



Kansen voor een uniek gebied

Maatwerk voor het GLB in

Oost-Nederland

Kansen voor een uniek gebied

Maatwerk voor het GLB in Oost-Nederland

Carin Rougoor
Wouter Tolkamp
Gijs Kuneman
(CLM)

Kees de Bont
Jakob Jager
John Helming
Bert Smit
(LEI, onderdeel van Wageningen UR)

Maart 2010

CLM-rapport: CLM 729 – 2010

LEI-rapport: 10-041

Abstract

Dit rapport vormt een verkenning van de mogelijkheden en gevolgen van aanpassingen van het GLB-stelsel na 2014 voor de provincies Gelderland en Overijssel. De effecten op landbouw, natuur, landschap en milieu worden beschreven. De GLB-gelden kunnen een belangrijke stimulans vormen voor beleidsdoelen op verschillende niveaus. Een risico is daarentegen dat in sommige gebieden de mogelijkheden voor toeslagen kleiner worden. Inkomens komen hierdoor onder druk te staan.

Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)/economische effecten/natuur/landschap/milieu.

Voorwoord

Het Europese landbouwbeleid gaat de komende jaren verder veranderen. In Nederland zijn lijnen uitgezet om dit beleid nadrukkelijker te richten op meerwaarde voor natuur, milieu, landschap en water. Op verzoek van de provincies Gelderland en Overijssel hebben CLM onderzoek en advies en LEI een onderzoek uitgevoerd met het oog op deze invulling van het landbouwbeleid in de toekomst. Dit rapport levert hiertoe bouwstenen, waarmee de beide provincies kunnen bijdragen aan de verdere uitwerking van het beleid in Nederland en in de EU.

Aan het onderzoek, dat is gecoördineerd door Carin Rougoor (CLM), hebben Wouter Tolkamp (CLM), Kees de Bont, Jakob Jager, John Helming en Bert Smit (allen LEI) bijdragen geleverd.

Een woord van dank gaat uit naar de deskundigen uit de provincies die hebben deelgenomen aan de klankbordgroep voor het onderzoek (zie bijlage 5 voor een volledig namenoverzicht), en naar Fons Goselink (provincie Gelderland) en Gerrit Valkeman (provincie Overijssel), die namens de opdrachtgever het onderzoek hebben begeleid.



Prof. dr. ir. R.B.M. Huirne
Algemeen Directeur LEI



Ir. G.U. Kuneman
Directeur CLM Onderzoek en Advies

Inhoud

Voorwoord

Inhoud

Samenvatting

I

1 Inleiding

1

1.1 Aanleiding

1

1.2 Doel van de verkenning

2

1.3 Werkwijze en opbouw

2

2 Ontwikkelingen binnen het GLB

5

2.1 Opbouw van het huidige GLB

5

2.2 Europese ontwikkelingen

6

2.3 Landelijke ontwikkelingen

7

2.4 Doorvertaling naar Oost-Nederland

8

3 Huidige geldstromen

11

3.1 Inleiding

11

3.2 Structuur van de landbouw

11

3.3 Bedrijfsresultaten per bedrijfstype

14

3.4 Conclusie

17

4 Praktische uitwerking vierbedrijven model voor Oost-Nederland

19

4.1 Inleiding

19

4.2 Gebiedsindeling Oost-Nederland volgens het vierbedrijven model

20

4.3 Gewenste diensten in Oost-Nederland

27

4.4 Huidige middelen

28

4.5 De scenario's

29

4.6 Conclusies

31

5 Beschrijving van de beleidsscenario's

33

5.1 Inleiding

33

5.2 Kostenberekening Scenario 1: Handhaven van kleinschaligheid

34

5.3 Kostenberekening Scenario 2: Maatregelenpakket rond Natura 2000 gebieden

36

5.4 Kostenberekening Scenario 3: Water

38

5.5 Kostenberekening scenario's 4 en 5: Flat rate en egalisatie

39

5.6 Conclusies

42

6 Sectorale en regionale effecten

45

6.1 Inleiding

45

6.2 Scenario 1: Handhaven van kleinschaligheid

45

6.3 Scenario 2: Maatregelenpakket rond Natura 2000-gebieden

48

6.4 Scenario 5: Egalisatie van toeslagrechten

50

6.5 Conclusies

52

7	Gevolgen voor milieu, natuur en landschap	53
7.1	Inleiding	53
7.2	Effecten van Scenario 1: Handhaven van kleinschaligheid	53
7.3	Effecten van scenario 2: Maatregelenpakket rond Natura 2000-gebieden	55
7.4	Effecten van Scenario 3: Water	58
7.4.1	Effecten van hoge grondwaterstand in veenweidegebied	58
7.4.2	Effecten van bufferstroken en hermeandering	58
7.5	Effecten van groenblauwe diensten	62
7.6	Effecten van flat rate en egalisatie	62
7.7	Conclusie	63
8	Keuze van optimaal scenario	65
8.1	Slimme combinatie van scenario's	65
8.2	De overgangperiode	68
8.3	Realisatie van beleidsdoelen	69
8.4	Conclusie	70
9	Conclusies en aanbevelingen	73
9.1	Inleiding	73
9.2	Conclusies	73
9.3	Aanbevelingen	76
	Bronnen	77
	Bijlage 1 Detailgegevens huidige geldstromen	79
	Bijlage 2 Detailgegevens scenario's	83
	Bijlage 3 Bedrijfstoeslagen per gemeente bij egalisatie en flat rate	89
	Bijlage 4 Teeltvrije zones volgens huidige wetgeving en in SAN	91
	Bijlage 5 Leden van de klankbordgroep	93

Samenvatting

1 Aanleiding

Het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB) staat ter discussie. De komende jaren wordt het beleid voor de periode 2014-2020 uitgewerkt. Naar verwachting wordt de bij de *health check* van het GLB - een soort tussenevaluatie - in 2008 uitgezette koers doorgetrokken. Het markt- en prijsbeleid wordt verder afgebouwd -liberalisering- en het GLB zal meer worden gericht op de zogenaamde 'nieuwe uitdagingen' zoals klimaatverandering, biodiversiteit, waterbeheer en duurzame energie. Die koppeling aan de nieuwe uitdagingen geldt vooral voor inkomenssteun. Die zal in Nederland ingrijpend worden aangepast.

