

## Duurzame en innovatieve landbouw voor de toekomst

### Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid na 2013

**Vewin en de Unie van Waterschappen pleiten voor de ontwikkeling van een Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid dat tot een combinatie leidt van een concurrerende agrarische sector met meer duurzame landbouwpraktijken, specifiek op het gebied van watermanagement.**

Met betrekking tot de komende hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) roepen Vewin en de Unie van Waterschappen op tot een beleid dat goed geïntegreerd is met andere beleidsterreinen, zoals het Europese waterbeleid. Doelen voor de landbouwsector mogen geen negatieve gevolgen hebben voor waterkwaliteit- en kwantiteitsdoelen. Geconstateerd moet daarbij worden dat de landbouw door haar fundamentele rol in het landelijk gebied een grote potentie heeft om tot een goed beheer van dat landelijk gebied te komen en daarbij aan de oplossing van verschillende maatschappelijke vraagstukken bij te dragen. Dat geldt ook voor het realiseren van de Europese en nationale waterdoelstellingen. De Nederlandse watersector pleit er dan ook voor om bij de ontwikkeling van het GLB naar wederzijdse voordelen te zoeken tussen de sterk aan elkaar gerelateerde landbouw- en watersector. Het financiële instrument van het GLB moet direct ten goede komen aan de agrarische sector en ingezet worden als een prikkel om duurzame maatregelen te nemen boven de wettelijke milieueisen. Deze principes komen uitgebreider aan bod in de onderstaande positie.

### Inleiding

Er bestaat een sterke relatie tussen landbouwactiviteiten en de watersector. Landbouwproductie heeft duidelijk positieve neveneffecten voor de maatschappij. Echter, het simpelweg stimuleren van de productie is schadelijk voor het milieu. Landbouwproductie heeft een grote invloed op waterkwaliteit- en waterkwantiteitsdoelen en het is daarom van belang dat deze relatie aandacht krijgt in het toekomstige GLB. Vewin en de Unie van Waterschappen realiseren zich dat niet alle landbouwproductie onder het GLB valt. De tuinbouwsector bijvoorbeeld ontvangt geen betalingen vanuit het GLB. Dit betekent dat een deel van de impact van de productie op het milieu moet worden verminderd via innovaties in deze sectoren. De herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid biedt echter de mogelijkheid om de reductie van een groot deel van de knelpunten voor de watersector als doel op te nemen in het nieuwe GLB.

Deze knelpunten dienen op een integrale wijze te worden benaderd. Er zijn nieuwe uitdagingen ontstaan. Klimaatverandering zal grote consequenties hebben voor de watersector én de landbouwsector, bijvoorbeeld wat betreft de beschikbaarheid van zoet water, overstromingsrisico's en droogteverschijnselen. In toenemende mate zal er rekening moeten worden gehouden met de gevolgen, zoals verzilting en vernatting. De landbouwsector is in de positie om meer te doen aan mitigatie van klimaatverandering en behoud van biodiversiteit terwijl tegelijkertijd de concurrentiepositie en levensvatbaarheid behouden moeten blijven. Kansen voor de landbouw liggen op dit terrein vooral in de aanpassing van bedrijfssystemen door innovaties, inzetten op duurzame energie en het leveren van blauwe en groene diensten. In de Kaderrichtlijn Water (KRW) is vastgesteld dat de ecologische en chemische toestand goed moet zijn in alle wateren in Europa. Ook voor deze uitdaging is inspanning van de landbouwsector onontbeerlijk. Integraal beleid en een multifunctionele landbouw is hierbij essentieel. De Europese en Nederlandse land- en tuinbouwsectoren kunnen alleen hun leidende positie behouden in de internationale markt als ze blijven innoveren, niet slechts door het vergroten van de efficiency, maar ook door het verminderen van hun ecologische *footprint* en het effectiever tegemoet komen aan de wensen van de samenleving, zoals het leveren van publieke, groene en blauwe diensten. Agrariërs zijn daarnaast steeds meer de beheerders van het landelijk gebied. Er zijn vele publieke diensten gerelateerd aan landbouw en een groot aantal hiervan wordt hoog gewaardeerd door de samenleving, maar niet beloond vanuit de markt. Stimuleren van concurrerende, veilige en duurzame landbouwproductie, met

prikkels en beloning voor boeren om publieke diensten te leveren moet het doel zijn van het Europese landbouwbeleid.

