

# Meer Europees geld naar duurzame boeren in Nederland

## Aanbevelingen voor gebruik van nieuwe opties onder het EU landbouwbeleid om duurzame landbouw te belonen

De wereldmarkt dwingt de landbouwsector tot liberalisering en daarmee komen de bestaande subsidies aan boeren onder druk. Daarnaast vraagt de burger zich af wat hij/zij terugkrijgt voor de enorme subsidiestroom naar boeren. De hervormingen in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van afgelopen juni 2003 zijn een reflectie van deze ontwikkelingen. Het budget voor prijs- en inkomenssteun wordt in het nieuwe Europese landbouwbeleid gelimiteerd en de middelen voor meer maatschappelijke diensten in het plattelandsontwikkelingsbeleid worden uitgebreid. Minder steun en meer druk vanuit de markt zullen financiële gevolgen hebben voor de Europese boeren. De Nederlandse landbouw zal niet aan deze ontwikkelingen kunnen ontkomen.

Stichting Natuur en Milieu vindt dat, zolang het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) bestaat, de Europese gelden in Nederland zoveel mogelijk moeten worden gebruikt voor verduurzaming van de landbouw. Er moet relatief meer geld naar de boeren die een bijdrage leveren aan natuur, milieu en landschap. Deze boeren hebben het momenteel vaak moeilijk, terwijl juist zij in veel gebieden de toekomst hebben. Nederland is dichtbevolkt. De druk op het platteland is relatief hoog en de maatschappelijke eisen aan de kwaliteit van de landbouw zijn dat ook. Bovendien is Nederland zeer waterrijk. Om al dat water schoon te maken zullen de milieu-eisen aan de landbouw nog scherper worden. In grote delen van ons land heeft alleen duurzame productie dan ook de toekomst. Daarom moeten we maximaal gebruik maken van de mogelijkheden die het GLB biedt om boeren te belonen die meerwaarde bieden voor natuur, landschap en milieu.

### De nieuwe instrumenten

Het recent hervormde GLB biedt op veel manieren ruimte om *duurzame* landbouw extra te stimuleren en te beschermen. Regionalisatie, de Nationale reserve, de Nationale envelop, de Zuivelenvelop, cross compliance, de bergboerenregeling en meer middelen voor plattelandsontwikkeling via modulatie zijn allemaal opties voor duurzame landbouw. In bijlage I worden deze beleidsinstrumenten nader omschreven.

Natuur en Milieu heeft het Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM) gevraagd te onderzoeken welke van de nieuwe instrumenten het best ingezet kunnen worden voor verduurzaming van de landbouw. Op basis hiervan doen wij in deze notitie een voorstel voor invulling van het nieuwe GLB in Nederland. Deze aanbevelingen passen binnen het beleidskader van het Ministerie van LNV, dat uitgaat van drie lagen in de landbouw. In sommige situaties is er sprake van een landbouw die produceert op een concurrerende wereldmarkt. Dit uiteraard onder bepaalde voorwaarden op het gebied van bijvoorbeeld milieu (laag 1). In andere gevallen wordt de landbouw geconfronteerd met ongunstige natuurlijke omstandigheden die een compenserende vergoeding door de overheid rechtvaardigen (laag 2). Tot slot is er de situatie waarbij de landbouw concreet aanwijsbare (groene) diensten levert waar betaling tegenover staat (laag 3).

Gebaseerd op deze drie lagen in de landbouw stellen wij voor de nieuwe instrumenten van het hervormde GLB als volgt voor verduurzaming in te zetten:

<b><u>LAAG 1</u></b>
<b>Landbouw voor wereldmarkt</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Nationale envelop:<ul style="list-style-type: none"><li>- extensivering melkveehouderij met weidegang;</li><li>- groei van de geïntegreerde teelt in akkerbouw; en</li><li>- steun Milieukeur en biologische landbouw.</li></ul></li></ul>
<b><u>LAAG 2</u></b>
<b>Landbouw met natuurlijke handicaps</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Nationale Reserve voor boeren rond de EHS.</li><li>• Zuivelenvelop tot 2007 voor behoud melkveehouders in bepaalde veenweidegebieden bij verhoogd waterpeil, vanaf 2007 bergboerenregeling.</li><li>• Nationale envelop:<ul style="list-style-type: none"><li>- extensivering melkveehouderij met weidegang;</li><li>- groei van de geïntegreerde teelt; en</li><li>- steun Milieukeur en biologische landbouw.</li></ul></li></ul>
<b><u>LAAG 3</u></b>
<b>Landbouw met aanwijsbare groene (blauwe) diensten</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• POP: modulatiegeld voor groene en blauwe diensten.</li></ul>

#### **Nationale envelop: extensivering en voorlopers stimuleren**

Overmatige intensivering van de melkveehouderij moet voorkomen worden. Ook is het belangrijk dat voorlopers op het gebied van duurzaamheid in de verschillende landbouwsectoren worden gestimuleerd. Daarom stellen wij een combinatie van instrumenten bij de invulling van de nationale envelop (10% afroaming van inkomenssteun) voor.