Momenteel wordt circa 90% van het budget van het GLB ingezet voor inkomenssteun. De Nederlandse boeren ontvangen gezamenlijk jaarlijks 855 miljoen aan inkomenssteun. De landbouw in Gelderland en Overijssel krijgt hiervan 244 miljoen. In 2008 heeft LNV zijn visie op de toekomst van het GLB en in de omvorming van het stelsel van inkomenssteun beschreven in de 'Houtskoolschets'. Het Rijk geeft hierin aan de inkomenssubsidies meer gericht te willen inzetten voor 3 sporen: versterking concurrentiekracht (spoor 1), het vergoeden van agrarische activiteiten in 'handicapgebieden' (spoor 2) en het belonen van agrariërs voor het leveren van maatschappelijke diensten die niet vanuit de markt kunnen worden gefinancierd (spoor 3).

Gezien de omvang van de huidige inkomenssteun aan de landbouw in Gelderland en Overijssel zullen Europese en nationale beleidswijzigingen op dit vlak belangrijke gevolgen hebben voor de landbouw en het platteland in beide provincies. Om hierin meer inzicht te krijgen hebben de provincies Gelderland en Overijssel aan CLM/LEI gevraagd een verkenning uit te voeren naar de mogelijke gevolgen (kansen en bedreigingen) en alternatieven die voortvloeien uit de aanpassingen van het stelsel van de inkomenssteun.

2 Doel van de verkenning

Voortbouwend op de door het Rijk in de 'Houtskoolschets' geschetste koers richten we ons op de sporen 2 en 3 en zijn de centrale vragen van deze verkenning:

1. Welke doelen van het landbouw- en plattelandsbeleid van beide provincies kunnen worden bevorderd door de aanpassing van het GLB en met name de aanpassing van het stelsel van inkomenssubsidies?
2. Wat zijn de daarvan te verwachten effecten op de landbouw (bedrijfsstructuur, inkomen) en natuur, landschap en milieu en andere maatschappelijke doelen?

Deze centrale vragen zijn onderzocht aan de hand van de volgende deelvragen :

1. Hoe wordt momenteel de inkomenssteun ingezet in Overijssel en Gelderland?
2. Welke veranderingen vinden er mogelijk plaats in het GLB en op welke doelen van het plattelandsbeleid van beide provincies kan dit invloed hebben?
3. In welke gebieden van Overijssel en Gelderland zouden agrariërs - voortbouwend op het in de 'Houtskoolschets' beschreven vierbedrijvenmodel - in

aanmerking komen voor een beloning van maatschappelijke diensten op het gebied van natuur-, landschaps- en milieubeheer, of op andere gebieden?

4. Indien (een deel van) de bedrijfstoelagen wordt ingezet voor de beloning van agrariërs voor deze diensten, wat zijn hiervan de gevolgen, zowel voor de landbouw (inkomens, bedrijfsstructuur) als voor de realisering van de maatschappelijke doelen op gebied van natuur-, milieu en landschapsbeheer?

De resultaten van de verkenning worden hieronder kort als antwoord op deze deelvragen weergegeven.

Vervolgens geven we de conclusies en aanbevelingen t.a.v. de hoofdvraag.

3 Resultaten verkenning

3.1 Huidige inkomenssteun aan de landbouw in Gelderland en Overijssel (deelvraag 1)

De grondgebonden landbouw in Oost-Nederland heeft zich, mede dankzij het Europese landbouwbeleid ontwikkeld tot een vitale sector. De agrarische sector levert belangrijke bijdragen aan de plattelandseconomie en het beheer van het landelijk gebied. De inkomenssteun in de vorm van Europese bedrijfstoelagen en premies in Oost-Nederland bedraagt momenteel 244 miljoen euro; 131 miljoen in Gelderland en 113 miljoen in Overijssel. Dit is 29% van de totale inkomenssteun in Nederland. De melkveehouderij is in beide provincies de grootste ontvanger. Andere belangrijke ontvangers zijn de vleeskalverhouderij en de akkerbouw. De vleeskalverhouderij is voor 90% van het inkomen afhankelijk van deze toelagen. Voor melkveebedrijven vormen de toelagen circa 30% van het inkomen. Voor akkerbouwbedrijven kan dit oplopen tot 100%, afhankelijk van het bouwplan. Doordat de melkveehouderij en vleeskalverhouderij belangrijke sectoren zijn in Oost-Nederland zijn de toelagen per hectare en per toelagerecht hoger dan gemiddeld in Nederland. We concluderen dat de huidige inkomenssteun een belangrijk onderdeel vormt van de bedrijfsinkomens in de landbouw in Gelderland en Overijssel. Daardoor kunnen veranderingen in het GLB-stelsel grote gevolgen hebben voor de landbouw en het landelijk gebied met de specifieke maatschappelijke waarden. Op dit moment zijn de GLB-gelden niet gekoppeld aan maatschappelijke doelen; dat kan in toekomst wel.

3.2 Veranderingen in het GLB en invloed op doelen van het plattelandsbeleid van beide provincies (deelvraag 2)

Mede om afspraken in WTO-verband te respecteren, is de EU al geruime tijd bezig met een stapsgewijze afbouw van het markt- en prijsbeleid. In plaats daarvan zijn inkomstenstoelagen gekomen. De komende jaren is de verwachting dat deze bedrijfstoelagen in omvang afnemen. Tevens kunnen deze gelden worden ingezet voor doelen van het EU-landbouwbeleid, zoals milieu, natuur en landschap. In Nederland heeft het kabinet in de Houtskoolschets aangegeven drie hoofddoelen (sporen) te willen realiseren, zoals hierboven beschreven in de 'aanleiding'. Bij de uitwerking van dit beleid past het Rijk het zogenaamde vierbedrijven model toe. Dit model maakt enerzijds onderscheid naar gebieden met en zonder natuurlijke en bestuurlijke handicaps, en anderzijds naar bedrijven met en zonder groene en blauwe diensten. Zo worden de bedrijven ingedeeld in vier groepen. Dit staat weergegeven in het schema op de volgende pagina.

