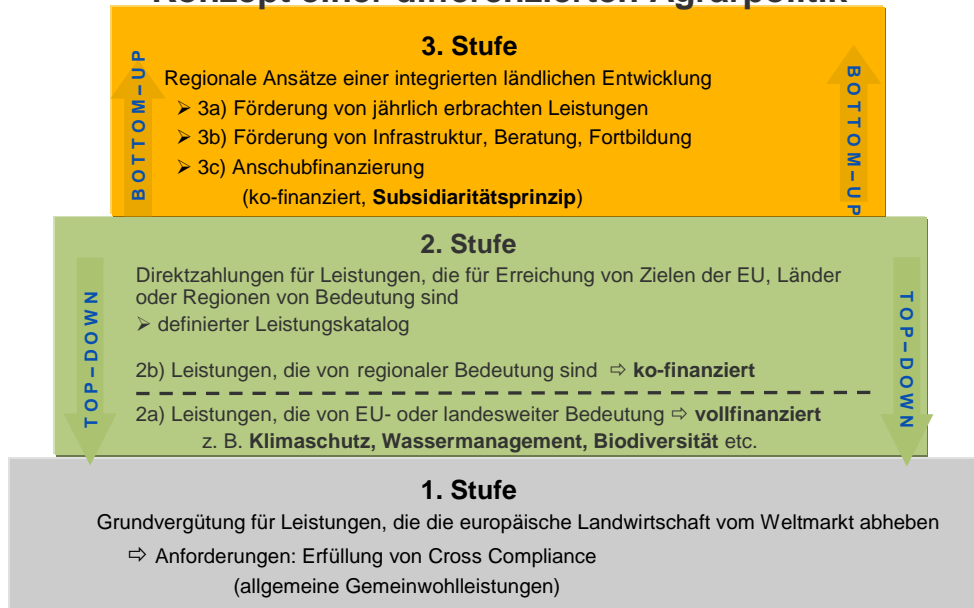
- Het vrijwillig aanbod van land door agrariërs heeft niet altijd ecologische kwaliteit. Dat is ook met hogere vergoedingen niet geheel op te lossen.
- De vrijwillige prestaties (via prikkels) van de landbouw zijn niet in alle regio's voldoende om de regionale doelen van biodiversiteit te halen. Dan zijn andere beheerders of 'landmanagers' in te schakelen.
- Vergoedingen voor agrarisch natuurbeheer op productieve grond zijn duur.

### **Discussiepunt: milieustandaard en wereldmarkt**

Een discussiepunt is de vraag wat de legitimatie kan zijn voor een EU 'duurzaamheidspremie'. Een minderheid op de workshop vond dat (naast een vergoeding voor prestaties boven milieustandaards) de EU een vergoeding kan geven voor de meerkosten die Europese landbouwers hebben vergeleken met concurrenten op de we-

reldmarkt, zoals Australië en Zuid-Amerika. Anders deskundigen kritiseerden dit idee, omdat niet vaststaat of de EU milieustandaards (op termijn) nadelig zijn vergeleken met 'geen milieubeleid'. Een inschatting is dat er geen grote bedragen uit een vergelijkende berekening zullen komen.

## Konzept einer differenzierten Agrarpolitik





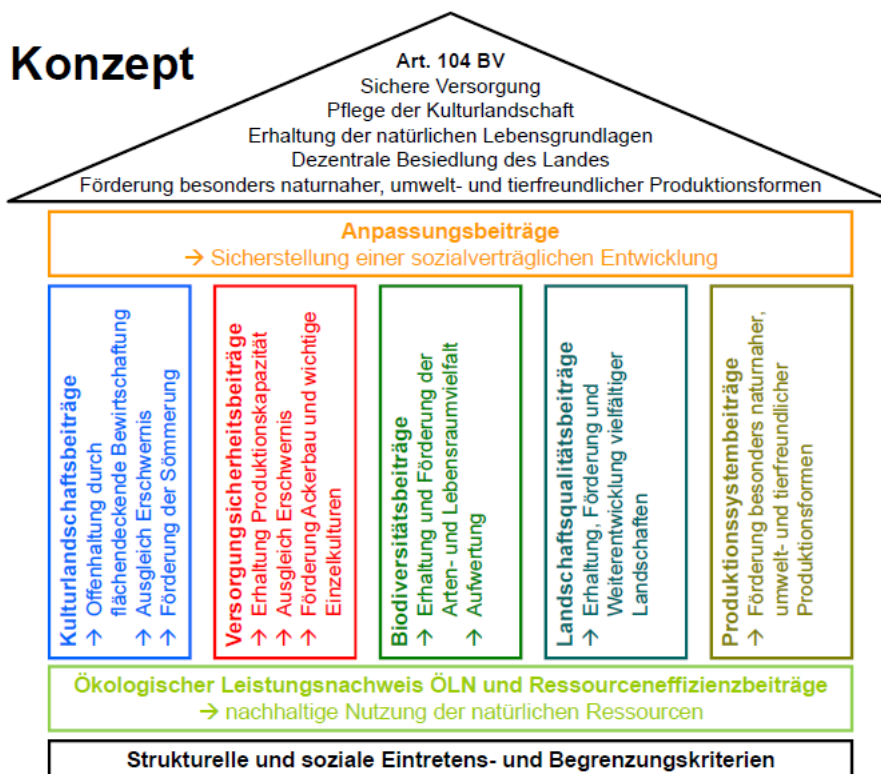
## NABESCHOUWING

De verkenning van het Duitse debat en de workshop met deskundigen hebben plaats gevonden in het voorjaar van 2010. Nu, in de zomer van 2011, is het debat over het nieuwe GLB alweer een ronde verder. De Europese Commissie heeft inmiddels een mededeling uitgebracht, waarin men wil vasthouden aan het systeem van 2 pijlers en de landbouwsubsidies meer wil richten op nieuwe Europese uitdagingen, zoals behoud van biodiversiteit. De koppeling aan duurzaamheid wordt ook wel ‘vergroening’ genoemd. In Zwitserland is de hervorming van het landbouwbeleid inmiddels in het stadium van de inspraak. In Nederland is het GLB debat verbreed via conferenties en via discussiefora op het internet.

### Landbouwbeleid in Zwitserland

De hervorming van het Zwitserse landbouwbeleid (‘Agrarpolitik 2014 – 2017’) is in het voorjaar 2011 als beleidsvoornemen gepubliceerd en wordt nu breed bediscussieerd. Tegen het einde van het jaar is de parlementaire behandeling gepland. De liberalisering en vermindering van het marktbeleid is inmiddels gerealiseerd.

Het model van de doelgerichte betalingen (de figuur van de tempel) is in geringe mate aangepast. De doelstelling (zuil van de tempel) ‘dierenwelzijn’ is verbreed met ‘natuur- en milieuvriendelijke productiesystemen’. Daaraan is een (tijdelijke) investeringssteun voor technische innovatie gekoppeld (zie figuur 11). Deze doelgerichte bijdragen gaan de huidige algemene hectarepremie vervangen.



Figuur 11. Aangepaste Visie ‘doelgerichte betalingen landbouw’ (2011)

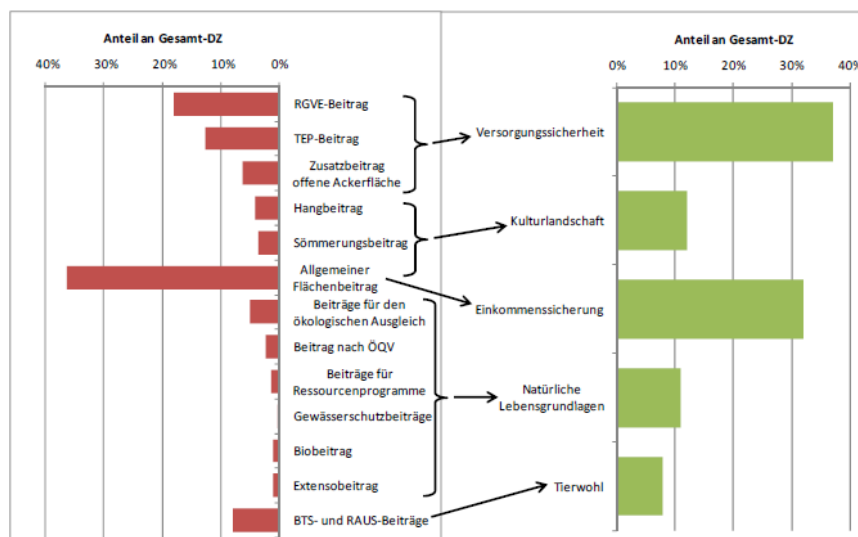
De invulling van het vergoedingensysteem met budgetten voor de onderscheiden bijdragen heeft intussen de nodige discussie opgeroepen. Zo wordt het meeste geld toebedeeld aan de doelstelling voedselzekerheid ('Versorgungssicherheit') en sociale overgang ('Anpassung'). Dit wordt begroet door boerenorganisaties vanwege de geringe inkomenseffecten. Maar het wordt bekritiseerd door milieuorganisaties, omdat er geen prestaties van producenten tegenover staan en deze toeslagen niet nodig zouden zijn voor grote bedrijven in productieve gebieden.

Opmerkelijk is de inzichtelijke koppeling van maatschappelijke doelen en vergoedingen (zie figuur 12 en 13). Hieruit is af te leiden dat de oude regeling een inkomensdoelstelling kende (verbonden met de algemene hectaretoeslag). In het nieuwe systeem komt deze niet meer voor. Er is enkel nog een overgangsmaatregel, die wordt afgebouwd in de tijd.



