



Toekomst directe GLB-betalingen: strengere voorwaarden, minder geld

Huib Silvis en Martien Voskuilen

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) van de Europese Unie (EU) moet meer gaan bijdragen aan het bereiken van maatschappelijke doelen. Het is duidelijk dat de directe betalingen in Nederland de komende jaren onder druk staan door afname van het GLB-budget, een grotere overheveling van het budget naar de tweede pijler, en strengere voorwaarden voor het ontvangen van betalingen uit de eerste pijler. Toch blijven de directe betalingen voorlopig een belangrijke factor voor de inkomensvorming van de grondgebonden landbouw.

Gemeenschappelijk landbouwbeleid tot in 2020

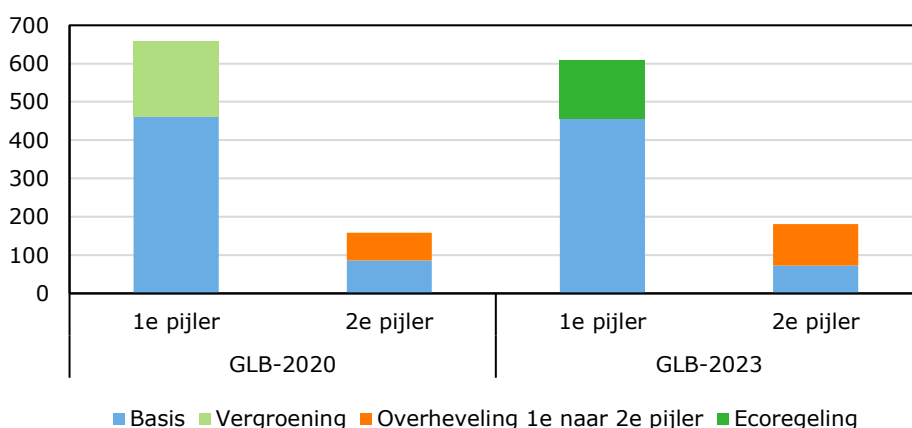
Twee financiële pijlers

Onder de 1e pijler van het GLB vallen het markt- en prijsbeleid en de inkomensondersteuning. Uitgangspunt van het beleid is een gemeenschappelijke markt zonder handelsbelemmeringen aan de binnengrenzen. Voor deze markt werd aanvankelijk een markt- en prijsbeleid gevoerd om ervoor te zorgen dat de prijzen af boerderij van een aantal basisproducten (waaronder granen, suiker, rundvlees, melk) ondersteund werden en niet te veel schommelden. De klassieke prijs-ondersteunende maatregelen, zoals importbelemmeringen, interventieaankopen en exportsubsidies, zijn sterk beperkt, mede door afspraken over liberalisering van de internationale agrarische handel in WTO-verband. In samenhang daarmee is het inkomensondersteunende markt- en prijsbeleid geleidelijk vervangen door rechtstreekse inkomensondersteuning. De uitgaven van deze pijler komen voor rekening van het Europees Landbouw Garantie Fonds (ELGF).

Onder de 2e pijler vallen de plattelandsontwikkelingsprogramma's van de lidstaten. De programma's bieden ruimte voor de lidstaten om – binnen de Europese kaders – een eigen invulling te geven aan het plattelandsbeleid. Daar staat tegenover dat de EU alleen subsidies uitkeert als de lidstaat daar ook zelf geld tegenover zet voor het platteland (cofinanciering). De EU vergoedt maximaal 50% van de kosten van de maatregelen voor plattelandsontwikkeling. De EU-uitgaven komen voor rekening van het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO).

Nederlands GLB-budget ruim 800 mln. euro per jaar

In de periode 2014-2020 was jaarlijks ruim 800 mln. euro aan GLB-budget beschikbaar voor Nederland. In 2020 ging het om een bedrag van 818 mln. euro (figuur 1), waarvan 732 mln. uit de 1e pijler (ELGF) en 86 mln. euro uit de 2e pijler (ELFPO). Van de 1e pijler is 73 mln. euro (10%) overgeheveld naar de 2e pijler. Van de resterende 659 mln. euro in de 1e pijler is 461 mln. euro (70%) bestemd voor de basisbetaling (inclusief budget voor enkele specifieke doelen, zoals steun voor jonge landbouwers) en 198 mln. euro (30%) voor vergroening. Samen met de betaling voor jonge landbouwers, zijn dit drie verplichte betalingen. Het budget voor de 2e pijler inclusief overheveling komt in 2020 uit op 159 mln. euro, waarvan bijna de helft (77 mln. euro) voor het agrarisch natuur- en landschapsbeheer.



