

Landbouwsubsidies voor natuur en landschap: economische effecten op melkveehouderij

John Helming en Raymond Schrijver

Het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB), waarin jaarlijks een steunbedrag aan de Nederlandse landbouw wordt toegekend van rond 850 miljoen euro, staat ter discussie. Voor veel landen staat vast dat in het kader van de maatschappelijke redengeving voor steun de directe betalingen aan de landbouwers (de bedrijfstoelagen) opnieuw bekeken moeten worden. Inmiddels zijn de voorstellen van de Europese Commissie voor verdere hervorming van het GLB, de zogenaamde Health Check, bekend. Hierin is sprake van verdere korting op de inkomensstoelagen ten gunste van plattelandsontwikkeling en het behoud van kwantiteit en kwaliteit van collectieve goederen waarvoor marktwerking faalt (modulatie). Milieu, natuur en landschap zijn bij uitstek voorbeelden van dit soort 'goederen'. Extra inspanningen van boeren om deze collectieve goederen te behouden en versterken brengen extra kosten met zich mee. Deze extra kosten zouden vergoed kunnen worden door middel van verdere herverdeling van de huidige directe betalingen aan boeren.

Herverdeling van bedrijfstoelagen

De gevolgen van een herverdeling ten gunste van milieu, natuur en landschap zijn onderzocht voor het individuele melkveebedrijf, de melkproductie, het sectorinkomen van de Nederlandse melkveehouderij en het milieu op basis van enkele milieu-indicatoren. Het onderzoek gaat uit van veranderingen op de lange termijn; met verschillende scenario's wordt de eindsituatie in 2020 verkend. Zo laat het scenario waarin extra aandacht wordt besteed aan landschap zien dat er een herverdeling plaatsvindt van individuele bedrijfstoelagen naar de veenweidegebieden in het westen van het land. De resultaten zijn gebruikt in een rapport van het voormalige Milieu en Natuur Planbureau (MNP), dat nu behoort tot het Planbureau voor de Leefomgeving (Heiligenberg et al., 2007).

Verkenning beleidsopties en resultaten

Gebiedsgerichte betalingen voor natuur en milieu kunnen extra kwaliteit opleveren. Voor natuurbescherming zijn effectieve betalingen voor groene diensten mogelijk rond Natura 2000-gebieden en in weidevogelgebieden. Met maatregelen zoals het verhogen van de grondwaterstand kunnen verdrogingproblemen in meer dan de helft van de Natura 2000-gebieden worden opgelost. Voor het weidevogelbeheer kunnen zwaardere pakketten worden ingezet die, gecombineerd met de anti-verdrogingmaatregelen, meer kans maken om de dalende tendens van weidevogelpopulaties te stoppen. Ook het milieu gaat erop vooruit bij gebiedsgerichte betalingen en aanvullende maatregelen voor alle bedrijven. De totale ammoniakemissie door de Nederlandse veehouderijsector kan hierdoor met 10% dalen.

Positieve neveneffecten

De gevolgen van gebiedsgerichte betalingen voor landschap zijn lastig te kwantificeren. Er zijn duidelijk positieve effecten te verwachten van een bescherming van de kavelstructuren en het groene karakter van Nationale Landschappen. Het karakter van de internationaal belangrijke veenweidegebieden kan worden beschermd met een verhoging van de waterstanden in die gebieden. Dit draagt tevens bij aan de bestrijding van verdroging in natuurgebieden. Ook kan de maatregel goed gecombineerd worden met weidevogelbeheer.

Daarnaast zijn er ook neveneffecten op natuur en landschap van een gebiedsgerichte benadering. Een aantal van de gebiedsgerichte betalingen zal leiden tot verschuivingen in het grondgebruik. Het aandeel grasland neemt daarbij toe ten koste van snijmaïs. Invoering en verlaging van de 'flat-rate'-toeslagen (als gevolg van de herverdeling) voor boeren buiten de Nationale Landschappen kan daar indirect, door inkomensdaling en het verdwijnen van een groter aantal bedrijven, leiden tot een versnelde schaalvergroting.

Daling sectorinkomen

De huidige landbouwtoeslagen ondersteunen het sectorinkomen van de landbouw. Gebiedsgerichte betalingen doen dat niet langer, omdat tegenover de betalingen kosten staan in dezelfde orde van grootte. Daardoor zal het sectorinkomen in de melkveehouderij in 2020 bij toepassing van gebiedsgerichte maatregelen 6 à 7% lager zijn dan het berekende sectorinkomen voor dat jaar in het referentiescenario. Die daling is vooral een gevolg van een kleinere melkproductie. Gebiedsgerichte maatregelen hebben ook een invloed op het aantal melkveebedrijven. Dat aantal zal namelijk 6 à 7% sterker dalen dan in het referentiescenario.

Meer informatie:

Heiligenberg, H.A.R.M. van den, J. van Dam, A.G. Prins, M.A. Reudink, H. van Zeijts, *Opties voor Europese landbouwsubsidies*. MNP-publicatienummer 500136001/2007 Helming, J.F.M. en R.A.M. Schrijver. *Economische effecten van inzet van landbouwsubsidies voor milieu, natuur en landschap in Nederland Achtergrond bij MNP-rapport Opties voor Europese landbouwsubsidies*. www.wotnatuurenmilieu.wur.nl. Publicaties, Werkdocumenten.