

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.