



 UNIE VAN WATERSCHAPPEN

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid vanaf 2013

# Duurzame en innovatieve landbouw voor de toekomst

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



Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) bevindt zich in een overgangsfase. De Unie van Waterschappen en Vewin pleiten voor een beleid dat de overgang versnelt naar duurzame landbouw-systemen die een concurrerende voedselproductie kunnen combineren met een kleinere impact op het milieu en efficiënt gebruik van grondstoffen, zoals water. Om dit te bereiken moeten publieke diensten een belangrijk element vormen van de agrarische betalingen na 2013.

Er bestaat een sterke relatie tussen landbouw-activiteiten en de watersector. Water van goede kwaliteit en in voldoende hoeveelheid is van essentieel belang voor beide sectoren. Beide hebben belang bij een hoogwaardig waterbeheer dat hoogwaardig watergebruik garandeert. Landbouwproductie heeft een grote invloed op waterkwaliteits- en waterkwantiteitsdoelen. Daarom is het belangrijk dat deze relatie aandacht krijgt in het toekomstige GLB.

Vewin en de Unie van Waterschappen verwelkomen de hervorming van het GLB als een mogelijkheid om een beleid te ontwikkelen dat water ten goede komt. Dit kan worden bereikt door samenwerking en het zoeken naar gemeenschappelijke belangen. Door het stimuleren van duurzamere landbouwpraktijken kan de agrarische sector tegelijkertijd concurreren én een partner zijn in watermanagement en drinkwaterproductie. Alleen als het GLB helpt om aan de belangen van de maatschappij tegemoet te komen, zal het beleid legitiem zijn in de ogen van de burgers en is het levensvatbaar op de lange termijn. De Unie van Waterschappen en Vewin pleiten voor een beleid dat een inkomen voor de agrarische sector ondersteunt. In plaats van betalingen gebaseerd op agrarische productie en marktinterventie, moet de focus liggen bij de waardering voor milieudoelen, zoals voldoende water van goede kwaliteit.

## Vewin en de Unie van Waterschappen pleiten in het toekomstige GLB voor:

- Samenwerking tussen de landbouw- en watersector om tot mogelijkheden en maatregelen te komen die wederzijds belang dienen.
- Boeren zijn ondernemers die bereid zijn te ondernemen op een duurzame wijze. De beste manier om duurzamere praktijken te stimuleren is door middel van een financiële prikkel.
- Om die reden is een sterke eerste pijler van belang. Een belangrijk deel van het budget voor de eerste pijler moet worden ingezet voor directe betalingen aan boeren die bovenwettelijke maatregelen nemen (bijvoorbeeld op het terrein van watermanagement). Voor de basispremie blijft cross compliance van toepassing.
- Essentiële bovenwettelijke maatregelen voor de watersector moeten worden ondernomen op het gebied van waterkwaliteit, voorkomen van schaarste, waterberging, hergebruik van water en de strijd tegen klimaatverandering.
- In Pijler II moet de focus liggen op gebiedsgerichte maatregelen voor gebieden met een speciale functie, zoals waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden, waterbergingsgebieden en het veenweidegebied. Boeren in deze gebieden moeten een vergoeding kunnen ontvangen (met nationale cofinanciering) voor het milieuvriendelijker, en daardoor wellicht niet optimaal, produceren van voedsel.



## Nieuwe legitimatie GLB

Volgens Dacian Cioloș, eurocommissaris voor landbouw, verkeert het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) in een legitimatiecrisis. Naast het produceren van voedsel moet de landbouwsector een rol vervullen op weg naar een duurzamere toekomst en voedselvoorziening. Met het oog op de aanstaande hervorming van het GLB roepen de Unie van Waterschappen en Vewin op tot een beleid dat is geïntegreerd met andere beleidsterreinen, zoals het Europese waterbeleid. Doelen voor de landbouwsector mogen geen negatieve gevolgen hebben voor doelen op het gebied van waterkwaliteit en -kwantiteit. Sterker nog, ze moeten elkaar versterken. De Nederlandse watersector wil bij de ontwikkeling van het GLB zoeken naar wederzijdse voordelen. Het financiële instrument van het GLB moet direct ten goede komen aan de agrarische sector en worden ingezet als een prikkel om duurzame maatregelen te nemen, bóven de wettelijke milieueisen. Deze principes worden in deze publicatie nader toegelicht.