## **Wederzijds voordeel**

Water van goede kwaliteit en in voldoende hoeveelheid is van essentieel belang voor de watersector en de agrarische sector. De landbouwsector en de watersector hebben beiden belang om te zorgen voor hoogwaardig waterbeheer dat hoogwaardig watergebruik garandeert. Vewin en de Unie van Waterschappen verwelkomen de hervorming van het GLB als een mogelijkheid om een beleid te ontwerpen dat deze gedeelde grondstof ten goede komt. Dit kan worden bereikt door samenwerking en het zoeken naar gemeenschappelijke belangen. Door het stimuleren van goede landbouwpraktijken kan de agrarische sector tegelijkertijd concurrerend zijn én een partner zijn in water management en drinkwaterproductie. Het GLB zal alleen legitiem zijn in de ogen van de burgers en levensvatbaar zijn op de lange termijn als het helpt om aan de belangen van de maatschappij tegemoet te komen. Vewin en de Unie van Waterschappen pleiten voor een beleid dat een inkomen voor de agrarische sector ondersteunt, echter dat in plaats van betalingen gebaseerd op agrarische productie en marktinterventie, de focus legt bij de waardering voor maatschappelijke doelen, zoals niet te veel en niet te weinig water en water van goede kwaliteit. Dit is gunstig voor landbouwers, aangezien zij de benodigde steun ontvangen, en voor de watersector, omdat het GLB de nadruk zal leggen op het stimuleren van landbouwpraktijken die een kleinere druk vormen op het watersysteem.

## **Publieke diensten voor een duurzame landbouw**

Een Europees landbouwbeleid is noodzakelijk, maar het dient wel de focus te hebben op die terreinen waar de Europese dimensie de grootste meerwaarde creëert. De EU is het meest passende niveau waarop transnationale milieukwesties kunnen worden aangepakt. Activiteiten als de bescherming van waterkwaliteit, het voorkomen van schaarste en droogte of overstromingsrisico's beperken zijn publieke diensten die EU steun rechtvaardigen. Ook de bescherming van biodiversiteit en de strijd tegen klimaatverandering vereisen Europese activiteit gezien het grensoverschrijdende karakter. Het zijn Europese uitdagingen die een supranationaal antwoord vereisen. Landbouwers leveren op deze terreinen publieke diensten die gewaardeerd worden door de maatschappij, maar niet voldoende worden beloond. Aangezien er geen markt is voor publieke diensten is de voorziening hierin afhankelijk van overheidsinterventie. Anders is onderaanbod van deze diensten waarschijnlijk. De huidige doelstellingen kunnen niet alleen met regelgeving worden gerealiseerd. Betalingen kunnen daarom een goed middel zijn om agrariërs te ondersteunen bij het leveren van publieke diensten.

Acties die ten goede komen aan het maatschappelijke en of milieudoelen en verder gaan dan het wettelijk vereiste niveau moeten worden beschouwd als publieke diensten.. Agrariërs moeten worden beloond voor het leveren van publieke diensten waar dit actie vraagt. Er dient daarbij een duidelijke scheiding te zijn tussen enerzijds vrijwillige afspraken om een publieke dienst te leveren die financieel wordt beloond onder een overeenkomst en anderzijds de milieuwetgeving die gerespecteerd dient te worden als een voorwaarde voor het ontvangen van betalingen die daarmee samenhangen. De huidige regels van cross-compliance omvatten wetgeving die als basis gehandhaafd moet worden voor de directe inkomenssteun betalingen. Dat geldt echter niet voor betalingen ter vergoeding van geleverde publieke diensten. Er dient dus geen schuldverrekening plaats te vinden.

Als landbouwers extra inspanning moeten leveren om een dienst te bieden zal de maatschappij hiervoor moeten betalen via een doelgerichte betaling. En vergoeding voor inkomensderving is hierbij niet voldoende. In het nieuwe GLB zal de mogelijkheid om landbeheerders een vergoeding te betalen moeten worden versterkt en uitgebreid naar meer marktconforme vergoeding. Een prijs stellen voor verschillende milieudiensten is nuttig om ze zichtbaar te maken voor de samenleving en economie en om beleidsvorming te sturen. Het is essentieel dat alleen positieve actie wordt beloond.

