



Opties voor Europese landbouwsubsidies

Milieu- en Natuurplanbureau

in samenwerking met

Landbouw-Economisch Instituut (LEI)

Colofon

Opties voor Europese landbouwsubsidies

© Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), Bilthoven, november 2007

MNP-publicatienummer 500136001/2007

Auteurs

H.A.R.M. van den Heiligenberg, J. van Dam, A.G. Prins, M.A. Reudink, H. van Zeijts

Bijdragen

P.M. van Egmond, J.M.J. Farjon, B. de Knecht, S.M. van der Sluis, M.P. van Veen, H. Westhoek (MNP), F.M. Brouwer, J.F.M. Helming, J.C.M. van Meijl, R.A.M. Schrijver (LEI)

Contact

harm.van.den.heiligenberg@mnp.nl

U kunt de publicatie downloaden van de website www.mnp.nl of opvragen via reports@mnp.nl onder vermelding van het MNP-publicatienummer.

Delen uit deze rapportage mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: 'Milieu- en Natuurplanbureau, de titel van de publicatie en het jaartal'.

Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) voorziet de Nederlandse regering van onafhankelijke evaluaties en verkenningen over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de invloed daarvan op mens, plant en dier. Het MNP vormt hiermee de brug tussen wetenschap en beleid.

Milieu- en Natuurplanbureau

Postbus 303

3720 AH Bilthoven

T: 030 274274 5

E: info@mnp.nl

www.mnp.nl

Abstract

Introducing targeted payments contribute to achievement societal targets

There are various options for focusing agricultural subsidies in the future on such societal targets as environmental, nature and landscape, and animal welfare. Targeted payments can solve water availability problems in more than half of the major nature areas, can protect internationally acclaimed landscapes in the Netherlands and make the countryside around cities and towns more accessible for recreation. Targeted subsidies are more effective for this purpose than a flat rate subsidy per hectare. However, this can cause a substantial drop in the incomes of many farmers, who will be most hard hit directly after the subsidies have been put into effect.

The question arising in this report is what societal targets should the European agricultural subsidies focus on in the future. What the most effective approach could be for a number of targets has also been investigated here.

The results of this investigation on how to set up the European agricultural subsidies in the future may be useful for the discussion both in society and in policy-making circles. Future subsidy targets will evolve from a European long-term vision, with attention for long-term policy challenges for both agriculture and the rural areas.

Key words: agriculture, subsidy, environment, nature, landscape, animal welfare, CAP

Voorwoord

De Europese Commissie heeft aangekondigd eind 2007 te willen starten met een discussie over een herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. De Europese landbouwsubsidies zijn hier een belangrijk onderdeel van. Wijzigingen in de subsidies kunnen aanzienlijke effecten hebben op de landbouw en het landelijk gebied. Dit vormde voor het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) aanleiding om hier een verkennend onderzoek naar te doen.

De analyse van opties voor Europese landbouwsubsidies vraagt om een multidisciplinaire aanpak. Voor dit onderzoek is met name samengewerkt met deskundigen van het Landbouw-Economisch Instituut van Wageningen Universiteit en Researchcentrum (WUR). Voor het uitwerken van opties en maatregelen is gebruik gemaakt van de suggesties van diverse natuur- en landschapsspecialisten van het MNP en WUR.

Het project is begeleid door enkele beleidsadviseurs van de ministeries van VROM en LNV. Vanuit VROM waren dit J.P.M. Klitsie, I. Neudecker en A.F. de Vries. Vanuit LNV waren J.G. Deelen, C.G.M. Gerritsen en G. Meester betrokken.

Ik wil de betrokkenen hartelijk bedanken voor hun bijdragen.

De directeur van het Milieu- en Natuurplanbureau,



Prof. ir. N.D. van Egmond

Inhoud

Samenvatting	7
1 Inleiding	11
2 Waarden en landbouwsubsidies	15
2.1 Maatschappelijke waarden van landbouw en landelijk gebied.....	15
2.2 Motieven voor overheidsingrijpen.....	19
2.3 Beleidsdoelen en landbouwsubsidies.....	21
2.4 Conclusie.....	27
3 Opties voor gerichte landbouwsubsidies	29
3.1 Inkomen voor boeren.....	29
3.2 Milieu en natuur.....	32
3.3 Landschap.....	39
3.4 Dierenwelzijn.....	46
3.5 Voedsel- en energiezekerheid.....	47
3.6 Conclusie.....	51
4 Algemene conclusies	53
Literatuur	55
Bijlage 1 Referentiescenario	57

Samenvatting

Landbouwsubsidies gericht inzetten draagt bij aan realisatie van maatschappelijke doelen

Er zijn diverse mogelijkheden om in de toekomst de Europese landbouwsubsidies gericht in te zetten op doelen die in de samenleving van belang worden gevonden. De subsidie kan in Nederland -deels gebiedsgericht- worden ingezet op maatschappelijke doelen zoals milieu, natuur, landschap en dierenwelzijn. Vooral direct na de invoering van gerichte subsidies kunnen de inkomens van veel landbouwbedrijven aanzienlijk dalen. In Zuid- en Oost-Europa kan de inkomenssteun worden voortgezet, hoewel dit mogelijk niet leidt tot de gewenste structuurverbetering. De subsidiedoelen moeten volgen uit een Europese langetermijnvisie, waarin de beleidsopgaven op langere termijn voor de landbouw en het landelijk gebied aan de orde kunnen komen.

Aanleiding

De Europese Commissie heeft voor 2008 een discussie aangekondigd over de aanpassing van het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), de zogenoemde health check. Hierbij komt ook de toekomst van de landbouwsubsidies aan bod. Eind 2007 zal de Commissie zijn voornemens bekend maken. Voor enkele landen waaronder Nederland staat vast dat de maatschappelijke legitimatie voor steun een belangrijk uitgangspunt zal zijn. In het regeerakkoord van februari 2007 staat dat het gewenst is dat de landbouwsubsidies op termijn sterker worden gekoppeld aan maatschappelijke waarden. In Nederland zullen eind 2007 de eerste discussies hierover plaatsvinden. Het Milieu- en Natuurplanbureau heeft in samenwerking met het Landbouw-Economisch Instituut (LEI) de volgende vragen onderzocht:

- op welke maatschappelijke doelen kunnen de Europese landbouwsubsidies in de toekomst worden gericht?
- hoe kunnen deze subsidies daarbij effectief worden ingezet?

De resultaten van dit onderzoek kunnen worden gebruikt voor een maatschappelijke en politieke discussie over de invulling van de Europese landbouwsubsidies in de toekomst.

Er zijn vele mogelijke doelen

De oorspronkelijke doelen van het Europese landbouwbeleid zijn 50 jaar geleden benoemd. Het beleid was bedoeld om de voedselzekerheid veilig te stellen en boeren van een redelijk inkomen te verzekeren. Deze doelen zijn in Nederland grotendeels bereikt. Later zijn o.a. milieu- en dierenwelzijnsvoorwaarden toegevoegd. De vraag is of de doelen verder bijgesteld moeten worden.

Er zijn vele maatschappelijke waarden waar de landbouw invloed op heeft. Welke doelen voor subsidiëring in aanmerking komen, is een politieke keuze. In het rapport worden vier criteria gegeven die bij deze keuze gebruikt kunnen worden:

1. er is een maatschappelijke waarde aanwezig. In het rapport worden negen doelen aangeduid die in Nederland volgens enquêtes belangrijk worden gevonden.
2. er is sprake van collectieve goederen, waarvoor de markt niet goed functioneert, en overheidsingrijpen is gelegitimeerd. Hierbij kan worden gedacht aan natuur en landschap.
3. er is een beleidstekort. In het rapport worden voor Nederland nog vele beleidsopgaven aangeduid voor bijvoorbeeld natuur, landschap en dierenwelzijn.
4. er is een effectieve mogelijkheid voor subsidiëring. Dit geldt voor de meeste doelen, maar bijvoorbeeld minder voor voedselveiligheid.

Gebiedsgerichte subsidies effectief voor natuur en landschap

De invoering van een aantal gebiedsgerichte GLB-subsidies voor milieu, natuur en landschap kan extra kwaliteit opleveren. Voor natuurbescherming zijn effectieve subsidies mogelijk rond de Natura 2000-gebieden en in weidevogelgebieden. Het gaat om maatregelen als het verhogen van de grondwaterstand, waarmee verdrogingsproblemen in zestig belangrijke natuurgebieden worden opgelost. Ook kan een zwaardere vorm van agrarisch natuurbeheer worden gestimuleerd. Voor landschap gaat het om de bescherming van o.a. het groene karakter en de kavelstructuur van de Nationale Landschappen, in het bijzonder van de internationaal bijzondere veenweidegebieden. Ook rondom de grote steden is subsidiëring mogelijk voor de aanleg van nieuwe landschapselementen zoals bomenrijen, en voor vergroting van de toegankelijkheid van het landelijk gebied, daarmee tegemoetkomend aan de recreatiewensen van de stedeling.

Deze kwaliteitswinst kan worden geboekt met 400 à 600 miljoen euro per jaar. Dit subsidiebedrag betreft iets meer dan de helft van de huidige landbouwsubsidies.

De in dit rapport opgenomen opties voor milieu, natuur en landschap hebben een negatief effect op het inkomen van boeren en op het aantal landbouwbedrijven in Nederland. Dit komt doordat een deel van het landbouwbudget niet meer als inkomenssteun wordt ingezet, maar als een gerichte subsidie. Het inkomen van de melkveehouderijsector neemt -per afzonderlijke optie- met ongeveer 6% af, maar direct na de invoering en in individuele gevallen zal dit hoger zijn.

Zuid- en Oost-Europa: vooral steun voor inkomen en werkgelegenheid relevant

Het is ook denkbaar dat Europese subsidies gericht worden ingezet op minder welvarende gebieden in de EU. Dit kan voor Nederland flinke gevolgen hebben. Het effect op de concurrentiepositie van de Nederlandse landbouw is beperkt, maar een dominant effect zal zijn dat in deze opties de subsidie in Nederland wegvalt. Daardoor zal het aantal melkvee- en akkerbouwbedrijven in 2020 10-15% lager zijn dan in het scenario waarbij de bestaande subsidies worden voortgezet.

Deze optie kan in Zuid- en Oost-Europa, in regio's met lage lonen en veel kleine bedrijven, worden ingezet als aanvulling op het inkomen van boeren. Het is echter twijfelachtig of daarmee de gewenste structuurverandering in gang kan worden gezet, waarbij de bedrijven in omvang toenemen en uiteindelijk de inkomens stijgen.

Het platteland in delen van de Baltische Staten en landen als Polen, Bulgarije en Roemenië heeft te maken met ontvolking en een hoge werkeloosheid, die nog kan toenemen. Hier liggen de kansen voor het verbeteren van de werkgelegenheid vooral buiten de landbouw, met behulp van structuurfondsen.

Gerichte subsidie of vlakke steun

Gerichte subsidiëring (bijvoorbeeld een betaling voor een natuur- of landschapsdienst) heeft voor- en nadelen. De voordelen zijn dat de subsidievorm duidelijker en voor vele doelen effectiever is dan een vlakke hectaresteen (flat rate) met de huidige randvoorwaarden. Bij een gerichte subsidie wordt het budget opgedeeld in een aantal op specifieke maatschappelijke doelen gerichte subsidies. In het rapport is dit voor Nederland uitgewerkt. Hierdoor ontstaan gebieden met verschillende subsidiehoogtes.

Nadelen van gerichte subsidiëring zijn de complexiteit en de wellicht hoge uitvoeringskosten. Voor een afgewogen besluitvorming moet worden nagegaan of dit zo is en zo ja, hoe deze verminderd kunnen worden.

Een flat rate zou in Nederland leiden tot verschuivingen van subsidies tussen sectoren - met name van de melkveehouderij naar de akkerbouw - en tot minder intensieve melkveebedrijven. De neveneffecten op milieu, natuur, landschap of dierenwelzijn zijn gering.

Europese langetermijnvisie is gewenst

De hier besproken opties kunnen worden gebruikt bij het opstellen van een langetermijnvisie, waarin waarden en doelen worden benoemd, in samenhang met de beleidsopgaven op langere termijn voor de landbouw en het landelijk gebied. Dan kan ook worden nagegaan of hierbij landbouwsubsidies gewenst zijn. Deze visie zou bij voorkeur op Europees niveau moeten worden opgesteld. Daarbij kan ook de vraag aan de orde komen hoe rekening kan worden gehouden met de verschillen in maatschappelijke voorkeuren tussen de diverse lidstaten.

1 Inleiding

Aanleiding voor het onderzoek

Volgende voedsel voor de burgers en een redelijke levensstandaard voor de boeren zijn de belangrijkste doelen geweest van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de Europese Unie (EU). Het GLB is nu 50 jaar oud en een succes geweest, omdat door gestegen productiviteit van de landbouw de voedselzekerheid in Europa snel is verbeterd. Dit laatste had echter ook keerzijden, zoals aantasting van milieu, natuur en landschap. Daarnaast kwamen de Europese marktbescherming en landbouwsubsidies onder vuur te liggen binnen de Wereldhandelsorganisatie (WTO). In de laatste jaren zet een deel van de EU-lidstaten vraagtekens bij de omvang van het budget.

Het GLB is in 1992 en 2003 hervormd om tegemoet te komen aan deze bezwaren. Een belangrijke wijziging is de ontkoppeling van inkomenssteun van de productie, voor de meeste landbouwproducten. Boeren krijgen nu een bedrijfstoelage op basis van historische productie, maar onafhankelijk van wat ze op dit moment produceren. In 1997 heeft de Europese raad het Europese landbouwmodel gedefinieerd. De landbouw moest multifunctioneel, duurzaam en concurrerend zijn. Nieuwe doelen voor het GLB zijn vertaald in randvoorwaarden voor het ontvangen van de bedrijfstoelage (de zgn. cross compliance). Het gaat om doelen op het gebied van milieu, voedselveiligheid, de gezondheid van dieren en planten, dierenwelzijn, en de eis dat alle landbouwgrond in goede staat wordt gehouden.

De Europese Commissie heeft verdere hervormingen aangekondigd. In 2008 zal er een discussie zijn over aanpassing van het GLB, de zogenoemde health check. Eind 2007 zal de Commissie zijn voornemens bekend maken. De bedoeling is om de bestaande instrumenten aan te passen, maar mogelijk wordt ook al verder vooruit gekeken naar een fundamentele wijziging, waarin het GLB meer wordt gericht op nieuwe maatschappelijke doelen.

Voor enkele EU-lidstaten staat vast dat de maatschappelijke legitimatie voor steun een belangrijk uitgangspunt zal zijn. Dit heeft te maken met de voortgaande ontkoppeling tussen de hoogte van de productie en de steun; deze roept de vraag op waartoe de subsidies dan nog bedoeld zijn. In enkele landen wordt een kritische houding ingenomen ten opzichte van subsidies; subsidies zouden naar de mening van sommigen slechts te legitimeren zijn bij collectieve goederen. Ook in Nederland vormt de maatschappelijke legitimatie een belangrijk onderwerp. In het regeerakkoord van februari 2007 staat dat het gewenst is dat de landbouwsubsidies op termijn meer gekoppeld worden aan maatschappelijke waarden. In Nederland zullen eind 2007 hierover de eerste discussies plaatsvinden. Het is de vraag welke maatschappelijke waarden hierbij denkbaar zijn en hoe de koppeling daaraan concreet vorm kan krijgen. Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) verkent in dit rapport dit terrein.

Doelstelling en onderzoeksvragen

Doel van het rapport is inzicht te geven in maatschappelijke waarden die zijn verbonden met de landbouwproductie, de mogelijke legitimering van koppeling van steun aan deze waarden en de mogelijke werking van gerichte landbouwsubsidies voor een aantal voorbeelden.

In het rapport worden twee vragen beantwoord:

- Op welke maatschappelijke doelen kunnen de Europese landbouwsubsidies in de toekomst worden gericht?
- Hoe kunnen deze subsidies daarbij effectief worden ingezet?

Afbakening

Het begrip landbouwsubsidies wordt hier ruim opgevat. Het kan gaan om allerlei vormen van subsidies aan boeren of landeigenaren voor al dan niet grondgebonden landbouw en voor de bijdrage die zij leveren aan een veelheid van maatschappelijke doelen. De huidige wijze van subsidiëring van de landbouw wordt in dit rapport niet als een vaststaand gegeven beschouwd. Ook de omvang van de subsidies wordt niet als constant verondersteld, maar als afgeleide van een mogelijke beleidsopgave.

Het MNP wil met dit rapport een bijdrage leveren aan de maatschappelijke discussie in Nederland over het GLB, en dan vooral over het GLB na 2013. Deze discussie zal vaak gaan over het Nederlandse standpunt in de Europese voorstellen, dus de Europese context is in dit rapport ook uitgewerkt. Het rapport streeft niet na volledig te zijn in de opties; er zijn als voorbeeld vijf opties uitgewerkt. Ook wil het niet het ‘enige juiste’ GLB na 2013 aanduiden, maar vooral het toekomstige speelveld van doelen en opties verkennen.

Met betrekking tot het gebruik van het rapport in de besluitvorming moeten enkele beperkingen worden aangebracht:

- Er is geen aandacht geschonken aan de effecten buiten Europa op bijvoorbeeld ontwikkelingslanden. Met betrekking tot de economische effecten worden alleen de effecten voor boeren behandeld en niet de effecten voor de rest van de economie.
- Naast subsidies staan andere overheidsinstrumenten ter beschikking om bij te dragen aan de genoemde maatschappelijke doelen. Dit rapport concentreert zich op de mogelijkheden van subsidies.
- In dit rapport komen de uitvoeringaspecten niet aan de orde, waaronder het draagvlak onder boeren en burgers, de deelnamegraad aan de maatregelen en de uitvoeringskosten van de maatregelen. Ook heeft geen juridische analyse van de haalbaarheid van de voorgestelde opties plaatsgevonden. Het kan zijn dat elementen uit de beschreven opties vanwege de huidige EU- of WTO-regelgeving niet zijn toegestaan.

Het rapport moet dus als een eerste verkenning worden gezien. Voor de nadere besluitvorming is het noodzakelijk om opties in meer detail (zowel naar invulling van maatregelen als effecten) te onderzoeken.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 behandelt de eerste onderzoeksvraag. Het geeft een analyse van mogelijke maatschappelijke doelen en de beleidsopgaven voor de overheid. Hieruit volgt een mogelijke vraag naar subsidies om deze doelen te bedienen.

In hoofdstuk 3 wordt de tweede onderzoeksvraag behandeld. Als voorbeeld worden vijf opties nader uitgewerkt. In elke optie zijn de landbouwsubsidies slechts gericht op één doel, achtereenvolgens inkomen, milieu en natuur, landschap, dierenwelzijn en voedsel- en energiezekerheid. Bij alle opties wordt er vanuit gegaan dat het GLB Europees beleid blijft, maar dat per lidstaat verschillende implementaties mogelijk zijn. Hoe de opties in andere landen worden geïmplementeerd blijft buiten beschouwing. De effecten van de besproken opties worden vooral voor Nederland aangegeven.

Het rapport sluit in hoofdstuk 4 af met conclusies.

2 Waarden en landbouwsubsidies

Uit diverse landen in de Europese Unie, waaronder Nederland, komen signalen dat de legitimiteit van de huidige Europese landbouwsubsidies ter discussie staat. Achter de technische discussies over bijvoorbeeld de aanpassing van instrumenten als de bedrijfstoelag of de cross compliance ligt vaak het vraagstuk van de legitimiteit van subsidies voor de samenleving.