## Publieke diensten voor een duurzame landbouw

Een Europees landbouwbeleid is noodzakelijk, maar moet zich wel specifiek richten op terreinen waar de Europese dimensie de grootste meerwaarde creëert. De EU is het meest passende niveau waarop transnationale milieukwesties kunnen worden aangepakt. Activiteiten zoals de bescherming van waterkwaliteit, het voorkomen van schaarste en droogte of het beperken van overstromingsrisico's zijn publieke diensten die EU-steun rechtvaardigen. Ook de bescherming van biodiversiteit en de strijd tegen klimaatverandering

vereisen – gezien hun grensoverschrijdende karakter – actie van Europa. Het zijn Europese uitdagingen die een supranationaal antwoord nodig maken. Landbouwers leveren publieke diensten die door de maatschappij wél worden gewaardeerd, maar niet voldoende beloond. Aangezien er geen markt is voor publieke diensten, is de voorziening hierin afhankelijk van overheidsinterventie. Wanneer geen stimulering plaatsvindt, zullen te weinig bovenwettelijke diensten ten gunste van het milieu worden ontwikkeld. Voor een betere milieukwaliteit zijn de huidige regels ontoereikend. Betalingen kunnen daarom een goed middel zijn om agrariërs te ondersteunen bij het leveren van publieke diensten. Als landbouwers extra inspanning moeten leveren om een dienst te bieden, zal de maatschappij hun hiervoor moeten vergoeden via een doelgerichte betaling. Alleen vergoeding voor inkomensderving is hierbij niet voldoende.

## De vervuiler betaalt

Acties die ten goede komen aan het milieu en verdergaan dan het wettelijk vereiste niveau, moeten worden beschouwd als publieke diensten. Het model moet zijn gebaseerd op het principe 'de vervuiler betaalt'. Agrariërs krijgen een beloning voor het leveren van publieke diensten als dit van hen actie vraagt die verdergaat dan het wettelijk bindende referentieniveau. Er moet wel een duidelijke scheiding worden aangebracht. Enerzijds zijn er de vrijwillige afspraken om een publieke dienst te leveren die financieel wordt beloond onder een overeenkomst. Anderzijds is er de milieuwetgeving die moet worden gerespecteerd als een voorwaarde voor het ontvangen van betalingen. De huidige regels van cross compliance omvatten wetgeving die als

basis moet worden gehandhaafd voor alle betalingen. Er worden geen betalingen uitgekeerd voor het naleven ervan. Hierbij merken we op dat, buiten de Nitraatrichtlijn, de landbouwelementen van de KRW niet zijn vertegenwoordigd in deze basis. Zij moeten beter worden gewaarborgd, net zoals de eisen voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

## Europees landbouwbeleid vanaf 2013

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

## Bedrijfstoeslagregeling leidt niet tot duurzaamheid

De huidige bedrijfstoeslagregeling, waarbij boeren inkomenssteun ontvangen op basis van de productieomvang op een bepaald moment in het verleden, moet worden vervangen door doelgerichte betalingen voor de productie van diensten die de samenleving wenst en waardeert. De subsidieverdeling is momenteel zeer ongelijk, tussen én binnen de 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 veen-

ontginningen). Bovendien gaat het meeste geld naar intensieve landbouwbedrijven die weinig bijdragen aan natuur, milieu en landschap. Bedrijven die daar wel aan bijdragen, ontvangen juist weinig subsidie. De huidige verdeling van de subsidies staat daarmee nog ver af van het streven naar verduurzaming van het GLB.