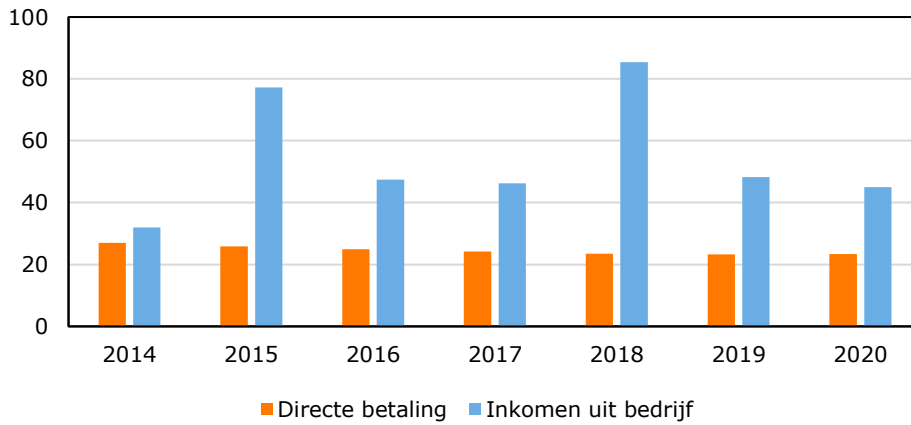
Figuur 1 GLB-budget (mln. euro) Nederland, 2020 en 2023

Bron: Baayen et al. (2021) en LNV (2021a); *Bewerking Wageningen Economic Research*.

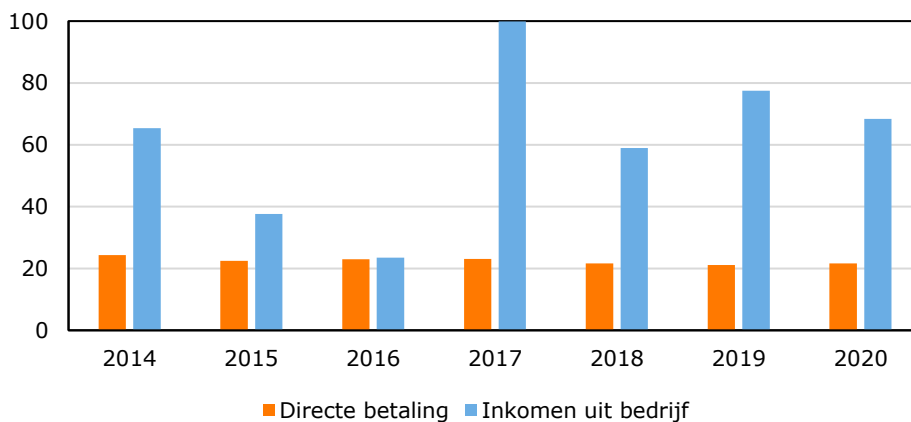
De directe betalingen – de betalingen uit de 1e pijler na overheveling – vormen de hoofdmoot van het GLB-budget. Boeren ontvangen deze betalingen als aanvulling op hun agrarische opbrengsten. In Nederland heeft de ondersteuning voor het grootste deel de vorm van een vast basisbedrag per hectare, voor 2020 vastgesteld op 260 euro per hectare met betalingsrecht en een aanvullende vergroeningspremie van 112 euro per hectare. Voor het ontvangen van de directe betalingen moet aan diverse voorwaarden worden voldaan. Deze hebben te maken met milieu, gezondheid en dierenwelzijn en omvatten richtlijnen voor een goede landbouw- en milieuconditie (GLMC). De vergroening heeft betrekking op normen voor gewasdiversificatie, blijvend grasland en ecologische aandachtsgebieden.