		Bedrijven in gebieden met BEPERKINGEN	
		Nee	Ja
Bedrijven in gebieden waar DIENSTEN worden gevraagd	Nee	<i>Bedrijven die produceren in gebieden zonder beperkingen en alleen voedsel produceren</i>	<i>Bedrijven die produceren in gebieden met beperkingen en alleen voedsel produceren</i>
	Ja	<i>Bedrijven die voedsel produceren in gebieden zonder beperkingen en ook andere (groen/blauwe) diensten aanbieden</i>	<i>Bedrijven die voedsel produceren in gebieden met beperkingen en ook andere (groen/blauwe) diensten aanbieden</i>

Daarmee laat het Rijk de koppeling aan productie in het verleden (het historische model) los. Het Kabinet stelt voor dat gelden vooral gericht worden ingezet in waardevolle gebieden en voor het betalen voor specifieke diensten. Dit biedt kansen voor Oost-Nederland, omdat deze provincies veel waardevolle gebieden kennen. Volgens het Rijk komen de Natura-2000 gebieden en de nationale landschappen het eerste als waardevolle gebieden in beeld. Het inzetten van geld voor speciale gebieden brengt ook risico's met zich mee voor gebieden die niet aangewezen zijn als waardevol, en waar geen groenblauwe dienstenbeleid wordt gevoerd (de zogenaamde nee-nee gebieden). Wat zijn de gevolgen voor de agrarische bedrijven en het landelijk gebied daar? Om hier meer inzicht in te krijgen kijken we wat dit nationale kader betekent voor beide provincies.

3.3 Maatschappelijk waardevolle gebieden en gebieden waar maatschappelijke diensten gewenst zijn (deelvraag 3)

Deze vraag naar maatschappelijk waardevolle gebieden kan worden gesplitst in twee deelvragen:

1. In welke maatschappelijk waardevolle gebieden is er op grond van de beleidsdoelen voor deze gebieden sprake van een fysieke en/of bestuurlijke beperking voor de landbouw?
2. In welke gebieden is er op grond van beleidsdoelen behoefte aan groen-blauwe diensten van de landbouw?

Deze vragen zijn onderzocht aan de hand van het huidige omgevingsbeleid van beide provincies.

De gebieden waar de landbouw te maken heeft met beperkingen zijn:

- De kleinschalige landschappen. Deze zijn in de Overijsselse Omgevingvisie opgenomen als 'buitengebied accent veelzijdige gebruikruimte' in het zogenaamde ontwikkelingsperspectief 'vitaal platteland'. In Het Gelderse Streekplan zijn deze gebieden aangeduid als 'waardevol landschap'. Totaal beslaat dit circa 200.000 ha cultuurgrond in Oost-Nederland – meer dan de oppervlakte van de Nationale landschappen in beide provincies. Ambitie van beide provincies is behoud en versterking van de kernkwaliteiten in deze gebieden. Eén van deze kernkwaliteiten is de kleinschaligheid. Deze kleinschaligheid brengt beperkingen en meerkosten voor de bedrijfsvoering met zich mee. Overigens zijn er ook buiten deze begrenzings kleinschalige gebieden.

- De beïnvloedingsgebieden van de Natura-2000 gebieden. In de twee provincies bevinden zich in totaal 44 Natura-2000 gebieden. Het is niet eenduidig vast te stellen wat 'de beïnvloedingszone' rondom deze gebieden is. Momenteel wordt niet aan de milieueisen voldaan die de specifieke habitat in de Natura-2000 gebieden stelt. De bedrijven in de beïnvloedingszone krijgen daardoor met meerkosten te maken om als bedrijf wel aan deze milieueisen te kunnen voldoen.

De gebieden waar groen-blaauwe diensten worden gevraagd van de landbouw zijn:

- Beide provincies streven provinciebreed naar een duurzaam beheer van de landschapselementen in de provincie. In de provincie Overijssel is dit uitgewerkt in het 'Beleidskader Groene en Blauwe diensten 2006. Overijssel (kans)rijk in het groen'. De kosten hiervoor worden geraamd op circa 60 miljoen euro per jaar voor de beide provincies gezamenlijk. Momenteel zijn nog onvoldoende middelen beschikbaar om deze kosten te kunnen vergoeden. Het doel is een kwaliteitsimpuls om de achteruitgang te keren.
- De EHS en de weidevogelgebieden. In principe is financiering van gewenste diensten gedekt vanuit het Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL).
- Aandachtsgebieden van het waterbeleid. Hiervoor is beleid in ontwikkeling. Bovenstaand overzicht is gebaseerd op bestaand beleid voor groene en blauwe diensten. Er zijn nog veel kansen dit beleid verder uit te bouwen. De bedragen die hier zijn genoemd, vormen dus een onderschatting van de potentie van dit beleid. We adviseren de provincies om in het licht van de aanpassingen van het GLB te onderzoeken of dit beleid uitgebreid dient te worden.

3.4 Gevolgen voor de landbouw en voor de maatschappelijke doelen (deelvraag 4)

De gevolgen voor de landbouw en de maatschappelijke doelen zijn onderzocht door het uitwerken en verkennen van een aantal scenario's gericht op de onder punt 3.3 genoemde waardevolle gebieden en groen-blaauwe diensten. In de scenario's wordt verondersteld dat (een deel) van de inkomenssubsidies worden ingezet voor de vergoeden van de landbouw voor beperkingen en/of voor het belonen van actieve diensten. Er is een inschatting gemaakt van het beslag dat dit legt op het GLB-budget.

De effecten op de landbouw en de maatschappelijke doelen zijn verkend door een vergelijking te maken met:

- De huidige situatie, waarbij sommige gebieden wel beperkingen (handicaps) kennen. Hiervoor wordt geen vergoeding uitgekeerd. Daarnaast zet het beleid wel in op groen-blaauwe diensten. Het benodigd budget is er echter nog niet.
- Een scenario waarin niet gebiedsspecifiek wordt gekeken naar beperkingen en gewenste diensten en waarbij geen bedrijfstoelagen meer worden uitgekeerd. Bedrijven moeten zich dan geheel op de wereldmarkt richten. Er is in dit scenario geen enkele stimulans om maatschappelijk gewenste doelen te bereiken.

