



# De toekomst van het Europese landbouwbeleid



Van maximale productie naar werken voor  
de samenleving van nu

de 12 Landschappen

Vogelbescherming  
NEDERLAND

Natuurmonumenten

Het Europese landbouwbeleid zoals dat nu bestaat, vormt een antwoord op uitdagingen die niet meer actueel zijn. De behoeften van het platteland zijn veranderd, de verwachtingen van de samenleving ten aanzien van de landbouw eveneens. In deze nieuwe situatie past vernieuwd beleid. De groene organisaties pleiten er daarom voor om het gemeenschappelijke landbouwbeleid (het GLB) van de Europese Unie om te vormen tot een integraal beleid voor het landelijk gebied. Het kabinet biedt daarvoor al een aantal goede aanknopingspunten in zijn zogeheten *Houtskoolschets* over de toekomst van het GLB. Wij willen hieronder de houtskoolschets inkleuren, om te laten zien hoe het Europese platteland aantrekkelijker kan worden – het Nederlandse niet in de laatste plaats.

## Waar willen we heen?

Hoe ziet het Europese platteland er over tien jaar uit? Wat ons betreft zo:

*Akkers en weilanden worden afgewisseld met bossen en andere natuurgebieden. Samen bieden ze een rijk leefgebied voor talloze plant- en diersoorten. De landbouw is een economisch zelfstandige sector, die een keur aan functies vervult: boeren voorzien in de vraag naar voldoende en veilig voedsel, maar ook in andere behoeften, zoals schoon water, gezonde ecosystemen, bloeiende plattelandsgemeenten en het behoud van karakteristiek landschap.*

## Waarom nu?

Of dit wenkende toekomstperspectief werkelijkheid wordt, hangt voor een flink deel af van het nieuwe Europese landbouwbeleid. Het huidige beleid, eenzijdig gefocust als het is op landbouwproductie, kan dat in ieder geval niet voor elkaar krijgen.



De komende jaren gaat het GLB – goed voor bijna de helft van de Europese begroting – sowieso op de schop. Dat biedt dus kansen om het integraler en duurzamer te maken. Om te beginnen staat er een evaluatie van de landbouwbegroting (de zogeheten budget review) op de agenda.

Iedereen in Nederland is het eens dat ook in de toekomst veel publiek geld nodig blijft voor het platteland. Maar in Nederland tekent zich ook consensus af dat de geldstroom moet verschuiven. Zo wijzen alle adviezen die het ministerie van LNV hierover de laatste jaren heeft laten uitbrengen, in dezelfde richting: Europees landbouwgeld moet sterker gekoppeld worden aan het realiseren van maatschappelijke waarden, zoals natuur, milieu en landschap. In de Houtskoolschets maakt het kabinet de eerste contouren zichtbaar van de Nederlandse visie op het toekomstige Europese beleid. Deze bevatten twee doelen:

1. De landbouw (inclusief de tuinbouw) moet concurrerender en duurzamer worden.
2. De huidige generieke inkomenssteun moet plaatsmaken voor een systeem van marktgerichte (oftewel rendabele) beloningen die gekoppeld zijn aan maatschappelijke waarden.

In maatschappelijk waardevolle gebieden – bijvoorbeeld in Nationale Landschappen en rondom Natura 2000-gebieden – kunnen boeren beloond worden voor maatschappelijke diensten die ze leveren, en gecompenseerd voor productienadelen. Ook kunnen boeren, ongeacht de locatie, worden beloond voor ‘groene en blauwe diensten’: hun maatschappelijk gewaardeerde prestaties die bewust verder gaan dan wat de wet van hen eist. Eén Europees landbouw- en plattelandfonds kan beide doelen financieren.

Aldus de kabinetsvisie.

## Wat zijn de uitdagingen?

Gegeven de prikkels die uitgaan van het GLB en de markt, is het logisch dat boeren vrijwel uitsluitend mikken op het leveren van landbouwproducten, zonder de externe kosten (van milieuvervuiling en verlies van biodiversiteit) in rekening te brengen. Handhaving van het huidige GLB zal dan ook ten koste gaan van publieke waarden als milieu, natuur en landschap.