## Mittelverteilung

### 2. Schritt: Von den heutigen Instrumenten zu den Zielen



Agrarpolitik 2014-2017: Grundzüge und Mittelverteilung  
 Information für die Medien und die Vertreter der interessierten Kreise, 30. November 2010  
 Bundesamt für Landwirtschaft

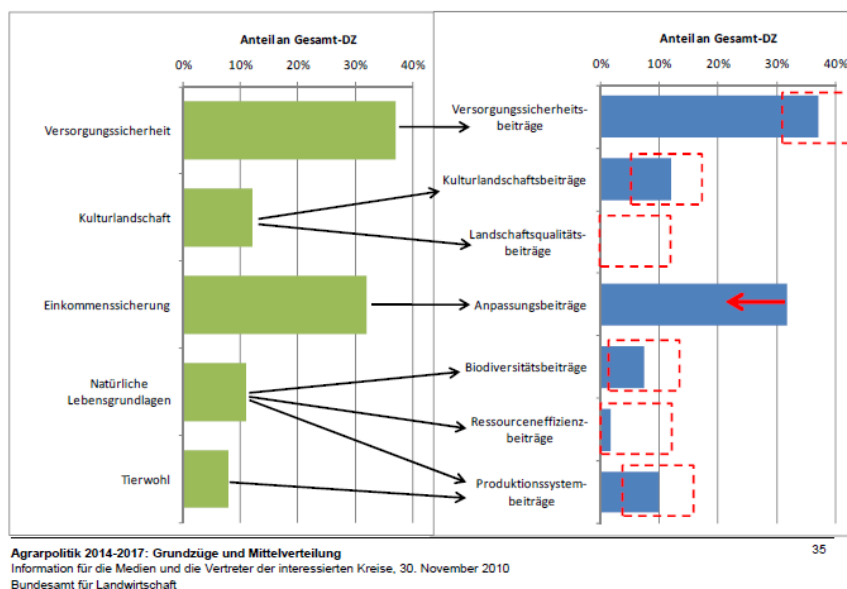
34

Figuur 12. Verdeling budgetten: van huidige instrumenten naar doelen



## Mittelverteilung

### 3. Schritt: Von den Zielen zu den neuen Instrumenten



Figuur 13. Verdeling budgetten: van doelen naar nieuwe instrumenten

## GLB debat in Nederland

Hieronder worden verbanden gelegd tussen het recente Nederlandse debat en de 'visie' van het vernieuwde Zwitserse landbouwbeleid (zie figuur 11).

### 1. Maatschappelijke doelen en maatschappelijke diensten

In Zwitserland is de hervorming van het landbouwbeleid gekoppeld aan wettelijk vastgestelde maatschappelijke doelstellingen voor landbouw en landelijke gebieden. In de economische sfeer is een Zwitserse bijzonderheid de doelstelling van voedselzekerheid op nationale schaal. In Nederland wordt het debat over maatschappelijke diensten meer op het niveau van deskundigen gevoerd en minder als een politiek debat, gericht op wetgeving. De Nederlandse bijzonderheid als exporterend land is de doelstelling van grotere concurrentiekracht op de wereldmarkt van (delen van) de land- en tuinbouwsectoren. Afgezien van bovengenoemde economische doelstellingen is er grote overeenstemming in maatschappelijke doelstellingen in Zwitserland en Nederland.

### 2. Overgangmaatregelen, basispremie en inkomenssteun

Zwitserland heeft geen inkomensdoelstelling meer, maar wel aandacht voor overgangmaatregelen en een sociaal aanvaardbare ontwikkeling van de landbouw. Op termijn houdt men rekening met lagere prijzen voor landbouwproducten. In de EU is er nog wel een inkomensdoelstelling, maar ook een streven naar liberalisering van de landbouwmarkten. In Nederland wordt (in het verlengde van de EC mededeling) nagedacht over een 'basispremie' als een vorm van inkomenssteun. In Zwitserland

wordt een dergelijke 'algemene basispremie' juist afgeschaft wegens gebrekkige legitimiteit. Ook in de EU is de vraag of het agrarische inkomen een houdbare politieke onderbouwing van het GLB (1<sup>e</sup> pijler) zal zijn.

### 3. *Cultuurlandbijdrage en handicaps*

Over de 'cultuurlandbijdrage' is in Zwitserland inmiddels een debat ontstaan. Sommigen pleiten voor een generieke bijdrage in alle landbouwgebieden. Anderen willen de toeslag juist beperken tot gronden die uit economische overwegingen zouden zijn afgestoten. Het zou dan gaan om 'marginale' gronden met een handicap, zoals berghellingen (Zwitserland), gebieden met hoge waterstand (Nederland) en beschermde of waardevolle gebieden die een vorm van gebruik nodig hebben. In Nederland heeft de Vereniging Water, Land en Dijken een met Zwitserland vergelijkbaar systeem voorgesteld, waarbij men spreekt van een 'relatief lage basispremie' en een 'betalingslaag voor probleemgebieden', gestaffeld naar de ernst van de handicaps (Brief aan Ministerie EL&I van 01-04-2011).

### 4. *Vergoedingen voor biodiversiteit en cultuurlandschap*

In het Nederlandse debat over het GLB na 2014 maakt men onderscheid in vergoedingen voor natuur / biodiversiteit en voor cultuurlandschap. De regering heeft het voornemen beide beleidsterreinen over te hevelen naar provincies (regio's in Europese termen). Veel deskundigen uit Duitsland vinden dat betaling voor biodiversiteit een zaak is van de nationale overheid en de EU wat betreft Natura 2000. Zij vinden dat voor cultuurlandschap wel een bijdrage van regionale overheden gevraagd kan worden. In Zwitserland betaalt de natie geheel voor natuur en betalen de regio's 20% van de vergoedingen voor landschapskwaliteit.

### 5. *Ecologische effectiviteit*

In Zwitserland is een oplossing gevonden voor het probleem van de matige ecologische kwaliteit van gronden die boeren vrijwillig aanbieden voor agrarisch natuurbeheer. Voor gronden in een ecologische verbinding, die een hogere ecologische waarde heeft, geeft men een hogere vergoeding.

Deze oplossing zou in de EU kunnen stuiten op de Europese staatssteuntoets, omdat de EC als vergoedingsprincipe heeft gekozen voor gemiddelde meerkosten en opbrengstderiving. Wanneer de nationale overheid de deelname van grondgebruikers wil beïnvloeden, dan zou men dit principe bij de EC ter discussie moeten stellen, aldus het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL: Bijdrage GLB aan beleidsdoelen milieu, natuur en landschap, 2010). In zo'n debat met de EC zou Nederland samen kunnen werken met Duitsland, waar men met 'stimulerende' vergoedingen is gestuit op de EU staatssteuntoets.

### 6. *Toelatingscriteria, contracten en 'goede landbouwpraktijk'*

In Duitsland en Zwitserland is er veel aandacht voor toelatingscriteria voor directe betalingen en voor regelingen van 'goede landbouwpraktijk', waarvoor geen vergoedingen gelden.

Zo stelt de Duitse Milieuraad dat de betalingen niet als een administratieve uitkering, maar altijd als een 'contract' moeten gebeuren. In Zwitserland lijkt dit gangbare praktijk te zijn. In Nederland stelt Water, Land en Dijken dat de basispremie ten goede moet komen aan degene die cultuurgrond op de vereiste wijze beheert en de vorm van een contract moet krijgen (Brief 2011).

Vanuit het principe 'de vervuiler betaalt' komen alleen vergoedingen voor bovenwettelijke prestaties in aanmerking (zie PBL 2010). De deskundigen uit drie landen stellen als voorwaarde dat iedere deelnemer op 5 tot 10% van de bedrijfsoppervlakte een vorm van natuurbeheer toepast. Deze voorwaarde zou ook in Nederland kunnen

worden toegepast vanwege het niet halen van de doelstellingen voor biodiversiteit. Het PBL stelt (als algemene besparingsoptie) voor om de regels in milieudossiers aan te scherpen, waardoor bepaalde maatregelen niet meer als betaalde publieke dienst, maar als verplichting gaan gelden. Dergelijke maatregelen zouden opgenomen kunnen worden in een invulling van 'goede landbouw- en milieupraktijk'.

#### *7. Leren van het buitenland*

Zwitserland is een voorloper op het gebied van 'directe betalingen' aan de landbouw. Zwitserland bestaat niet alleen uit bergen, maar ook uit een dichtbevolkt 'Mittelland' met hoogproductieve landbouwbedrijven. Vooral in dat verstedelijkte gebied zouden beleidsmakers en beleidsuitvoerders (provincies) uit Nederland kennis kunnen nemen van praktijkervaringen met een doelgericht landbouwbeleid. Zo zou men kunnen nagaan hoe men in Zwitserland contracten afsluit met agrariërs, wat de uitvoeringslasten voor de overheid zijn en hoe de agrarische bijdragen aan biodiversiteit er concreet uitzien.

## BIJLAGEN

---

### DEELNEMERS WORKSHOP WAGENINGEN

---

#### **Organisation**

Auftraggeber: Ministerium LNV (Landwirtschaft, Naturpflege und Ernährung) der Niederlande (Jan Gerrit Deelen)

Projektleitung: Alterra, Wageningen University Researchcenter, Niederlande (Rob Schröder)

Prozessbegleitung: Alterra (Madeleine van Mansfeld, Barbara Koliijn)

In Zusammenarbeit mit dem Institut für Lebensmittel und Ressourcenökonomik, Bonn (Karin Holm Müller)

#### **Teilnehmer**

##### **Deutschland**

1. SRU, Ulrike Doyle
2. ILR / SRU Karin Holm-Müller (Ökonomie)
3. Beirat Biodiversität: Alois Heissenhuber, TUM (Agrarwissenschaft)
4. Naturschutzamt: Manfred Klein, BfN
5. Agrarökologie: Rainer Oppermann, IFAB (Teilzeit: 24.03.)
6. Agrarökologie: Jenja Kronenbiter IFAB
7. Agrarökologie: Rainer Luick, HS Rottenburg

##### **Schweiz**

1. Landwirtschaftsamt: Samuel Vogel
2. Agrarökologie: Andreas Bosshard (Vision Landwirtschaft)

##### **Niederlande**

1. Agrarökonomie: Krijn Poppe (LEI+LNV)
2. Agrarökonomie: Marie Jose Smits (LEI) (Teilzeit 23.03.)
3. Beratung GAP: Paul Terwan (Teilzeit Abend + 24.03.)
4. Analyse Raumentwicklung: Henk van Zeijts (Teilzeit: 23.03.)
5. Analyse Verwaltung: Renate Werkman (WUR) (Teilzeit 23.03.)
6. Agrarpolitik (LNV): Jan Gerrit Deelen

---

READER ZUM EXPERTENWORKSHOP

---

GRUNDPRÄMIE UND ÖKOLOGISCHE VERGÜTUNG IN DER  
ZUKÜNFTIGEN EUROPÄISCHEN AGRARPOLITIK

WAS IST ZU LERNEN VON SCHWEIZER ERFAHRUNGEN?

---

---

## SRU: TOWARDS A COMMON AGRICULTURAL POLICY THAT MEETS TODAY'S CHALLENGES

### SUMMARY

---

With regard to its long-term structure beyond 2013, the EU Common Agricultural Policy (CAP) has reached an important juncture. This is prompted partly by the negotiations on the new funding period 2014 to 2020 and partly by the fact that the EU Regulation on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) expires at the end of 2013.