Legitimiteit van de landbouwsubsidies

Uit diverse signalen blijkt dat de legitimiteit van de landbouwsubsidies in de huidige vorm ter discussie staat. In het regeerakkoord staat dat de landbouwsubsidies op termijn meer aan andere doelen ten goede moeten komen. LTO Nederland (2007) geeft aan dat de landbouw veel meer is dan de leverancier van voedsel alleen. Andere waardevolle maatschappelijke waarden worden ook door de landbouw gediend. Ook buiten Nederland zijn er organisaties die een heroriëntatie van het GLB wenselijk vinden. De OECD benadrukt dat gerichte betalingen ('targeted payments') voor de collectieve aspecten van de landbouw leidt tot een hogere maatschappelijke welvaart. Het pleidooi van BirdLife ligt in het verlengde hiervan; zij pleit voor het uitgangspunt: 'public money for public goods'.

De legitimiteitsvraag wordt in dit hoofdstuk behandeld aan de hand van vier criteria:

- er is een maatschappelijke waarde aanwezig (paragraaf 2.1);
- er is sprake van collectieve goederen, waarvoor de markt niet goed functioneert en overheidsingrijpen is gelegitimeerd (paragraaf 2.2);
- er is een beleidstekort, in de zin dat een beleidsdoel niet wordt gerealiseerd (paragraaf 2.3);
- er is een effectieve mogelijkheid voor subsidiëring (paragraaf 2.3).

2.1 Maatschappelijke waarden van landbouw en landelijk gebied

Welke ontwikkelingen hebben zich de afgelopen eeuw voorgedaan in de landbouw en de samenleving? Hoe heeft dat geleid tot de opkomst van nieuwe maatschappelijke waarden gerelateerd aan de landbouw en het landelijk gebied in Nederland? Deze aspecten worden hieronder enigszins schematisch beschreven.

Eerste helft 20^e eeuw: voedselzekerheid en werkgelegenheid

Tussen 1850 en 1950 is de Nederlandse bevolking verdrievoudigd. De landbouw heeft dit weten op te vangen door een intensievere productie met behulp van kunstmest, die in 1870 zijn intrede doet. In 1900 werkt meer dan 30% van de bevolking in de landbouw. Agrarische werkgelegenheid is dus van maatschappelijk belang. Tijdens de Eerste Wereldoorlog is sprake van een tekort aan kunstmest en voedergranen. Na de oorlog herstelt de productie zich snel. Er volgt een periode van overproductie en productiebeperkende maatregelen.

In de Tweede Wereldoorlog wordt het overheidsbeleid snel omgezet van productiebeperkend naar productiebevorderend. Veel boerderijen worden verwoest en de veestapel krimpt sterk. Het Ministerie voor Landbouw en Visserij wordt weer opgericht, en wordt na de oorlog hernoemd tot Ministerie van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening. Na de Tweede Wereldoorlog wordt vooral de nadruk gelegd op het verhogen van de arbeidsproductiviteit in de landbouw, deels om het gebrek aan arbeidskrachten op te lossen, deels om het inkomen per arbeider te verhogen (Bieleman, 1992). Het belang van de landbouwsector voor de werkgelegenheid neemt daarna in snel tempo af.

Gemeenschappelijk landbouwbeleid

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid kent zijn oorsprong in 1957. Het betrof toen 6 lidstaten, nu 27. In het verdrag van Rome werden de volgende doelen gedefinieerd:

- de productiviteit van de landbouw doen toenemen;
- de landbouwbevolking van een redelijke levensstandaard verzekeren;
- de markten stabiliseren;
- de voedselvoorziening veilig stellen;
- redelijke prijzen voor consumenten garanderen.

De landbouwsubsidies in Nederland hadden in 2006 een omvang van ca. €850 miljoen.

Jaren '50: inkomen voor boeren

In het Verdrag van Rome uit 1957 wordt als doel opgenomen de landbouwbevolking van een redelijke levensstandaard te verzekeren. Dit doel wordt in een enquête uit 2007 door burgers uit Nederland en veertien andere lidstaten nog steeds als belangrijkste prioriteit voor het GLB genoemd (Europese Commissie, 2007a).

Jaren '60 en '70: milieu en natuur

Na de Tweede Wereldoorlog maakt de landbouw een snelle technologische ontwikkeling door, mede onder invloed van het GLB. Onderzoek, voorlichting en onderwijs zijn nauwkeurig op elkaar afgestemd en krijgen veel aandacht van de overheid. De landbouw is gericht op productiestijging. Dit heeft negatieve gevolgen op de natuur- en milieukwaliteit. De uitgave van het boek *Silent Spring* (door Rachel Carson in 1962) waarin de milieuproblematiek centraal staat, schudt de wereld wakker. Vanaf het midden van de jaren zeventig komt er steeds meer kritiek op de neveneffecten van de landbouw. Milieu- en natuurwaarden worden in deze tijd steeds belangrijker.

In de eerste Eurobarometer in 1974 verschijnt de bescherming van de natuur in de top-5 van belangrijkste Europese problemen. In Denemarken en Nederland wordt natuurbescherming zelfs door 11% van de bevolking als het belangrijkste probleem benoemd (Europese Commissie, 1974).

Jaren '70 en '80: dierenwelzijn

De intensivering in de landbouw vindt niet alleen op het gebied van plantaardige productie plaats, maar ook in de veehouderij. Vooral op de arme zandgronden in Brabant en Gelderland ontstaat de intensieve veehouderij. Als de overheid in 1972 de Flevohof inricht om het

Nederlandse volk de technische vooruitgang van de landbouw te tonen, schrikt een aantal mensen zo van de toekomst van de veehouderij dat de stichting Lekker Dier wordt opgericht (VPRO, 2002). Het thema dierenwelzijn verdwijnt daarna niet meer van de agenda. In 2006 wordt de Partij voor de Dieren gekozen in de Tweede Kamer.

Uit een speciale Eurobarometer over dierenwelzijn in 2007 blijkt dat meer dan éénderde van de ondervraagde Europeanen vindt dat dierenwelzijn van het grootste belang is. In Nederland vindt 45% van de mensen dat boeren zeker gecompenseerd mogen worden als ze aan hogere eisen voor dierenwelzijn voldoen (Europese Commissie, 2007b).

Jaren '90 en begin 21^e eeuw: voedselveiligheid (en voedselkwaliteit)

Door de globalisering wordt de keten van gewas tot eindproduct steeds langer. Producten die hier worden verkocht komen uit diverse delen van de wereld. Consumenten weten van bewerkte voedingsmiddelen niet meer precies waar de ingrediënten vandaan komen. Er zijn daardoor steeds meer controlerende instanties nodig om het vertrouwen van de consument in de kwaliteit van het voedsel in stand te houden (Van Waarden, 2006). Het gebruik van dierresten in diervoeding (BSE) en het vóórkomen van dioxine in Belgische kippen schaadt het vertrouwen van de consument in de veiligheid van zijn voedsel. Daarbovenop komen de uitbraken van varkenspest en mond- en klauwzeer in de jaren '90 en later.

Kwaliteitsvoedsel en streekproducten krijgen in deze tijd meer belangstelling. Velen vinden dat van producten die je uit de eigen regio haalt, je beter kunt overzien wat er mee is gebeurd. In Engeland is veel belangstelling voor het verminderen van de 'food miles'.

Begin 21^e eeuw: energiezekerheid (en klimaatverandering)

Eind jaren negentig leiden de zorgen over klimaatverandering en energievoorzieningszekerheid tot een grote belangstelling in Europa voor biomassateelt. Met het stijgen van de olieprijs en de richtlijn van de Europese Commissie om in 2010 5,75% van de transportbrandstof uit biomassa te halen (Europese Commissie, 2004), is er een functie voor de landbouw bijgekomen. De zorg over klimaatverandering leidt tot een mogelijke nieuwe functie voor het landelijk gebied: de waterberging.

Begin 21^e eeuw: landschap

De technologische vooruitgang in de landbouw heeft niet alleen voor milieuproblemen gezorgd, maar ook voor veranderingen in het landschap. Door grootschalige ruilverkaveling zijn historische kavelpatronen veelal aangetast. Ten behoeve van de mechanisatie wordt ook steeds meer land gedraineerd. Het grondwaterpeil wordt kunstmatig laag gehouden. Dit alles leidt tot een vervlakking van het landschap (RPB, 2007).

Verder komen er steeds meer signalen dat burgers zich storen aan de toename van de verrommeling. Dit gaat om grote gebouwen of infrastructuur die de landschapskwaliteit negatief beïnvloeden.

In het essay *Leven zonder drukte, wat stedelingen waarderen in het platteland* (Van der Ziel, 2006) worden de landschappelijke waarden van het platteland nader aangeduid. Dit gaat om

natuurwaarden (o.a. natuurervaring, beleving van schoonheid en frisse lucht), agrarische landschapswaarde (weiland, akkerland, boerderijen, koeien en schapen), ruimtewaarde (ruimte die aantrekkelijk is om in te recreëren: fietsen of wandelen) en attractiewaarde (rust, ruimte, groen). In het rapport *Opvattingen over het platteland* is gevraagd naar spontane associaties bij het denken aan het platteland. Dan worden koeien, boerderijen, rust en ruimte genoemd (Sanderse, 2006).

Sinds enkele jaren is er aandacht gekomen voor de bijdrage die het landschap kan leveren aan de regionale identiteit van mensen. Indien het landschap te snel (in verhouding tot een mensenleven) verandert, vermindert de regionale identiteit. We voelen ons niet meer ‘verbonden’ met het landschap. Deze waarde wordt gewaarborgd door het behoud van landschap met zijn cultuurhistorische elementen, door het vertragen van veranderingen of door het terugbrengen van landschapselementen in hun oorspronkelijke staat. Landschapswaliteiten die een rol spelen zijn onder andere openheid en kleinschaligheid. In het veenweidegebied zijn andere landschapswaliteiten van belang dan in bijvoorbeeld een essenlandschap in Drenthe.

Zijn de Nederlandse waarden ook de Europese?

De lijst met aan de landbouw en het landelijk gebied verbonden waarden is in Nederland de afgelopen eeuw behoorlijk uitgebreid. Beginnend met *voedselzekerheid* en *werkgelegenheid* is daar gaandeweg aan toegevoegd: *inkomen voor boeren*, *milieu*, *natuur*, *dierenwelzijn*, *voedselveiligheid*, *energiezekerheid* en *landschap*. Deze lijst met waarden kan overigens nog langer zijn dan hier genoemd.

Bij een discussie in Europa over de waarden waaraan het GLB in de toekomst gekoppeld kan worden, kan tussen landen een aantal meningsverschillen naar voren komen:

- Voedselzekerheid. Over de voedselzekerheid in Nederland maken weinig mensen zich nog zorgen (Europese Commissie, 2007a). Een opkomende zorg van sommigen is de mondiale voedselzekerheid en een mogelijke grotere bijdrage van de EU daarin, ook tegen de achtergrond van een stijgende vraag naar biomassa.
- Landschap. Het behoud van karakteristieke landschappen maakt nu geen onderdeel uit van het GLB. Problematisch bij de opname hiervan kan zijn dat er in de diverse lidstaten verschillend wordt gedacht over welke landschappen waardevol zijn.
- Inkomen van boeren. De discussie in Europa betreft vooral meningsverschillen over de legitimiteit van overheidssteun hierbij. In Nederland staat de legitimiteit ter discussie. Overigens wordt in enquêtes waarin burgers wordt gevraagd naar hun GLB-prioriteiten het doel ‘boeren van een redelijk inkomen voorzien’ veruit het meest genoemd, ook in Nederland (Europese Commissie, 2007a). In grote delen van Oost-Europa zou deze legitimiteit minder ter discussie kunnen staan, omdat grote aantallen boeren daar te maken hebben met zeer lage inkomens.

2.2 Motieven voor overheidsingrijpen

Al sinds het eind van de achttiende eeuw heeft de overheid een sturende rol in de landbouw (Bieleman, 1992; Meester et al., 2005). De overheid wil bijvoorbeeld de beschikbaarheid van voedsel voor de bevolking zeker stellen, wil grote prijsschommelingen van voedselprijzen voorkomen en wil een redelijk inkomen voor boeren garanderen. In diverse landen van de EU, en zeker ook in Nederland, is de laatste jaren een discussie op gang gekomen over de motieven van overheidsingrijpen in de landbouw. Naast een aantal bestuurskundige argumenten grijpen deze discussies terug op begrippen uit de economische theorie, zoals collectieve goederen en externe effecten.

Ingrijpen in de landbouw: waarom?

Door de landbouw wordt intensief gebruikgemaakt van natuurlijke hulpbronnen en de fysieke leefomgeving. Als hierbij sprake is van beïnvloeding van de welvaart van *andere* consumenten of producenten, wordt gesproken van externe effecten. Voorbeelden van (negatieve) externe effecten zijn vermesting en verzuring. Het landschap waarvoor de landbouw zorgt maar wat daar ook door kan worden aangetast, kan gezien worden als een positief respectievelijk negatief extern effect. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD) stelde in 2001 in het rapport *Multifunctionality - Towards an analytical framework* dat de positieve externe effecten van de landbouw in meer of mindere mate het karakter hebben van collectieve goederen. Volgens de economische theorie zijn onder andere externe effecten en collectieve goederen redenen voor overheidsingrijpen (Van Ierland et al., 1994).

Collectieve goederen

Een collectief goed is een goed dat niet ‘deelbaar’ is en waarvan niemand kan worden uitgesloten of zich ervan kan onttrekken. Bij collectieve goederen kan een onderscheid worden gemaakt tussen zuivere collectieve goederen, quasi-collectieve en groepsgoederen (Tabel 2.1). Het cultureel erfgoed is een voorbeeld van een zuiver collectief goed, niemand is daarvan uit te sluiten (niet-exclusief) en het ‘genieten’ van dit erfgoed gaat niet ten koste van een ander (niet-rivaliserend).

Het toedelen van goederen aan één van de categorieën uit de tabel is overigens niet eenduidig. Landschap wordt door velen als een collectief goed beschouwd. Hier is landschap een quasi-collectief goed genoemd, omdat een consument het genieten van een landschap kan afwijzen door alleen in de stad te vertoeven. De opkomende gedachte van de afgelopen jaren is dat landschap kan bijdragen aan de regionale identiteit van mensen en dat kan een reden zijn om landschap toch aan te duiden als collectief goed.

Tabel 2.1. Voorbeelden van (quasi-)collectieve goederen, groepsgoederen en zuiver private goederen.

Rivaliteit Exclusiviteit	Niet-rivaliserende goederen	Rivaliserende goederen
	(consumptie door de één gaat niet ten koste van een ander)	(consumptie door de één gaat ten koste van een ander)
Niet-exclusief (individuen kunnen zich niet onttrekken en niet uitgesloten worden van consumptie)	Zuiver collectieve goederen <i>Zeewering</i> <i>Cultureel erfgoed</i> <i>Natuurlijke habitat</i>	Groepsgoederen <i>Grond- en oppervlaktewater</i>
Exclusief (individuen kunnen zich wel onttrekken en wel uitgesloten worden van consumptie)	Quasi-collectieve goederen <i>Natuur en landschap</i>	Zuiver private goederen <i>Landbouwproducten (melk, vlees)</i> <i>Beschermde streekproducten</i>

Bron: gebaseerd op Slangen et al. (1996). NB. de tabel poogt niet volledig te zijn en is bedoeld voor discussie.

Een mogelijke overheidstaak bij collectieve goederen

Voor bijvoorbeeld het quasi-collectieve goed 'landschap' geldt dat er geen markt voor is. Er komt dan ook geen prijs tot stand voor het 'leveren' van dit landschap. Zonder ingrijpen door de overheid is hierdoor mogelijk sprake van een onderproductie.

Een bijzonder kenmerk van de landbouw is dat er vaak sprake is van een gecombineerde productie van private goederen (bijvoorbeeld voedsel) en (quasi-)collectieve goederen (bijvoorbeeld landschap). Dit wordt vaak aangeduid als multi-functionaliteit.

De OECD heeft een advies opgesteld over deze gecombineerde productie van private en collectieve goederen. Zij adviseert het niveau van de productie en consumptie van de private goederen te laten bepalen door marktkrachten, en het niveau van de collectieve goederen door een specifiek daarop gericht overheidsbeleid (OECD, 2001). Door de boer of de landeigenaar ook voor deze goederen te betalen, kan de landschappelijke kwaliteit verbeteren (CPB, MNP en RPB, 2006).

Niveau van overheidsingrijpen

Met de introductie van mogelijke nieuwe maatschappelijke doelen die gekoppeld worden aan het GLB ontstaat de vraag op welk bestuursniveau dit het beste gedaan kan worden. Eén van uitgangspunten van de EU is daarbij het subsidiariteitsbeginsel. Subsidiariteit houdt in dat een hoger bestuursniveau (zoals de EU) geen beleid maakt dat ook door een lager bestuursniveau (nationaal, provincie) kan worden gemaakt. Toepassing van het subsidiariteitsbeginsel betekent dat het laagste bestuursniveau dat de taak goed kan uitvoeren deze taak krijgt. Vraag is echter wat 'goed uitvoeren' is. Vanuit de bestuurskunde worden daar handvaten voor aangereikt. Kern is dat goed bestuur legitiem (rechtmatig) en effectief is.

March en Olson (1989) onderscheiden bij het criterium 'effectiviteit' (1) inzicht in oorzaak- en gevolgrelaties en (2) inzicht in haalbaarheid van beleid.

Probleem is dat beleid niet eenduidig 'scoort' waardoor het lastig is om het juiste bestuursniveau te bepalen. Ook spelen vaak politieke motieven een rol.

Voorbeeld: landbouwbeleid voor landschap

Wat een aantrekkelijk landschap is, is deels cultureel en geografisch bepaald. Wat in het ene land een gewaardeerd landschap is, hoeft dat in een ander land niet te zijn. In de praktijk betekent dit dat landschapsbeleid dan ook vooral nationaal en regionaal beleid is en geen Europees beleid.

Bovenstaand voorbeeld zou kunnen pleiten voor een scheiding tussen landbouw- en landschapsbeleid. De productie van voedsel vraagt om een gelijk speelveld in Europa. Deze kan worden bereikt via Europees beleid. Bij de bescherming van landschappen moet rekening worden gehouden met regionale verschillen in voorkeuren. Dit vraagt om nationaal c.q. regionaal beleid.

Er is echter een belangrijke reden om landbouw- en landschapsbeleid *niet* van elkaar te scheiden. In Nederland zijn vrijwel alle landschappen zgn. agrarische cultuurlandschappen, dat wil zeggen ontstaan door de landbouw en ook in de toekomst afhankelijk van het voortbestaan van de landbouw. Een verandering in landbouwbeleid kan dus belangrijke landschappelijke effecten hebben.

De vraag blijft hoe in het GLB rekening kan worden gehouden met landschapsaspecten. Gedacht zou kunnen worden aan een combinatie van verordeningen en (kader-)richtlijnen. Met een dergelijke combinatie kan enerzijds met verordeningen het gelijke speelveld voor voedselproductie worden geregeld. Anderzijds kan met kaderrichtlijnen worden bewerkstelligd dat er voldoende ruimte is voor nationaal of regionaal maatwerk.

2.3 Beleidsdoelen en landbouwsubsidies

In deze paragraaf is de vraag aan de orde of het mogelijk is om Europese landbouwsubsidies in te zetten ten behoeve van maatschappelijke waarden. De vraag die daaraan voorafgaand wordt behandeld is of er in de komende decennia een beleidstekort te verwachten is. Vervolgens is de vraag of de overheid de mogelijkheid heeft om in te grijpen, en of dit mogelijk is met de hulp van landbouwsubsidies.