De groene organisaties vinden dat Europa twee belangrijke uitdagingen moet aangaan:

### **1. Een duurzame multifunctionele landbouw stimuleren.**

Op dit moment is de landbouw verre van duurzaam. Hij draagt bij aan klimaatverandering, verzuring en verdroging waardoor biodiversiteit verloren gaat. Hij gebruikt te veel en te giftige bestrijdingsmiddelen en draagt door zijn grote vraag naar veevoedergewassen bij aan natuuraantasting in de landen waar die verbouwd worden.

Een multifunctionele landbouw dient meerdere doelen naast voedselproductie en kan bovengoede processen keren.

### **2. Maatschappelijke diensten belonen.**

Het beleid stuurt nu vrijwel uitsluitend op productie. Beter is het om heel andere diensten van de landbouw financieel te honoreren, omdat de vraag vanuit de maatschappij naar deze diensten groot is. Boeren en anderen in het landelijk gebied kunnen tal van diensten verlenen waar de huidige samenleving grote waarde aan hecht. Sommige van hen doen dat nu al, maar worden daar economisch nauwelijks wijzer van.

# Naar een duurzamere concurrerende landbouw

## Hoe ziet de landbouw van 2020 eruit?

In onze visie is de Europese landbouw over tien jaar als volgt te kenschetsen:

- Boeren produceren in harmonie met het milieu. Schadelijke emissies naar bodem, water en lucht zijn minimaal. De bodem wordt dusdanig beheerd dat ook volgende generaties van zijn vruchtbaarheid profiteren. Landbouwdieren leiden een dierwaardig leven. Tuin- en akkerbouwers verbouwen gezonde, weerbare gewasvariëteiten, die minder bestrijdingsmiddelen behoeven.
- Veevoer en biomassa komen uit Europa zelf, en niet meer uit andere werelddelen. Zulk beslag op natuurlijke hulpbronnen elders is niet duurzaam, onder meer omdat het tot ontginning van natuurgebieden leidt.
- Agrarische ondernemers spelen slagvaardig in op veranderende markt- en natuurlijke omstandigheden. Dat betekent: het juiste type landbouw op de juiste grond, en rekening houden met klimaatverandering.
- Boeren dragen bij aan het beheer en behoud van biodiversiteit en landschap.
- De agrarische sector levert gezonde producten in een gezonde omgeving. Er is transparante informatie beschikbaar over de producten zelf en over hun totstandkoming.
- De landbouw is een economisch zelfstandige sector. Het Europese geld is niet te beschouwen als subsidie, maar als een billijke maatschappelijke vergoeding voor geleverde maatschappelijke diensten.



## Hoe maken we de omslag?

Om deze overgang naar een duurzamere, concurrerende landbouw te maken, stellen we de volgende stappen voor.

- **Duidelijke milieukwaliteitsdoelen formuleren**

Voor een goede milieukwaliteit zijn de geldende regels ontoereikend. Er zijn verschillende mogelijkheden om die alsnog te bereiken. De mineralenwetgeving kan op Europees niveau aangescherpt worden en kringlopen kunnen gesloten worden. Dit kan door de veehouderij strakker aan de beschikbare akkerbouwarealen te koppelen. Zo'n regionale grondgebondenheid vermindert de ophoping en uitspoeling van mineralen. Dit soort milieurandvoorwaarden voor de landbouw valt niet onder het GLB, maar zijn daarom niet minder nodig.

- **Innovatie door koplopers belonen**

Als een groot deel van de subsidiestroom naar koplopers gaat, die samen met kennisinstellingen innovaties en nieuwe best practices ontwikkelen, zal de bedrijfsvoering stapsgewijs verbeteren in de richting van duurzaamheid.

- **Verbreiding naar het 'peloton'**

De koplopers wijzen de grote groep van gewone boerenbedrijven de weg naar een beter concurrerende en steeds duurzamere landbouw. Regelgeving zorgt ervoor dat ook de achterblijvers hun bedrijfsvoering aanpassen. Om deze verbreding van koplopers naar peloton te bewerkstelligen zijn de volgende instrumenten bruikbaar.

- Stapsgewijze aanscherping van eisen, per productieketen.
- Communicatie en kennisoverdracht van nieuwe, duurzame technieken en best practices. Dit draagt ertoe bij dat de beste praktijk gemeengoed wordt.
- Gelijke toegang tot kennis en advies voor elke agrarische ondernemer. Een speciaal op te richten, onafhankelijk Europees adviseursnetwerk geeft boeren op verzoek voorlichting en goede raad over duurzame technieken en werkwijzen.