Climate change and biodiversity loss are the two foremost environmental challenges of the 21<sup>st</sup> century. Due to its intensification and industrialisation, agriculture – which for hundreds of years has contributed to preserving existing and creating new habitats for many species – has become one of the key factors in the threat to biodiversity in Germany, Europe and the rest of the world. Agriculture also produces not insignificant quantities of the nitrous oxide and methane emissions which contribute to climate change. In sum, land uses and land use changes have a considerable impact on the climate.

The use of land for farming will continue to impact considerably on the climate and on biodiversity. Hence, the existing CAP must be further developed into an environment-focused agricultural policy in which the distribution of funding is closely linked to the provision of public goods. Of all the public goods that agriculture must provide, the most important are nature conservation and environmental protection. In this regard, the German Advisory Council on the Environment (hereafter the Council or SRU) is convinced that not all agricultural practices produce public goods per se. Particularly in economically fully rationalised farming, the production of public goods incurs costs (including opportunity costs). Only farms that bear these costs should be rewarded for doing so. Redirecting CAP funding in this way is a prerequisite in ensuring that agriculture can make a more positive contribution to protecting nature and the environment.

The Council thus proposes an overall model for agriculture which goes beyond pure production of food and security of supply. The aim is that land management should be more closely linked with restoring and securing positive external effects and reducing negative external effects. SRU sees an urgent need for action in the following areas:

- Fulfilling minimum requirements of environmental protection and nature conservation, including in intensively farmed high-yield locations.
- Maintaining extensive agricultural production with its positive effects on biodiversity and abiotic resources.
- Maintaining specific agricultural practices on land which is deemed valuable because of these practices and is threatened by the suspension of such use.

The CAP must be restructured to meet these goals in future. The Council thus proposes the introduction of three forms of payments:



- A basic payment for the provision of environmental services, paid out for the provision of 10 percent of farmed land as 'ecological compensation areas' and for maintaining minimum requirements.
- Agri-environmental measures which continue to implement targeted environmental obligations in the Member States.
- Promotion of nature conservation services, which are not necessarily linked to agricultural activities through landscape conservation funding.

This strategy also creates new income opportunities for farms, because rewarding nature conservation and environmental protection as public goods offers farmers in disadvantaged regions an additional source of income and an opportunity to diversify. By demanding a product in the form of nature conservation and environmental protection, the state communicates to farmers that it values and rewards their conscious decision to safeguard these public goods. Farmers are then seen by the public not as subsidy recipients, but as producers – which is how farmers traditionally see themselves.

### **Establishing a remuneration system for public goods produced by agriculture**

The Council proposes the introduction of three different types of payment: a basic payment for the provision of environmental services, agri-environmental measures which are designed to take account of additional environmental requirements in the Member States, and the promotion of nature conservation services which are not necessarily linked to agricultural activities through landscape management funding.

### **Basic payment for the provision of environmental services**

The aim of the basic payment for the provision of environmental services is to secure the broad-based provision of minimum environmental protection and nature conservation services. To achieve this, payments must be easily administrable and payment applications must involve a relatively low level of effort for farmers. Not all farms will provide public goods, so not all farms will receive the basic payment for the provision of environmental services. Nonetheless, the measure is designed to foster participation by a sufficient number of farms in all regions of the EU (including in high-yield regions). Thus, to achieve the greatest possible success with the allocated funding and to keep profit-taking to an absolute minimum, the payments must be based on the costs incurred by farms (including opportunity costs) and vary from region to region. The Council assumes that the rates of this basic payment will be considerably lower than those of current direct payments.

For services that could justify a right to a basic payment the Council proposes the following:

- Only farms that make 10 percent of their farmed land available as 'ecological compensation areas' on which they refrain from using ecologically negative farming practices should be considered as eligible for the basic payment. As shown by Oppermann (2009, p.10), this can be an important step in ensuring high levels of biodiversity in all regions of Germany (particularly in light of the additional pressures from climate change). To guarantee adaptation to regional conditions, the Council can imagine Member States drawing up a catalogue of potential 'ecological compensation areas' for their specific regions. The catalogue would include hedges, wild flower strips, field margins, flowering fields and flowering strips, or minimally fertilised meadows and pastures.

Areas involving agri-environmental measures could also be classed as 'ecological compensation areas'. An additional requirement for payment of the basic payment involves compliance with minimum requirements which ensure conservation of areas in good agricultural and ecological condition. This includes preventing erosion, preserving organic substance in soil, protecting soil structures, maintenance of land no longer used for farming, maintenance of landscape components and the practice of three-crop rotation. Specific standards could, for example, focus on existing proposals to enhance agricultural policy (Oppermann 2009). These requirements must be complied with on the farm as a whole to secure an entitlement to the basic payment for the provision of environmental services per hectare of land. The land must be part of the agricultural area of the farmer. The obligation is not tradable.

- Based on the notion that conserving environmentally valuable permanent grassland usually gives rise to positive external effects, it can be assumed that for this permanent grassland an additional bonus would be paid on top of the regional basic payment rate. A similar approach could be argued with regard to organically farmed land.

### **Agri-environmental measures**

Targeted measures, similar to those in today's agri-environmental programmes and many current contract nature conservation activities, supplement the basic services outlined earlier. Agri-environmental measures can also be combined with 'ecological compensation areas' to achieve differing environmental protection and nature conservation objectives. This is especially the case regarding effective protection of bogs, mires and fens, grasslands, river floodplains, and mountain and coastal regions. The priority aim is to implement the Habitats Directive and the Water Framework Directive. Agri-environmental measures should also be adapted to meet the targets of national biodiversity strategies. In particular, they must be further developed to take account of climate change.

### **Landscape management funding**

Landscape conservation funding should be used for direct promotion of environmental protection and nature conservation. It should primarily be used for land that produces low yields in economic terms, to the extent that production is at risk of being abandoned altogether and such action would be seen as negative from a nature conservation standpoint. In addition, this funding should also be used whenever for nature conservation purposes a change in production is necessary which makes economically viable use of the land impossible. The instrument of landscape management funding stretches beyond the CAP because nature conservation objectives are at the forefront of land management. The production of agricultural products would only be a side-effect of land management and would only occur if it serves the nature conservation objectives and the desired preservation of the cultural landscape – as would be the case with certain extensive forms of grazing. A collision with WTO requirements is therefore not to be expected. This is important because in such cases the necessary payments per hectare could be higher than they are with current agri-environmental measures. Landscape conservation funding must enable both investment projects and contract landscape management agreements.

## BIRDLIFE INTERNATIONAL, EEB A.O.: PROPOSAL FOR A NEW EU COMMON AGRICULTURAL POLICY

### FORE WORD

---

The Common Agricultural Policy: meeting the environmental and food challenges of the future European agriculture is at a crossroads. In 2010, the European Commission will produce a communication on the future of the Common Agriculture Policy. By 2013, European governments and the European Parliament must agree a new framework for European farming and rural development. At the same time, CAP expenditure, which accounts for 40% of the current budget, will face increasing pressure as decisions are taken on the future of the EU Budget.

Five farming and environmental NGOs have therefore come together with proposals for a transformation of the CAP to help farmers to rise to the challenge of sustainable farming, and to reward those who deliver the environmental benefits that society values so highly. The CAP has come a long way – but we believe it is still failing citizens, farmers and the environment, and requires radical change to justify the 53 billion Euros it distributes annually on behalf of European taxpayers and to ensure the environmental benefits society need from farming are actually delivered. Agriculture can be a driver for both degradation and enhancement of natural resources. Therefore, our aim is a fully legitimate CAP that supports the transition toward sustainable farming in the EU.

The current system is built mainly on historic and obsolete mechanisms. Support is still directed towards those who produced more under the “old” CAP, rather than those who deliver the most environmental benefits and contribute to maintaining a sustainable resource base which is necessary for ensuring long-term food security. Consequently, most of the money still goes to a very small number of large or resource intensive farms, and all too often to those engaging in unsustainable practices. The policy does not sufficiently encourage farmers to shift towards genuinely sustainable food production or to adopt forms of land management that meet the real challenges of the future: mitigating and adapting to climate change, securing functioning ecosystems, improving water resources, recovering our lost biodiversity and guaranteeing our long term capacity for ongoing food production.

Our proposals aim to ensure a coherent European policy for agriculture. This would take the form of a contract between society and farmers, with support available for those who produce environmental benefits, underpinned by a strong common framework of standards applying to everyone. Within this common policy, Member States would be able to allocate resources to farming systems and practices that benefit the environment or provide other public goods, in line with national priorities. Payments would shift from subsidy entitlements towards agreements underpinning payments for public goods in a transparent and accountable way. We propose a range of tools for supporting good practice, including a basic flat rate payment, based on robust commitments, to deliver above and beyond the mandatory baseline, and higher payments for systems delivering higher benefits. Targeted agri-environment payments would address more specific issues and protect valuable habitats and spe-

cies. We also envisage a range of public investments in sustainable farming and local communities to help to build a knowledge-based, resource efficient and viable farming sector. We believe that sustainable farm businesses will help maintain vibrant rural and marginal communities, and vice versa.

We hope to engage in a genuinely open debate on setting the future course of European farming and land management, and thereby determine the role of the future CAP. We therefore encourage you to comment on the proposals we set out here to help us improve them over the coming months. Equally, we hope you will adopt some of our ideas in your own thinking.

We ask politicians, farmers, environmentalists and all other stakeholders to take the ecological and financial crises as an opportunity to change the CAP so it can support truly sustainable farming, which provides foods, fibre and energy as well as biodiversity and other public goods. This approach will protect the natural resources on which we all depend.

Change is inevitable, both because of the environmental and production challenges facing European farmers and society, and because financial constraints will ensure that all public expenditure faces intense scrutiny. Embracing change, in a way that provides a clear direction of travel, and supports Europe's farmers and land managers as they start to prepare for the challenges of the future, lies at the heart of our proposals.

## **Environmental regulation as a firm baseline**

Our model is based on two fundamental principles. The first is the "polluter pays principle" which is enshrined in the EU Treaty and should apply to all farming activity, regardless of whether public payments are received or not. The EU needs more effective systems to control compliance with environmental legislation on farmland, such as national laws on water extraction.

A second principle is that farmers and land managers should be rewarded for the provision of public goods where this requires action that goes beyond the legally binding reference level.