De scenario's zijn:

Het landschapscenario-basis (scenario 1a: handicap)

Doel van het scenario is het behoud van het kleinschalig landschap. Belangrijkste maatregel is een vergoeding aan de landbouw voor het nadeel dat hierdoor ontstaat bij de bedrijfsvoering voor percelen kleiner dan 3 ha. De kosten zijn 102 tot 218 euro per kleinschalige ha, afhankelijk van het perceelsoppervlak. Dit scenario

is van toepassing op ca 200.000 ha in beide provincies. In totaal voor beide provincies bedragen de kosten 32 miljoen euro.

Gevolg van dit scenario voor de landbouw is dat het aantal melkkoeien in Oost-Nederland in 2014 iets lager is dan zonder beleidswijziging. Als ter vervanging van de bestaande toeslag alleen een vergoeding voor kleinschaligheid wordt gegeven, betekent dit in alle sectoren een inkomensterugval ten opzichte van nu. Deze terugval is het sterkst in de vleeskalverhouderij en de akkerbouw met zetmeelaard-appelen in het bouwplan. Het verlies aan toeslag t.o.v. de huidige situatie maakt dat waarschijnlijk een versnelling van de bestaande trend naar schaalvergroting zal plaatshebben. Dit scenario heeft als resultaat dat het landschap grotendeels in de huidige vorm behouden blijft.

Het landschapschapsscenario-plus (scenario 1b: aanvullende groen-blauwe diensten)

Aanvullend op het scenario 1a wordt in dit scenario provinciebreed ingezet op het duurzaam beheer van landschapselementen. In het kleinschalig landschap bevindt zich veel 'groene dooradering', in de vorm van bijvoorbeeld houtwallen. Voor de landschaps- en natuurkwaliteit is het belangrijk dat deze houtwallen goed worden onderhouden. De kosten hiervan bedragen 8 miljoen euro totaal in beide provincies. Met deze vergoeding is de stimulans om actief natuurgericht onderhoud te plegen nog vrij beperkt. Om het landschap daadwerkelijk een kwaliteitsimpuls te geven zou alleen al circa 59 miljoen euro nodig zijn voor aanvullende groene diensten in de (in scenario 1a aangewezen) kleinschalige gebieden. Provinciebreed is dus een hoger budget vereist. Vanuit beide provincies is momenteel circa 15 miljoen euro beschikbaar voor onderhoud van landschapselementen.

Het Natura-2000 scenario (scenario 2)

Doel van dit scenario is het verminderen van neerslag van stikstof vanuit de landbouw op de Natura-2000 gebieden. Rondom Natura-2000 gebieden is hiervoor een (actief) pakket van maatregelen gewenst. Deels zal dit bedrijfsinvesteringen betreffen (bijvoorbeeld emissiearme huisvesting, luchtwassers), deels managementmaatregelen zoals voeraanpassingen, en daarnaast ook het bevorderen van extensieve grondgebonden landbouw. In deze studie geven we een inschatting van kosten van dit scenario op basis van de extensiveringskosten. Uitgaande van een zone rondom Natura-2000 gebieden van 3 km (een aanname om berekeningen te kunnen uitvoeren) zijn de totale kosten voor extensivering naar maximaal 1,5 melkkoer per ha 450 euro per ha. Als 20% van de intensieve melkveebedrijven rondom alle Natura-2000 gebieden in Overijssel en Gelderland daadwerkelijk gaat extensiveren, dan bedragen de kosten ruim 56 miljoen euro. De provincie Gelderland heeft hier momenteel geen budget voor beschikbaar en het is veel meer dan de 8 miljoen euro die de provincie Overijssel hiervoor voor de komende 3 jaar heeft gereserveerd. Dit scenario 2 heeft tot gevolg dat het aantal melkkoeien in de zones rondom Natura-2000 gebieden met circa 6% daalt. Door de lagere melkproductie daalt het bedrijfsinkomen dan met circa 13.000 euro. Dit ondanks het feit dat de toeslag per ha (450 euro) ongeveer gelijk is aan de huidige toeslagrechten in de melkveehouderij. Als 20% van de bedrijven in de 3 km-zone een extensieve bedrijfsvoering hanteert en aanvullende emissiebeperkende maatregelen neemt (luchtwasser, veevoeraanpassing, scherpere mestaanwending) zal in de 3 km-zone de ammoniakemissie met circa 9% worden gereduceerd. De gemiddelde overschrijding van de stikstofneerslag op de Natura-2000 gebieden wordt hiermee 3% gereduceerd.

Hoge grondwaterstand (scenario 3a)

In Gelderland ligt bijna 10.000 ha cultuurgrond in natte landnatuur. De handicap voor de agrariërs als gevolg hiervan bedraagt gemiddeld 56 euro per ha (bij een verhoging van de grondwaterstand van GT IV naar GT II op 30% van het

bedrijfsareaal); in totaal circa 0,5 miljoen euro. In Overijssel ligt 23.000 ha veenweide. Als ook daar een hogere grondwaterstand wenselijk wordt geacht, bedragen de totale kosten ('handicap') voor die regio 1,3 miljoen euro.

De effecten van de hogere grondwaterstand op de landbouw zijn niet nader in beeld gebracht, omdat het aantal bedrijven te beperkt is om hier een goed beeld van te kunnen schetsen.

Waterdiensten (scenario 3b): bufferstroken langs waardevolle wateren en hermeandering van beken

Om langs ecologisch waardevolle wateren bufferstroken te realiseren is 1,4 miljoen euro per jaar nodig. Vanuit de provincies zijn momenteel geen gelden beschikbaar om deze kosten te dekken. De effecten van bufferstroken op het milieu zijn wisselend en sterk afhankelijk van de situatie ter plekke. Zo is een zone op zandgrond relatief weinig effectief. Op klei wel, maar niet als het perceel gedraineerd is. Hermeandering is zonder meer gunstig voor natuur, landschap en water. De kosten daarvan zijn niet nader in kaart gebracht.