## Europees landbouwbeleid vanaf 2013

Hoofddoel van het nieuwe beleid moet zijn het versnellen van de overgang naar duurzamere landbouwsystemen die hoge productiviteit kunnen combineren met een kleinere impact op het milieu en efficiënt gebruik van grondstoffen. Innovatie en een op kennis gebaseerde benadering van landbouw moet centraal staan in deze transformatie. Om dit te bereiken moeten publieke diensten een belangrijk element vormen van de agrarische betalingen na 2013.

De huidige bedrijfstoelageregeling, waarbij boeren inkomenssteun ontvangen op basis van de productieomvang op een bepaald moment in het verleden, dient te worden vervangen door doelgerichte betalingen voor de productie van diensten die de samenleving wenst en waardeert. De subsidieverdeling is momenteel zeer ongelijk, tussen en binnen lidstaten. Uit onderzoek van Alterra blijkt dat Europese landbouwsubsidies in Nederland vooral terechtkomen in gebieden die kwetsbaar zijn voor verdroging en voor vervuiling met nitraat en stikstof (zandgronden en veenontginningen). Bovendien gaat het meeste geld naar intensieve landbouwbedrijven die weinig bijdragen aan natuur, milieu en landschap, terwijl bedrijven die daar wel aan bijdragen juist weinig subsidie ontvangen.<sup>1</sup> De huidige verdeling van de subsidies staat daarmee nog ver af van het streven naar verduurzaming van het GLB.

Vewin en de Unie van Waterschappen pleiten voor een differentiatie tussen bedrijven die alleen 'voedsel' produceren en bedrijven die ook publieke diensten aanbieden gerelateerd aan water, natuur en landschap. Vervolgens moet er een onderscheid zijn tussen bedrijven die zonder belemmering kunnen produceren en bedrijven die produceren in kwetsbare regio's waar natuurlijke belemmeringen bestaan, maar waar prijsgeven van de landbouw onwenselijk is. In deze waardevolle gebieden zijn gebiedsgerichte maatregelen noodzakelijk. Ook (strategische) waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden, waterbergingsgebieden en KRW beïnvloedingsgebieden kunnen hieronder vallen.

Door deze twee verdelingen te combineren ontstaan er vier clusters van bedrijven en ieder cluster is afhankelijk van de locatie van het bedrijf en de keuzes die gemaakt zijn door de individuele landbeheerder. Er kunnen ook cumulatieve betalingen uitgekeerd worden voor het produceren in een waardevol gebied en het leveren van publieke diensten.

Schematisch ziet het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid er na 2013 dan op de volgende wijze uit:

### GLB model vanaf 2013

	Productie in niet kwetsbare regio	Productie in waardevolle, maar kwetsbare regio
Productie van voedsel	- Basis vergoeding P I	- Basis vergoeding P I - Vergoeding kwetsbare regio P II
Productie van voedsel en publieke diensten	- Basis vergoeding P I - Vergoeding voor publieke diensten P I	- Basis vergoeding P I - Vergoeding voor publieke diensten P I - Vergoeding kwetsbare regio P II

Uitgangspunt is dat productie steeds meer marktconform moet gaan plaatsvinden en maatregelen voor een duurzamere productie steviger verankerd worden. Het is wel van belang dat het geld direct bij de boeren of landbeheerders terecht komt. Directe betalingen via Pijler I kunnen dan ook een belangrijke rol blijven spelen in het GLB, maar de achterliggende doelen van deze betalingen moeten worden aangepast. In plaats van de huidige historische grondslag voor betalingen dient er allereerst een beperktere basispremie betaald te worden die bijdraagt aan versterking van innovatieve, duurzame en productie combinatie met verbeterde concurrentiekracht. Cross-compliance zal voor deze basispremie worden gehandhaafd. Landbouwers moeten voldoen aan deze wettelijke vereisten om hun betalingen volledig te