In our proposed model, there would be a clear distinction between voluntary commitments delivering public goods that are rewarded financially under an agreement, and the underlying environmental legislation which must be respected as a prerequisite for receiving payments. Current cross-compliance rules include a range of legislation which should be maintained<sup>1</sup> as a baseline for all payments.

---

<sup>1</sup> Key environmental legislation in this respect is the Birds and Habitats Directives, Nitrates and Groundwater Directives (and other relevant legislation on water quality and waste disposal), Sewage Sludge Directive, Regulation on authorisation and marketing of pesticides. Sanitary and animal welfare rules should also be maintained as part of the baseline, but a profound revision must be undertaken on rules affecting the livestock sector. These often place an unreasonable burden on extensive grazing, further contributing to its decline. It must be noted that while most sanitary problems in the last few decades were caused by intensive livestock operations, the rules introduced in response to this crisis have systematically penalised extensive livestock systems which were not responsible for the problems.

However, there are still key gaps in cross-compliance that must be explicitly added to the mandatory baseline:

- The Water Framework Directive
- The future EU Soil Framework Directive
- Sustainable Pesticide Use Directive (including the integrated pest management annex)
- Regulation on Maximum Residues Levels in Food
- Emission reduction elements of the future Industrial Emissions Directive<sup>2</sup>

These Directives must be properly implemented and translated at national level into meaningful requirements for farmers and land managers.

National legislation on priority environmental issues, such as water extraction for agriculture, would be part of the mandatory baseline on which any payment is conditional and would be properly enforced.

It is important to inform and advise farmers and land managers about their legal obligations and on the ways to meet them<sup>3</sup>

In addition, some key rules should be added to current legislation. The most important are:

- Robust protection against conversion of permanent grassland<sup>4</sup> over 15 years old, except where there is clear evidence that the action will not damage biodiversity or reduce Carbon stocks;
- Robust protection against removal and deliberate damage of landscape elements<sup>5</sup> including, as a minimum, hedgerows, tree lines, pockets of native vegetation, ponds, ditches, streams and dry stream beds, terraces and stone walls. This is needed to prevent biodiversity loss and degradation of landscapes and ecosystem functionality (including vital services to farming such as pollination);
- Establishment of unsprayed and unfertilised buffer strips of natural vegetation along all water courses and water bodies. The width of the buffer should be determined by objective data in relation to soil type, slope, type of land use etc. This is a key measure for water protection and to ensure a minimal level of habitat connectivity;

---

<sup>2</sup> Current IPPC

<sup>3</sup> See Section 5.20 on training and advisory services to farmers.

<sup>4</sup> The legal protection against conversion of grasslands should not exclude the possibility of supporting HNV farming systems for actively maintaining high proportions of their land as semi-natural grassland.

<sup>5</sup> As in the case of grasslands, safeguards against the removal of landscape elements should not interfere with the possibility of supporting systems with an exceptional density of landscape elements (under the proposed HNV support) or for rewarding farmers for maintaining a set % of their land in Environmental Priority Areas which can include pre-existing landscape elements.

- Requirement on farms with a significant percentage of arable or those with a high livestock density to establish a nutrient budget<sup>6</sup>;
- Rules forbidding stubble burning<sup>7</sup> and practices causing severe soil degradation such as non-contour tillage of steep slopes.

The legal protection of landscape features and permanent grasslands over 15 years old is important because of their significant environmental value. It is also important that farms with a high proportion of such features should be remunerated for the public goods that they provide, by means of the HNV payment (see Section 5.3.1). Where maintenance of these features requires exceptional management costs (e.g. maintenance of terraces), these may be compensated additionally through Agri-Environment payments (see Section 5.4). These payment schemes should be established simultaneously with the legal protection.

While farmers and land managers should not be compensated for respecting legislation, an exception should be made when spatially explicit planning tools impose restrictions on certain farmers or land managers within the same region/landscape. This particularly concerns Natura 2000 management plans and WFD river basin management plans<sup>8</sup>.

## **Architecture of the new CAP payment system**

### **Common features of all agreements**

Our proposal replaces the current CAP with a system comprising five support schemes agreed at EU level (each of which are described in more detail below). Member States would establish national and regional programmes distributing their national funding allocations across all five schemes, setting, within agreed EU guidelines, the premia levels and specific details of commitments. Commission oversight would ensure coherence, effectiveness and fair treatment of all farmers and land managers. Each scheme would have specific objectives and rules. Schemes are modular and can be combined, but enrolment in the Basic Farm Sustainability scheme would be a condition for access to all other schemes. As such and where relevant, a farmer or land manager could commit to delivering public goods under more than one scheme<sup>9</sup>.

The five area based schemes are as follows:

- Basic Farm Sustainability Scheme
- HNV System Support Scheme
- Organic System Support Scheme

---

<sup>6</sup> Simplified arrangements should be found to avoid excessive burden in the case of small farms

<sup>7</sup> Derogations could be foreseen in exceptional cases where burning can be shown to have lower environmental impacts than alternative management.

<sup>8</sup> See section 5.18-19 for a full explanation of the suggested mechanism.

<sup>9</sup> As different schemes reward different commitments, double funding would not arise.

- Targeted Agri-Environment Scheme
- Natura 2000 and WFD Compensation Scheme

These would be accompanied by wider support measures for sustainable land management and rural development.

We propose an approach that combines different types of spending:

- Decoupled payments to support a package of commitments or specific farming systems;
- Agri-environment payments to reward farmers and land managers for specific commitments (on an income forgone and cost incurred basis);
- Compensatory payments for certain binding prescriptions (e.g. in Natura 2000 sites);
- Several types of investment grants and;
- Several forms of public expenditure on services and processes.

All schemes must be implemented in accordance with the operational principles set out in section 3 and aim to achieve specified objectives, as set out in section 2. While Member States would be free to choose how to allocate their share of the CAP budget among the different schemes, they would be bound by maximum and minimum spending (per scheme) agreed at EU level, following the model of the current minimum spending rules for the 3 axes of Rural Development. Member states would also need to motivate their funding allocation choices. Countries with a larger extent of HNV farming would, for example, be expected to allocate a relatively larger proportion of CAP funds for supporting their HNV farming systems.

A mechanism for setting the payment levels for the first three schemes (Basic Farm Sustainability, HNV and Organic) will need to be developed, finding a compromise between EU level coherence and the need to accommodate regional differences to ensure an appropriate balance in take-up between schemes. Payment levels for Agri-environment schemes are discussed in section 5.4

Agreements for area based payments under the Basic Farm Sustainability, HNV, Organic, and Agri-Environment schemes, will be offered with a variable length of between 1 - 10 years, to accommodate those farmers and land managers wishing for business plan stability as well as those leasing land or facing problems in accepting long term commitments. Agreements could be extended up to 20 years for restoration projects where a successful outcome depends on a long-term commitment.

### **Basic Farm Sustainability Scheme (BFSS)**

#### **Aim**

The aim of this scheme is to support farmers and land managers that commit to a set of concrete and meaningful best practice rules that can deliver better land stewardship and more sustainable farming. It is meant to support the “green transition” of large areas of mainstream farming and deliver landscape level improvements for resource protection and ecosystem functionality. It is also designed to steer a wide set

of farmers and land managers away from dependency on fossil fuels and artificial fertiliser. In particular, this agreement would aim to:

- Provide habitats for common farmland biodiversity and improve habitat connectivity, contributing to wildlife adaptation to climate change;
- Improve landscape structure and quality from both the ecological and aesthetic/cultural points of view;
- Improve the sustainability of farming by making it less vulnerable to pests, diseases and climate change, more efficient in nutrient cycling and with less impact on natural resources, especially soil and water.

### **Rationale**

This scheme would potentially be available to all farmers and land managers. It provides a simple way of rewarding farmers and land managers for good land stewardship, helping to improve environmental quality and habitat connectivity in the wider countryside, and helping in climate change adaptation. This scheme would reward any farmer or land manager who commits themselves to measures, listed below, that go beyond the mandatory baseline.

The suggested payment approach would be a flat-rate area payment, decoupled from production, with the amount decided at national/regional level (within an agreed EU ceiling).

All non-built surfaces of a holding, including any landscape elements, natural vegetation and small forest plots (with maximum size to be defined at national level) would be eligible. Grazed forest or wooded pasture would qualify but forests managed for commercial timber extraction would not<sup>10</sup>.

Mechanisms should be put in place to ensure that graziers are able to access this payment on all their forage area, including short term leases and forage used “in common”. Mechanisms may include joint agreements with other graziers using the same land, and payments calculated in proportion to grazing rights.

This scheme is designed to help farmers evolve their practices toward progressively higher sustainability levels.

### **Proposed commitments:**

- 10% of total farm area is mapped through the Land Parcel Information System (LPIS) and appropriately managed as ‘Environmental Priority Areas’ (EPAs). These EPAs could include hedgerows, specified landscape features<sup>11</sup>, semi-natural grassland, rotational fallows and other species rich and extensively managed land. EPAs could include pre-existing elements and any

---

<sup>10</sup> The absence of an EU wide legal baseline for forest management and the long rotation time of harvest operation in many forestry systems make it very difficult to apply the same logic to forestry as we are using to enhance the environmental impact of farming. However, a thorough discussion on the tools needed to support public goods delivery by forest owners and managers is actively encouraged.

<sup>11</sup> The commitment to maintain 10% of the land as an EPA is compensated under this scheme. However, where landscape elements require expensive or labour intensive periodic maintenance, as is the case with terraces and stone walls, such works could be financed under agri-environment on a cost incurred basis.



elements that are mandatory (e.g. buffer strips along water courses). EPAs would need to be declared and registered on the Integrated Administration and Control System (IACS);

- A requirement for crop rotation on arable land sufficient for retaining soil fertility and structure and for suppressing major pathogens and pests;
- Management of all non-crop vegetation (field margins, fallows, hedgerows, ditches etc.) outside the wildlife breeding period, with dates to be fixed nationally;
- Maximum (total) livestock density appropriate to regional conditions;
- Minimum percentage of on-farm forage for livestock;
- Basic good practice rules (e.g. stubble management; Member States will be allowed to include any relevant crop or landscape specific commitment);
- Good practices to combat soil erosion and degradation;
- Good water management practices.