Bij de vraag of er een probleem te verwachten is, wordt gebruik gemaakt van scenario's, onder andere uit de studie *Welvaart en Leefomgeving* (CPB, MNP en RPB, 2006). Hierbij wordt vooral gekeken naar scenario's waarin de landbouwsubsidies worden afgebouwd. Door eerst na te gaan welke beleidstekorten in deze scenario's kunnen ontstaan, kan vervolgens een subsidie-optie worden gedefinieerd die scherper is gericht op het op te lossen probleem.

Voedselzekerheid

De mondiale vraag naar voedsel kan in de toekomst sterk groeien (zie o.a. WUR en MNP, 2007). Sommigen vragen zich af of Europa, gezien haar gunstige fysieke omstandigheden en hoge opbrengsten, op termijn een groter aandeel in de productie moet gaan nemen (Veerman, 2006). Bovendien blijken burgers in de EU een eigen voedselvoorziening nog steeds van belang te vinden (Europese Commissie, 2007a). Er zijn dus redenen om na te gaan of er voldoende productiefactoren voor de landbouw ‘gereserveerd’ zijn voor de toekomst. Een belangrijke productiefactor is landbouwgrond.

In de komende 30 jaar wordt in de meeste scenario's een krimp van het landbouwareaal verwacht van 12-14% (afhankelijk van Europese ambitie voor de teelt van biomassa kan deze krimp overigens veel lager zijn). Als er geen beleid wordt gevoerd om verlaten grond in goede agrarische conditie te houden, zullen deze gronden ongeschikt worden voor de landbouw of zullen er in elk geval kosten gemaakt moeten worden (zoals verwijderen houtopslag) om ze -op langere termijn- weer geschikt te maken.

Scenariostudies laten ook zien dat Europa voor meer dan 85% zelfvoorzienend blijft (MNP-RIVM, 2004).

Betaling per hectare voor het onderhoud van landbouwgronden kan ervoor zorgen dat er een potentieel aan landbouwgronden beschikbaar blijft. De vraag is hoeveel opbrengst er maximaal van de verlaten gronden kan komen. De optie wordt uitgewerkt in paragraaf 3.5. Ook is denkbaar dat ervoor wordt zorg gedragen dat juist de hoogproductieve gronden in productie blijven. Dit zou bijvoorbeeld via de ruimtelijke ordening kunnen worden geregeld.

Rurale werkgelegenheid

In verschillende EU-lidstaten is sprake van voortgaande ontvolking van het platteland, en de daarmee verbonden problemen als de hoge verborgen werkloosheid. In vele regio's van de Baltische staten, Polen, Bulgarije, Roemenië, Spanje en Portugal is de agrarische werkloosheid momenteel nog hoger dan 10%. In deze regio's zal de uitstroom van arbeidskrachten uit de landbouw de komende decennia doorgaan (WUR en MNP, 2007). Het tegengaan van ontvolking en daarmee van afname in voorzieningenniveaus is niet eenvoudig. Noodzakelijk is het creëren van werkgelegenheid in de regio. Een mogelijkheid is het diversificeren van de agrarische economie. Hiermee wordt onder andere bedoeld het stimuleren van nevenwerkzaamheden op het boerenbedrijf, zoals agri-toerisme. Vaak is het echter kansrijker om nieuwe banen in andere sectoren in de regio te scheppen (Van der Stelt-Scheele en Berkhout, 1998; De Bont et al., 2003; SERA, 2006), met bijvoorbeeld de inzet van Europese structuurfondsen. Dit laatste valt buiten het kader van het GLB en wordt in dit rapport verder niet behandeld. Overigens kan een discussie hierover in het kader van de algehele begrotingsreview van de EU in 2009 zeer relevant zijn.

Inkomen van boeren

De landbouwbevolking van een redelijke levensstandaard verzekeren, is een van de oorspronkelijke doelen van het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid. Een ‘redelijke

levensstandaard' zou kunnen inhouden dat inkomens in de landbouw ongeveer even hoog zijn als die in de rest van de economie. Op dit moment liggen de landbouwinkomens in Nederland gemiddeld zo'n 20% lager (CBS, 2006). Hoe zou dit zich kunnen ontwikkelen in een liberaliseringsscenario? Hier is een onderscheid te maken tussen korte en lange termijn effecten:

- Op korte termijn zou afschaffing van de bedrijfstoelagen de inkomens van veel boeren sterk onder druk zetten. Bijvoorbeeld bij melkveehouders bestaat momenteel circa 40% van het gezinsinkomen uit subsidies (De Bont et al., 2006).
- Op lange termijn wordt een relatief sterke stijging van de arbeidsproductiviteit in de landbouw verwacht (CPB, MNP en RPB, 2006). Een deel van deze stijging zou ten goede kunnen komen aan inkomens van boeren. Ook positief voor de inkomens van boeren kan de stijgende mondiale vraag naar voedsel, veevoer en biomassa zijn. Hierdoor kunnen boeren een hogere prijs voor hun producten krijgen. Ook de melkquotering valt weg, waardoor het aantal koeien zal toenemen. Wel kan het aantal bedrijven met ongeveer 10-15% verminderen.

Mocht besloten worden om ook in de toekomst de inkomens van boeren te blijven aanvullen tot het niveau van een redelijke levensstandaard, dan kan dit volgens de OECD het beste via betalingen op basis van aantallen hectares plaatsvinden (OECD, 2002). Hierbij 'lekt' minder geld weg door hoger gebruik en/of hogere prijzen van inputs dan bij subsidies die zijn gerelateerd aan landbouwproductie. In het huidige systeem van GLB-bedrijfstoelagen is de door de OECD voorgestane ont koppeling al grotendeels doorgevoerd.

In Nederland zijn de toelagen momenteel gekoppeld aan de historische productie. Daardoor komt de steun niet noodzakelijkerwijs terecht bij de boeren die deze het meeste nodig hebben. Een veel genoemd alternatief voor bedrijfstoelagen op basis van historische productie is de vlakke hectaretoeslag, waarbij boeren een vast bedrag per hectare krijgen dat gelijk is voor alle boeren in een bepaalde regio of land. Hierbij is het dus niet meer zo dat intensieve boeren vanwege hun historisch hogere productie meer steun krijgen dan extensieve. Zie verder paragraaf 3.1.

Voor het verzekeren van een redelijke levensstandaard van boeren zijn ook meer gerichte varianten mogelijk:

- Inkomenssteun, gericht op minder welvarende gebieden. In deze variant wordt de subsidie beperkt tot landen of regio's in de EU met boeren die relatief weinig inkomsten hebben. Zie verder paragraaf 3.1.
- Innovatiesteun. Hierbij worden subsidies versterkt gericht op het stimuleren van innovaties in de agrarische sector, gericht op bijvoorbeeld nieuwe technologie. Deze innovaties kunnen ter beschikking worden gesteld aan de boeren en bijdragen aan een versterking van de concurrentiepositie van de landbouw.
- Crisisfondsen. Crisisfondsen en risicoverzekeringen zijn erop gericht om hulp te bieden aan de bedrijven in tijden van nood. Dit kan bijvoorbeeld gaan over het opvangen van de negatieve gevolgen van dierziekten crises of extreme weersomstandigheden.

Milieu en natuur

Milieu en natuur worden hier samen besproken, omdat milieu een randvoorwaarde is voor natuurkwaliteit. Verdroging, vermisting (land en water) en versnippering vormen de meest hardnekkige knelpunten voor natuur:

- Verdroging is vooral het gevolg van ontwatering en afwatering van landbouwgronden en grondwaterwinningen. Verdroging blijft een hardnekkig probleem. In 2004 was nog maar 17% van het (in 2000) verdroogde areaal volledig hydrologisch hersteld (MNP, 2006a).
- Verzuring en vermisting van de terrestrische natuur is het gevolg van depositie van stikstof en zwavel. De bronnen hiervan zijn de ammoniakemissie uit mest en stikstof- en zwaveldioxiden uit verbrandingsprocessen (onder andere vanuit het verkeer). In een globaliserend scenario is waarschijnlijk sprake van een toename van de uitstoot van ammoniak. Dit kan onder andere het gevolg zijn van uitbreiding van de melkveestapel, na verruiming in en vervolgens afschaffing van de melkquotering. Maar het is in andere scenario's ook mogelijk dat het aantal koeien gelijk blijft en het aantal varkens en kippen zelfs krimpt, als gevolg van generiek milieubeleid en toenemende concurrentie op de wereldmarkt. In beide gevallen blijft de ammoniakemissie te hoog; zonder aanvullend beleid is 50 à 70% van de natuur niet volledig beschermd (MNP, 2006a).
- Vermisting van oppervlaktewater door een teveel aan nutriënten leidt tot overmatige algenbloei, en daardoor tot minder invallend licht voor waterplanten, waardoor er minder zuurstof voor waterdieren beschikbaar is. Fosfaat speelt hierbij in het zoete oppervlaktewater een belangrijke rol. Naar verwachting blijven in 2027 op 40 à 60% van het door landbouw beïnvloede oppervlaktewater de concentraties boven het Maximaal Toelaatbaar Risico (MNP, 2007a).
- De natuurgebieden in Nederland zijn versnipperd. De Ecologische Hoofdstructuur moet zorgen voor meer aaneengesloten gebieden. Er is een taakstelling van 728.500 ha EHS in 2018. De landbouw is hofleverancier van grond voor de te realiseren natuur (LNV, 2004). Voor 80.000 ha moeten nog beheersovereenkomsten worden gesloten. Ook de realisatie van 16.000 ha robuuste verbindingszones staat pas aan het begin (MNP, 2007c).
- De biodiversiteit in landbouwgebieden kan verder verbeterd worden. De regeling agrarisch natuurbeheer is in zijn huidige vorm maar beperkt ecologisch effectief. Ondanks inspanningen van boeren gaat de weidevogelstand gemiddeld nog steeds achteruit. De graslanden zijn wat bloemrijker, maar de uiteindelijk gewenste botanische natuurkwaliteit komt niet of nauwelijks dichterbij (MNP, 2007b).

Naast bovengenoemde knelpunten kunnen lokaal problemen optreden als gevolg van zware metalen en bestrijdingsmiddelen. Dit vormt een probleem voor de waterkwaliteit en daarmee voor drinkwater en natuur. Op ongeveer de helft van de meetlocaties in oppervlaktewater worden bestrijdingsmiddelen gemeten boven het Maximaal Toelaatbaar Risico. De situatie is sinds 1998 overigens wel verbeterd (MNP, 2006b).

Er is dus nog een weg te gaan om de langetermijn-milieudoelen (zie ook het Nationaal Milieubeleidsplan 4; VROM, 2001) te halen. Aan het ontvangen van inkomenssteun zijn momenteel wel milieurandvoorwaarden verbonden (de zgn. *cross-compliance*), maar dit draagt nauwelijks bij aan de doelen, omdat het gaat om reeds verplichte, generieke milieumaatregelen. Daadwerkelijke milieuverbetering en meer agrarische natuur vragen om gerichte steun voor ‘bovenwettelijke’ maatregelen. De betaling voor agrarisch natuurbeheer is hier bij uitstek een voorbeeld van. Veel minder duidelijk ligt het bij het generieke milieubeleid, waarbij zowel regelgeving als subsidies kunnen worden toegepast. Het is bijvoorbeeld niet logisch om te betalen voor het niet gebruiken van bestrijdingsmiddelen die veel in oppervlaktewater worden gevonden. In dit geval ligt regelgeving (stopzetting van de toelating) of uitvoering van emissiereducerende maatregelen meer voor de hand. Ook een combinatie van regelgeving en financiële compensatie is denkbaar, bijvoorbeeld bij het bestrijden van verdroging, wat niet op individuele basis kan worden geregeld. Zie verder paragraaf 3.2.

Dierenwelzijn

Dierenwelzijn staat hoog op de maatschappelijke agenda, maar de eisen zijn nog niet exact vastgesteld. Een belangrijk aspect, ook in de Nota Dierenwelzijn (LNV, 2002), is het door dieren kunnen uitvoeren van natuurlijk (soorteigen) gedrag. Door velen is verbetering gewenst, zie bijvoorbeeld het burgerinitiatief ‘Boeren met toekomst’. Biologische houderijsystemen en systemen tussen de gangbare en biologische veehouderij in laten zien dat dit ook kan. Vooral varkens en kippen hebben in de gangbare veehouderij weinig ruimte om natuurlijk (soorteigen) gedrag uit te voeren. Diervriendelijke veehouderij heeft echter een hogere kostprijs dan de gangbare veehouderij en mogelijk ook nadelige milieueffecten.

Europese landbouwsubsidies worden nu niet gebruikt om het dierenwelzijn te verbeteren, want de subsidies zijn beperkt tot de grondgebonden sectoren. Wel zijn dierenwelzijnsregels opgenomen in de lijst met randvoorwaarden voor het ontvangen van steun (*cross-compliance*). Gebruik van landbouwsubsidie voor stimulering van welzijnsvriendelijke dierhouderij zou een ommezwaai betekenen; hierbij zouden varkens- en kippenhouders subsidie krijgen. Dat is nu nauwelijks het geval.

Dierenwelzijn wordt nu geregeld door middel van wetten en regels. De eisen zijn grotendeels geharmoniseerd binnen de Europese Unie. Subsidies zouden op twee manieren een bijdrage kunnen leveren:

- De welzijnseisen in de EU kunnen worden aangescherpt, waarbij varkens- en kippenhouders in de EU een vergoeding krijgen om het verschil in eisen met concurrenten buiten de EU financieel te compenseren. Deze maatregel lijkt niet veel kans te maken binnen de Wereldhandelsorganisatie (WTO), omdat de steun gebonden is aan de productie. Alleen wanneer er tegelijk een productieplafond wordt ingevoerd, is er enige kans op acceptatie binnen de WTO (CPB en MNP, 2007).
- Er wordt een prijssubsidie verleend met als doel de winkelprijs van diervriendelijk geproduceerd vlees te verlagen, zodat het prijsverschil met het gangbare vlees kleiner

wordt. Doel is consumenten te bewegen diervriendelijk geproduceerd vlees te kopen. Hierbij worden dus geen extra generieke eisen opgelegd, maar wordt de markt beïnvloed met prijsprikkels. Dit is vermoedelijk wel toegestaan, mits de subsidies ook gelden voor geïmporteerd diervriendelijk geproduceerd vlees. Het idee hierbij is dat winkeliers en horeca de subsidie (grotendeels) doorgeven aan veehouders, om het kostprijsverschil goed te maken (CPB en MNP, 2007). Zie verder paragraaf 3.4.

Voedselveiligheid

Voedselveiligheid wordt in bijna alle Europese landen als een belangrijke prioriteit van het GLB gezien en het produceren van veilig voedsel als de belangrijkste functie van de boer. Consumenten vinden het belangrijk dat er eisen gesteld worden. De vraag is in hoeverre de overheid hier verantwoordelijk voor is of dat de private sector hier garant voor moet staan. Om de voedselveiligheid te garanderen kunnen normen of subsidies worden gebruikt. Een generieke norm voor een basisniveau van voedselveiligheid geeft meer zekerheid dan het subsidiëren van producten die aan bepaalde eisen voldoen. Bovendien kan via normen ook de veiligheid van geïmporteerde producten worden zeker gesteld.

Energiezekerheid

De teelt van energiegewassen is in de afgelopen paar jaar in Europa flink gegroeid van minder dan 0,5 miljoen hectare tot meer dan 2,5 miljoen hectare. Zou Europa zelf de hoeveelheid biomassa willen telen om aan de doelstellingen van de Europese Commissie op het gebied van energievoorziening te voldoen dan is dit echter nog lang niet genoeg (EEA, 2006). Bovendien is de verwachting dat de mondiale vraag naar energiegewassen zal stijgen (WUR en MNP, 2007). Om de energievoorziening veilig te stellen is er reden om, net als bij het veiligstellen van de voedselvoorziening, landbouwgrond in goede conditie te houden. Subsidie kan gegeven worden voor het onderhouden van alle landbouwgrond of specifiek voor de stimulering van biomassateelt. In Nederland wordt overigens nauwelijks biomassateelt verwacht. Zie verder paragraaf 3.5.

Landschap

De Natuurbalans 2007 (MNP, 2007c) signaleert dat de ‘verrommeling’ van het landschap toeneemt. Burgers en maatschappelijke organisaties storen zich vooral aan grootschalige ontwikkelingen, zoals nieuwe bebouwing en infrastructuur. Ook in de toekomst zal deze ontwikkeling doorgaan, als gevolg van groeiende bevolking, bedrijvigheid en mobiliteit, en minder mensen per huishouden. Bij de landbouw gaat het om uitbreiding van glastuinbouwlocaties, intensieve teelten zoals de boomteelt, stallen (afhankelijk van omvang en ontwerp) en sommige niet-landbouwkundige neventakken.

Burgers waarderen de rol van de landbouw voor het landschap vooral positief, en gunstiger dan tien jaar geleden. Veranderingen in de landbouw blijken volgens de *Belevingswaardemonitor* (MNP, 2007d) een positieve invloed op de waardering van het landschap te hebben. Dit komt mogelijk doordat de landbouw de laatste jaren meer aandacht heeft besteed aan beheer van het landschap. De laatste decennia zijn veel

landschapselementen zoals houtwallen en bomenrijen verdwenen, maar de laatste jaren lijkt dit minder snel te gaan (MNP, 2007c). Ze worden echter nog wel bedreigd doordat ze niet of onvoldoende worden onderhouden.

De doelen voor landschap zijn neergelegd in zogenoemde kernkwaliteiten voor de Nationale Landschappen en basiskwaliteit voor de gebieden erbuiten. Alhoewel de kwaliteiten divers zijn en deels nog moeten worden ingevuld, komt het er voor de landbouw vooral op neer dat bestaande kavelstructuren met bijbehorende landschapselementen zoveel mogelijk behouden moeten worden. Er zijn twee redenen waarom behoud hiervan onder druk staat. Ten eerste belemmert een kleinschalige verkaveling de bedrijfsvoering. Bij een verdere liberalisering (in een scenario zonder subsidie) zal de druk vanuit agrariërs met een slechte verkaveling toenemen om de inrichting te gaan aanpassen aan de eisen die een grootschalige landbouw stelt. Ten tweede krijgen de meeste boeren niet betaald voor het onderhoud van landschapselementen, terwijl het de boeren wel arbeid kost. Slechts 2,5% van de elementen wordt beheerd met overheidssteun, uit het zogenaamde Programma Beheer (MNP, 2007b; MNP, 2007c).

Voor landschap zijn twee mogelijke subsidies denkbaar, die verder worden uitgewerkt in paragraaf 3.3:

- Voor het behoud van kavelstructuur is het mogelijk een financiële compensatie ter beschikking te stellen, ter grootte van de ‘handicap’ die agrariërs ondervinden van de kleinschalige verkaveling. Een alternatief hiervoor is om de regelgeving rond ruimtelijke ordening strenger te handhaven en waar nodig aan te scherpen. Hiermee kan ook de openheid van het landschap worden behouden. Aanscherping van de ruimtelijke ordening kost de boer in dit geval wel inkomen.
- Voor wat betreft het onderhoud van landschapselementen is een financiële vergoeding een effectief beleidsinstrument. Deze betaling voor onderhoud van bestaande elementen kan desgewenst worden uitgebreid naar (aanleg en onderhoud van) nieuwe landschapselementen en paden. Dit biedt stedelingen meer mogelijkheden voor recreatie in het groen in de naaste omgeving. Vooral bewoners van de steden in de Randstad zijn ontevreden over het groen om de stad (MNP, 2007d).