Directe betalingen als stabiele en belangrijke inkomenscomponent

De directe betalingen zijn voor de grondgebonden agrarische bedrijven een stabiele en belangrijke bron van inkomen. Het inkomen uit bedrijf – het inkomen uit de landbouwproductie inclusief directe betalingen – wisselt daarentegen sterk op de akkerbouw- en melkveebedrijven (figuur 2 en figuur 3). In de periode 2014-2020 bedroeg het gemiddelde inkomen uit bedrijf op de akkerbouwbedrijven 55.000 euro per bedrijf per jaar, waarvan 25.000 euro (45%) afkomstig van directe betalingen. Voor de melkveebedrijven was dat respectievelijk 62.000 euro en 23.000 euro per bedrijf (37%).



Figuur 2 Directe betalingen en inkomen uit bedrijf (1.000 euro per bedrijf) akkerbouwbedrijven, 2014-2020
Bron: Wageningen Economic Research.



Figuur 3 Directe betalingen en inkomen uit bedrijf (1.000 euro per bedrijf) melkveebedrijven, 2014-2020
Bron: Wageningen Economic Research.

Gemeenschappelijk landbouwbeleid 2021-2027

Nieuw GLB pas in 2023 van start

In juni van dit jaar hebben de Europese Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie een politiek akkoord bereikt over het GLB in de periode 2021–2027. Iedere lidstaat werkt het nieuwe landbouwbeleid uit in een Nationaal Strategisch Plan (NSP) voor de periode 2023-2027. Het startjaar 2023 is twee jaar later dan oorspronkelijk voorgenomen. In de overgangsjaren 2021 en 2022 wordt het bestaande stelsel voortgezet. De lidstaten sturen hun plan voor het einde van dit jaar ter beoordeling naar de Europese Commissie. In de loop van 2022 moet het plan definitief worden vastgesteld.

In dat NSP zetten de lidstaten uiteen hoe zij de negen beleidsdoelstellingen van het GLB willen realiseren. De lidstaten hebben meer vrijheid dan in het verleden om hun prioriteiten te bepalen. Daarbij moeten ze resultaten en prestaties voorop stellen in plaats van regels en handhaving. De negen beleidsdoelstellingen zijn:

- zorgen voor een eerlijk inkomen voor de boeren
- het concurrentievermogen vergroten
- het machtsverevenwicht in de voedselketen herstellen

-
- de klimaatveranderingen tegengaan
 - zorgen voor het milieu
 - landschap en de biodiversiteit versterken
 - de generatiewisseling bevorderen
 - het platteland vitaal houden
 - de kwaliteit van onze voeding en onze gezondheid beschermen.

Voorwaarden voor ontvangen van betalingen worden strenger

De minimumeisen voor de basisbetalingen worden strenger: de zogenaamde conditionaliteit wordt verhoogd. Hierbij gaat het om de normen voor een goede landbouw- en milieuconditie (GLMC) en ook om de huidige vergroeningseisen. Voor Nederland zijn in het bijzonder van belang GLMC 2 (bescherming wetlands en veengebieden), GLMC 4 (bufferstroken langs waterlopen), GLMC 8 (gewasrotatie) en GLMC 9 (minimumaandeel niet-productieve oppervlakte op bouwland).

De minister wil de normen voor de goede landbouw- en milieucondities uitwerken op het niveau van de EU-voorschriften, om de ecoregeling (zie hierna) en het agrarisch natuur- en landschapsbeheer aantrekkelijk te maken (LNV, 2021a). Om in aanmerking te komen voor de hectarepremie moeten agrariërs zich aan deze voorwaarden verbinden. Doen ze dat niet, komen ze ook niet in aanmerking voor de ecoregeling.

Ecoregeling in de plaats van vergroeningsbetalingen

De ecoregeling komt in de plaats van de vergroeningsbetalingen. Deze vrijwillige regeling houdt een betaling in voor maatregelen op het gebied van biodiversiteit, bodem, water, klimaat en landschap. Minimaal 25% van het budget in de 1e pijler, na aftrek van de overheveling naar de 2e pijler, is bestemd voor deze regeling. De betaling in Nederland zal mogelijk gaan plaatsvinden op basis van een puntensysteem voor de verschillende doelen voor het klimaat en de leefomgeving op drie niveaus: brons, zilver en goud.