Egalisatiescenario (scenario 4)

Egalisatie van toeslagrechten betekent dat alle hectares die nu een toeslagrecht kennen, allemaal eenzelfde toeslag per hectare krijgen. Het effect van egalisatie op natuur en milieukengetallen is op regionaal niveau niet eenduidig vast te stellen, vanwege de variatie in effecten op lokaal niveau. Het ontbreken van een positieve prikkel voor landschapsonderhoud of andere groen-blauwe diensten zal voor het landschap, en vooral de natuurwaarden in de landschapselementen, waarschijnlijk een verdere teruggang betekenen. In de Houtskoolschets wordt aangegeven dat in de toekomst geen 'ongestuurde' bedragen meer zullen worden uitgekeerd. In een overgangperiode naar een nieuw systeem zal ook geen egalisatiescenario worden toegepast, maar zal langzamerhand het bestaande systeem worden afgebouwd. Dit scenario wordt daarom verder niet in de vergelijkingen meegenomen.

Bedrijven in gebieden zonder beperkingen en waar geen groen-blauw dienstenbeleid is

In sommige gebieden is geen sprake van beperkingen in de bedrijfsvoering en zijn geen aanvullende groen-blauwe diensten gevraagd. Dit geldt bijvoorbeeld voor de veenkoloniale akkerbouwbedrijven in Noord-Oost Overijssel en de melkveehouderij in het "buitengebied met accent op productie". Bedrijven in deze gebieden komen wel in aanmerking voor de gelden voor spoor 1 van de Houtskoolschets (verbetering van de concurrentiekracht en innovatie), maar niet voor een toeslag zoals gedefinieerd in bovenstaande scenario's. Om die reden zullen bovengenoemde scenario's tot gevolg hebben dat bedrijven in deze gebieden zich volledig richten op de wereldmarkt (zie tabel S2 voor de inkomenseffecten). Schaalvergroting zal hierdoor naar verwachting sneller doorzetten.

Combinatiescenario

De scenario's 1, 2 en 3 zullen in een aantal gebieden (kleinschalige gebieden in de zones rond Natura2000, waar ook beken door lopen) in combinatie met elkaar versterkende effecten kunnen opleveren. Zo is het behoud van kleinschalige landschap (doel van scenario 1) gemakkelijker te realiseren als ook het extensiveren van de (grondgebonden) veehouderij (doel van scenario 2) wordt gestimuleerd. In een dergelijke situatie zal het aanleggen van bufferstroken langs wateren (doel van scenario 3b) eerder tot de mogelijkheden behoren. Zo ontstaat synergie, waardoor doelen in combinatiepakketten met een lagere vergoeding kunnen worden bereikt, en/of waardoor het voor boeren aantrekkelijker wordt door stapeling van verschillende vergoedingen. Hier staat tegenover dat in de nee-nee gebieden geen

toeslagen worden uitgekeerd. De gevolgen hiervan staan beschreven in de voorgaande paragraaf.

Bij de uitwerking van een optimale combinatie van scenario's voor Oost-Nederland gaan we uit van de volgende twee uitgangspunten:

1. voorkeur voor grote robuuste handicapgebieden. Van de genoemde handicapgebieden voldoet 'het kleinschalige landschap' het beste aan dit criterium;
2. verplichtend karakter van maatregelen. Dit geeft meer zekerheid over het realiseren van de doelstellingen. Kleinschaligheid heeft dit verplichtende karakter. De overige maatregelenpakketten in de verschillende scenario's bestaan uit vrijwillige maatregelen, waarbij de mate van deelname onzeker is.

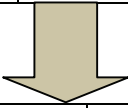
Op grond van deze overwegingen en de eerder genoemde enkelvoudige scenario's lijkt het meest kansrijke combinatiescenario te bestaan uit een basis van scenario 1 (een vergoeding voor kleinschaligheid en beheer van deze landschapselementen binnen het kleinschalige landschap), aangevuld met scenario 2 (vergoeding voor extensivering in zones rondom Natura 2000 gebieden) en scenario 3b (aanleg van bufferstroken langs ecologisch belangrijke wateren).

Een voorbeeld van een aanpak waarin elementen vanuit verschillende scenario's worden toegepast in het concept Boeren voor Natuur zoals dat op dit moment wordt ontwikkeld op landgoed Twickel. In dit concept worden natuurgerichte en landschapsgerichte landbouwbedrijven onderscheiden. De natuurgerichte bedrijven worden beloond voor een integraal pakket maatregelen op het gebied van water-, milieu-, natuur- en landschapsbeheer. Meerdere doelen kunnen elkaar versterken.

De effecten van de scenario's

In onderstaande tabel staan de landbouwkundige en milieutechnische effecten van de verschillende scenario's samengevat, inclusief het combinatiescenario. In dit overzicht worden de effecten weergegeven in vergelijking met de huidige situatie.

Tabel S.1 Samenvattende tabel van de verschillende scenario's.

	Kern	Oppervlak (ha)	Kosten (mln €)*	Effecten op structuur landbouw en maatschappelijke doelen
Scenario 1 landschap	1a. Kleinschalig (handicap verplicht)	200.000 ha	32	Kleine afname aantal melkkoeien. Basiskwaliteit landschap blijft behouden
	1b. Onderhoud landschapselementen / groen-blauwe diensten (actief)	Gehele provincies	8 tot > 59	Meer biodiversiteit door verschillende vegetatielagen, afhankelijk van deelname overige groen-blauwe diensten klein tot groot effect op landschappelijke kwaliteit
Scenario 2 natuur	Extensivering (handicap, deels ingreep, vrijwillig)	220.000 ha	56,1	Melkveehouderij iets extensiever. Kleine vermindering van de ammoniakdepositie op Natura 2000 gebieden
Scenario 3 Hoog grondwater	3a. Hoge grondwaterstand (handicap, verplicht)	10.000 tot 30.000 ha	0,5 tot 1,8	Positief effect op natuur, landschap, nitraat en klimaat
Scenario 3 Water	3b. Randenbeheer / bufferzones (actief)	785 km randen	1,4	Wisselend (afhankelijk van situatie ter plaatse), licht positief waterkwaliteit
				