2.4 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn vier criteria behandeld die kunnen worden gehanteerd bij de keuze welke doelen voor subsidiering in aanmerking komen:

- er is een maatschappelijke waarde aanwezig;
- er is sprake van collectieve goederen, waarvoor de markt niet goed functioneert;
- er is een beleidstekort;
- er is een effectieve mogelijkheid voor subsidiëring.

Tabel 2.2 geeft een indicatieve score van de doelen op deze criteria. Bij deze tabel zijn de volgende opmerkingen te maken:

- Burgers in Nederland en Europa denken niet zeer verschillend over de doelen die met landbouwsubsidies ondersteund kunnen worden (Europese Commissie, 2007a).
- Als burgers wordt gevraagd wat zij als prioriteit voor het GLB zien, dan wordt ‘boeren van een redelijk inkomen voorzien’ veruit het meest genoemd. Als burgers wordt gevraagd welke rol van boeren zij belangrijk vinden, dan wordt de rol van producent van gezond en veilig voedsel het meest genoemd (Europese Commissie, 2007a).
- De uitkomsten van enquêtes zijn afhankelijk van de vraagstelling. In een kort geleden afgeronde Nederlandse enquête over de toekomst van het GLB staat de bescherming van het milieu op de eerste plaats (TNS NIPO, 2007). Dit wordt door éénderde van de Nederlanders als eerste genoemd. Op de tweede plaats staat de bescherming van het landschap. Dit wordt door een kwart van de Nederlanders als eerste genoemd.
- In het regeerakkoord van februari 2007 worden vijf doelen genoemd waar het GLB op termijn meer aan gekoppeld kan worden, namelijk voedselveiligheid, voedselzekerheid, het in stand houden van het landschap, de zorg voor het milieu en dierenwelzijn. In de Europese discussies zullen daar door andere lidstaten wellicht aan worden toegevoegd: inkomen van boeren, energiezekerheid en rurale werkgelegenheid. Naast ‘milieu’ zou ‘natuur’ apart genoemd kunnen worden; de natuur wordt niet alleen bepaald door de aanwezige milieukwaliteit.

Tabel 2.2. Toetsing van doelen waaraan Europese landbouwsubsidies in de toekomst kunnen bijdragen.

	voedsel- zekerheid	rurale werkgele- genheid	inkomen van boeren ***)	milieu**)	natuur	dieren- welzijn	voedsel- veiligheid	energie- zekerheid (biomassa)	landschap
maatschappelijke waarde in NL/EU (*)									
collectief goed									
probleem te verwachten in 2020	mondiaal?	deel van EU	deel van EU						
subsidie mogelijk/ effectief				deels met normen		deels met normen	normen		deels ruimtel. ordering

Hoe donkerder het vakje, hoe meer dit criterium van toepassing is.

*) : Bron: *Eurobarometer 276* (Europese Commissie, 2007a)

**): Inclusief onderwerpen als bijv. bodemdegradatie (waaronder erosie)

***): Inclusief onderwerpen als bijv. innovatie en crisisfondsen

3 Opties voor gerichte landbouwsubsidies

Dit hoofdstuk illustreert hoe Europese landbouwsubsidies kunnen worden gebruikt ten behoeve van maatschappelijke waarden. Een aantal waarden uit hoofdstuk 2 wordt als voorbeeld verder uitgewerkt omdat deze op de genoemde criteria hoog scoren.

Achtereenvolgens komen inkomen voor boeren, milieu en natuur, landschap, dierenwelzijn, en voedsel- en energiezekerheid aan de orde. Elke paragraaf stelt één waarde centraal en geeft een mogelijke invulling, gericht op zo effectief mogelijke inzet van steun. Een schatting wordt gedaan van effecten op desbetreffende maatschappelijke waarden en op enkele economische aspecten. De tijdshorizon van het onderzoek is het jaar 2020. Veronderstelling is dat de maatregelen die corresponderen met de verschillende waarden dan volledig zijn ingevoerd. Effecten worden – voorzover mogelijk – vergeleken met ontwikkelingen tot 2020 in een referentiescenario zonder deze maatregelen. Als referentiescenario wordt het Strong Europe scenario gebruikt (zie bijlage 1). De schatting van de effecten is gedaan op basis van literatuur en indicatieve berekeningen door het LEI (Helming en Schrijver, 2007).

3.1 Inkomen voor boeren

3.1.1 Beschrijving van de optie

De afgelopen decennia is het GLB vooral gericht geweest op de voedselzekerheid en op het verschaffen van een redelijk inkomen aan boeren. Het is denkbaar dat dit laatste doel ook in de toekomst centraal blijft staan. Hiervoor bestaan diverse mogelijkheden (zie paragraaf 2.3). Deze paragraaf werkt twee varianten uit, die sterk verschillen qua herverdeling van landbouwsteun binnen Europa:

- Vlakke hectaresteen (flat rate), waarbij elke boer in een bepaalde regio een vast bedrag per hectare landbouwgrond krijgt.
- Steun aan boeren in minder welvarende gebieden van Europa om daarmee een redelijk inkomen te garanderen.

3.1.2 Varianten

Vlakke hectaresteen (flat rate)

In deze variant ontvangen boeren een vaste vlakke steun per hectare (flat rate). De subsidie is in deze variant volledig ontkoppeld van de productie, en wordt uitgekeerd op basis van het areaal landbouwgrond. Bestaande randvoorwaarden blijven van kracht, maar er worden geen bovenwettelijke randvoorwaarden aan de inkomenssteun gesteld. Deze variant is eenvoudig en is op dit moment al van kracht in de nieuwe lidstaten als de zogenaamde ‘Single Area Payment’.

Inkomen in minder welvarende gebieden van Europa

De ene Europese regio heeft inkomenssteun harder nodig dan de andere. Deze variant richt de inkomenssteun alleen op landen met veel boeren die relatief weinig inkomsten hebben. Het Europese gemiddelde van het percentage bedrijven per land kleiner dan 8 ESU (Economic Size Unit; een maat voor de economische omvang van een bedrijf) is 66%. In deze variant wordt ontkoppelde inkomenssteun gegeven aan boeren in landen waar dit percentage hoger ligt: alle nieuwe lidstaten en Griekenland, Italië en Portugal. De subsidie is gericht op het op korte termijn garanderen van een redelijk inkomen.

3.1.3 Effecten

Effecten van variant vlakke hectaresteen (flat rate)

De invoering van een vlakke hectaresteen (flat rate) heeft in Nederland invloed op de verdeling van inkomenssteun tussen sectoren en bedrijfstypen. In de huidige situatie is inkomenssteun vooral gericht aan bedrijven die eerder veel aan subsidie gekoppelde producten produceerden (akkerbouw- en melkveesector en de kalverhouderijsector). Bij een flat rate profiteren de sectoren en bedrijfstypen die relatief veel grond hebben. Het rapport 'Betekenis van subsidies voor de continuïteit van landbouwbedrijven' (De Bont et al., 2006) heeft de gevolgen van een flat rate op een rij gezet:

- Bij de akkerbouwers en tuinders stijgt over het algemeen de subsidie, zeker bedrijven die in het verleden veel consumptie- en pootaardappelen, uien, groenten of fruit teelden. In de huidige situatie krijgen ze voor deze gewassen geen bedrijfstoelage, bij een flat rate is dat wel het geval. Bij 20% van de akkerbouwbedrijven daalt de subsidie, omdat ze veel 'steungewassen' telen zoals zetmeelaardappelen, granen en suikerbieten. Invoering van een flat rate heeft geen effect op het aantal bedrijfsbeëindigingen in de akkerbouw.
 - Voor de melkveehouders pakt een flat rate gemiddeld negatief uit, omdat deze sector in de huidige situatie relatief veel bedrijfstoelagen ontvangt. De grote intensieve melkveebedrijven krijgen te maken met de sterkste daling. 20% van de melkveebedrijven gaat erop vooruit; dit zijn extensieve bedrijven, dat wil zeggen met een lage melkproductie per hectare. Door invoering van een flat rate zal per saldo 8% van de melkveebedrijven meer stoppen dan in het referentiescenario. Het gaat hier om intensieve bedrijven (zie ook Helming en Schrijver, 2007).
 - Voor vleeskalverhouders zijn de gevolgen groot, omdat ze in de huidige situatie veel slachtpremie ontvangen en vaak weinig grond bezitten. Ze zouden gemiddeld ongeveer 80% minder toelagen ontvangen. Hierdoor zal 8% van de bedrijven eerder stoppen.
 - Voor varkens- en pluimveehouders is het effect gering. Ze krijgen in de huidige situatie vrijwel geen steun, maar doordat ze weinig grond hebben geldt dat ook bij een flat rate.
- Voor het milieu zijn de effecten beperkt, omdat de milieuregelgeving hetzelfde blijft. In de melkveehouderij daalt het aantal koeien per hectare, doordat een deel van de intensieve melkveebedrijven ermee stopt of extensiveert. De ammoniakemissie daalt hierdoor met ongeveer 2%. In de akkerbouw treedt juist intensivering op. Zo neemt de teelt van consumptieaardappelen met 5 à 8% toe (Helming en Schrijver, 2007). Dit is mogelijk doordat

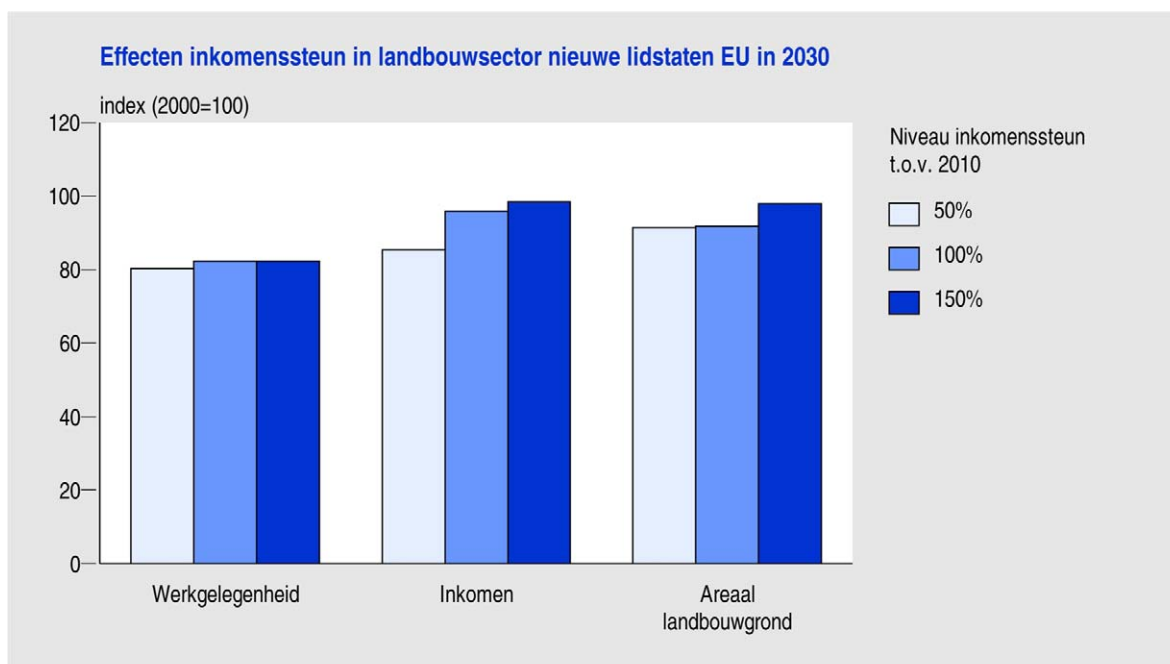
bij een flat rate ook de zogenaamde AGF-clausule - geen bedrijfstoelage voor gronden met teelt van aardappelen, groenten en fruit - zou verdwijnen.

Voor het landschap zijn de effecten divers, afhankelijk van de sectoren en bedrijfstypen die in de nationale landschappen voorkomen. Zo neemt de steun per saldo af in de landschappen in het oostelijke zandgebied (intensieve melkveehouderij), met schaalvergroting en mogelijk lichte verhoging van de druk op landschapselementen tot gevolg. Tegelijkertijd neemt de steun in veenweidegebieden toe en daarmee de continuïteit van de extensieve melkveebedrijven die deze gebieden beheren.

Effecten variant inkomensondersteuning in minder welvarende gebieden in Europa

In deze variant wordt het huidige budget voor landbouwsteun volledig geconcentreerd op achtergebleven gebieden in Europa. Dit heeft gevolgen voor de inkomens van bedrijven in Nederland. Er kan enig effect optreden op de prijs van producten, maar dit is beperkt. Veel belangrijker is het in deze optie beëindigen van de subsidie in Nederland, waardoor de inkomens voor Nederlandse landbouwbedrijven onder druk komen te staan. In de melkveehouderij zal het aantal bedrijven naar schatting met ongeveer 15% dalen als gevolg van afschaffing van de steun (Helming en Schrijver, 2007).

Voor de per saldo ontvangende lidstaten is het inkomenseffect uiteraard positief. Het zorgt ervoor dat de autonome trend van afname van het agrarisch inkomen kleiner is dan met de huidige ondersteuning. Figuur 3.1 laat voor de in 2004 toetredende EU-lidstaten zien dat een hogere steun (150%) leidt tot een hoger inkomen. Het effect op het aantal bedrijven is beperkt (Scenar 2020, 2006). Een afname in het aantal bedrijven en daarmee de afname in agrarische werkgelegenheid is een voortgaande trend. Inkomensondersteuning zorgt ervoor dat deze afname iets minder groot is.



Figuur 3.1. Effecten van veranderingen in inkomenssteun op werkgelegenheid, grondgebruik en inkomen in de landbouw in de tien in 2004 toetredende EU-lidstaten (bron: WUR en MNP, 2007).

In sommige gebieden heeft de invoering van inkomenssteun bij de toetreding geleid tot meer investeringen (aankoop van machines en dergelijke) of inputgebruik (SERA, 2006). De inkomenssteun heeft gedeeltelijk voorzien in de grote kapitaalbehoefte in de nieuwe lidstaten voor investeringen en heeft op de korte termijn geleid tot structuurverbetering. Voor de lange termijn is het echter twijfelachtig of inkomensondersteuning leidt tot verdere structuurverbeteringen, omdat meer mensen blijven ‘hangen’ in de landbouw waardoor de arbeidsproductiviteit relatief laag blijft.

Onzekerheden

Het aangegeven effect van de vlakke hectaresteen op het aantal landbouwbedrijven is onzeker. De beslissing om het bedrijf te continueren of om het bedrijf te beëindigen wordt door vele factoren bepaald. Deze factoren betreffen niet alleen economische factoren (inkomen, vaste kosten, etc.), maar preferenties spelen eveneens een rol. De resultaten moeten worden gezien als indicatief. Deze onzekerheid geldt ook voor de andere opties.

3.2 Milieu en natuur

3.2.1 Beschrijving van de optie

Schoon water en een mooie en soortenrijke natuur. Dat is het doel van de variant waarin steun wordt gegeven voor milieu en natuur in Nederland. Deze variant is erop gericht de milieudruk op natuur door de landbouw te verminderen, en de aanwezige natuur op de landbouwbedrijven zelf te vergroten. De subsidie is het hoogst in gebieden waar de landbouw effectieve mogelijkheden heeft om waardevolle natuur te beschermen. De variant bestaat uit drie onderdelen:

- Een gebiedsgerichte subsidie voor boeren die met hun bedrijf liggen rondom Natura 2000-gebieden. In ruil daarvoor nemen ze milieu- en natuurmaatregelen die gunstig zijn voor de biodiversiteit in het gebied.
- Gebiedsgerichte subsidie voor boeren die een bedrijf hebben in weidevogelgebieden, met als doel dat deze boeren vergaande maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat er meer weidevogels komen.
- Generieke subsidie voor bovenwettelijke activiteiten van alle boeren, met als doel de milieukwaliteit (en indirect de biodiversiteit) te bevorderen.

3.2.2 Maatregelen

Maatregelen in beïnvloedingsgebieden van Natura 2000

Het kabinet heeft Natura 2000-gebieden aangemeld bij de EU. Nederland heeft zich verplicht in die gebieden het habitat duurzaam in stand te houden, door te zorgen voor goede milieucondities (paragraaf 2.3). Dit kan onder andere door ervoor te zorgen dat de landbouw rond de Natura 2000-gebieden extra maatregelen neemt. Het gaat om bedrijven die maximaal

enkele kilometers van Natura 2000 verwijderd zijn (Figuur 3.2). Deze maatregel bestaat uit drie onderdelen:

- Een hogere grondwaterstand in Natura 2000-gebieden. Dit is een eerste belangrijke stap om Natura 2000-habitats en soorten duurzaam in stand te houden: voldoende water van voldoende kwaliteit is een basisvoorwaarde voor grondwaterafhankelijke natuur. Een hogere grondwaterstand heeft een uitstralingseffect naar de landbouw die om natuur ligt en kan leiden tot dervingen van de gewasopbrengst en beperkingen in de gebruiksmogelijkheden van de grond. Die zou met GLB-steun kunnen worden gecompenseerd. In deze maatregel is er geen rekening mee gehouden dat de peilverhoging kan conflicteren met bebouwing of wordt belemmerd door de drinkwaterwinning.
- Agrarisch natuurbeheer. Boeren zouden kunnen worden gestimuleerd zoveel mogelijk zogeheten 'zware pakketten' agrarisch natuurbeheer (botanische pakketten) op te nemen. In de berekeningen is uitgegaan van 80% van het bedrijfsareaal.
- Mestafvoer. In deze optie wordt verondersteld dat het areaal agrarisch natuurbeheer niet meetelt voor de mestafzetruimte. Dit is een wijziging ten opzichte van nu. Er moet dus meer mest worden afgevoerd, met als nevendoelen verbetering van de lokale waterkwaliteit en vermindering ammoniakdepositie.

Het gehele pakket van maatregelen zal ertoe leiden dat er een nieuw type bedrijf ontstaat, gericht op natuurbeheer. Wanneer dit gehele pakket rond de Natura 2000-gebieden zou worden gerealiseerd, dan bedragen de kosten 120 à 200 miljoen euro per jaar (reële prijzen van 2002). Dit volgt uit indicatieve berekeningen met de modellen FIONA en DRAM (Helming en Schrijver, 2007).

Weidevogelbeheer

Nederland is voor sommige weidevogels, zoals de grutto en de scholekster, van internationaal belang. Inzet van landbouwsubsidies voor weidevogelbeheer (Figuur 3.2) zou kunnen plaatsvinden in de vorm van steun voor zware weidevogelpakketten, ten behoeve van de doelen voor weidevogelbeheer. Het precieze benodigde aandeel zwaar beheer is nog niet door wetenschappelijk onderzoek te onderbouwen (Schotman en Melman, 2006). Er is in deze studie gerekend met een areaal van 30% waarop geen agrarische activiteit (zoals maaien en mesten) plaatsvindt tot 1 juni, 30% met geen activiteit tot 1 juni en 40% met alleen nestbescherming. Op de weidevogelgronden wordt bovendien (zodanig) de grondwaterstand verhoogd. De indicatieve kosten bedragen 45 tot 75 miljoen euro per jaar (Tabel 3.1).