- **Bevordering van multifunctionaliteit**

Een leefbaar platteland is sterk gebaat bij regionale duurzame kringlopen, streekproducten en sociale activiteiten gerelateerd aan landbouw, agrarische producten en natuur. Bruikbare instrumenten zijn:

- Voorbeeldprojecten, gericht op samenwerking van ketenpartijen en aansluitend bij de vraag uit de markt.
- Stimulering en facilitering van regionale arrangementen tussen consumenten en producenten. Deze kunnen afspraken behelzen over levering van producten en over prijzen, maar ook over landschapsonderhoud en biodiversiteit. Tegenover extra inspanningen hoort een reële beloning te staan (waarover verderop meer).
- Communicatie over goede voorbeelden.

- **Onderwijs en scholing**

Duurzame landbouwproductiemethoden worden een belangrijke kern van het agrarisch onderwijs.



# Naar beloning van diensten in het landelijk gebied

## Hoe ziet de publieke dienstverlening in het landelijk gebied er in 2020 uit?

De samenleving vraagt om een schoon leefmilieu, een gevarieerd landschap, om behoud van een diverse natuur. Als de landbouw activiteiten daaraan bijdragen, hoort dat beloond te worden. Wij stellen daarbij de volgende uitgangspunten voor:

- Geld moet – anders dan nu – zodanig worden ingezet dat het de maatschappelijk doelen zo efficiënt mogelijk dient. In sommige gebieden liggen grote kansen voor meerdere van de genoemde maatschappelijke doelen tegelijk. Dáár moeten de vergoedingen met voorrang heen, omdat elke euro er het meeste effect heeft.
- Europees geld moet primair ingezet worden ten behoeve van Europese doelen, zoals Natura 2000, of doelen met een Europees belang, zoals Belvedere.
- Het is verstandig aandacht en geld te concentreren op reeds aangewezen bijzondere gebieden, met name de twintig Nationale Landschappen (waar de landbouw immers een belangrijke rol is toebedacht), de agrarisch gebruikte bufferzones rondom Natura 2000-gebieden en provinciale kerngebieden voor agrarische natuurbeheer (zoals in Groningen) in plaats van nog een keer nieuwe lijnen op de kaart te trekken.
- Het doet niet terzake wie landbouwactiviteiten onderneemt. Dit kunnen agrarische ondernemers zijn, maar ook terreinbeheerders.

## Welke groene diensten, waar?

In territoriale zin onderscheiden we vier categorieën, namelijk gebieden die:

1. in zowel een bufferzone van Natura 2000 als een Nationaal Landschap gelegen zijn (groen, rood, blauw);
2. wel in een Natura 2000-bufferzone liggen, maar niet in een Nationaal Landschap (groen, blauw);
3. wel in een Nationaal Landschap liggen, maar buiten de Natura 2000-bufferzones (rood, blauw);
4. door de provincie zijn bestempeld als waardevol voor natuur en landschap (blauw).

GROEN

ROOD

BLAUW

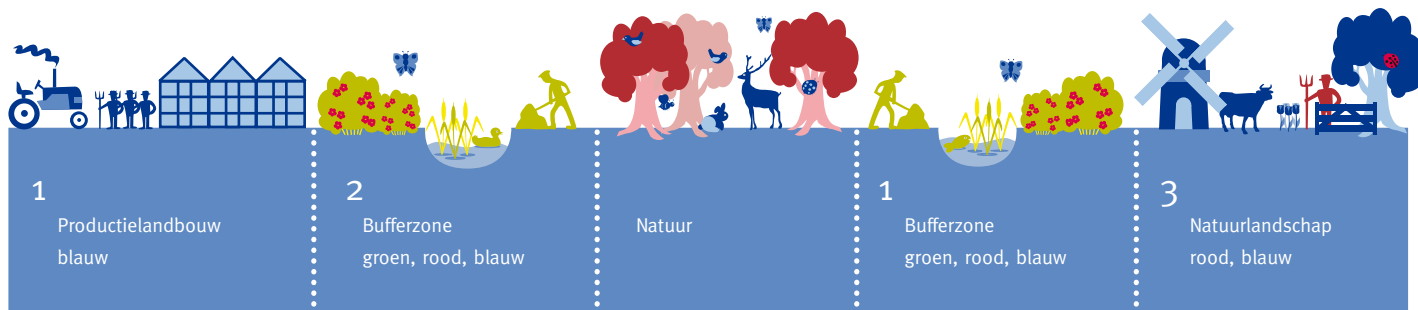
GROEN

BLAUW

ROOD

BLAUW

BLAUW



Ruimtelijke weergave beloning maatschappelijk diensten.