Ten eerste kan binnen de melkveehouderij 10% van de inkomenssteun generiek worden afgeroomd, om vervolgens te worden ingezet ten behoeve van grondgebonden bedrijven met een aantal koeien per hectare dat minder is dan gemiddeld (in 2002 was de gemiddelde veebezetting 2,2 gve per hectare grasland, volgens LTO-Nederland). De nieuwe premie wordt alleen uitgekeerd als de extensieve melkveebedrijven tevens de koeien regelmatig weiden. Het gaat naar schatting dan om bijna de helft van alle melkveebedrijven en om bijna tweederde van het areaal grasland (ca. 650.000 hectare). Voor de premie moet naar schatting 20 miljoen Euro per jaar worden uitgetrokken. Wij stellen voor dat er wordt onderzocht of een lage stikstofuitstoot (gemeten via ureumgetal in de melk) ook kan worden meegenomen in de voorwaarden voor een aanvullende premie.

Ten tweede wordt binnen de akkerbouw 10% van de premie generiek afgeroomd. Dit afgeroomde budget moet gebruikt worden voor boeren die gecertificeerd zijn voor geïntegreerde teelt en aantoonbaar extra inspanningen leveren bij gewasbescherming en bemesting. Hiervoor is naar schatting 10 miljoen Euro per jaar nodig.

Ten derde zou biologische landbouw en landbouw met milieukeur in aanmerking moeten komen voor financiering uit de nationale envelop. Dit komt voor de biologische melkveehouderij en akkerbouw neer op een budget van 8,5 miljoen Euro per jaar. Voor milieukeur gaat het om een bedrag oplopend tot jaarlijks een half miljoen in 2008.

Wij stellen dus voor om in totaal 38,5 miljoen Euro per jaar af te romen en met de opbrengst daarvan duurzame landbouw te stimuleren.

### **Zuivelenvelop: voor boeren met natuurlijke handicaps**

Landbouw in gebieden met natuurlijke handicaps krijgt het extra moeilijk bij dalende marktprijzen en lagere subsidies. Het is zaak om bedrijven te behouden die milieuvriendelijk produceren en die om landschappelijke, recreatieve of cultuurhistorische redenen van belang zijn. Melkveehouderijen in de veenweidegebieden hebben in toenemende mate een natuurlijke handicap, omdat deze gebieden natter moeten worden. Zonder vernatting zullen de veenweidegebieden steeds verder inklinken. Deze open, groene gebieden hebben een hoge cultuurhistorische en landschappelijke en ook ecologische waarde (denk voor dit laatste aan internationaal beschermde weidevogels) en zijn voor weinig andere functies dan natuur en landbouw geschikt. Wij hechten belang aan het behoud van de melkveehouderij in die delen van de diepe veenweidegebieden waar in de toekomst geen natuurgebieden, waterbergingsgebieden of woningbouw wordt ontwikkeld. De compensatiekosten voor het hogere waterpeil voor deze boeren zijn naar schatting jaarlijks 16 miljoen Euro, mits het waterpeil wordt verhoogd of de slootdichtheid heel hoog is. Dit kan ruimschoots uit de Zuivelenvelop worden vergoed. De genoemde gebieden zullen bij de EU moeten worden aangemeld als gebieden met natuurlijke handicaps en na 2007 hebben zij recht op fondsen uit de bergboerenregeling.

Ook andere gebieden met natuurlijke handicaps zouden in aanmerking kunnen komen, zoals de kleinschalige coulissenlandschappen (met een hoge dichtheid aan landschapselementen).

### **Nationale reserve: voor boeren rond natuur**

Landbouwbedrijven in en rond de Ecologische Hoofd Structuur (EHS) zullen aan extra eisen moeten voldoen om de natuur in de EHS niet te belasten (bijvoorbeeld strengere fosfaatbestedings- of mestafzetnormen en strengere ammoniaknormen en antiverdrogingsmaatregelen). De Nationale Reserve biedt de mogelijkheid om boeren rond de EHS hiervoor te compenseren. Om de regeringsdoelstellingen voor de EHS in 2018 te behalen (inclusief kwaliteitsdoelstellingen) zal Nederland van deze financiering gebruik moeten maken. Een bedrag van 20 miljoen Euro per jaar is wenselijk.

### **Besteding extra POP-geld**

Er is een groot draagvlak in Nederland voor het stimuleren van groene en blauwe diensten, zoals agrarisch natuurbeheer en weidevogelbeheer. Wij vinden dat de door modulatie verkregen extra fondsen (tot 22 miljoen Euro per jaar) binnen het Plattelands Ontwikkelingsbeleid gebruikt moeten worden voor milieudoelen. Voorbeelden van deze doelen zijn: versterking van streekproducten met natuur en milieuvoordelen, hogere omschakelpremies voor biologische landbouw, agrarisch natuurbeheer, landschapspremies, waterbeheer en dierenwelzijn.