Combinatie	Scenario 1a, 1b, 2, 3a, 3b	Gehele provincie	150	Basiskwaliteit landschap, meer biodiversiteit, vermindering ammoniakdepositie, verbetering waterkwaliteit

Tabel S.2 geeft per kwadrant van het vierbedrijvenmodel weer wat de inkomenseffecten zijn voor de bedrijven in dit kwadrant. Hierbij vergelijken we de inkomenssituatie na invoering van het combinatiemodel met de huidige inkomenssituatie en met een situatie zonder inkomenssteun. Mogelijk wordt er gekozen voor een (beperkte) basispremie, waarbij een deel van het totale bedrag landsdekkend gelijk wordt verdeeld over alle hectares. Ook dit is meegenomen in onderstaand overzicht. De vleeskalverhouderij wordt in deze tabel niet specifiek genoemd. Daarvoor geldt (in alle kwadranten) dat er t.o.v. de huidige situatie een sterke inkomensdaling zal zijn, omdat de bedrijven weinig grond hebben.

Tabel S.2 Overzicht van inkomenseffecten van het combinatiescenario aan de hand van voorbeelden in vergelijking met de huidige situatie en de situatie zonder inkomenssteun.

Diensten gewenst?	Beperking?	
	Nee	Ja
Nee	<p>Voorbeeld: bedrijven met Veenkoloniaal bouwplan</p> <p>Bedrijven ontvangen geen toeslagen uit spoor 2 en 3. Komen wel in aanmerking voor innovatiesubsidie etc. (spoor 1) en (mogelijk) een basispremie.</p> <p>T.o.v. nu: In principe sterke inkomensterugval. Geheel afhankelijk van de (wereld)markt.</p> <p>T.o.v. geen steun: geen verschil; deze bedrijven ontvangen geen steun</p>	<p>Voorbeeld Scenario 3a: melkveebedrijven in veenweidegebieden / natte landnatuur</p> <p>Melkveebedrijven ontvangen een vergoeding voor de beperkingen die ontstaan als de grondwaterstand wordt verhoogd (en mogelijk basispremie).</p> <p>T.o.v. nu: Inkomensterugval: vergoeding/ha is veel lager dan huidige toeslag.</p> <p>T.o.v. geen steun: beperkte inkomensverbetering</p>
Ja	<p>Voorbeeld: Scenario 3b: bedrijven met bufferstroken en hermeandering.</p> <p>Bedrijven ontvangen toeslag voor bufferstroken en hermeandering (en mogelijk basispremie). De hoogte t.o.v. de huidige toeslagen en t.o.v. de situatie zonder steun verschilt per bedrijf, afhankelijk van de hoeveelheid bufferstroken.</p> <p>Voorbeeld: groen-blauwe diensten</p> <p>De grondgebonden bedrijven kunnen inkomen verwerven door levering van groen-blauwe diensten (en mogelijk basispremie). De hoogte t.o.v. de huidige toeslagen en t.o.v. de situatie zonder steun is afhankelijk van de hoeveelheid geleverde diensten.</p>	<p>Bedrijven in kleinschalig landschap (Scenario 1)</p> <p>Toeslag voor handicap en onderhoud kleinschalig landschap.</p> <p>T.o.v. nu: Alle sectoren inkomensterugval: toeslagen nemen sterk af. Deze terugval is het sterkst in de akkerbouw-zetmeelaardappelen.</p> <p>T.o.v. geen steun: beperkte inkomensverbetering</p> <p>Melkveebedrijven rond Natura 2000 (Scenario 2)</p> <p>Toeslag voor extensieve bedrijfsvoering.</p> <p>T.o.v. nu: Voor de melkveehouderij blijven de toeslagen gelijk (circa 450 euro/ha). Door extensivering zal bedrijfsinkomen toch dalen.</p> <p>T.o.v. geen steun: beperkte inkomensverbetering voor melkveehouderij (gem. +17.000 euro toeslag per bedrijf, maar -13.000 euro door daling inkomsten extensiever bedrijf)</p>

		<p>Melkveebedrijven in kleinschalig landschap, nabij Natura 2000, nabij water (Scenario 1, 2 en 3b)</p> <p>Melkveebedrijven krijgen toeslag voor handicap en onderhoud kleinschalig landschap, extensivering, en aanleg van bufferstroken.</p> <p>T.o.v. nu: Hogere toeslag, maar netto effect afhankelijk van daling van het inkomen als gevolg van extensivering.</p> <p>T.o.v. geen steun: netto inkomensverbetering, ondanks daling inkomsten met gem. 13.000 euro door extensivering</p>
--	--	--