## Differentiatie in bedrijven en betalingen

De Unie van Waterschappen en Vewin 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 onderscheid zijn tussen bedrijven die zonder belemmering kunnen produceren, en bedrijven die produceren in gebieden met een speciale functie, zoals (strategische) waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden, waterbergingsgebieden en het veenweidegebied. Het gaat om kwetsbare regio's waar belemmeringen bestaan voor voedselproductie, maar waar het opgeven van de landbouw onwenselijk is. In deze waardevolle gebieden zijn gebiedsgerichte maatregelen noodzakelijk.

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

Schematisch ziet het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid er na 2013 volgens Vewin en de Unie van Waterschappen dan als volgt uit:

<b>GLB-model vanaf 2013</b>	Productie in niet-kwetsbare regio	Productie in waardevolle, maar kwetsbare regio
Productie van voedsel	- Basisvergoeding P I	- Basisvergoeding P I - Vergoeding kwetsbare regio P II
Productie van voedsel en publieke diensten	- Basisvergoeding P I - Vergoeding voor publieke diensten P I	- Basisvergoeding P I - Vergoeding voor publieke diensten P I - Vergoeding kwetsbare regio P II



Uitgangspunt is dat productie steeds meer marktconform moet gaan plaatsvinden en dat maatregelen voor een duurzame productie steviger worden verankerd. Het is wel van belang dat het geld rechtstreeks terechtkomt bij de boeren of landbeheerders. 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.

## Innovatie

In plaats van de huidige historische grondslag voor betalingen moet allereerst een lagere basispremie worden betaald. Deze moet bijdragen aan versterking van innovatieve en duurzame productie in combinatie met verbeterde concurrentie. De agrarische sector beschikt over een groot potentieel aan innovatiekracht. Het versnellen van nieuwe en het inzetten van bestaande innovaties – zoals precisielandbouw, beslissingsondersteunende systemen, sleepdoek, druppelirrigatie of zuiveringsinstallaties voor restvloeistoffen – dragen bij aan duurzaamheid en tegelijkertijd aan de concurrentiekracht van de sector. Cross compliance zal voor deze basispremie worden gehandhaafd. Landbouwers moeten voldoen aan deze wettelijke vereisten om hun betalingen volledig te kunnen ontvangen.