## **Support to systems delivering high levels of public goods**

Extensive evidence shows that both HNV farming systems and Organic farming are capable of delivering across a whole range of public goods. The public goods arise out of the complex interactions between different management practices and often cannot be reduced to single specific practices. This requires a holistic approach in which public money is used to support the farming systems as a whole. This does not undermine the targeting principle as monitoring and assessment would still need to show that the supported systems actually deliver the public goods for which they are receiving support.

Since the negative externalities of resource intensive farming practices are not internalized, these systems are subjected to competition distortion and should therefore be supported.

## **Targeted Agri-Environment schemes**

### **Aim**

Targeted agri-environment schemes should be used to develop solutions to specific problems, such as species or habitat conservation, mitigation of problems such as soil erosion or salinisation, water pollution, peatland restoration and the maintenance of agro-biodiversity (e.g. rare breeds). Agri-environment schemes should not be used to support generic good practice, low input farming or Organic farming per se, as these will be addressed by other schemes (the Basic Farm Sustainability scheme, and the HNV system and Organic system support schemes). Agri-environment schemes can be combined with these schemes as appropriate.

### **Rationale**

Current agri-environment measures have been shown to provide targeted solutions for a wide range of environmental problems, from species conservation to erosion control. While decoupled area payments are a better way of supporting certain farming systems, agri-environment payments (compensating for income forgone and/or

costs incurred) allow for very specific and targeted commitments that are tailored towards clearly identified problems.

Agreements would last between 5 and 10 years but could extend to 20 years for activities such as habitat restoration or for habitats that require a long period of establishment to attain prime quality. Collective agreements (for example, with a municipality or farmers' association as intermediary) should be developed to better reach small farmers and land managers, those with short-term land leases or to facilitate landscape-scale agri-environment schemes.

Payments would be calculated on the income forgone/cost incurred formula but this could include explicitly opportunity costs, own labour cost and transaction costs. Payments for the continuation of pre-existing activities that deliver specific public goods should be provided for explicitly. Payment would also cover any non-productive investments linked to the achievement of agri-environment scheme objectives. Member States may be allowed, under Commission control, to experiment with approaches that may improve the cost effectiveness of agri-environment schemes, such as auctioning, discretionary approaches, outcomes based approaches and payment by results.

**Proposed commitments:**

Commitments will be identified in Member State plans and tailored to local conditions. However, these must be very specific and should not duplicate the commitments of other schemes.

One option to secure maximum environmental delivery for agri-environment schemes would be to require Member States to create agri-environment packages, with specific objectives and measurable outcomes, to be offered to farmers and land managers with the relevant species, habitats and/or environmental problems on their land.

## WEITERENTWICKLUNG DES DIREKTZAHLUNGSSYSTEMS;

### BERICHT DES BUNDESRATES

---

#### ÜBERSICHT

---

Am 10. November 2006 hat die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates die Motion „Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems“ (06.3635) eingereicht. In der vom Parlament überwiesenen Motion wird der Bundesrat beauftragt, bis spätestens 2009 einen Bericht vorzulegen, der dem Parlament eine Beurteilung ermöglichen soll, ob das Direktzahlungssystem im Rahmen einer nächsten Reformetappe anzupassen sei.

Die Direktzahlungen haben seit dem Beginn der Reform der Agrarpolitik anfangs der neunziger Jahre laufend an Bedeutung zugenommen. Mit der flächendeckenden Einführung der Direktzahlungen konnte die Stützung verstärkt von der Produktion entkoppelt, die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen nach Artikel 104 BV verbessert und die Sozialverträglichkeit der Reform sichergestellt werden.

Im Rahmen der Diskussionen zur Agrarpolitik 2011 wurden von verschiedener Seite Zweifel geäußert, ob der eingeschlagene Weg mit der laufenden Umlagerung von Marktstützungsmitteln zu den Direktzahlungen richtig sei und ob das heutige Direktzahlungssystem noch geeignet sei, um die Ziele der Agrarpolitik zu erreichen. Der vorliegende Bericht geht auf die Fragestellung der Motion ein, indem zuerst die relevanten agrarpolitischen Rahmenbedingungen dargestellt und die Entwicklung bei den Direktzahlungen im Ausland aufgezeigt werden. Anschliessend wird erläutert, welche Kriterien ein wirksames und effizientes Direktzahlungssystem erfüllen muss. Ein zentrales Element bildet die Beschreibung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen und die Definition konkreter Ziele für jede Leistung. Darauf aufbauend wird eine Beurteilung der heutigen Direktzahlungen vorgenommen und aufgezeigt, wie das Direktzahlungssystem weiterentwickelt werden soll. Abschliessend erfolgt eine Wertung unter den Gesichtspunkten der Effizienz, der internationalen Verpflichtungen und Entwicklungen (WTO und EU) sowie den allgemeinen politischen Zielen des Bundesrates.

#### **Agrarpolitische Einbettung und Rahmenbedingungen**

Die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems kann nicht losgelöst von den Entwicklungen auf der Marktseite erfolgen. Diesbezüglich zeichnen sich zwei Tendenzen ab: Während die Preise für Agrargüter auf den internationalen Märkten tendenziell ansteigen, wird der Grenzschutz in der Schweiz wahrscheinlich weiter abnehmen (Doha-Runde der WTO, Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich mit der EU, weitere Freihandelsabkommen). Insgesamt ist mit einem Rückgang der Produzentenpreise in der Schweiz zu rechnen, wobei sich zunehmende Preisschwankungen auf den internationalen Märkten künftig vermehrt auf den Schweizer Markt auswirken werden. Das Direktzahlungssystem ist deshalb so zu gestalten,

dass die Landwirtschaft die gemeinwirtschaftlichen Leistungen bei unterschiedlichen Preisverhältnissen erbringen kann.

Der international steigende Preistrend ist einerseits bedingt durch die zunehmende Nachfrage nach Nahrungsmitteln aufgrund der rasch wachsenden Weltbevölkerung sowie der steigenden Kaufkraft und andererseits durch die begrenzten Möglichkeiten zur Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktion wegen der limitierten natürlichen Ressourcen wie fruchtbarer Boden und Wasser. Aufgrund dieser Entwicklung wird die Gefahr von Versorgungsengpässen weltweit tendenziell zunehmen. Die Zielsetzung der Versorgungssicherheit bleibt deshalb für die Schweiz als Nettoimporteur von Nahrungsmitteln wichtig.

Neben den Direktzahlungen müssen auch die übrigen agrarpolitischen Instrumente laufend überprüft und den Anforderungen der Zeit angepasst werden. Im Interesse einer produzierenden Landwirtschaft und einer wettbewerbsstarken Nahrungsmittelindustrie ist als Antwort auf die weitergehende Marktöffnung u.a. ein Schwerpunkt im Bereich der Absatzförderung im In- und namentlich im Ausland zu setzen. Nach Auffassung des Bundesrates sind Exportinitiativen sowie die prägnante Vermarktung von Schweizer Agrarprodukten verstärkt zu unterstützen.

Verschiedene weitere Politikbereiche weisen Berührungspunkte zur Agrarpolitik und damit auch zu den Direktzahlungen auf. Die Direktzahlungen sind künftig noch besser auf diese abzustimmen.

### **Entwicklungen bei den Direktzahlungen im Ausland**

Direktzahlungen oder ähnliche Stützungssysteme sind heute in den meisten mit der Schweiz vergleichbaren Ländern ein wichtiger Pfeiler der Agrarpolitik. In den untersuchten Agrarpolitiken der EU, Norwegens, der USA und Kanadas kann ein Trend in Richtung stärker entkoppelter Massnahmen festgestellt werden. Die agrarpolitischen Stützungssysteme und insbesondere die Direktzahlungen weisen jedoch von Land zu Land aufgrund der Ausrichtung auf nationale Eigenheiten grosse Unterschiede auf. Neben relativ spezifischen Unterstützungsmassnahmen im Umweltbereich verfügen die meisten Länder über zusätzliche Massnahmen, die nicht gezielt auf die Förderung gemeinwirtschaftlicher Leistungen ausgerichtet sind, sondern in allgemeiner Weise der Einkommenssicherung dienen. Die EU wird in einer weiteren Reform der gemeinsamen Agrarpolitik ab 2013 voraussichtlich ihre Direktzahlungen stärker an die Erbringung von konkreten gemeinwirtschaftlichen Leistungen knüpfen.

Die Stützung der Schweizer Landwirtschaft ist international gesehen vergleichsweise hoch. Die Differenzen zum Ausland lassen sich nur teilweise mit dem höheren Kostenumfeld und den topographischen und klimatischen Nachteilen erklären. Kleinere Strukturen und ein höherer Arbeitseinsatz als Charakteristik einer bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Landwirtschaft tragen ebenfalls zu höheren Kosten bei.

Das Konzept der Multifunktionalität der Landwirtschaft und damit die grundlegende Legitimation für die Ausrichtung von Direktzahlungen ist bei wichtigen internationalen Organisationen wie OECD, Weltbank und Weltlandwirtschaftsrat heute anerkannt. Bei der WTO und der FAO ist dieses Konzept nicht explizit verankert; die Berücksichtigung von nicht-handelsbezogenen Anliegen („non-trade concerns“) zielt

jedoch in die gleiche Richtung. Die Schweiz sollte daher mit den Direktzahlungen das Konzept der Multifunktionalität konsequent und glaubhaft umsetzen.

### Theoretische Grundlagen

Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft gemäss Art. 104 BV sind positive Externalitäten der landwirtschaftlichen Produktion und haben den Charakter von öffentlichen Gütern. Da sie im Falle reiner Marktbedingungen nicht im von der Gesellschaft gewünschten Ausmass erbracht würden, ist eine Förderung dieser Leistungen mittels Direktzahlungen gerechtfertigt.

Die Hauptstossrichtung der seit Anfang der neunziger Jahre schrittweise umgesetzten Reform der Agrarpolitik war die Entkopplung der Stützung von der Produktion („decoupling“). Die Entkopplung allein reicht nicht aus, damit die Direktzahlungen wirksam und effizient sind. Die Direktzahlungen müssen deshalb noch besser auf die Ziele ausgerichtet („targeting“) und so bemessen werden, dass die angestrebte Zielsetzung erreicht wird („tailoring“). Wichtige Grundvoraussetzung dafür ist, dass konkrete Ziele definiert werden.