Algemene milieumaatregelen

Behalve geld voor gebiedsspecifieke maatregelen kan ook worden gedacht aan generieke maatregelen, die overigens ook in specifieke gebieden kunnen worden ingezet. Discussiepunt is welke maatregelen door regelgeving kunnen worden afgedwongen en dus niet hoeven te worden beloond - bijvoorbeeld omdat ze onder goede landbouwpraktijk vallen - en welke daarbovenuit gaan. Uitgaand van de huidige en voorgenomen regelgeving is op twee punten nog winst te boeken: bovenwettelijke vermindering van de ammoniakemissie en maatregelen

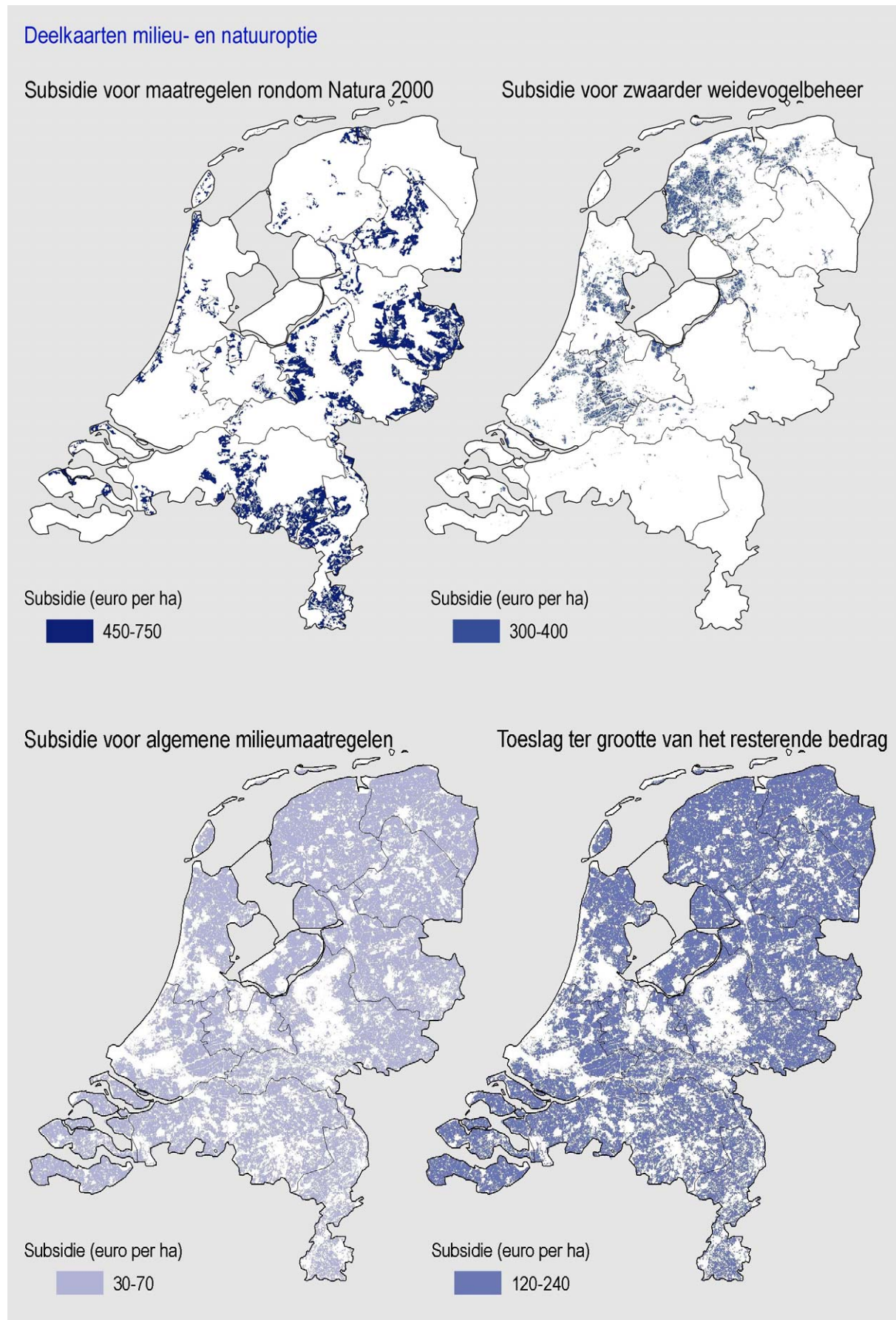
ten behoeve van vermindering van fosfaat in oppervlaktewater. Voor ammoniak kan bijvoorbeeld worden gedacht aan verlaging van de stikstofexcretie van melkkoeien door veevoeraanpassingen en voor fosfaat bijvoorbeeld aan de aanleg van bufferstroken. Dit zijn stroken aan weerszijden van waterlopen, waar geen mest wordt gebruikt (zie ook MNP, 2006c). Voor de totale kosten (en compensatiebedragen) voor generieke milieumaatregelen gaat het om 60 à 130 miljoen euro (Tabel 3.1).

In de tabel is in deze optie tevens een flat rate opgenomen, ter hoogte van het resterende budget. Daarmee is vergelijking met het referentiescenario en met andere opties mogelijk. De grote spreiding in het bedrag is het gevolg van onzekerheid over het totale budget in 2020; in Tabel 3.1 wordt uitgegaan van 600 à 850 miljoen euro in het jaar 2020 (uitgedrukt in het prijspeil van 2002).

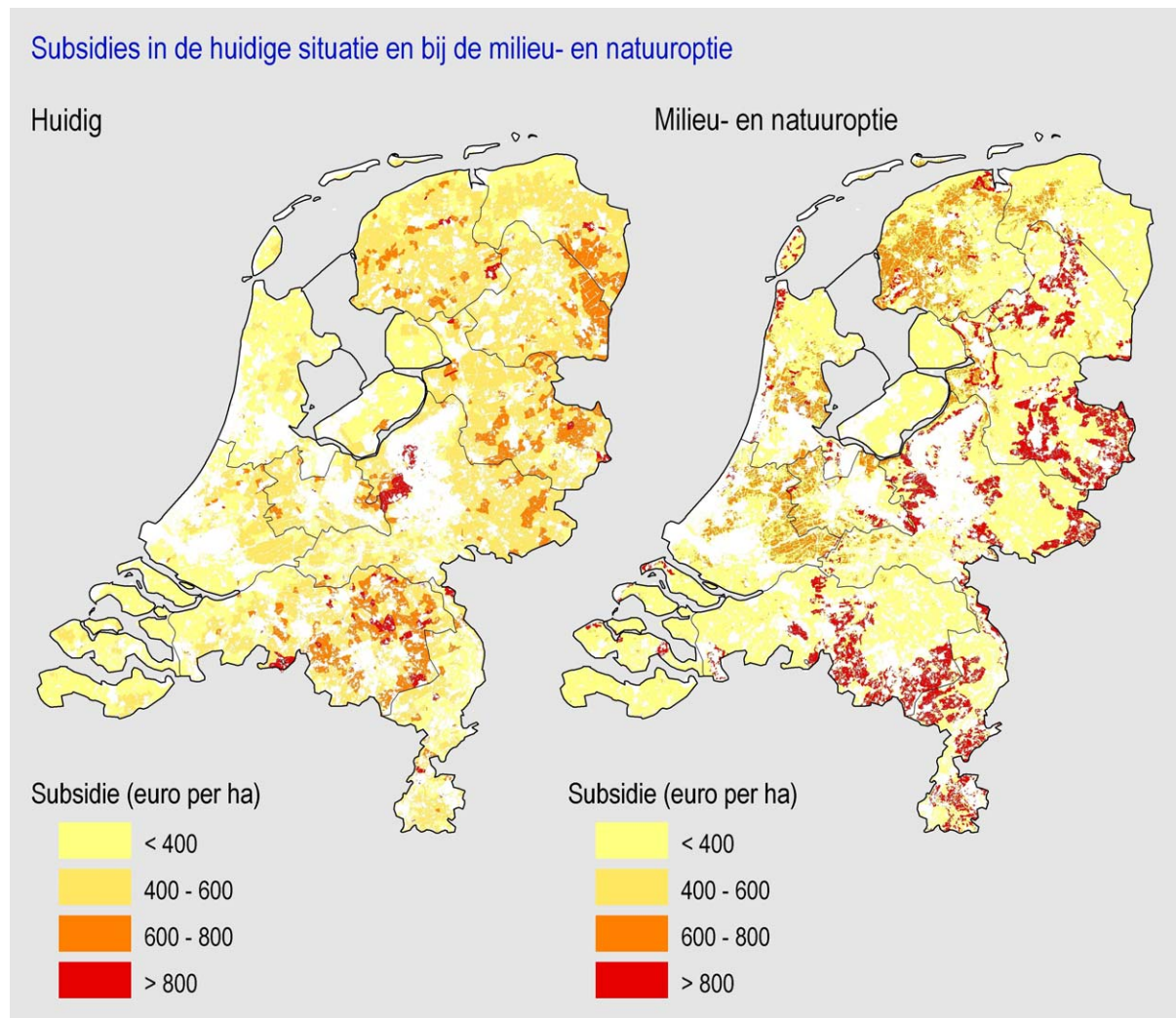
Tabel 3.1. Indicatieve subsidiebedragen optie 'milieu en natuur', jaar 2020 (in prijzen van 2002).

	Technische maatregel	Regio-aanduiding	Areaal (ha)	Subsidie (euro per ha)	Totale subsidie (mln. euro)
1	Grondwaterstand hoger, agrarisch natuurbeheer, mestafvoer	rond Natura 2000	270.000	450-750	120-200
2	Zwaarder weidevogelbeheer	weidevogelgebieden	250.000	300-400	75-100
3	Algemene milieumaatregelen	generiek	2.000.000	30-70	60-140
4	Flat rate	generiek	2.000.000	120-240	240-480

De arealen rond Natura 2000-en weidevogelgebieden zijn benaderingen, want deze zijn niet precies begrensd.



Figuur 3.2. Ruimtelijke verdeling van vier mogelijke subsidies voor milieu en natuur.



Figuur 3.3. Totaalbeeld van subsidies in de huidige situatie en bij de milieu- en natuuroptie.

De kaart van de huidige situatie betreft steun per hectare landbouwgrond en is (om pragmatische redenen) weergegeven als gemiddelde per gemeente. De kaart voor de huidige situatie telt op tot 916 miljoen euro (bewerkt op basis van Hermans et al., 2006; variant historisch recht) en die voor de milieu- en natuuroptie telt op tot 725 miljoen euro.

3.2.3 Effecten

Ecologie

Tabel 3.2 geeft een kwalitatieve indicatie van de bijdrage van deze optie aan het bereiken van goede milieucondities voor natuur (in natuurgebieden of agrarische gebieden):

- Door vernatting in landbouwgebieden toe te staan en boeren te compenseren voor de financiële schade, kan de verdroging in de natuurgebieden worden opgelost voorzover deze met een te lage grondwaterstand te maken heeft. Naar verwachting lost dit de ernstige verdrogingsproblemen op in de ongeveer zestig Natura 2000-gebieden van de ca. 100 als verdrogingsprobleemgebied aangemerkte gebieden (zie ook de tweede duurzaamheidsverkenning *Nederland Later* (MNP, 2007e)). Overigens kan een hogere

grondwaterstand wel leiden tot een versnelde uitspoeling van fosfaat en daarmee het vermistingsprobleem tijdelijk vergroten.

- Minder melkkoeien en een lagere stikstofproductie per koe hebben als effect dat de ammoniakemissie daalt met ca. 10% waardoor er minder stikstofdepositie op natuur plaatsvindt. Hierdoor kan enkele procenten meer natuur volledig worden beschermd (afgeleid uit scenario's WLO; CPB, MNP en RPB, 2006) en tevens daalt de belasting op de nog niet volledig beschermde natuur. Daarnaast is er nog een (beperkte) vermindering van ammoniakdepositie doordat meer mest van bedrijven rond Natura 2000-gebieden wordt afgevoerd.
- Subsidies voor aanleg van bufferstroken leidt ertoe dat de vermisting van oppervlaktewater afneemt. De effectiviteit hiervan is echter onzeker en hangt bovendien af van het aandeel van de boeren dat wil deelnemen. Het zou kunnen gaan om een reductie van 5-30% van de fosfaatvrucht (MNP, 2006c). De maatregel zou een positief neveneffect kunnen hebben op de emissie van bestrijdingsmiddelen, maar daarvoor geldt dat deze al door de huidige regelgeving afdoende wordt tegengegaan.
- Of de optie leidt tot het stoppen van de achteruitgang in het aantal weidevogels is onzeker. Een voorwaarde is dat de ruimtelijke samenhang in orde is om mozaïekbeheer - niet alle gras tegelijk maaien zodat kuikens kunnen schuilen - te kunnen uitvoeren (Schotman en Melman, 2006). Bovendien is recentelijk gebleken dat ook bemesting een factor van belang is (Kleijn et al, 2007). De gewenste botanische natuurkwaliteit komt wat dichterbij, omdat de milieucondities tegelijkertijd beter worden.

Tabel 3.2. Indicatieve effecten milieu en natuur.

Milieu/natuur thema	Effect op bereiken beleidsopgave
Verdroging	+++
Verzuring en vermisting (ammoniak)	+
Vermesting water (fosfaat)	+ à ++
Weidevogels	+
Agrarische natuur/botanische kwaliteit	+

Legenda: + gering; +++ groot. NB. In sommige Natura-2000 gebieden is zowel verdroging als vermisting een probleem, zoals bijvoorbeeld bij hoogveen. In moerasgebieden is alleen verdroging een probleem. Hiermee kan rekening worden gehouden bij de keuze van de gebiedsgerichte maatregelen.

Economie

De meeste natuur- en milieumaatregelen zijn vooral gericht op rundveebedrijven. Zowel het aantal melkkoeien, de melkproductie als het aantal melkveebedrijven in Nederland als totaal ligt in de optie milieu en natuur 6% lager dan in het referentiescenario (met behoud van bedrijfstoelagen op basis van historische productie). De daling van het aantal melkkoeien op nationaal niveau heeft twee oorzaken:

1. Deze wordt voor de helft bepaald doordat in deze optie een deel van de huidige inkomenssteun wordt gebruikt voor compensatie van bovenwettelijke gebiedsspecifieke en generieke maatregelen in de optie milieu en natuur (zie Tabel 3.1).
2. De andere helft is het gevolg van uitkering van het resterende budget als vast bedrag per hectare (flat rate), in plaats van een bedrijfstoelage op basis van historische productie. Dit is ongunstig voor het inkomen van tachtig procent van de melkveehouders (paragraaf 3.1.3), waardoor meer bedrijven zullen stoppen.

Er is in de optie 'milieu en natuur' ook sprake van een daling van het totale inkomen van de sector melkveehouderij in Nederland met 6%. Deze wordt echter volledig veroorzaakt door de flat rate (oorzaak 2). Voor de gebiedsspecifieke en generieke maatregelen (oorzaak 1) geldt dat inkomensdervingen volledig worden gecompenseerd.

Overigens is de vraag of de compensatie in de praktijk goed uitvoerbaar is. Voor melkveebedrijven rond de Natura 2000-gebieden varieert de (gecompenseerde) inkomensderving van ongeveer 550 tot 1300 euro per ha en in de weidevogelgebieden van ongeveer 240 tot 460 euro per ha. De gederfde inkomsten zijn het hoogst op de meest intensieve melkveebedrijven, dus de bedrijven met de hoogste melkproductie per ha. Volledige compensatie vraagt om gedetailleerde bedrijfsgegevens en dit leidt tot hoge uitvoeringskosten, terwijl één vast bedrag per gebied de deelnamegraad kan verlagen of – bij een hoog vast bedrag – onevenredig veel budget kost.

Rond de Natura 2000-gebieden en in weidevogelgebieden is sprake van extensivering van de productie. Regio's met relatief grote dalingen van de melkproductie zijn Noord-Brabant (8%) en Overijssel (15%), omdat relatief veel Natura 2000-gebieden in deze provincies liggen. Geschat wordt dat het aantal melkveebedrijven in Noord-Brabant en in Overijssel in het milieu- en natuurscenario daalt met respectievelijk 9% en 12% in vergelijking tot de referentie. Direct rond de Natura 2000-gebieden zijn de effecten nog hoger. Hier is de vraag in hoeverre men bereid is om binnen de voorwaarden van de optie milieu en natuur te blijven boeren.

Binnen de melkveehouderij is er een toename van het areaal grasland met 4% ten koste van snijmaïs (minus 17%). Dit geldt met name in de Natura 2000 beïnvloedingsgebieden, waar ervan is uitgegaan dat 80% van het areaal botanisch beheerd grasland betreft (Helming en Schrijver, 2007).

Andere effecten

De optie milieu en natuur heeft enige effecten op het landschap. Door het extensieve gebruik van landbouwgrond rond Natura-2000 en in de weidevogelgebieden is naar verwachting minder behoefte om de kavels te vergroten. Dit bevordert het behoud van landschapselementen.

Onzekerheden

De deelname van boeren aan deze optie is onzeker. De productprijzen spelen een belangrijke rol. Bijvoorbeeld bij stijgende melkprijzen is melkproductie economisch interessanter dan

agrarisch natuurbeheer. (De vergoedingen moeten dan omhoog om een zelfde deelname te bereiken). In de berekeningen zijn voorzichtige uitgangspunten aangenomen voor productprijzen. De scenario's zijn ook doorgerekend met 85% hogere prijzen, zoals die in andere scenario's worden aangenomen. Dat maakt de maatregelen rond Natura 2000 80% duurder, en in weidevogelgebieden 50% duurder. Boeren en landeigenaren laten hun deelname daarnaast afhangen van hun oordeel of natuurbeheer past in hun bedrijfsstrategie. Ook de zekerheid van de subsidiestroom voor de langere termijn speelt hierbij een rol.

3.3 Landschap

3.3.1 Beschrijving van de optie

In deze optie worden de Europese landbouwsubsidies ingezet om landschappen te behouden en te herstellen. De redenen kunnen zowel intrinsiek gemotiveerd zijn (de waarde van het landschap op zichzelf) als door de wens om meer en betere mogelijkheden te bieden voor recreatie (de waarde van het landschap voor de gebruiker). Een deel van het landschap in de lager gelegen gebieden van Nederland is internationaal gezien uniek, bijvoorbeeld de droogmakerijen en het veenweidegebied. In andere delen van Nederland komen afwisselende landschappen voor met een hoge belevingswaarde. Daarnaast laten landschappen de bezoeker iets zien van de ontstaansgeschiedenis van een gebied, wat bijdraagt aan de eigen identiteit van de mensen in de regio.

De optie 'landschap' bestaat uit drie elementen:

1. Een vergoeding voor het aanwezig blijven van boeren in de Nationale Landschappen, waar dit een voorwaarde is voor het behoud van landschappelijke kwaliteit. De vergoeding betreft alleen boeren die qua bedrijfsvoering een nadeel (handicap) ondervinden van de ligging in een bepaald landschap.
2. Een vergoeding voor het behoud en onderhoud van bestaande landschapselementen.
3. Een vergoeding voor aanleg en onderhoud van paden en (daarlangs) nieuwe, lijnvormige landschapselementen.

3.3.2 Maatregelen

Hieronder staan de maatregelen verder uitgewerkt. In Tabel 3.3 staan mogelijke vergoedingen, weergegeven als bandbreedtes. Eenderde tot de helft van het beschikbare budget wordt bij deze maatregelen gericht uitgegeven aan landschap. De spreiding hangt samen met de verwachting voor het totale budget in 2020 (reëel hetzelfde budget als nu versus een lager budget als gevolg van inflatie). In de tabel is tevens een vlakke hectaresteen opgenomen, ter grootte van het resterende bedrag. Daarmee is vergelijking met de andere opties mogelijk.