Stichting Natuur en Milieu, 13 november 2003

*Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op het rapport 'Kansen benutten uit GLB-hervorming' van het CLM en een workshop van eind oktober 2003 met verschillende partijen.*

## **BIJLAGE I NIEUWE BELEIDSINSTRUMENTEN GLB NA HERVORMING 2003**

### **Regionalisatie (artikel 58 van de nieuwe "horizontale EU-verordening")**

Landen kunnen kiezen voor regionalisatie. Dit betekent ruwweg gezegd dat een lidstaat kan besluiten om het land in verschillende regio's op te delen en de fondsen ertussen kan herverdelen. De betalingen worden vervolgens uitgekeerd op basis van het aantal hectares dat recht zou hebben op steun in de desbetreffende regio's. In Nederland zijn de gevolgen van regionalisatie erg moeilijk voorspelbaar.

### **Nationale Reserve (artikel 42)**

Een andere interessante optie voor het richten van de inkomenssubsidies op natuur en milieu is het nieuwe artikel 42, lid 5. Met het nieuwe artikel mag (een gedeelte van) de nationale reserve worden gebruikt voor extra betalingen aan boeren in gebieden met natuurlijke handicaps waar het verlaten van landbouw een risico is. Voorbeelden van dergelijke gebieden in Nederland zijn de veenweidegebieden en de kleinschalige coulissenlandschappen. Het gaat om rond de tien miljoen euro in 2005 tot ruim het dubbele vanaf 2007.

### **Nationale Envelop (artikel 69)**

Het artikel 69 bepaalt dat lidstaten kunnen besluiten om 10% van de totale inkomenssteun aan boeren af te romen en het geld te gebruiken voor extra betalingen aan bepaalde boeren. De betalingen zullen voor specifieke soorten landbouw moeten zijn die 'belangrijk zijn voor de bescherming of de verbetering van het milieu of voor het verbeteren van de kwaliteit en het in de handel brengen van landbouwproducten'. De maximale afroaming levert € 39 miljoen op in 2005 en 2006, en jaarlijks € 78 miljoen vanaf 2007.

### **Zuivelenvelop (artikel 96)**

Van 2004 tot en met 2007 worden extra premies toegekend aan melkveehouders om de prijsdaling te compenseren. Een derde daarvan is beschikbaar via de zogenaamde zuivelenvelop. Het bedrag van de Zuivelenvelop loopt in 3 jaar op van 40 miljoen Euro tot 120 miljoen Euro in 2007. De lidstaten mogen zelf beslissen hoe zij dit gaan uitbetalen, op basis van objectieve criteria. Dit kan interessant zijn voor natuur en milieu als daarmee duurzame producenten worden gestimuleerd.

### **(Verplichte) Cross compliance (artikel 3)**

De inkomenssteun aan boeren zal slechts worden toegekend als wordt voldaan aan een aantal normen op het gebied van (o.a.) milieu. Het naleven wordt hiermee een subsidievoorwaarde voor het verkrijgen van steun in het kader van het landbouwbeleid. Een deel van de normen, de zogenaamde 'goede landbouw en milieu condities' moeten nationaal worden ingevuld.

### **Plattelandontwikkeling (Verordening 1257/1999)**

Onder deze verordening vallen onder meer de subsidies voor agrarisch natuurbeheer, de bergboerenregeling (zie onder) en de omschakelsubsidies voor biologische landbouw. Wat nieuwe is, is dat vanaf 2004 iedere lidstaat verplicht modulatie in moet voeren: een gedeelte van het inkomenssteun (1<sup>e</sup> Pijler) wordt ingehouden en doorgeschoven naar het plattelandsbeleid (2<sup>e</sup> pijler). Het gaat om een bedrag oplopend tot 22 miljoen Euro per jaar vanaf 2007. Daarnaast zijn er enkele nieuwe opties voor het plattelandontwikkelingsbeleid. Art 21 en 24 binnen de plattelandsverordening (1257/1999) bieden de mogelijkheid voor betalingen om boeren te ondersteunen voor het voldoen aan Europese normen, het verbeteren van dierenwelzijn, certificeringssystemen en steun bij bedrijfsadviesing. Deze nieuwe opties kunnen het Programma Beheer en groene- en blauwe diensten ondersteunen.

### **Bergboerenregeling (Verordening 1257/1999)**

Niet nieuw, maar relevant in context met bovenstaande instrumenten is de regeling voor probleemgebieden en gebieden met specifieke beperkingen op milieugebied. Nederland mag maximaal 10% van het totale landoppervlak aanwijzen voor de bergboerenregeling (ongeveer 340.000 hectare). Momenteel is nog slechts 109.000 hectare aangewezen.