### Leistungsbeschreibung und Zieldefinition

Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft nach Art. 104 BV bilden die Basis für die Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems. Für jede Leistung wird mindestens eine explizite Zielsetzung definiert:

Leistung	Zielsetzung
Sichere Versorgung der Bevölkerung	Produktionskapazität durch Kalorienproduktion in heutigem Ausmass und strategisch wichtige Kulturen erhalten Genügend fruchtbaren Kulturboden erhalten
Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen	Biodiversität erhalten und fördern Natürliche Ressourcen Boden, Wasser, Luft nachhaltig nutzen
Pflege der Kulturlandschaft	Kulturlandschaft offen halten Vielfältige Landschaften erhalten und fördern
Dezentrale Besiedlung	Ziele werden auf kantonaler Ebene festgelegt
Tierwohl	Hohe Beteiligung bei besonders tierfreundlichen Haltungssystemen erreichen
Einkommenssicherung	Leistungserbringung langfristig sichern Sozialverträgliche Entwicklung gewährleisten

### Beurteilung des heutigen Direktzahlungssystems

Die Definition der Ziele erfolgt in einigen Bereichen erstmalig in dieser expliziten Form. Mit dem heutigen Direktzahlungssystem werden die Ziele nur teilweise erreicht. Ziellücken bestehen bei der Versorgungssicherheit (Kulturboden), den natürlichen Lebensgrundlagen (Biodiversität, Boden-, Wasser- und Luftqualität), der Kulturlandschaft (Offenhaltung und Vielfalt) sowie beim Tierwohl.

Verschiedene Evaluationen zeigen, dass die Einführung des heutigen Direktzahlungssystems zu deutlichen Verbesserungen in den Bereichen Ökologie und Tier-

wohl geführt hat, ohne dass die Zielerreichung in den Bereichen Versorgungssicherheit und Einkommenssicherung abgenommen hat. Die durchgeführten Evaluationen attestieren dem heutigen Direktzahlungssystem bezüglich Versorgungssicherheit, Offenhaltung der Kulturlandschaft, Tierwohl und Einkommenssicherung eine gute Effektivität. Bezüglich Biodiversität wird die Wirkung des heutigen Systems als moderat positiv beurteilt. Gewisse Leistungen, wie die Landschaftsvielfalt und die Biodiversität im Sömmerungsgebiet, werden mit den heutigen Direktzahlungsinstrumenten nicht gezielt gefördert. Die bestehenden Instrumente reichen zudem nicht aus, um eine namhafte Reduktion der Ziellücken im Bereich der natürlichen Ressourcen herbeizuführen.

Bezüglich Effizienz bestehen noch in verschiedener Hinsicht Verbesserungspotenziale. Insbesondere sind die heutigen Direktzahlungen zu wenig konsequent auf die Ziele ausgerichtet, was verschiedene Fehlanreize verursacht. So entsteht aufgrund der Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere (RGVE-Beiträge) und der Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen (TEP-Beiträge) bis zu einem gewissen Mass ein Anreiz zur Ausdehnung der Tierhaltung. Das führt zu einer Intensivierung mit den damit verbundenen negativen Auswirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen. Gleichzeitig konkurrenzieren die RGVE- und TEP-Beiträge in unerwünschter Masse die ackerbauliche Nutzung, die bezüglich Versorgungssicherheit von zentraler Bedeutung ist. Ein weiterer Fehlanreiz besteht darin, dass heute alle Direktzahlungen an die leistungsbezogenen Kriterien Fläche und Tierzahl gebunden sind, obwohl ein Teil der heutigen Zahlungen nicht die Leistungserbringung, sondern die Sicherstellung einer sozialverträglichen Entwicklung bezweckt. Das führt zu Rentenbildung und hemmt die Strukturentwicklung.

Im heutigen Direktzahlungssystem wird neben den verschiedenen Einzelmassnahmen auch der über den ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) hinausgehende biologische Landbau als gesamtbetriebliches Bewirtschaftungssystem mit Beiträgen gefördert. Obwohl die Umweltwirkung der Beiträge für den biologischen Landbau feststeht, ist davon auszugehen, dass dieselbe Wirkung über zielgerichtete Einzelmassnahmen effizienter erreicht werden kann. Die Anforderung im ÖLN, einen Mindestanteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) als ökologische Ausgleichsfläche zu bewirtschaften, ist hinsichtlich ihrer Effizienz ebenfalls kritisch zu beurteilen. Die unterschiedlichen Kostenstrukturen und das ungleiche Potenzial zur Bereitstellung von Biodiversität der landwirtschaftlichen Betriebe werden damit nicht berücksichtigt.

Die Transaktionskosten des aktuellen Direktzahlungssystems sind vergleichsweise tief. Dies ist eine der Hauptstärken des heutigen Systems. Wesentlich tragen der gut organisierte Vollzug durch Bund und Kantone sowie der hohe Anteil an allgemeinen Direktzahlungen dazu bei. Die Transaktionskosten müssen aber auch vor dem Hintergrund allfälliger Zielverfehlungskosten beurteilt werden.

Einige der heutigen Direktzahlungsinstrumente sind in Bezug auf ihre Green-Box-Kompatibilität im Rahmen der WTO als kritisch zu beurteilen. Dies gilt in erster Linie für die tierbezogenen Beiträge (RGVE- und TEP-Beiträge), in geringerem Masse auch für den Zusatzbeitrag für die offene Ackerfläche sowie die Tierwohlbeiträge.

Die Analyse zeigt, dass eine Weiterentwicklung des heutigen Direktzahlungssystems notwendig ist.

## Konzept für ein weiterentwickeltes Direktzahlungssystem

Kernelement der Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems ist die Verbesserung der Zielausrichtung der einzelnen Instrumente. Insbesondere soll gegenüber heute klarer unterschieden werden, welche Instrumente die Förderung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen und welche die Sicherstellung einer sozialverträglichen Entwicklung bezwecken. Basierend auf der bisherigen Analyse ergibt sich folgendes Konzept:

Mit Kulturlandschaftsbeiträgen wird die Offenhaltung der Kulturlandschaft angestrebt. Die Offenhaltung wird erreicht, indem die land- und alpwirtschaftlichen Flächen flächendeckend bewirtschaftet werden. Sie dient als Basis für die Erbringung der übrigen gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Die Höhe der Beiträge ist so zu bemessen, dass eine extensive Bewirtschaftung möglich ist. Die Beiträge werden aufgrund der natürlichen Erschwernisse nach Zonen und Hangneigung differenziert.

Mit Versorgungssicherheitsbeiträgen soll die Produktionskapazität für den Fall von Versorgungsengpässen aufrechterhalten bleiben. Die Erhaltung der Produktionskapazität (Kapital, Know-how) wird erreicht, indem die natürlichen Ressourcen optimal genutzt und in heutigem Ausmass Kalorien produziert werden. Diese Zielsetzung würde mit den Kulturlandschaftsbeiträgen allein noch nicht erreicht. Mit den Beiträgen wird eine landwirtschaftliche Produktion gefördert, die über eine rein extensive Bewirtschaftung hinausgeht. Dazu müssen Mindestanforderungen sowohl für die ackerbauliche Nutzung als auch für die Grünlandnutzung festgelegt werden. Weiter gleichen Versorgungssicherheitsbeiträge produktionsbedingte Erschwernisse und komparative Kostennachteile der ackerbaulichen Produktion aus und tragen zur Erhaltung von strategisch wichtigen Kulturen bei.

Die Biodiversitätsbeiträge bezwecken die Erhaltung und Förderung der Biodiversität. Der Anreiz qualitativ wertvolle Flächen als Biodiversitätsförderflächen (heute ökologische Ausgleichsflächen) zu bewirtschaften soll erhöht werden, so dass die entsprechenden Ziele mit diesen freiwilligen Beiträgen erreicht werden können und die Anforderung, im ÖLN pro Betrieb einen Mindestanteil an Biodiversitätsförderflächen auszuscheiden, schrittweise aufgehoben werden kann. Zudem werden einmalige Aufwertungsmassnahmen und auf spezifische Zielarten ausgerichtete Artenförderungsprogramme unterstützt. Zur Erhaltung der funktionalen Biodiversität auf der Produktionsfläche soll der Verzicht auf den Einsatz von gewissen Pflanzenschutzmitteln oder Mineraldüngern gefördert werden. Biodiversitätsbeiträge werden auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche und neu auch im Sömmerungsgebiet entrichtet. Die Umsetzung der nationalen Inventare auf diesen Flächen wird künftig zusammen mit dem Vollzug der Biodiversitätsbeiträge erfolgen.

Landschaftsqualitätsbeiträge tragen zur Erhaltung, Förderung und Weiterentwicklung vielfältiger Kulturlandschaften mit ihren spezifischen regionalen Eigenheiten bei (z.B. Waldweiden). Landschaftsziele werden auf regionaler Ebene durch Trägerschaften in einem partizipativen und sektorübergreifenden Prozess festgelegt. Die Bewirtschafteter schliessen mit der Trägerschaft Bewirtschaftungsvereinbarungen ab; diese werden vom Bund geprüft und bewilligt. Der Bund richtet einen Einheitsbeitrag an die Trägerschaft aus, welche die leistungsbezogene Verteilung im Projekt selber vornimmt.

Mit Tierwohlbeiträgen wird eine möglichst hohe Beteiligung an Programmen zur Förderung besonders tierfreundlicher Produktionsformen angestrebt. Die bewährten Programme besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme (BTS) und regelmässiger Auslauf im Freien (RAUS) sollen weitergeführt werden. Die Beitragshöhe richtet sich nach den einmaligen und permanenten Mehrkosten der besonders tierfreundlichen Haltungssysteme, wobei die am Markt erzielbaren Mehrerlöse berücksichtigt werden.

Mit diesen fünf permanenten Direktzahlungsinstrumenten wird die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen durch die Landwirtschaft gefördert und langfristig sichergestellt.

Mit Anpassungsbeiträgen soll eine sozialverträgliche Entwicklung gewährleistet werden. Sie bemessen sich nach der Differenz zwischen den Direktzahlungen, die ein Betrieb vor und jenen, die er nach der Umsetzung der Reform erhält. Die Beiträge sind vollständig von der Produktion entkoppelt und werden personen gebunden ausgerichtet. Sie sind befristet und sollen in sozialverträglichem Rhythmus abgebaut werden. Mit der klaren Trennung zwischen Instrumenten zur Leistungsförderung und zur Sicherstellung einer sozialverträglichen Entwicklung können die strukturhemmenden Fehlanreize der heutigen Direktzahlungen stark reduziert werden.