Compensatie voor handicaps landbouwbedrijven in nationaal landschap

Deze maatregel heeft betrekking op boeren die nadelen ondervinden van ligging in een nationaal landschap. De overheid heeft twintig gebieden aangewezen als Nationale Landschappen. In deze optie worden landbouwsubsidies ingezet in:

- De internationaal unieke veenweidegebieden: Groene Hart, Laag Holland en Arkemheen-Eemland. Doel is om het typische veenweidelandschap in stand te houden, ook voor komende generaties. Daarvoor is het nodig de huidige kavelstructuur te behouden (met bijbehorende schaalnadelen voor de landbouw), het grondwaterpeil te verhogen en grasland te behouden (geen teelt van snijmaïs, maar aankoop van elders). De economische nadelen worden gecompenseerd met landbouwsubsidies.
- De overige internationaal belangrijke landschappen: Hoekse Waard, Gelderse Poort, Rivierengebied, Middag-Humsterland, IJsseldelta, Zuidwest Friesland, Zuidwest Zeeland en (voorzover al niet overlappend met veenweidegebieden) Nieuwe Hollandse Waterlinie en Stelling van Amsterdam. Dit betreft compensatie van eventuele schaalnadelen.
- De overige Nationale Landschappen. Het gaat hier om landschappen op zandgrond: Noordelijke Wouden, Drentse Aa, Noordoost-Twente, Graafschap, Winterswijk, Veluwe, Groene woud en Zuid Limburg. Het gaat hier om compensatie van de nadelen die de boeren ondervinden doordat ze in een kleinschalig landschap moeten opereren.

De subsidiebedragen in Tabel 3.3 zijn berekend met behulp van het model FIONA (Helming en Schrijver, 2007), op basis van de gemiddelde kavelgrootte van diverse typen bedrijven in Nationale Landschappen en eventuele schaalnadelen die daarvan het gevolg zijn.

Onderhoud bestaande landschapselementen

Deze maatregel belooft behoud en onderhoud van bestaande landschapselementen. De maatregel kan generiek worden toegepast, desgewenst met prioriteit voor de Nationale Landschappen. De kosten zijn afgeleid uit *Kosten van landschapsbeheer* (Dijkstra et al., 2001). Bij de kosten in Tabel 3.3 is niet inbegrepen het inlopen van achterstallig onderhoud, waarvan momenteel op veel plekken sprake is (MNP, 2007c).

Aanleg en onderhoud van paden en nieuwe landschapselementen

Bewoners van steden – met name in de Randstad – zijn ontevreden over de hoge recreatiedruk, het ontbreken van stilte en de geringe variatie van groen om de stad (MNP, 2007d). Betere ontsluiting van het landelijk gebied met fiets- en wandelpaden draagt bij aan oplossing van dit probleem. GLB-geld zou kunnen worden gebruikt voor aanleg van deze paden (aankoop grond, onderhoud), gecombineerd met aanleg van lijnvormige landschapselementen (waardedaling grond, aanleg en onderhoud) zoals bomenrijen. In de berekening wordt uitgegaan van aanleg van paden in een straal van tien kilometer rond de 31 grootste steden in Nederland, met een veronderstelde totale lengte van 150-250 km per stad. De eenheidskosten komen uit het *Deltaplan voor het landschap* (Vereniging Nederlands Cultuurlandschap, 2006).

Voor ‘onderhoud bestaande landschapselementen’ en ‘aanleg en onderhoud van paden en nieuwe landschapselementen’, geldt dat deze relatief vaak niet op boerenland liggen. Het kan

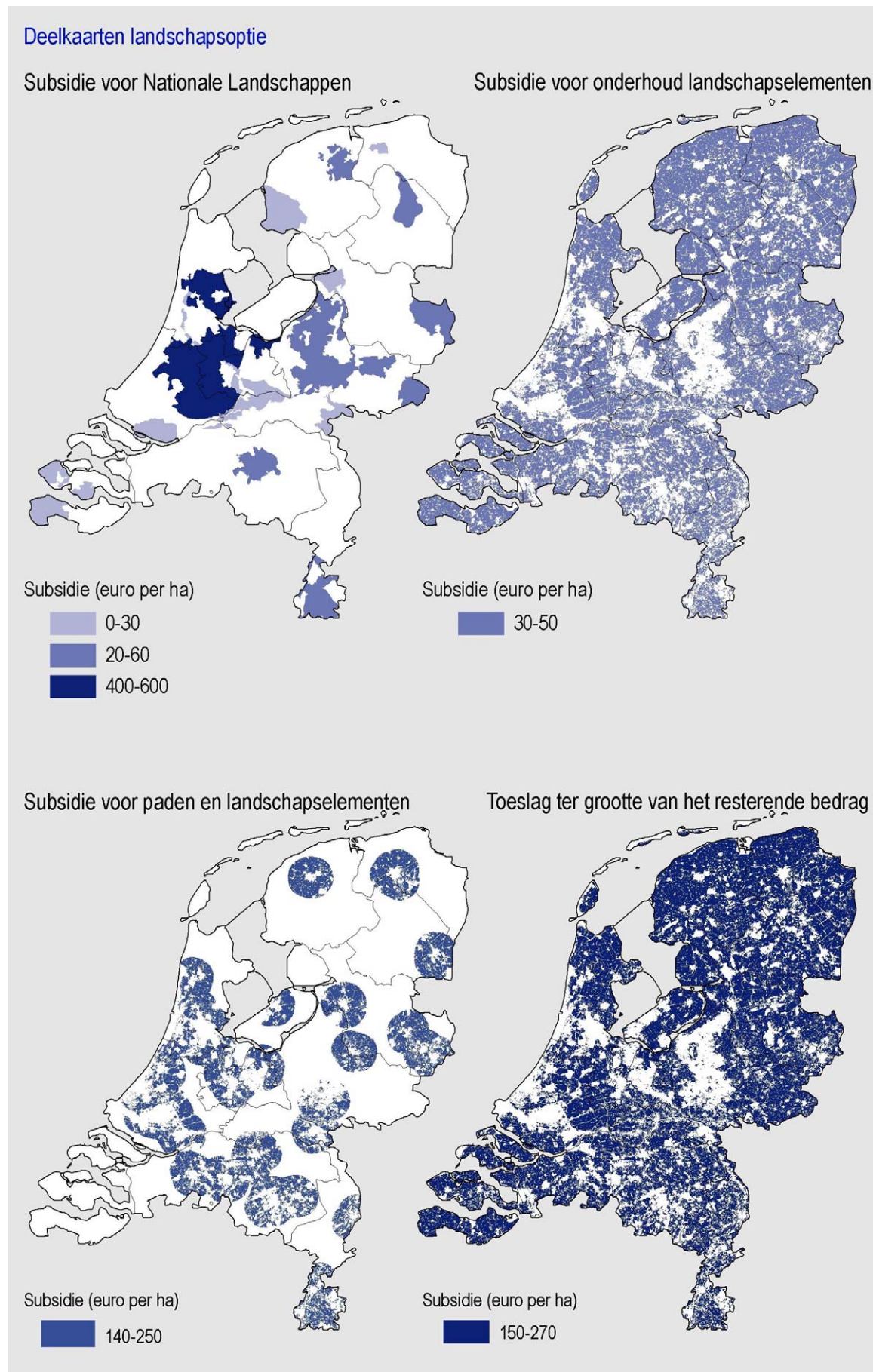
gaan om het eigendom van particulieren, maar ook van overheden zoals gemeenten en waterschappen. Op dit moment is steun uit de eerste pijler van het GLB geormerkt voor besteding aan boeren. Dit zal bij deze maatregel dus verruimd moeten worden.

De gerichte betalingen voor de landschapsoptie omvatten circa 300 miljoen euro, zie

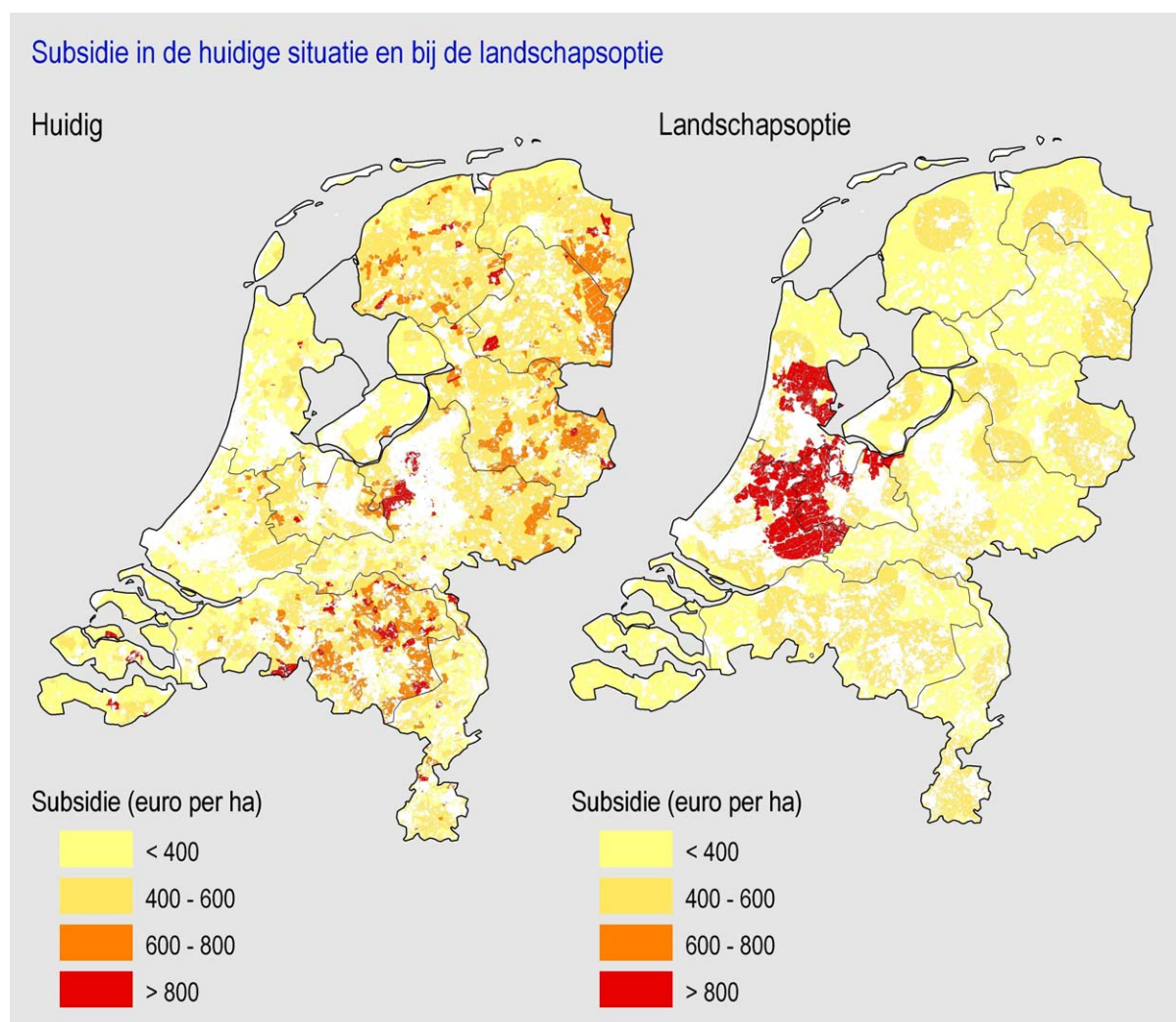
Tabel 3.3. In de tabel is tevens een flat rate opgenomen. Het totaal aan subsidies is hiermee op ongeveer het huidige niveau gebracht. Daarmee is vergelijking met het referentiescenario en met andere opties mogelijk.

Tabel 3.3. Indicatieve subsidiebedragen optie 'landschap', jaar 2020 (in prijzen van 2002).

	Technische maatregel	Regio-aanduiding	Areaal 2020 (ha)	Subsidie (euro per ha)	Totale subsidie (mln. euro)
1	Compensatie handicaps in Nationale Landschappen	veenweidegebied, met hogere grondwaterstand	160.000	400-600	65-100
		overige internationaal belangrijke landschappen	130.000	0-30	0-4
		overige Nationale Landschappen	190.000	20-60	4-12
2	Onderhoud bestaande landschapselementen	generiek	2.000.000	30-50	60-100
3	Aanleg paden en lijnvormige elementen	in een straal van 10 km rond grotere steden	720.000	140-250	100-180
4	Flat rate	generiek	2.000.000	150-270	300-540



Figuur 3.4. Ruimtelijke verdeling van vier mogelijke subsidies voor landschap.



Figuur 3.5. Ruimtelijke verdeling van subsidies in de huidige situatie en bij de landschapsoptie.

De kaart van de huidige situatie betreft steun per hectare landbouwgrond en is (om pragmatische redenen) weergegeven als gemiddelde per gemeente. De kaart voor de huidige situatie telt op tot 916 miljoen euro (bewerkt op basis van Hermans et al., 2006; variant historisch recht) en die voor de landschapsoptie telt op tot 725 miljoen euro.

3.3.3 Effecten

Landschap

De effecten van het verlenen van subsidies voor de landschapsmaatregelen zijn niet gemakkelijk op een kwantitatieve manier aan te geven. Het duidelijkst zijn de effecten op bestaande landschapselementen, omdat in deze optie de onderhoudskosten van alle elementen worden vergoed (terwijl daar voor boeren op dit moment bijna geen sprake van is). De kans dat landschapselementen langzaam maar zeker uit het landschap verdwijnen, wordt daardoor verkleind. Vooral in de Nationale Landschappen is de kans op behoud groot, omdat niet alleen een vergoeding voor onderhoud wordt gegeven maar ook een compensatie voor handicaps. Buiten de Nationale Landschappen wordt de afname van het aantal landschapselementen op zijn minst vertraagd.

Een bijzondere vorm van landschapsbescherming is die van het veenweidegebied. Op de zeer lange termijn verdwijnt dit type gebied per definitie, omdat het veen oxideert. Verhoging van het waterpeil – onderdeel van deze optie - vertraagt dit proces, wat ertoe leidt dat het veenweidegebied langer meegaat. Compensatie voor kleinschaligheid zou ook in het veenweidegebied ertoe moeten leiden dat de huidige kavelstructuur behouden blijft. Het is echter niet goed te zeggen in hoeverre deze structuur in de toekomst zou verdwijnen in het geval steun uitblijft.

Door de aanleg van paden en lijnvormige elementen rond steden neemt de belevingswaarde van het landschap voor stedelingen toe. Randstedelingen profiteren relatief het meest, omdat hun uitgangssituatie qua groen om de stad het slechtst is.

Naast typerende kavelstructuur en groen karakter (door landschapselementen) wordt ook openheid vaak genoemd als kernkwaliteit van landbouwgebieden. Aantasting van openheid vindt plaats door uitbreiding van dorpen, steden, industrieterreinen en infrastructuur. Deze uitbreiding wordt vooral gestuurd door regelgeving voor ruimtelijke ordening.

Landbouwsubsidies vergroten de tegenkracht van de landbouw tegen deze uitbreiding nauwelijks. Het verschil tussen de prijs van bouwgrond en die van landbouwgrond is zo groot, dat dit niet met landbouwsubsidies kan worden gedicht.

Economie

In algemene zin worden de volgende effecten op boereninkomens verwacht:

- Betaling voor handicaps levert boeren direct extra inkomen op. Betaling voor handicaps verlaagt de druk om te komen tot schaalvergroting, zodat er in de Nationale Landschappen meer bedrijven overblijven dan in het referentiescenario. De omvang van betaling voor handicaps is relatief laag, met uitzondering van het veenweidegebied. Dit betekent niet dat er geen behoefte zou zijn aan structuurverbetering, zie onder meer een recente studie over Kampereiland (IJsseldelta) (De Bont et al., 2005). De uitdaging in die landschappen zit daarbij in de vraag hoe die structuurverbetering zodanig aan te pakken, dat landschapskwaliteit er niet mee verloren gaat.
- Betaling voor onderhoud van landschapselementen draagt niet (volledig) bij aan het inkomen, omdat er ook kosten tegenover staan. Het onderhoud van landschap kost arbeid. Het levert de boer alleen inkomen op als hij eigen arbeid verricht; bij inzet van vreemde arbeid levert het hem weinig extra op. Incidenteel zou dit er zelfs toe kunnen leiden dat boeren geen beroep zullen doen op de vergoeding voor onderhoud van landschapselementen.
- Aanleg van nieuwe landschapselementen en paden heeft slechts een gering effect op boereninkomens. Bij de fiets- en wandelpaden is sprake van eenmalige transacties, omdat er overdracht van grond is naar bijvoorbeeld een gemeente. Wel moeten de nieuwe landschapselementen worden onderhouden, waarbij boeren een rol kunnen spelen. Voor individuele boeren kan er een indirect effect zijn op het inkomen: de maatregel biedt perspectieven voor boeren die aan verbreding willen gaan doen en aan de nieuwe uitvalsroutes uit de stad komen te liggen.

Voor het landschap is de melkveehouderij een belangrijke sector. In de optie landschap zijn er in Nederland 5% minder koeien en melkproductie en 7% minder melkveebedrijven dan in het referentiescenario (Helming en Schrijver, 2007). Dit wordt voor de ene helft verklaard door verschuiving van inkomenssteun naar subsidie voor landschappen en voor de andere helft doordat is verondersteld dat het resterende budget als flat rate wordt uitgekeerd (in plaats van op basis van historische productie).

De meest opvallende verschuiving van landbouwsubsidies is de toename voor de veenweidegebieden in West-Nederland (Figuur 3.5). Tot nu toe ontvangen deze gebieden relatief weinig subsidies, omdat de melkveehouders in deze regio's over het algemeen extensief zijn (paragraaf 3.1.3). De handicaps voor deze melkveehouders zijn echter ook groot, zeker omdat in deze optie ook het waterpeil wordt verhoogd. In de veenweidegebieden variëren de kosten van deze (bestaande en additionele) handicaps van ongeveer 225 tot 900 euro per ha. Deze kosten worden gecompenseerd. Gevolg is wel dat het aantal melkkoeien hierdoor forst daalt, met 22, 24 en 10% in respectievelijk Utrecht, Zuid-Holland en Noord-Holland. Ook het aantal melkveebedrijven zal hierdoor sterk dalen.

Andere effecten

Positieve effecten voor natuur zijn de flora en fauna die bijvoorbeeld bij houtwallen en hagen voorkomen. Daarnaast kunnen lijnvormige landschapselementen bijdragen aan de verbindingen tussen natuurgebieden. Dit is vooral belangrijk voor dieren die voor hun voortbestaan afhankelijk zijn van zowel agrarisch gebied als natuurgebied; vleermuizen zijn hiervan een voorbeeld. De effectiviteit voor natuur is afhankelijk van de ligging van deze elementen. Verhoging van de grondwaterstand in veenweidegebieden draagt bij aan de kansen voor weidevogels en flora. Er zijn dus interessante combinaties te maken van de opties 'milieu en natuur' en 'landschap'.

Onzekerheden

De onzekerheid zit hem vooral in het onderdeel 'compensatie voor handicaps'. De veronderstelde compensatie is vermoedelijk te laag, omdat in de berekening niet alle aspecten konden worden meegenomen door ontbrekende gegevens. De berekening gaat uit van compensatie van schaalnadelen van lichtere mechanisatie, als gevolg van een kleinschalige verkaveling. Er zijn echter ook andere nadelen, zoals een (te) kleine huiskavel, grotere rijafstanden naar percelen en beschaduwing met lage opbrengsten als gevolg. De vergoeding kan ook te hoog zijn, omdat niet goed is te voorspellen in welke mate de aantasting van het landschap doorzet zonder landbouwsubsidies; als geen aantasting optreedt, is ook geen compensatie nodig.