4 Conclusies en aanbevelingen

1. Bedrijfstoelagen vormen een belangrijk aandeel in het bedrijfsinkomen in de landbouw. Zonder toeslagen komt het inkomen onder druk, en daarmee de regionale economie. Bedrijven moeten concurreren op de wereldmarkt. Dit vormt een risico voor alle aspecten die kostprijsverhogend werken, zoals het handhaven van landschapselementen. De landschappelijke kwaliteit zal hierdoor achteruit gaan.
2. Het Rijk laat de koppeling van toeslagen aan historische productie los en richt zich op gebieden en diensten. Het vierbedrijven model is goed toepasbaar in Oost-Nederland:
 - a. Gebieden met beperkingen: Kleinschalige landschappen en landbouwgebieden rondom Natura-2000 gebieden zijn gebieden waar de landbouw met beperkingen heeft te maken. Momenteel vormt de grondwaterstand in het veenweidegebied van Overijssel geen beperking voor de agrarische bedrijfsvoering. Als het gewenst is hier de grondwaterstand te verhogen, ontstaat wel een gebied met beperkingen voor de agrarische bedrijfsvoering. Ditzelfde geldt voor de zogenaamde cultuurgrond in natte natuur in Gelderland.
 - b. Gebieden waar aanvullende groen-blauwe diensten gewenst zijn: Provinciebreed is duurzaam beheer van de landschapselementen gewenst. De huidige beschikbare budgetten zijn hiervoor ontoereikend. De aanvullende diensten die gewenst zijn in de EHS en in de weidevogelgebieden kunnen wel worden gefinancierd vanuit bestaande budgetten. Blauwe diensten zijn gewenst rondom ecologisch belangrijke wateren. Daarvoor is beleid in ontwikkeling.
3. Een uiteindelijke invulling van het GLB bestaande uit een combinatie van een vergoeding voor kleinschaligheid in de kleinschalige gebieden, aanvullende financiering voor onderhoud van de bijbehorende landschapselementen, een vergoeding voor extensivering rondom Natura-2000 gebieden en bufferstroken langs ecologisch belangrijke wateren in beide provincies kost circa 100 miljoen euro. Dit kan oplopen tot 150 miljoen euro als niet slechts uitgegaan wordt van minimaal onderhoud van landschapselementen, maar als men daadwerkelijk een kwaliteitsimpuls aan het cultuurlandschap wil geven.
4. Deze nieuwe invulling van het GLB biedt kansen voor Oost-Nederland om met GLB-middelen te werken aan het behoud van de vele waardevolle gebieden. Het vormt echter ook een bedreiging: totale budgetten zullen kleiner worden. In sommige gebieden zullen de mogelijkheden voor toeslagen beperkt worden.

Dit brengt risico's voor het landschap in deze gebieden met zich mee en kan grote consequenties voor de sector en de regionale economie hebben. We bevelen daarom aan toe te werken naar een geleidelijke overgang naar een nieuw systeem.

5. Deze gerichte invulling van het GLB in het combinatiescenario met 150 miljoen euro kosten, zal in de aangewezen gebieden positief bijdragen aan het behoud van het landschap, beperking van de ammoniakdepositie op Natura-2000 gebieden en de kwaliteit van het oppervlaktewater. Daarmee draagt het positief bij aan de beleidsambitie van rijk en provincies.
6. Het combinatiescenario draagt bij aan de biodiversiteits- en waterdoelstellingen van de EU.
7. Diensten die in deze invulling van het GLB zijn opgenomen, worden voor een klein deel nu al vergoed uit provinciale gelden of SNL-gelden. Deels is het nog beleid in ontwikkeling. Het is belangrijk dat al deze vergoedingen en stelsels op elkaar worden afgestemd.
8. Het rijk en de provincies zijn samen verantwoordelijk voor het behalen van de beleidsdoelen. De provincies beoordelen meer gebieden als 'maatschappelijk waardevol' dan het Rijk in eerste instantie op het oog heeft (de Nationale Landschappen en Natura 2000-gebieden inclusief een beïnvloedingszone). De Nationale Landschappen vormen niet altijd een handicap voor de agrarische bedrijfsvoering. We bevelen aan dat provincies en rijk gezamenlijk zoeken naar de juiste invulling van 'waardevolle gebieden met een handicap voor de agrarische bedrijfsvoering'.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De provincies Gelderland en Overijssel streven een vitaal en duurzaam platteland na. De grondgebonden landbouw en vooral de melkveehouderij speelt hierin een grote rol. Niet alleen door de bijdrage aan de regionale economie en werkgelegenheid - het agrocluster draagt in de provincies Gelderland en Overijssel voor ca 10% aan het provinciale inkomen en de provinciale werkgelegenheid (Oosterkamp et al., 2006) - , maar ook als beheerder van 50% (in Gelderland) tot 65% (in Overijssel) van het land. Waarden als rust, openheid, natuur, landschap en cultuurhistorie zijn in beide provincies sterk verweven met de grondgebonden landbouw.

De ontwikkeling van de landbouw in beide provincies wordt in hoge mate beïnvloed door het Europese landbouwbeleid (GLB). Het vroegere markt- en prijsbeleid van het GLB is inmiddels grotendeels omgezet in directe inkomenssteun. Op dit moment ontvangt de landbouw in beide provincies vanuit het GLB jaarlijks in totaal 244 miljoen aan inkomensondersteuning (de zogenaamde "bedrijfstoelagen"). Het aandeel van deze ondersteuning in de inkomens in de landbouw is aanzienlijk en varieert van gemiddeld 35% in de melkveehouderij tot gemiddeld 70% in de akkerbouw en gemiddeld 90% in de kalverhouderij (zie verder hoofdstuk 3).

De hoofdlijnen van het GLB voor de periode tot 2013 liggen vast. Momenteel bereidt de Europese Commissie het GLB voor de periode 2014-2020 voor. De verwachting is dat het GLB op een aantal onderdelen aangepast zal worden. De aanpassingen betreffen de doelen van het GLB, de omvang van het budget en de verdeling van het budget over de lidstaten. Een belangrijk onderdeel van de aanpassingen betreft naar verwachting het stelsel van inkomensondersteuning. Alle signalen wijzen erop dat het budget hiervoor wordt verminderd. Daarnaast lijkt de inkomenssteun anders ingezet te gaan worden. In een toespraak in november 2009 heeft de toenmalige EU-commissaris voor landbouw Fischer-Boel gezegd dat in haar ogen generieke ondersteuning gebaseerd op historische rechten - zoals momenteel toegepast in Nederland - afgebouwd zou moeten worden en dat de ondersteuning meer op specifieke doelen van het GLB, waaronder milieu, natuur- en landschapsbeheer, gericht zou moeten worden.

Naast de Brusselse discussie speelt de discussie over de verandering van de implementatie van het GLB in Nederland. Het Rijk heeft haar inzet voor de aanpassingen van het GLB beschreven in een 'Houtskoolschets' (LNV, 2008). Hierin geeft zij aan de directe inkomensondersteuning in de toekomst te willen te benutten om agrariërs te belonen die maatschappelijke diensten leveren welke door de markt niet of onvoldoende worden beloond. In hun reactie hebben de provincies aangegeven zich op hoofdlijnen te kunnen vinden in de houtskoolschets (IPO, 2008).