Damit die natürlichen Ressourcen nachhaltig genutzt werden, ist der ökologische Leistungsnachweis weiterhin Voraussetzung für die Ausrichtung von Direktzahlungen. Daneben sollen die freiwilligen, regionalen Projekte zur Vermeidung von negativen Externalitäten und Steigerung der Ressourceneffizienz nach Art. 62a Gewässerschutzgesetz und Art 77a und 77b Landwirtschaftsgesetz weitergeführt werden. Als zentrales Element zur Reduktion bzw. Schliessung der bestehenden Ziellücken im Umweltbereich werden befristete Ressourceneffizienzbeiträge eingeführt. Damit soll die breitflächige Einführung von bewährten ressourcenschonenden Techniken gefördert werden. Die Umweltwirkung muss über die Dauer der Beitragszahlung hinaus erhalten bleiben. Eine Möglichkeit dazu besteht darin, die Anwendung der entsprechenden Technik als gute landwirtschaftliche Praxis nach Ablauf der Förderung im ÖLN zu verankern.

Der Erhaltung von fruchtbarem Kulturboden in quantitativer und qualitativer Hinsicht kommt eine zentrale Bedeutung zu. Landwirtschaftlich genutzte Flächen, die in der Bauzone liegen, sollen von den Direktzahlungen ausgeschlossen werden. Zudem wird geprüft, ob der Bund diejenigen Kantone oder Gemeinden, die viel Kulturboden (namentlich Fruchtfolgeflächen) einzonieren bzw. versiegeln, zur Mitfinanzierung der Direktzahlungen verpflichten soll. Weiter soll der quantitative Bodenschutz in das Konzept der Landschaftsqualitätsbeiträge verpflichtend eingebunden werden.

Die dezentrale Besiedlung wird indirekt über die Ausrichtung der vorgeschlagenen Direktzahlungsbeiträge gefördert. Von besonderer Bedeutung sind diesbezüglich die Kulturlandschafts- und Versorgungssicherheitsbeiträge, die je eine Komponente für den Ausgleich von natürlichen Erschwernissen enthalten. Eine spezifische Unterstützung soll nicht über Direktzahlungen, sondern über Strukturverbesserungsmassnahmen erfolgen, da letzere besser geeignet sind, lokale Initiativen zur Erhöhung der Wertschöpfung zu fördern. Legen die Kantone für besiedlungsgefährdete Gebiete Ziele fest, kann der Bund einen höheren Beitrag an gemeinschaftliche Massnahmen leisten.



Die sozialen und strukturellen Eintretens- und Begrenzungskriterien sollen spezifischer auf die Ziele ausgerichtet und vereinfacht werden. Bei der Anwendung der Kriterien soll klar differenziert werden zwischen den leistungsbezogenen Direktzahlungen, die auf die Förderung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen ausgerichtet sind, und den Anpassungsbeiträgen, mit denen eine sozialverträgliche Entwicklung sichergestellt wird.

### **Wertung und weiteres Vorgehen**

Die Einführung des heutigen Direktzahlungssystem hat die Trennung der Preis- und Einkommenspolitik ermöglicht und zu namhaften Verbesserungen im Umweltbereich geführt. Aufgrund von verschiedenen Faktoren wie den veränderten Rahmenbedingungen, der Notwendigkeit einer verbesserten Zielausrichtung und den Erkenntnissen aus der Evaluation des heutigen Direktzahlungssystem ist der Bundesrat der Auffassung, dass dieses im Rahmen einer nächsten agrarpolitischen Reformetappe weiterzuentwickeln sei. Er schlägt mit dem Bericht ein sachlogisches und kohärentes Direktzahlungssystem vor, mit dem die Erbringung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen durch die Landwirtschaft wirksam und effizient gefördert werden kann. Das vorgeschlagene System ist mit den internationalen Verpflichtungen vereinbar, liegt in der Stossrichtung der Arbeiten zur Weiterentwicklung der gemeinsamen Agrarpolitik der EU und ist kohärent zu den Zielen und Leitlinien der Bundespolitik.

Die Höhe der Gesamtstützung der Landwirtschaft (Grenzschutz, Direktzahlungen etc.) und die Verteilung auf die einzelnen Direktzahlungsinstrumente hängen stark von der Entwicklung der Rahmenbedingungen ab, insbesondere von den Preisentwicklungen aufgrund der aussenhandelspolitischen Szenarien. Aus heutiger Sicht ist davon auszugehen, dass die vom Bundesrat im Rahmen der Aufgabenüberprüfung beschlossene Zielvorgabe für das Ausgabenwachstum im Bereich der Landwirtschaft von jährlich 0,1 Prozent im Zeitraum 2008-2015 ausreichend ist. Mit den Effizienzsteigerungen aufgrund der Weiterentwicklung der Direktzahlungen lassen sich die agrarpolitischen Ziele trotz sinkender Gesamtstützung besser erreichen als bisher.

Die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Direktzahlungsinstrumente kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht festgelegt werden, weil bezüglich der künftigen Preisentwicklungen noch grosse Unsicherheiten bestehen. Die konkrete Ausgestaltung der Instrumente sowie die Höhe der Direktzahlungen und die Mittelverteilung beabsichtigt der Bundesrat im Rahmen der nächsten Reformetappe zusammen mit den aussenhandelspolitischen Verhandlungsergebnissen und/oder einem Bundesbeschluss über die Zahlungsrahmen für die Jahre 2014 bis 2017 in einer entsprechenden Botschaft vorzulegen.

## PLANKL U.A.: QUANTIFIZIERUNG „GESELLSCHAFTLICH GEWÜNSCHTER, NICHT MARKTGÄNGIGER LEISTUNGEN“ DER LANDWIRTSCHAFT

### ZUSAMMENFASSUNG

---

#### Einleitung

1. Im Zuge der Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2013 wird auch über die nicht marktgängigen gesellschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft oder die Bereitstellung öffentlicher Güter durch die Landwirtschaft diskutiert. In diesem Zusammenhang wurde die vorliegende Studie für das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) erstellt. Die Studie gliedert sich in drei Bereiche:
  - a. Auswertung von Studien, die sich mit der Quantifizierung und Monetarisierung gesellschaftlich gewünschter, nicht marktgängiger Leistungen der Landwirtschaft befassen,
  - b. Ermittlung von Kosten für die Offenhaltung der Landschaft,
  - c. Abschätzung der durch Umweltregulierungen verursachten Kosten für deutsche die Landwirtschaft, insbesondere Ackerbaubetriebe.

#### Quantifizierung und Monetarisierung gesellschaftlich gewünschter, nicht marktgängiger Leistungen der Landwirtschaft

2. Gesellschaftlich gewünschte, nicht marktgängige Leistungen der Landwirtschaft fallen bei der Produktion „klassischer“ landwirtschaftlicher Güter oftmals als Koppelprodukte an. Wenn für diese wegen mangelnder Ausschließbarkeit vom Konsum oder Nichtrivalität im Konsum keine oder nicht hinreichend funktionierende Märkte bestehen, stellen sie öffentliche Güter dar. Wird diesen von der Gesellschaft ein positiver Wert beigemessen, sind sie knapp und stellen damit gesellschaftlich gewünschte, nicht marktgängige Leistungen dar. Nicht immer stellen diese ein Koppelprodukt dar.
3. Eine genaue Abgrenzung gesellschaftlich gewünschter, nicht marktgängiger Leistungen kann nur in Verbindung mit einem klar definierten Referenzsystem erfolgen. Von der Verteilung der Verfügungsrechte in der Ausgangssituation hängt es ab, was als „Leistung“ und was als „Unleistung“ anzusehen ist. In welchem Ausmaß eine Leistung marktgängig ist, hängt nicht nur von den Eigenschaften des Produktes ab, sondern auch von den institutionellen Rahmenbedingungen.
4. Es gibt eine Vielzahl quantitativer Untersuchungen zur Bewertung und Monetarisierung nicht marktgängiger Leistungen, die die Landwirtschaft erbringt oder erbringen könnte. Diese Untersuchungen beziehen sich zumeist auf ganz bestimmte einzelne Leistungen (meist aus den Bereichen Naturschutz/Landschaftspflege/Kulturlandschaft) in ganz bestimmten Regionen.

5. Die ca. 80 ausgewerteten Studien zeigen, dass es für die untersuchten Leistungen eine Zahlungsbereitschaft in der Bevölkerung gibt. Je nach Studie und Leistung sowie nach befragten Bevölkerungsgruppen nannten bei Ausblendung von Extremergebnissen rund 50 % bis 90 % der Befragten eine generelle Zahlungsbereitschaft. In den Studien konnten für die generelle und die konkrete Zahlungsbereitschaft unterschiedliche sozioökonomische, soziodemografische und ökologische Bestimmungsfaktoren nachgewiesen werden. Das Einkommen stellt eine wichtige Einflussgröße dar.
6. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Ausprägung dieser Erklärungsfaktoren und die Präferenzen für die untersuchten öffentlichen Güter in Deutschland räumlich homogen verteilt sind bzw. dass die jeweilige Untersuchungsregion in dieser Hinsicht repräsentativ für Deutschland ist. Die Untersuchungsräume wurden nicht gezielt ausgewählt, um die Ergebnisse auf Deutschland hochzurechnen. Es liegen keine Studien vor, die für Deutschland insgesamt die von der Landwirtschaft erbrachten nicht marktgängigen Leistungen abschätzen. Eine einfache Hochrechnung der Ergebnisse aus kleinräumigen Studien ist nicht sinnvoll.
7. Würde man beispielsweise die von BORRESCH et al. (2005) in einer bestimmten Region unter bestimmten Bedingungen ermittelte durchschnittliche Zahlungsbereitschaft der Befragten (47 €/Haushalt und Jahr) für eine kleinparzellierte landwirtschaftliche Landnutzung im Vergleich zu einer reinen Waldlandschaft einfach mit der Gesamtzahl der privaten Haushalte in Deutschland (2006: 39,8 Mio.) multiplizieren, ergäbe sich ein Wert von 1,9 Mrd. €/Jahr. Würde man diesen Wert dann auf die landwirtschaftlich genutzte Fläche in Deutschland (2007: 17,0 Mio. ha) umlegen, entspräche dies 110 €/ha und Jahr. Würde man die von HENSELEIT und HOLM-MÜLLER (2006) in einer bestimmten Region (Stadt Bonn und Rhein-Sieg-Kreis und Euskirchen) unter bestimmten Bedingungen ermittelte durchschnittliche Zahlungsbereitschaft (21 €/Befragtem und Jahr unter Ausschluss von extrem hohen Werten) für den Erhalt artenreicher Wiesen mit der Anzahl der privaten Haushalte in Deutschland multiplizieren, erhielte man für Deutschland einen Wert von 0,8 Mrd. €/Jahr bzw. 49 €/ha und Jahr. Eine solche Vorgehensweise würde jedoch nicht zu wissenschaftlich belastbaren Ergebnissen führen.