Enkele andere onderdelen

- Maximaal 25% van het 1e pijlerbudget mag overgeheveld worden naar de 2e pijler, en aanvullend nog 15% voor leefomgeving en klimaatdoelen. Het is overigens ook toegestaan budget van de 2e naar de 1e pijler over te hevelen, maar dat is in Nederland niet aan de orde.
- 10% van het budget van de directe betalingen moet naar kleinere bedrijven. Lidstaten kunnen een deel van de betalingen hiervoor herverdelen, bijvoorbeeld door afroeping van betalingen boven de 60.000 euro per bedrijf.
- Minimaal 3% van het GLB-budget uit de 1e pijler moet ten goede komen aan jonge boeren tot 40 jaar. Dit kan in de vorm van inkomens-, investerings- of starterssteun. De minister wil diverse maatregelen nemen om jongeren aan te moedigen voor het agrarisch ondernemerschap te kiezen. Naast de *top-up* in de 1e pijler zal een deel van overgeheveld middelen naar de 2e pijler worden ingezet voor vestigingssteun. Voor jonge landbouwers die al bedrijfsvoering zijn, blijft de investeringssteun bestaan.
- De verplichte cofinanciering van middelen uit de 2e pijler wordt verhoogd: voor bepaalde bestedingen wordt de verhouding 43% EU en 57% nationaal (nu 50%-50%).

Toekomstige directe betalingen

Nederlands GLB-budget naar 790 mln. euro per jaar

In de periode 2021-2027 is jaarlijks 790 mln. euro aan GLB-budget beschikbaar voor Nederland, waarvan 717 mln. uit de 1e pijler (ELGF) en 73 mln. euro uit de 2e pijler (ELFPO). Nederland wil in 2023, het startjaar van het nieuwe GLB, 15% overhevelen van de 1e naar de 2e pijler, ofwel 108 mln. euro. Voor de ecoregeling is dan 152 mln. euro beschikbaar (LNV, 2021a). In 2023 resteert 457 mln. euro voor basisinkomenssteun (inclusief budget voor enkele specifieke doelen, zoals steun voor jonge landbouwers), wat overeenkomt met de huidige basisbetaling (figuur 1).

Overheveling groter

De minister wil de overheveling naar de 2e pijler in de volgende jaren (2024-2027) laten toenemen voor gebiedsgerichte maatregelen, en het budget voor de ecoregeling op peil houden (LNV, 2021a). Dat betekent dat het budget voor basisinkomenssteun geleidelijk zal afnemen. Verder zet de minister in op versterking en uitbreiding van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer.

Tegenprestaties hoger

Volgens de voortgangsrapportage van het NSP komt de basisinkomenssteun in 2023 uit op 240 euro per hectare subsidiabele landbouwgrond. Voor de ecoregeling worden de volgende vergoedingen voor de drie puntenniveaus genoemd: 124 euro voor brons, 154 euro voor zilver en 185 euro per hectare voor goud (LNV, 2021b). Omdat boeren hogere tegenprestaties voor deze vergoedingen moeten leveren, zullen deze betalingen minder aan het inkomen bijdragen dan de huidige vergroeningsbetalingen (Baayen et al., 2021).

Referenties

Baayen, R.P., P. Berkhout, J.J.L. Candel, A.M. van Doorn, A.Y. Eweg, J.H. Jager, A. Jellema, R.A. Jongeneel (2021). *Naar een doeltreffend en doelmatig Nationaal Strategisch Plan; Effectenanalyse van beleidsvarianten voor de Nederlandse invulling van het nieuwe GLB*. Wageningen, Wageningen Environmental Research, Rapport 3102

LNV (2021a). *Voortgang Nationaal Strategisch Plan in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid 2023-2027*. Brief aan de Tweede Kamer d.d. 24 september 2021

LNV (2021b). *Voortgang Nationaal Strategisch Plan in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid 2023-2027*. Bijlage 2 bij de brief aan de Tweede Kamer d.d. 24 september 2021

<https://www.toekomstglb.nl/>

Meer informatie

Dr.ir. H.J. Silvis, senior onderzoeker
T +31 (0)70 3358 168
E huib.silvis@wur.nl
www.wur.nl/economic-research

2021-133