GROEN	<p><b>VERPLICHTE EXTRA INSPANNING in buffergebieden Natura 2000</b></p> <p>Mogelijk gelden er in de bufferzones extra restricties om de milieukwaliteit voor specifieke habitats te halen. Dit hangt af van het type habitat en de daarvoor vereiste milieukwaliteit. De eisen worden vastgelegd in beheerplannen.</p> <p>Er geldt in deze gebieden een verplichting om extra maatregelen te treffen (dus nog bovenop de algemene regels) om gewenste milieukwaliteit te kunnen verwezenlijken. Hiervoor geldt een aantrekkelijke beloning die hoger moet zijn dan de inkomstenderving. Voorbeelden van zulke maatregelen zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verhoging van de grondwaterstand (bestrijding van verdroging)</li> <li>- Minder of geen mestgebruik (bestrijding van vermesting)</li> <li>- Minder of geen gebruik van bestrijdingsmiddelen en zware metalen</li> </ul>
ROOD	<p><b>AL DAN NIET VERPLICHTE EXTRA INSPANNING in Nationale Landschappen</b></p> <p>Inspanning en vergoeding worden gekoppeld aan de kernkwaliteit(en) van het Nationale Landschap. Er zijn negen kernkwaliteiten. Per kernkwaliteit wordt aangegeven of er sprake is van een verplichte of een vrijwillige extra inspanning.</p> <p>Bijvoorbeeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- In veenweidelandschappen kan een hoge grondwaterstand verplicht zijn. Hiervoor wordt een aantrekkelijke beloning gegeven die hoger moet zijn dan de inkomstenderving.</li> <li>- Coulisselandschap rondom Winterswijk: hier geldt geen verplichting om het kleinschalige landschap in stand te houden, maar een reële beloning die aantrekkelijk genoeg is.</li> </ul>
BLAUW	<p><b>VRIJWILLIGE EXTRA INSPANNING</b></p> <p>In alle vier gebiedstypen worden op natuur en landschap gerichte diensten die uitgaan boven wat verplicht is, beloond volgens (vernieuwde) catalogus voor groen-blauwe diensten. De (nog aan te wijzen) provinciale waardevolle gebieden krijgen hierbij prioriteit.</p>



## Wat is er mis met het oude GLB?

In het vijftigjarig bestaan van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid zijn de hoofddoelen onveranderd gebleven: voldoende voedsel voor de burgers, een redelijke levensstandaard voor de boeren. Wel zijn in die halve eeuw de accenten in het beleid verschoven: nadat het aanmoedigen van productie had geleid tot overproductie kwamen er juist inkomensbeperkende maatregelen, en uiteindelijk maakten de oude subsidies plaats voor inkomenssteun aan boeren, grotendeels losgekoppeld van productie.

De genoemde hoofddoelen zijn niet betekenisloos geworden, maar ze weerspiegelen niet meer de actuele prioriteiten. Studie op studie laat zien dat het geld contraproductief wordt ingezet (zie figuur op pagina 9). Voor de uitdagingen waar het landelijk gebied zich op dit moment voor gesteld ziet, biedt het huidige GLB niet of nauwelijks oplossingen. Zo zal met name de akkerbouw zich moeten aanpassen aan nieuwe productieomstandigheden als gevolg van klimaatverandering. Een andere grote uitdaging is het afremmen en keren van de nog steeds voortgaande natuur-, milieu- en landschapsdegradatie, die grotendeels juist een gevolg is van het oude GLB. Jaar in jaar uit waarschuwt het Planbureau voor de Leefomgeving (voorheen Milieu- en Natuurplanbureau) in zijn rapportages dat de landbouw sterk bijdraagt aan de overschrijding van milieunormen en dat de soortenrijkdom in het landelijk gebied achteruitholt. Drie concrete voorbeelden uit de vogelwereld: de ortolaan is uit Nederland verdwenen, de grauwe gors eveneens, en wie nog wel eens een veldleeuwerik hoort, mag zich gelukkig prijzen.