<sup>1</sup> B. Elbersen, A. van Doorn en H. Naeff, *Territorial distribution of CAP payments in the Netherlands and present and future environmental policy targets*, Alterra-rapport 1900 (Wageningen 2009).

kunnen ontvangen. Hierbij is het van belang dat het controle- en sanctiesysteem beter gaat functioneren en de administratieve lasten van de cross-compliance eisen sterk worden teruggedrongen. Het andere deel van de directe betalingen uit Pijler I gaat naar boeren die publieke diensten leveren, zoals waterberging of de aanleg van akkerranden. Het gaat hierbij om maatregelen boven de wettelijke cross-compliance eisen. De directe betalingen voor publieke diensten, die hoger moeten zijn dan puur kostenderving, vormen een prikkel om de landbouwpraktijken te verduurzamen.

Voor wat betreft deze bovenwettelijke acties moet gezamenlijk met de agrarische sector een lijst van maatregelen worden vastgesteld die voor deze steun in aanmerking komen. Gedurende de tijd zijn veel maatregelen ontwikkeld ter verbetering van de waterkwaliteit en het waterbeheer door de landbouw. Nu kunnen ze geïmplementeerd worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om beheer van akkerranden, ecologisch beheer van oevers, waterberging en het beter beheer van mest. Het is goed om de lijst met mogelijke maatregelen op te stellen naar analogie met de Catalogus groenblauwe diensten, waarbij de maatregelen vooraf zijn goedgekeurd door de Europese Commissie. Regio's kunnen dan zelf een gebiedsgerichte subsidieregeling opzetten. Zo kan er ook binnen Pijler I regionale differentiatie bestaan met maatwerk en ruimte voor vernieuwing. De Europese Commissie dient wel betrokken te zijn bij de implementatie van de maatregelen in de lidstaten om een gelijk speelveld te waarborgen.

Naast de directe betalingen uit Pijler I kunnen boeren vanuit Pijler II een vergoeding ontvangen als ze produceren in een kwetsbaar gebied waar natuurlijke omstandigheden productie moeilijk maken, maar waar het verdwijnen van de landbouw onwenselijk is. Bij deze betalingen vindt co-financiering plaats vanuit de lidstaten. De focus ligt hierbij op maatregelen voor specifieke gebieden, aangepast aan de regionale omstandigheden. Voorbeelden van deze gebieden zijn KRW beïnvloedingsgebieden en grondwaterbeschermingsgebieden. De huidige maatregelen binnen deze pijler moeten bekeken worden in samenhang met het cohesiebeleid van de EU.

In het hervormde GLB dient een meer duurzaam financieel model ontwikkeld te worden. Contracten met landbouwers moeten voor een periode van 10 tot 15 jaar mogelijk zijn. De huidige kortlopende contracten bieden vaak te weinig zekerheid om veranderingen aan te brengen in de bedrijfsvoering. Hierdoor is terugvallen in 'oude', meer vervuilende technieken waarschijnlijk.

## Conclusie

Het Europese landbouwbeleid bevindt zich in een overgangsfase. Het is essentieel dat het EU-beleid toekomstgericht en consistent is. De verschillende verordeningen en richtlijnen moeten worden ontworpen en geïmplementeerd in een coherent raamwerk: de doelen van de Kaderrichtlijn Water en het GLB moeten in overeenstemming zijn. Door de milieuknelpunten, het belang van de agrarische sector en de veranderende houding van de samenleving ten opzichte van de sector te erkennen kunnen wederzijdse voordelen ontstaan tussen de watersector en de agrarische sector. Het GLB dient het leveren van publieke diensten door boeren te stimuleren, om het gezamenlijke doel van voldoende en schoon water te bereiken. Dit voorziet in een duurzame basis voor het toekomstige gemeenschappelijk landbouwbeleid en geeft de landbouwsector een belangrijke plek in de EU 2020-strategie voor duurzame economische groei. Vewin en de Unie van Waterschappen roepen alle betrokken stakeholders op tot een coöperatieve opstelling in de ontwikkeling van het meest effectieve en efficiënte beleid dat wederzijdse voordelen oplevert.

Date 18 november 2010

for information Robert Schröder