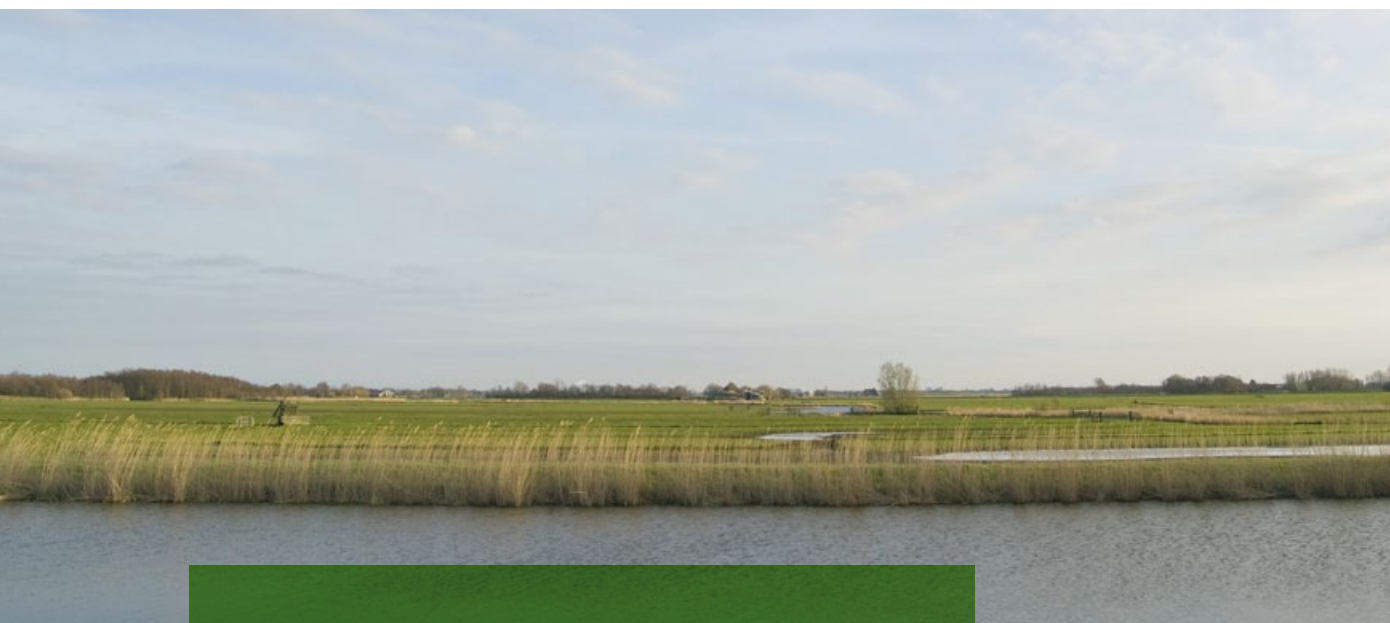
## Vergoeding voor publieke diensten

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 bovenwettelijke maatregelen. 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 worden vastgesteld van maatregelen die voor deze steun in aanmerking komen.

De afgelopen jaren zijn veel maatregelen ontwikkeld ter verbetering van de waterkwaliteit en het waterbeheer door de landbouw. Deze kunnen nu worden geïmplementeerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om beheer van akkerranden, ecologisch beheer van oevers, waterberging en het beter beheren 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 maat-



werk en ruimte voor vernieuwing. Om een gelijk speelveld te waarborgen moet de Europese Commissie wel betrokken zijn bij de implementatie van de maatregelen in de lidstaten.

### Vergoeding in kwetsbaar gebied

Naast de directe betalingen uit Pijler I kunnen boeren vanuit Pijler II een vergoeding ontvangen. Voorwaarde hiervoor is dat ze produceren in een kwetsbaar gebied waar optimale productie niet mogelijk is, maar waar het verdwijnen van de landbouw onwenselijk is. Bij deze betalingen vindt cofinanciering plaats vanuit de lidstaten. De focus ligt hierbij op maatregelen voor specifieke gebieden, aangepast aan de regionale omstandigheden. Voorbeelden van deze gebieden zijn grondwaterbeschermingsgebieden en het veenweidegebied. Nederland moet hiervoor voldoende cofinanciering reserveren. De huidige maatregelen binnen deze pijler moeten worden bekeken in samenhang met het cohesiebeleid van de EU.

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

### 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 met elkaar in overeenstemming zijn. Door de milieuknelpunten, het belang van de agrarische sector en de veranderende houding van de samenleving ten opzichte van deze sector te erkennen, kunnen wederzijdse voordelen ontstaan tussen de watersector en de agrarische sector. Het GLB moet het leveren van publieke diensten door boeren stimuleren, om het gezamenlijke doel van voldoende en schoon water te bereiken. Dit voorziet in een duurzame basis voor het toekomstige gemeenschappelijke landbouwbeleid. Ook geeft het de landbouwsector een belangrijke plek in de EU 2020-strategie voor duurzame economische groei. Vewin en de Unie van Waterschappen roepen alle stakeholders op tot een coöperatieve opstelling in de ontwikkeling van het meest effectieve en efficiënte beleid dat wederzijdse voordelen oplevert.



#### Vewin en Unie van Waterschappen

Lieke Coonen: 070 - 414 47 91, coonen@vewin.nl

Marianne Mul: 070 - 351 98 71, mmul@uvw.nl