Naast de problemen hier leidt het huidige GLB ook tot marktverstoringen elders, met name in arme landen.

**Het is, kortom, van groot belang om nú de weg in te slaan die leidt naar een toekomst zoals de Houtkoolschets die beschrijft.**

---

Onderzoeksbureau Alterra verdiepte zich in de correlatie tussen de hoogte van de inkomenssteun en de kwetsbaarheid van de Nederlandse natuur.

Het ontdekte dat

- de meeste inkomenssteun naar die gebieden gaat waar de vermessing en verdroging het ernstigst zijn; terwijl
- landbouwgebieden met een hoge natuur- en landschapswaarde minder inkomenssteun ontvangen.

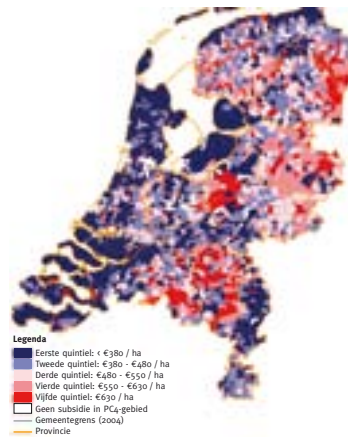
A: Verdeling van inkomenssteun aan boeren in 2006: blauw geeft relatief lage inkomenssteun per hectare weer, rood relatief hoge.

B: Kwetsbaarheid voor vermessing: deze kaart toont het percentage van de vegetatie in een gebied dat gevoelig is voor ammoniak. Hoe donkerder, des te hoger het percentage.

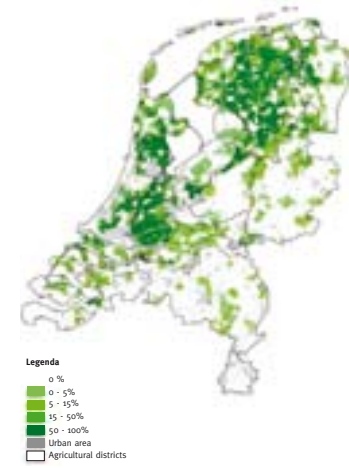
C: Gebieden met hoge natuurwaarde.



Bron: H. Naeff, B. Elbersen en A. v. Doorn; 2008. Ministerie van LNV. Delen van Nederland die kwetsbaar zijn voor vermisting. Alterra-rapport 1542, ISSN 1566-7197, 2008



Bron: Hermans, Tia, Han Naeff & Ida Terluin; 2006. Ruimtelijke neerslag van GLB-betalingen in Nederland; Alterra-rapport 1385, ISSN 1586-7197, 2006.



Bron: Elbersen, B.S. & M. van Eupen, 2008; Landbouwgrond met hoge natuurwaarden in Nederland op de kaart; Alterra-rapport 1542, ISSN 1566-7197, 2008.

## Wat moet er nu het eerst gebeuren?

**Met de Houtskoolschets heeft het kabinet een goede eerste stap gezet. Zowel voor de landelijke als de provinciale overheden komt het er nu op aan door te pakken, en wel op de volgende manier.**

### Het RIJK

- zet erop in dat de overgang naar een duurzame landbouw en naar beloning voor groene diensten vastgelegd wordt in het nieuwe Europese beleid voor het landelijk gebied. Nederland toont leiderschap en ambitie in het debat voor een nieuw Europees beleid voor het landelijk gebied.
- werkt het nationale kader uit om de landbouw te verduurzamen en groene diensten te belonen. Het kader omvat een ijkpunt op de horizon, dat de richting bepaalt, en de 'stapstenen' die ervoor zorgen dat we op pad kunnen.
- communiceert de route en de tijdhorizon aan alle betrokken partijen en betreft deze ook daadwerkelijk. (ook inhoudelijk)
- houdt bij de invulling van het nieuwe pop rekening met de in deze brochure genoemde wensen.
- zorgt voor de koppeling tussen Natura 2000 beheerplannen en het op te richten landbouw en plattelandsfonds. Dit geldt mutatis mutandis ook voor de Nationale Landschappen.

### De provincie

- is voor een groot deel verantwoordelijk voor de uitvoering, aan de hand van het nationale kader.
- zorgt bij de uitvoering voor optimale inzet van publiek geld, door het aanbod van groen-blauwe diensten regionaal te bundelen.



Natuur  
en  
Milieu

de12Landschappen