De uitkomsten zijn verder zeer gevoelig voor productprijzen, zoals voor melk. In de berekeningen zijn voorzichtige uitgangspunten aangenomen voor productprijzen. De scenario's zijn ook doorgerekend met 85% hogere prijzen. De landschapsmaatregelen in veenweidegebieden kosten dan 2,1 keer zoveel en de compensatie voor handicaps in de overige landschappen stijgen met een factor 1,2.

3.4 Dierenwelzijn

3.4.1 Beschrijving van de optie

In deze optie wordt de Europese landbouwsteun geheel anders ingezet dan in de huidige situatie. De steun wordt uitgekeerd als prijssubsidie op dierlijke producten, waarvoor strengere eisen voor dierenwelzijn gelden dan de huidige regels voorschrijven. Doel is om Europese consumenten te bewegen om meer diervriendelijk geproduceerd vlees (en eieren) en producten waarin deze zijn verwerkt te kopen.

3.4.2 Maatregelen

In deze optie ontvangen retailers, horeca en cateraars 1 euro per kilo verkocht (of gebruikt) diervriendelijk geproduceerd vlees, met als doel de prijs van gangbaar en diervriendelijk geproduceerd vlees op eenzelfde niveau te brengen. Dit bedrag per kilo is berekend op basis van verschil in productiekosten (CPB en MNP, 2007). Als minimumeisen voor diervriendelijk geproduceerd vlees wordt hier uitgegaan van (nog nader in te vullen) eisen die tussen de gangbare en biologische veehouderij in liggen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om enige buitenuitloop, langzaam groeiende rassen (vleeskuikens) en wat meer leefruimte om zo aan basisbehoeften te voldoen. Voorbeelden van dergelijke systemen zijn Volwaard (vleeskuikens) en ComfortClass (varkens).

De vleesconsumptie bedraagt in Nederland circa 50 kg per persoon per jaar, waarvan circa 25% afkomstig van graasdieren (PVE, 2006). De consumptie aan vlees van varkens en kippen bedraagt derhalve circa 38 kg per jaar, dus jaarlijks voor geheel Nederland circa 600 miljoen kg. Bij een prijssubsidie van één euro gaat het dus om een totaal steunbedrag van 600 miljoen euro. De optie laat de herkomst van het vlees vrij: het mag ook in andere landen (binnen of buiten de EU) zijn geproduceerd, zolang maar is gegarandeerd dat de dieren conform de (nieuwe) normen zijn gehouden.

3.4.3 Effecten

Dierenwelzijn

Het maximale effect van deze maatregel is dat alle varkens en kippen in Nederland worden gehouden volgens de normen van verbeterd dierenwelzijn. Het effect kan lager zijn doordat (a) veel minder veehouders omschakelen dan verwacht; (b) de retail, horeca en cateraars en de consumenten minder belangstelling hebben voor het diervriendelijker geproduceerde vlees of (c) de diervriendelijker productie van het vlees deels in het buitenland plaatsvindt.

Economie

De maximale kosten van deze maatregel bedragen circa 600 miljoen euro. Door schaal- en leereffecten kunnen de kosten in de loop van de tijd lager worden dan 1 euro per kg. Dan zou kunnen overwogen worden om dit bedrag over een periode van 5-15 jaar stapsgewijs te verlagen. Omdat ook niet kan worden verwacht dat alle veehouders en alle aanbieders

onmiddellijk overstappen, zal in combinatie met een stapsgewijze verlaging van de prijs per kilo, het totale bedrag waarschijnlijk niet boven de 300-400 miljoen euro per jaar komen. Maar ook zouden de eisen kunnen worden aangescherpt voor de diervriendelijke producten, waardoor het benodigde budget hoger komt te liggen.

In deze optie wordt het huidige landbouwbudget gebruikt als vergoeding voor dierenwelzijnsmaatregelen. Dat betekent een verschuiving van subsidie voor (met name) grondgebonden bedrijven naar intensieve veebedrijven. Negatieve effecten zijn dus met name groot voor de intensieve melkveebedrijven, de vleeskalverenbedrijven en de zetmeelaardappelbedrijven. Als de bedrijfstoelagen in deze optie volledig zouden verdwijnen, zouden in 2020 het aantal melkveebedrijven ongeveer 15% lager kunnen liggen dan in het referentiescenario. Ook het aantal akkerbouwbedrijven zou kunnen dalen met 10 à 15%.

Andere effecten

Meer leefruimte en enige uitloop leidt ertoe dat de ammoniakemissie stijgt. Uitloop brengt mogelijk enig risico met zich mee voor wat betreft voedselveiligheid en besmetting met en verdere verspreiding van dierziekten.

Onzekerheden

Bij deze optie is het onzeker waar de productie van het vlees met hogere dierenwelzijnseisen gaat plaatsvinden. Het is mogelijk dat buitenlandse aanbieders dit vlees goedkoper kunnen leveren. Dat zou betekenen dat de subsidie vooral wordt besteed aan diervriendelijke productie buiten Nederland. Gevolg zou kunnen zijn dat de Nederlandse producenten dan gangbaar vlees exporteren, terwijl de Nederlanders zelf diervriendelijk geproduceerd vlees van elders consumeren. Dit zou betekenen dat de prijssubsidies bij producenten in andere EU-lidstaten terecht komen, of zelfs buiten de Europese Unie. Niet-EU producenten kunnen immers niet worden uitgesloten als ze volgens de hogere eisen voor dierenwelzijn produceren. Het is de vraag of deze mogelijke uitwerking van deze optie overeenkomt met de wens van de consument in Nederland, die waarschijnlijk toch in de eerste plaats denkt aan het dierenwelzijn in eigen land.

3.5 Voedsel- en energiezekerheid

3.5.1 Beschrijving van de optie

De wereldwijde vraag naar voedsel zal in de komende decennia toenemen, zowel door bevolkingsgroei als door veranderende consumptiepatronen in landen met een opkomende economie. Bovendien neemt de komende decennia ook de vraag naar biobrandstoffen sterk toe. Voor zowel de teelt van voedselgewassen als die van biomassagewassen is meer grond nodig dan nu. Het is denkbaar dat Europa, gezien zijn gunstige fysieke omstandigheden en hoge opbrengsten hierin zijn productieaandeel zal nemen. Zal er dan meer landbouwgrond in

Europa nodig zijn? Is het dan mogelijk om landbouwsubsidies in te zetten voor het in goede conditie houden van landbouwgrond die verlaten is, of dreigt te worden?

Deze vragen zijn niet eenvoudig te beantwoorden. De vraag hoeveel landbouwgrond in Europa nodig is voor de wereldvoedsel- en biomassa-vraag kan berekend worden met economische modellen, maar de onzekerheden zijn groot. Verder zijn bij dit vraagstuk twee politieke discussies van belang:

- die van de mondiale solidariteit. Dit gaat over de morele plicht die Europa kan hebben om een grotere bijdrage te leveren aan het uitbannen van de honger in de wereld (Veerman, 2006).
- die van de zelfvoorziening. Dit gaat over het belang dat wordt gehecht aan zelfvoorziening van voedsel en biomassa in Europa, gezien voorzieningszekerheidsaspecten en de mogelijke negatieve effecten elders van grootschalige import.

In de studie Eururalis (WUR en MNP, 2007) is getracht om zowel de wetenschappelijke onzekerheden als de verschillende politieke voorkeuren een plaats te geven. Zowel in een scenario van mondiale solidariteit als in een scenario van zelfvoorziening zal de trend van het verlaten van landbouwgrond zich voortzetten (WUR en MNP, 2007). In de meeste scenario's wordt de komende dertig jaar ruim 10% van het landbouwareaal verlaten. In deze scenario's zal Europa niet meer voedsel gaan produceren voor de wereld, maar bijvoorbeeld Latijns-Amerika wel.

De mondiale vraag naar biomassa zal ook in Europa tot landgebruiksveranderingen leiden. Mocht Europa kiezen voor een aandeel van 5,75% biomassa in transportbrandstoffen, dan zal daarvoor circa 3% van het Europese landbouwareaal worden gebruikt. Daarnaast zal veel biomassa geïmporteerd worden.

Er zijn vele opties denkbaar voor het verbeteren van de mondiale voedsel- en energiezekerheid. In dit rapport wordt slechts gekeken naar mogelijkheden om met landbouwsubsidie de verlaten landbouwgrond in goede staat te houden, zodat die op een later moment weer snel en goedkoop in gebruik kan worden genomen voor voedselproductie of teelt van biobrandstoffen.

3.5.2 Maatregelen

De onderzochte maatregel is een directe subsidie speciaal gericht op het onderhouden van verlaten landbouwgrond, zodat deze in goede landbouwkundige conditie blijft. Een alternatief met vergelijkbaar effect is een indirecte vorm van subsidiëring, zoals bijvoorbeeld een premie voor het telen van biobrandstoffen. Zo'n premie kan er indirect toe bijdragen dat er minder landbouwgrond wordt verlaten.

Een andere mogelijke maatregel is een subsidie voor het onderhouden voor alle landbouwgrond op een minimumniveau. Dit komt in feite neer op een flat rate, waarvan de effecten voor Nederland in paragraaf 3.1 staan beschreven.

3.5.3 Effecten

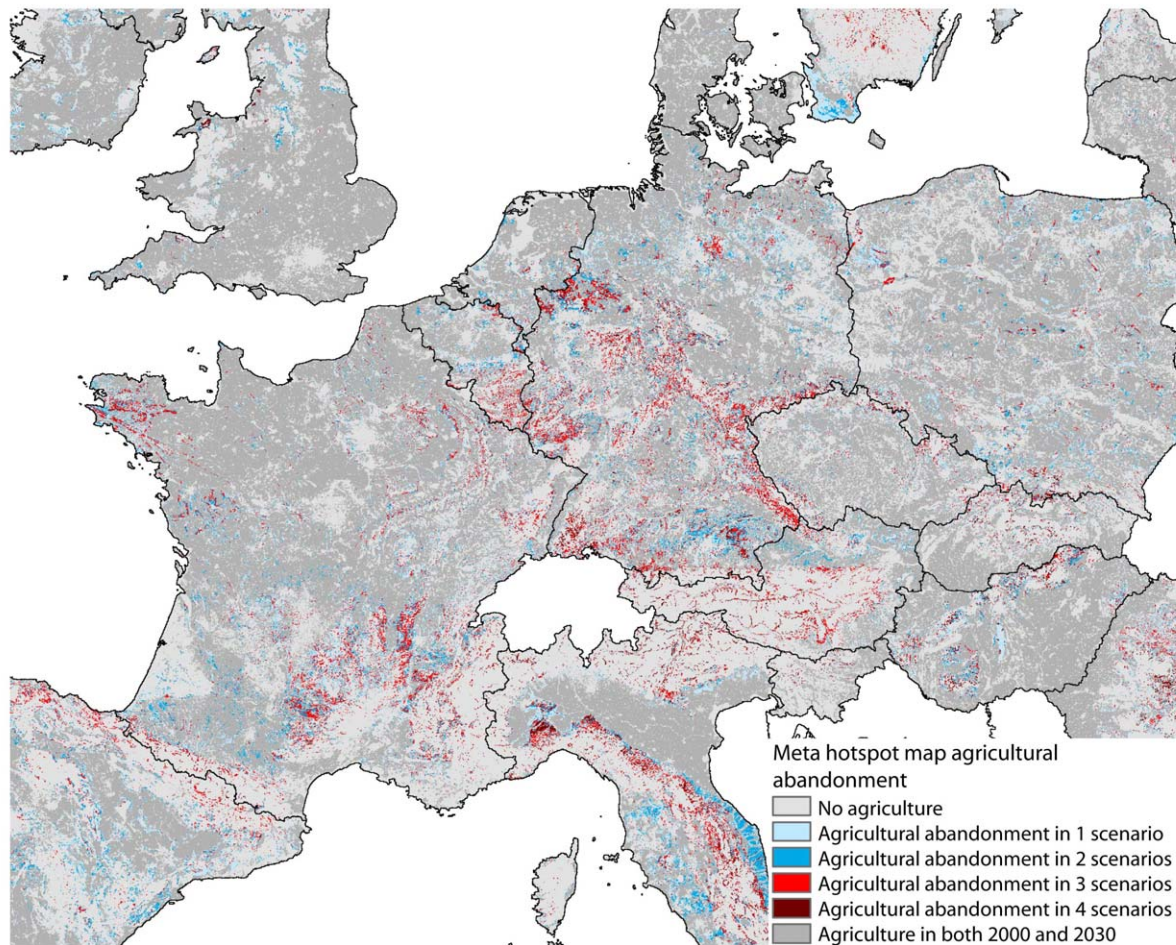
Effect op Nederland

In Nederland is nauwelijks sprake van het verlaten van landbouwgrond. Wel neemt het areaal landbouwgrond jaarlijks met enkele procenten af, maar dit is het gevolg van uitbreiding van bebouwing, infrastructuur en natuur en leidt niet tot braakliggende gronden. Bij deze optie zullen de meeste boeren of landeigenaren in Nederland geen aanspraak doen op de subsidie. De optie leidt tot een verschuiving van steun van de Nederlandse landbouw naar boeren in minder welvarende gebieden in Europa. Negatieve effecten zijn dus met name groot voor de intensieve melkveebedrijven, de vleeskalverenbedrijven en de zetmeelaardappelbedrijven. Als de bedrijfstoelagen in deze optie volledig zouden verdwijnen, zouden in 2020 het aantal melkveebedrijven ongeveer 15% lager kunnen liggen dan in het referentiescenario. Ook het aantal akkerbouwbedrijven zou kunnen dalen met 10 à 15%.

Effect in de Europese Unie

Met een voldoende hoge subsidie voor het onderhouden van verlaten landbouwgrond kan het proces van landverlating worden gestopt. Bij 'voldoende hoog' moet worden gedacht aan gemiddeld minimaal 300 euro per ha, oplopend voor sterk hellende landbouwgronden. Dit bedrag is hoger dan de huidige betalingen voor zogenaamde Less Favoured Area-gebieden. De vraag is wel hoeveel productiepotentieel voor voedsel of biomassa hiermee wordt behouden. Dit productiepotentieel hangt af van het areaal en de opbrengst per hectare.

Het areaal grond in Europa waarvan verwacht wordt dat dit verlaten wordt, bedraagt circa 10% in de komende 30 jaar. Wel moet hierbij worden opgemerkt dat twee factoren van grote betekenis zijn: een mogelijke afname van de huidige inkomenssteun en de introductie van de biobrandstoffenrichtlijn in de EU. In een scenario waarbij zowel de inkomenssteun in stand blijft als een biobrandstoffenrichtlijn wordt geïntroduceerd, kan het areaal verlaten landbouwgrond meer dan halveren (WUR en MNP, 2007).



Figuur 3.6 Gebieden waar land uit productie wordt genomen in één of meer scenario's. Bron: WUR en MNP, 2007.

De opbrengst per hectare zal niet zeer hoog zijn. In Figuur 3.6 is te zien dat het vooral gaat om gebieden met een extensieve vorm van landbouw, zoals melkveehouderij in de noordelijke gebieden en in de Alpen en schapen- en geitenhouderij in de mediterrane regio's. Het aandeel voormalige akkerbouwgebieden in de gronden die verlaten kunnen worden, is klein. Opvallend is dat de verlaten landbouwgronden vooral aan de randen van de berggebieden liggen, zoals bij de Pyreneeën en de Apennijnen. Het productiepotentieel in deze gebieden is laag. Bovendien zijn ze niet goed inzetbaar voor de teelt van akkerbouwgewassen of biomassa voor energie, omdat deze teelten vragen om een mechanische oogst. Landbouwgrond op steile hellingen is daar niet geschikt voor. Daarmee is deze landbouwsubsidie weinig effectief om een bijdrage te leveren aan de voedsel- en energiezekerheid in de toekomst.

Toch kunnen er redenen zijn om de landbouw te behouden in berggebieden. Zo worden in Zwitserland subsidies gegeven aan boeren om bergweiden in gebruik te blijven houden. Daarmee kan bijvoorbeeld het lawinegevaar worden verkleind. Verder kunnen hiermee de zogenaamde High Nature Value Farmlands worden behouden. Dit zijn extensieve landbouwgronden met gunstige leefomstandigheden voor bijzondere planten- en diersoorten.

3.6 Conclusie

Tabel 3.7 geeft een samenvatting van de effecten van de in dit rapport onderzochte opties. Bij deze tabel zijn de volgende opmerkingen te maken:

- De opties milieu/natuur, landschap en dierenwelzijn tonen bij gelijkblijvende hoeveelheid subsidie een negatief effect voor inkomens van boeren in de grondgebonden landbouw. Dit heeft er mee te maken dat de gerichte betalingen ook extra activiteiten met zich mee brengen, c.q. bedoeld zijn als vergoeding voor een extra handicap.
- De inkomenseffecten zullen zich het sterkste manifesteren op de korte termijn en kunnen leiden tot een versnelde schaalvergroting bij bijvoorbeeld de melkveebedrijven. De effecten in de tabel betreffen het sectorinkomen op de middellange termijn voor de grondgebonden landbouw.
- De effecten op inkomens en aantallen bedrijven in de melkveehouderij zijn ook afhankelijk van de aanname dat de melkquota worden afgeschaft. In het referentiescenario en in de opties is verondersteld dat dit gebeurt.
- Introductie van opties met gebiedsgerichte betalingen leidt ertoe dat er minder subsidie wordt uitgekeerd in de vorm van een flat rate. Dit leidt mogelijk tot een versnelde schaalvergroting in alle landbouwgebieden. De grondprijs zal in het algemeen dalen, omdat de flat rate is gekoppeld aan grond. In gebieden met gerichte betaling bestaat de mogelijkheid dat de grondprijs stijgt, omdat deze schaarser wordt als gevolg van de gebiedsgerichte maatregelen.
- Een deel van de milieu/natuur- en landschapsopties kan gebiedsgericht worden ingezet. In dit rapport zijn bij de milieu/natuuroptie subsidies opgenomen voor de beïnvloedingsgebieden rond de Natura-2000 gebieden en voor de weidevogelgebieden. Bij de landschapsoptie betreft dit de Nationale Landschappen en gebieden rondom de grote steden.
- Er zijn vele mogelijkheden voor het effectief combineren van de milieu/natuuroptie en de landschapsoptie in gebieden die zowel waardevol zijn vanuit natuur- als vanuit landschapsoogpunt. Eventueel kan dit ook nog worden gecombineerd met de biologische landbouw.
- Er zijn weinig synergie-mogelijkheden tussen de optie voor dierenwelzijn en andere opties. Dit heeft er mee te maken dat de optie voor dierenwelzijn als enige niet is gericht op de grondgebonden landbouw.
- De effectiviteit van de opties voor dierenwelzijn en voor voedsel- en energiezekerheid ligt lager dan bij de andere opties. Bij dierenwelzijn bestaat de kans dat maar een deel van de productie in Nederland wordt verbeterd. Bij de optie voedselzekerheid- en energiezekerheid is het effect van de maatregel maar beperkt.
- De neveneffecten van de optie voor dierenwelzijn en voor voedsel- en energiezekerheid worden vrijwel geheel veroorzaakt door de veronderstelling dat bij deze opties in Nederland geen andere subsidies meer aanwezig zijn.