### **Kosten der Offenhaltung der Landschaft**

8. Die Frage der Offenhaltung von Landschaft ist kein neues Thema. Es liegen umfangreiche Erkenntnisse vor über die Verschiedenartigkeit von Sukzessionsabläufen auf Grünlandflächen und über das Verhalten von Pflanzenbeständen nach langjährigen, extensiv gehaltenen Pflegemaßnahmen wie Mulchen, Mähen, kontrolliertes Brennen und Beweiden in unterschiedlichen Intervallen. Aus diesen Erkenntnissen lässt sich ableiten, wie eine effektive und kostengünstige Landschaftspflege durchgeführt werden kann. Dabei ist zu unterscheiden, ob man
  - entweder mit dem geringsten Aufwand nur das Landschaftsbild erhalten oder
  - aus landschaftsästhetischen Gründen gestalten oder

- mit weiter deutlich steigendem Aufwand einen Biotop- und Artenschutz betreiben will.
9. Nach SCHREIBER et al. (2000) ist die Offenhaltung der Kulturlandschaft und Erhaltung des Landschaftsbildes mit relativ geringem Aufwand an Pflegemaßnahmen möglich. Bei fehlendem Gehölzaufkommen braucht unter Umständen jahrelang überhaupt nichts getan zu werden, sonst sind Mulchschnitte jedes 2. bis 4. Jahr ausreichend. Sollen dagegen Biotope erhalten oder seltene oder gefährdeter Arten geschützt werden, so ist ein deutlich höherer Aufwand notwendig: Nach SCHREIBER (2007) hat sich ein bis zwei Mal jährliches Mulchen für den gesamten süddeutschen Raum als eine sehr erfolgreiche Maßnahme zur Erhaltung und Verbesserung hinsichtlich des Artenspektrums früherer Extensiv-Wiesen und der Verhinderung des Gehölzwuchses herausgestellt.
  10. Basierend auf Daten des KTBL für 2005 und bei Annahme einer Kostensteigerung um 15 % von 2005 bis 2009 betragen die Kosten für das Mulchen etwa 50 bis 320 €/ha. Auf „armen“ Standorten entsteht in der Regel nur ein geringer Aufwuchs. Auf diesen Flächen reicht es, alle zwei bis drei Jahre zu mulchen, um das Land offen zu halten. Würde nur alle 3 Jahre gemulcht werden, so entstünden Kosten in Höhe von 17 bis 107 €/ha und Jahr.
  11. Aus betriebswirtschaftlicher Perspektive wären unter Umständen als zusätzliche Kosten der Offenhaltung darüber hinaus die anteiligen bodenabhängigen Kosten wie z.B. Grundsteuer etc. anzusetzen, sofern diese bei einer „Verwilderung“ der Fläche eingespart würden. Dieser Kostenblock wäre auf weniger als 50 € je ha zu veranschlagen, was das grundsätzliche Ergebnis der Recherche zu den Kosten der Offenhaltung nur marginal beeinflusst: Die Offenhaltung lässt sich für weniger als 100 € je ha realisieren. Bei einer Verfolgung von Naturschutzziele können die Kosten jedoch auf über 300 €/ha anwachsen.

### **Durch Umweltregulierungen verursachte Kosten für deutsche Ackerbaubetriebe**

12. Aus jüngerer Zeit liegen zu diesem Thema zwei Studien vor. HIRSCHFELD (2006) simuliert mit einem Betriebsgruppenmodell hypothetische Situationen ohne Umwelt- und Tierschutzgesetzgebung und stellt diese dem Referenzszenario (Ist-Situation 2004) gegenüber. Er analysiert, wie sich die Düngeverordnung, die Verteuerung der Pflanzenschutzmittel durch Zulassungsaufgaben, die Tierschutznutztierhaltungsverordnung für Kälber, Schweine, Legehennen sowie Vereinbarungen für Mastgeflügel sowie Agrarumweltprogramme und Investitionsförderung auf den Gesamtdeckungsbeitrag auswirken. Aus den untersuchten Maßnahmen resultiert eine Verminderung des Gesamtdeckungsbeitrages um 2,8 %. In seiner Studie kommt Hirschfeld zu dem Schluss, dass die „durch die Umwelt- und Tierschutzpolitik verursachte Erhöhung der Produktionskosten im Verhältnis zu anderen Determinanten der internationalen Wettbewerbsfähigkeit in Deutschland kaum in Gewicht fällt.

13. GROTE, DEBLITZ und STEGMANN (2002) ermitteln die Kostenrelevanz von Umweltstandards für die Produktion und Verarbeitung von Getreide, Ölsaaten und Hähnchenfleisch in Brasilien, Indonesien und Deutschland. Bei der Getreide- und der Ölsaatenproduktion schlagen in Deutschland die Standards für den Pflanzenschutzmitteleinsatz stärker zu Buche als die Auflagen der Düngeverordnung und die baulichen Anforderungen für Waschplatz und Ölabscheider. In der abschließenden Bewertung kommen die Verfasser ebenfalls zu dem Schluss, dass die maßgeblichen Gründe für die Verteuerung der Produktion in Deutschland in den höheren Kosten für Arbeit, Boden, Gebäude, Maschinen sowie Einrichtungen liegen. Die höheren Umweltstandards sind dagegen nicht entscheidend.
14. International vergleichende Analysen des Netzwerks agri benchmark zeigen, dass mitteleuropäische Betriebe sowohl im Ackerbau als auch in der Rindfleischherzeugung wesentliche höhere Kosten je Hektar aufweisen als Betriebe an vielen außereuropäischen Standorten. Die Differenzen erreichen Größenordnungen von 500 bis 1.000 €/ha, in der intensiven Rindermast liegen sie sogar noch höher. Diese Unterschiede sind jedoch nicht als Kostennachteil der EU-Landwirtschaft zu interpretieren, sondern bringen in erster Linie die höhere Intensität der EU-Produktionssysteme zum Ausdruck, die wiederum auf günstige klimatische Bedingungen zurückzuführen ist (reichliche Niederschläge, lange Vegetationsperiode). Weitere wichtige Gründe für die höheren Kosten je Hektar sind erhöhte Lohnsätze und erhöhte Pachtpreise, die ebenfalls nicht mit Umweltauflagen in Verbindung zu bringen sind.
15. In der vorliegenden Studie werden die durch Umweltregulierungen im deutschen Ackerbau verursachten Kosten und Erlöseinbußen anhand eines Fallbeispiels (ein typischer ostdeutscher Ackerbaubetrieb) analysiert. Als Referenzsituation werden die Bedingungen eines westlich geführten Ackerbaubetriebs in der Ukraine unterstellt. Die nachfolgenden Ergebnisse sind nicht repräsentativ für alle deutschen Ackerbaubetriebe, und sie können auch keineswegs gen
16. Die Einschränkungen bei der Ausbringung und Anwendung von Pflanzenschutzmitteln sowie Auflagen im Rahmen von Cross Compliance spielen im Vergleich zu einem ukrainischen Ackerbaubetrieb eine gewisse Rolle. Bezogen auf die Tonne Weizen beträgt der dadurch verursachte Kostennachteil ca. 0,92 €, in der Rapsproduktion fällt dieser Unterschied mit 3,35 € etwas stärker aus. Pro Hektar belaufen sich die zusätzlichen Kosten auf ungefähr 8 € im Weizen und 9 € im Raps.
17. Die Errichtung von EU-konformen Lagerräumen für Pflanzenschutzmittel sowie für Diesel verursacht Investitionen in der Größenordnung von 15.000 € bzw. 30.000 €. Bei einer üblichen Abschreibungsfrist sowie der Flächenausstattung des Betriebes entspricht dies jährlichen Kosten von insgesamt ca. 2,60 €/ha, die kaum ins Gewicht fallen.
18. Die Beschränkungen bei der Ausbringung von Düngemitteln erweisen sich im Vergleich zu den vorstehend genannten Kapitalkosten als etwas kostenwirksamer. Die dadurch verursachten Mindererlöse belaufen sich bei Erzeuger-

preisen von 150 bzw. 300 €/t auf ca. 8 bzw. 7 €/ha im Weizen bzw. Raps.

19. Die naturschutzrechtlichen Restriktionen hinsichtlich der Umnutzung von landwirtschaftlichen Flächen und hinsichtlich der Beseitigung von Landschaftselementen sowie Regulierungen, die das Humusmanagement betreffen, haben in dem Fallbeispiel keine wirtschaftlich messbaren Effekte. In anderen Regionen kann sich der Umstand, dass in Deutschland nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten zur Restrukturierung der Feldstrukturen und zur Beseitigung Gehölzen oder Gräben bestehen, aber durchaus als bedeutsamer Wettbewerbsnachteil erweisen. Eine Quantifizierung dieses Nachteils ist allerdings äußerst schwierig, da dieser sehr stark von den Standortbedingungen des Einzelfalls abhängt.
20. Gemessen an den Vollkosten für die Produktion von Weizen von rund 1.200 €/ha bzw. 140 €/t oder im Fall von Raps 1.100 €/ha bzw. 375 €/t sind die in dem analysierten Fallbeispiel ermittelten betriebswirtschaftlichen Gesamtkosten von Umweltregulierungen eine eher marginale Größe. Ihr Anteil beläuft sich auf 1,6 % bei Weizen und 1,7 % für Raps. Diese Zusatzkosten betragen pro Hektar in der Größenordnung von 19 €/ha.
21. Es ist darauf hinzuweisen, dass die durch Umweltregulierungen verursachten Zusatzkosten im Ackerbau auf funktionierenden Bodenmärkten zumindest mittel- bis langfristig auf die Grundeigentümer überwälzt werden, d. h., es sind c. p. im Vergleich zu Standorten ohne derartige Beschränkungen der Bodennutzung sinkende Pachten zu erwarten.. Ferner können – insbesondere im Bereich der direkt für die menschliche Ernährung bestimmten Produkte – die hohen europäischen Umweltstandards einen Wettbewerbsvorteil dieser Produkte auf der Absatzseite darstellen, der sich dann in höheren Preisen niederschlägt.