Tabel 3.7. Bijdragen van de onderzochte opties aan maatschappelijke doelen in 2020, ten opzichte van het referentiescenario (voortzetting huidig GLB).

	sectorinkomen grondgebonden landbouw	milieu/natuur	landschap	dierenwelzijn	subsidie Nederland (mln. euro)
inkomen voor boeren: vlakke hectaresteen	-/+ verslechtering melkvee, verbetering akkerbouw	-/+ extensivering melkvee, intensivering akkerbouw	-/+ in sommige landschappen minder steun, in andere meer	0	ca. 600
milieu en natuur (+ 50% vlakke hectaresteen)	- inkomenseffect 5-10%	++ minder verdroogd, iets minder ammoniak	+ rond Natura-2000 gebieden ook behoud landschap	0	255-440 + 240-480 flat rate
landschap (+50% vlakke hectaresteen)	- inkomenseffect 5-10%	+ landschaps- elementen vormen natuurverbinding	++ behoud bestaande elementen en kavelstructuur	0	230-400 + 300-540 flat rate
dierenwelzijn (geen andere subsidies)	-- inkomenseffect 10-15%	-/+ door uitloop meer ammoniakemissie minder melkvee	-? schaalvergroting grondgebonden landbouw	++ verbetering voor varkens en kippen	600
voedsel- en energiezekerheid (d.w.z. geen subsidies in Nederland)	-- inkomenseffect 10-15%	+ minder melkvee	-? schaalvergroting grondgebonden landbouw	0	0
liberalisering zonder subsidie (ter vergelijking)	-- inkomenseffect 10-15%	+ minder melkvee	-? schaalvergroting grondgebonden landbouw	0	0

Legenda kolommen 2 t/m 5: --: negatieve bijdrage aan maatschappelijk doel; 0: geen bijdrage; +: positieve bijdrage.

4 Algemene conclusies

Het eerste deel van dit rapport bestaat uit een verkenning van maatschappelijke doelen waar een toekomstig Gemeenschappelijk landbouwbeleid meer aan gekoppeld kan worden. De belangrijkste conclusies van dit eerste deel zijn:

- Na de voortgaande ontkoppeling van de subsidie aan de landbouwproductie zijn er voor de toekomst vele mogelijkheden om de subsidies te koppelen aan maatschappelijke waarden en doelen zoals milieu, natuur en landschap.
- Bij de keuze van de doelen die gekoppeld kunnen worden aan de landbouwsubsidies kunnen als criteria worden gebruikt:
 1. er is een maatschappelijke waarde aanwezig. In het rapport worden negen doelen aangeduid die in Nederland blijkens enquêtes belangrijk worden gevonden.
 2. er is sprake van collectieve goederen, waarvoor de markt niet goed functioneert. Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld natuur en landschap.
 3. er is een beleidstekort. In het rapport worden voor Nederland nog vele knelpunten aangeduid voor bijvoorbeeld natuur, landschap, dierenwelzijn en voedselveiligheid.
 4. er is een effectieve mogelijkheid voor subsidiëring. Dit geldt voor de meeste doelen, maar bijvoorbeeld minder voor voedselveiligheid.

In het tweede deel van dit rapport zijn verschillende opties en varianten voor maatschappelijke doelen gerichte steun onderzocht. De conclusies van dit tweede deel zijn:

- Gebiedsgerichte subsidies kunnen effectief zijn voor natuur en landschap. De invoering van een aantal gebiedsgerichte subsidies voor milieu, natuur en landschap kan extra kwaliteit opleveren. Voor natuurbescherming zijn effectieve subsidies mogelijk rond de Natura 2000-gebieden en in weidevogelgebieden. Het gaat om maatregelen als het verhogen van de grondwaterstand, waarmee verdrogingsproblemen in meer dan de helft van de Natura 2000-gebieden worden opgelost. Ook kan een zwaardere vorm van agrarisch natuurbeheer worden gestimuleerd. Voor landschap gaat het om de bescherming van o.a. het groene karakter en de kavelstructuur van de Nationale Landschappen, in het bijzonder van de internationaal bijzondere veenweidegebieden. Ook rondom de grote steden is subsidiëring mogelijk voor de aanleg van paden en daarlangs lijnvormige landschapselementen zoals bomenrijen.
In dit rapport is 400 à 600 miljoen euro aan gebiedsgerichte subsidies opgenomen, waarmee deze kwaliteitswinst kan worden geboekt. Dit subsidiebedrag betreft iets meer dan de helft van de huidige landbouwsubsidies.
- De in dit rapport opgenomen opties voor milieu, natuur en landschap hebben een effect op het inkomen van boeren en op het aantal bedrijven in Nederland. Voor de melkveehouderij gaat het – per afzonderlijke optie - om een afname van het sectorinkomen van ongeveer 6% ten opzichte van het referentiescenario, maar direct na de invoering en in individuele gevallen kan dit hoger zijn.

- Gerichte subsidiëring (bijvoorbeeld een betaling voor een specifieke dienst) heeft veel voordelen. Het is duidelijker en voor vele doelen effectiever dan een vlakke hectaresteen (flat rate) met de huidige randvoorwaarden. Bij een gerichte subsidie wordt het budget opgedeeld in een aantal op specifieke maatschappelijke doelen gerichte subsidies. In het rapport is dit voor Nederland uitgewerkt. Hierdoor ontstaan gebieden met verschillende subsidiehoogtes.

De hier besproken opties kunnen worden gebruikt bij het opstellen van een langetermijnvisie, waarin waarden en doelen worden benoemd, in samenhang met de beleidsopgaven op langere termijn voor de landbouw en het landelijk gebied. Dan kan ook worden nagegaan of hierbij landbouwsubsidies gewenst zijn. Deze visie zou bij voorkeur op Europees niveau kunnen worden opgesteld. Daarbij kan ook de vraag aan de orde komen hoe rekening kan worden gehouden met de verschillen in maatschappelijke voorkeuren tussen de diverse lidstaten.

Literatuur

- Bieleman, J. (1992) Geschiedenis van de landbouw in Nederland 1500-1950. Uitgeverij Boom, Meppel.
- Bont, C.J.A.M. de, S. van Berkum en J. Post (2003) Agricultural and rural development and policies in the Netherlands. In: S. van Berkum en C.J.A.M. de Bont (red). Policies for agriculture in Poland and the Netherlands: Contributions to a policy dialogue. LEI, Den Haag.
- Bont, C. de, C. van Bruchem, J. Luijt en M.J. Voskuilen (2005) Herijking van het gemeentelijke pachtbeleid voor het Kampereiland e.o. LEI, Den Haag.
- Bont, C.J.A.M. de, K.H.M. van Bommel, W.H. van Everdingen, J.H. de Jager en M.J. Voskuilen (2006) Betekenis van subsidies voor de continuïteit van landbouwbedrijven. LEI, Den Haag.
- Carson, R. (1962) Silent Spring. Fawcett Crest, New York.
- CBS (2006) Statistisch jaarboek 2006. Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg.
- CPB en MNP (2007) Analyse van het burgerinitiatief 'Boeren met toekomst' - Effecten van een andere intensieve veehouderij. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- CPB, MNP en RPB (2006) Welvaart en Leefomgeving. Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau en Ruimtelijk Planbureau, Den Haag/Bilthoven.
- Dijkstra, H., J.J. de Jong, C. Schuiling en M.M. van Wijk (2001) Kosten van landschapsbeheer – Grondslagen voor verdeling van geld voor landschapsbeheer. Alterra, Wageningen.
- EEA (2006) How much bioenergy can Europe produce without harming the environment? European Environment Agency, Kopenhagen.
- Europese Commissie (1974) Eurobarometer 1. Commission of the European Communities, Brussel.
- Europese Commissie (2004) Promoting Biofuels in Europe – Securing a cleaner future for transport. Commission of the European Communities, Brussel.
- Europese Commissie (2007a) Eurobarometer 276 - Europeans, Agriculture and the Common Agricultural Policy. Commission of the European Communities, Brussel.
- Europese Commissie (2007b) Eurobarometer 270 - Attitudes of EU citizens towards Animal Welfare. Commission of the European Communities, Brussel.
- Hermans, T. en H. Naeff en I. Terluin (2006) Ruimtelijke neerslag van GLB-betalingen in Nederland. Alterra, Wageningen. Beschikbaar via <http://www2.alterra.wur.nl>
- Helming, J.F.M. en R. Schrijver (2007) Effecten van opties voor Europese landbouwsubsidies voor de Nederlandse landbouw (werktitel, in voorbereiding). LEI, Den Haag.
- Ierland, E.C. van, W.J.M. Heijman, E.P. Kroese en E.A. Oskam (1994) Grondslagen van de macro-economie. Stenfert Kroese, Houten.
- Kleijn, D., W. Dimmers, R. van Kats, D. Melman en H. Schekkerman (2007) De voedselsituatie van gruttkuikens bij agrarisch mozaïekbeheer. Alterra, Wageningen.
- Kuiper, M en M. Banse (2007) Agricultural market access proposals in the Doha round - Dutch agro-food interests. LEI, Den Haag.
- LNV (2002) Beleidsnota Dierenwelzijn. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- LNV (2004) Agenda voor een Vitaal Platteland - Inspelen op veranderingen. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag. Beschikbaar via <http://www.minlnv.nl>
- LNV (2007) Rapportage maatschappelijk consultatie toekomst GLB. Brief aan Tweede Kamer met kenmerk DC 2007/448, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag. Beschikbaar via <http://www.minlnv.nl>
- LTO Nederland (2007) Visie op Europees landbouw- en plattelandsbeleid. LTO Nederland. Den Haag. Beschikbaar via <http://www.lto.nl>
- March, J. en J. Olsen (1989) Rediscovering institutions: the organizational basis of politics. Free Press, New York.

- Meester, G, A. Oskam en H. Silvis (red.) (2005) EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen-Van politiek naar praktijk. Wageningen Academic Publishers, Wageningen.
- MNP-RIVM (2004) Kwaliteit en Toekomst. Verkenning van duurzaamheid. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Bilthoven.
- MNP (2006a) Nationale Milieuverkenning 6 - 2006 – 2040. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- MNP (2006b) Tussenevaluatie van de nota Duurzame gewasbescherming. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- MNP (2006c) Welke ruimte biedt de Kaderrichtlijn Water? Een quick scan. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- MNP (2007a) Werking van de Meststoffenwet 2006 – Overgang van verliesnormenstelsel naar een gebruiksnormenstelsel: evaluatie van werking in verleden (1998-2005), heden (2006-2007) en toekomst (2008-2015). Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- MNP (2007b) Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer - Programma Beheer en Staatsbosbeheer 2000-2006. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- MNP (2007c) Natuurbalans 2007. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- MNP (2007d) Belevingswaardenmonitor Nota Ruimte 2006. Nulmeting landschap en groen in en om de stad. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- MNP (2007e) Nederland Later. Tweede Duurzaamheidsverkenning - deel Fysieke leefomgeving Nederland. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- OECD (2001) Multifunctionality – Towards an analytical framework. Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD Publications, Parijs.
- OECD (2002) Farm Household Income Issues in OECD countries: a synthesis report. Organization for Economic Co-operation and Development, OECD Publications, Parijs.
- PVE (2006) Vee, vlees en eieren in Nederland – uitgave 2006. Productschappen Vee, Vlees en Eieren.
- RPB (2007) Kijkend naar Nederland, Ruimtelijk Planbureau, Den Haag.
- Sanderse, K. (2006) Opvattingen over het platteland. Interview NSS, Amsterdam.
- Scenar 2020 (2006) Scenario study on agriculture and the rural world. Commission of the European Communities, Brussel.
- SERA (2006). Study on employment in rural areas. Commission of the European Communities, Brussel.
- Schotman, A.G.M. en Th.C.P. Melman (2006) Haalbaarheidsstudie nieuw weidevogelbeleid. Alterra, Wageningen.
- Slangen, L.H.G., W.J.M. Heijman, E.P. Kroese, H.J. Silvis en R.T.R. Hiel (1996) Economie en Landbouw. Stenfert Kroese, Houten.
- Stelt-Scheele, D. van der, en P. Berkhout (1998) Structurele en regionale ontwikkelingen in de EU-landbouw. In: J. de Hoogh en H.J. Silvis (red). EU-landbouwpolitiek -Van binnen en van buiten. Wageningen Pers, Wageningen.
- TNS Nipo (2007). Publieksonderzoek Toekomstvisie GLB. TNS Nipo, Amsterdam.
- Veerman, C.P. (2006) Landbouw verbindend voor Europa? - Van vrijheid in gebondenheid naar vrijheid in verbondenheid. Beschikbaar via <http://www.minlnv.nl>
- Vereniging Nederlands Cultuurlandschap (2006) Nederland weer mooi – Deltaplan voor het landschap.
- VPRO (2002) Andere Tijden - aflevering 'Lekker Dier'. VPRO, Hilversum. Beschikbaar via <http://geschiedenis.vpro.nl>
- VROM (2001) Nationaal Milieubeleidsplan 4 - Een wereld en een wil, werken aan duurzaamheid. Ministerie van VROM, Den Haag.
- Waarden, F. van (2006) Taste, traditions, transactions and trust: the public and private regulation of food. In: What's the Beef? C. Ansell and D. Vogel. MIT Press, Cambridge.
- WUR en MNP (2007) Eururalis-2.0. Verschenen als cd-rom. Wageningen UR, Wageningen.
- Ziel, T. van der (2006) Leven zonder drukte - Wat stedelingen waarderen in het platteland. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

Bijlage 1 Referentiescenario

Voor het referentiescenario is aangesloten bij de meest recente lange termijnverkenning *Welvaart en Leefomgeving* (CPB, MNP en RPB, 2006). Omdat het vooral van belang is om de verschillen tussen de opties weer te geven, is besloten om één gematigd scenario (Strong Europe) uit deze studie als referentiescenario te kiezen. Ter illustratie: het ‘hoge groei’-scenario (Global Economy) kent een reële economische groei van 2,6% en het ‘lage groei’-scenario (Regional Communities) kent een economische groei van 0,7%. Andere argumenten voor de keuze voor één scenario zijn dat het zichtjaar 2020 relatief dichtbij ligt en mede daardoor de verschillen tussen de scenario’s beperkt zijn. Strong Europe heeft als kenmerken een gematigde groei van het bruto binnenlands product en een sociaal-economisch beleid wat is gebaseerd op solidariteit en een gelijkmatige inkomensverdeling.

Het LEI heeft specifiek voor deze studie een referentiescenario doorerekend voor de landbouw, dat past binnen de algemene verhaallijn uit de WLO voor Strong Europe. Het referentiescenario gaat dus voor wat betreft algemeen economische ontwikkelingen (economische groei, bevolkingsgroei, etc.) en algemeen handelsbeleid uit van Strong Europe.

Voor het Europese landbouwbeleid zijn als belangrijkste uitgangspunten gekozen:

- ontkoppeling inkomenssteun voor vrijwel alle landbouwproducten;
- afschaffing exportsteun;
- verlaging importbarrières (zie EU-voorstel, doorerekend door Kuiper en Banse, 2007);
- beëindiging melkquotering;
- een extra korting op de Europese landbouwsubsidies van 25% ten behoeve van de modulatie (overheveling van inkomenssteun naar de tweede pijler, dat is het EU-Plattelandsbeleid).

Voor het Nederlandse milieubeleid zijn de uitgangspunten:

- behoud derogatie, maar verlaging tot een niveau van 230 kg stikstof uit dierlijke mest per ha voor bedrijven met meer dan 70% grasland;
- maximaal 60 en 90 kg fosfaat uit dierlijke mest respectievelijk per ha bouwland en grasland.

Omdat het zichtjaar 2020 relatief dichtbij ligt wordt in het hier gehanteerde referentiescenario uitgegaan van trendmatige ontwikkelingen in de productie en de vraag naar landbouwproducten. Hierbij wordt gebruik gemaakt van Europese databases en het Common Agricultural Policy Regional Impact (CAPRI) model. CAPRI is een model voor de Europese landbouwsector. Met behulp van CAPRI is een referentiescenario voor 2020 ontwikkeld, deze is vervolgens doorvertaald naar de Nederlands situatie. Deze vertaling is gedaan met het Dutch Regionalised Agricultural Model (DRAM).

De hoogte van de landbouwsubsidie is in het ‘Strong-Europe’-scenario onvoldoende gespecificeerd. Besloten is om voor de referentie aan te sluiten bij de aan Nederland te verstrekken maximale subsidie voor de jaren 2007 – 2010. Deze bedraagt ongeveer 850 miljoen euro (EU, 2006). Er wordt verondersteld dat deze subsidie tussen 2002 en 2020 ieder jaar met 1,9% afneemt. In reële termen blijft in 2020 nog 602 miljoen euro over (prijsspeil 2002; 2002 is het basisjaar voor de DRAM-berekeningen). Verder wordt in het referentiescenario 25% modulatie toegepast. In de andere opties wordt deze modulatie niet toegepast, zodat in die opties het volledige bedrag van 850 miljoen euro beschikbaar is.

Resultaten referentie 2020 op markt en regionaal niveau: uitkomsten van CAPRI/DRAM

In het referentiescenario wordt uitgegaan van een sterke reële prijsdaling van landbouwproducten. Daarbij is uitgegaan van 1,9% inflatie per jaar. Verder zijn de trends bepaald op basis van tijdreeksen tot 2002. De prijsstijging van landbouwproducten na 2002 zit hier dus niet in verdisconteerd. In de referentie neemt de melkprijs (in reële prijzen) af met 50%. In reële prijzen daalt de graanprijs met ongeveer 45%. Mestafzetkosten nemen toe. Deze daling van de reële prijzen van landbouwproducten wordt slechts gedeeltelijk gecompenseerd door een daling van de prijzen van productiemiddelen.

Tabel B1.1 laat zien hoe groot de veestapel is in Nederland in het referentiescenario in 2020. Het totaal aantal melkkoeien daalt met 10%. De vleesveehouderij daalt nog veel sterker. Ook de omvang van de pluimveehouderij en in mindere mate de varkenshouderij neemt af.

Tabel B1.1: Aantal dieren in 2002 (duizendtallen) en in 2020 in het referentiescenario (index: 2002=1)

	2002	2020
		referentie
Melkkoeien	1485	0,90
Vrouwelijk vleesvee	192	0,35
Overig rundvee (inclusief vleeskalveren)	2124	0,81
Vleeskalveren	713	0,98
Fokzeugen	1312	0,87
Vleesvarkens	5591	0,90
Leghennen	46400	0,78
Vleeskuikens	57400	0,72

In het referentiescenario ligt de melkproductie in 2020 8% hoger dan in 2002 (zie tabel B1.2). Dit is mogelijk omdat de melkquotering is afgeschaft. De melkproductie is met name toegenomen op de gemiddeld grotere bedrijven. In totaal neemt de melkproductie op dit type melkveebedrijven toe met meer dan 40%. Daarnaast neemt het aantal melkveebedrijven sterk af. Dit geldt ook voor het aantal gemiddeld grotere melkveebedrijven. In totaal neemt het aantal melkveebedrijven in het referentiescenario af van ongeveer 24.000 in 2002 tot

ongeveer 11.000 in 2020, oftewel een daling van 55%. Het is duidelijk dat de melkproductie per bedrijf sterk toeneemt.

*Tabel B1.2: Totale melkproductie (1000 ton) en aantal melkveebedrijven (*1000) per type (groot en klein) in 2002 en ontwikkeling tot 2020 (index 2002=1).*

Melkveebedrijven	Totale melkproductie		Aantal melkveebedrijven	
	2002 (mln. kg)	2020 (index)	2002	2020 (index)
Groot	6.727	1,42	10.000	0,72
Klein	4.264	0,56	14.200	0,27
Totaal	10.991	1,08	24.100	0,45