1.2 Doel van de verkenning

Gezien de omvang van de huidige inkomenssteun in Gelderland en Overijssel kunnen de aanpassingen van het GLB en van de implementatie van het GLB in Nederland grote gevolgen hebben voor de landbouw en het platteland in beide provincies. Om hierin meer inzicht te krijgen hebben de beide provincies aan CLM Onderzoek en Advies en het LEI gevraagd om een globale verkenning uit te voeren naar de mogelijke gevolgen (kansen en bedreigingen) die voortvloeien uit de aanpassingen van het stelsel van inkomenssteun.

Er vanuit gaande dat de inkomenssteun meer gericht zal worden op het belonen van maatschappelijke diensten -in lijn met de 'Houtskoolschets' van het Rijk- staan in deze globale verkenning de volgende vragen centraal:

1. Welke rijks- en provinciale doelen in beide provincies op het gebied van duurzame landbouw, natuur, milieu, landschap, cultuurhistorie en andere maatschappelijke doelen kunnen door de aanpassing van het GLB worden bevorderd?
2. Welke effecten mogen hiervan verwacht worden?
3. Welke gevolgen heeft de aanpassing van het GLB - en met name de verschuiving van de inkomensondersteuning richting maatschappelijke doelen - voor de landbouw in beide provincies (o.a. bedrijfsstructuur, inkomens)?

De resultaten van deze globale verkenning dienen bij te dragen de bepaling van de standpunten van beide provincies t.a.v. de aanpassing van het GLB en de implementatie van het GLB in Nederland. In tweede instantie kunnen de uitkomsten ook aanleiding zijn voor nader onderzoek naar de vraag of het wenselijk is het provinciaal beleid voor de landbouw en het platteland inspelend op de nieuwe ontwikkelingen (op onderdelen) aan te passen.

1.3 Werkwijze en opbouw

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, zijn de volgende stappen gezet:

- Overzicht van ontwikkelingen ten aanzien van het GLB in de EU en in Den Haag worden geschetst.
- De huidige inzet van inkomenssteun in Overijssel en Gelderland wordt beschreven.
- De Houtskoolschets wordt zo praktisch mogelijk uitgewerkt voor Oost-Nederland. Welke gebieden zijn hier maatschappelijk waardevol en welke beperkingen / handicaps brengt dit met zich mee? En in welke gebieden zijn welke aanvullende groen-blauwe diensten wenselijk?
- Deze uitwerking wordt vertaald in enkele scenario's voor de invulling van het GLB vanaf 2014. Elk van deze scenario's richt zich op een bepaald maatschappelijk doel (natuur, landschap, water etc.). Een inschatting wordt gemaakt van de kosten van deze scenario's.
- Met behulp van modelberekeningen, literatuurstudie en expert judgement worden de gevolgen van deze scenario's voor de bedrijfsstructuur, bedrijfsresultaat en milieu, natuur en landschap geïnventariseerd.
- Aan de hand van deze resultaten wordt een optimaal combiscenario beschreven. Nagegaan wordt in hoeverre met dit scenario beleidsdoelen op provinciaal, landelijk en EU-niveau kunnen worden gerealiseerd en welke kosten hiermee gepaard gaan.

- Alle verzamelde informatie wordt gebruikt voor het formuleren van conclusies en het doen van aanbevelingen.

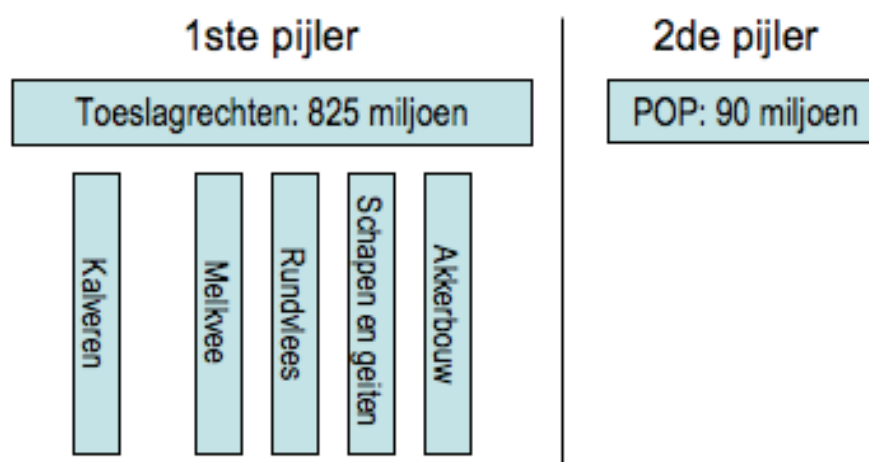
In Hoofdstuk 2 worden de ontwikkelingen binnen het GLB besproken; Europees, nationaal en provinciaal. Hoofdstuk 3 beschrijft de huidige geldstromen in de landbouw (inkomen en inkomenstoelagen) in Oost-Nederland. In hoofdstuk 4 wordt de benadering uit de Houtskoolschets op Oost-Nederland toegepast. Dit resulteert in enkele scenario's. In de volgende hoofdstukken worden deze scenario's verder uitgewerkt (H5) en de gevolgen voor de landbouw (H6) en milieu, natuur en landschap (H7) besproken. In hoofdstuk 8 wordt een optimaal scenario geschetst dat is opgebouwd uit de verschillende scenario's. In het laatste hoofdstuk (H9) staan de conclusies en aanbevelingen van de studie weergegeven, met specifiek aandacht voor de vraag in hoeverre de beleidsopgaven van rijk en provincie in het landelijk gebied kunnen worden gerealiseerd door de voorgestelde wijzigingen van het GLB.

2 Ontwikkelingen binnen het GLB

2.1 Opbouw van het huidige GLB

Onderstaande figuur geeft de huidige opzet en omvang van het GLB in Nederland weer. De toeslagrechten beslaan het grootste deel van de huidige toeslagen voor de verschillende bedrijfstypen.

POP-gelden (90 miljoen) is geld dat beschikbaar is gesteld voor subsidieregelingen in het kader van het Plattelands Ontwikkelings Programma. Het gaat hierbij o.a. om de subsidieregeling agrarisch natuurbeheer.



Figuur 2.1 Huidige opzet GLB voor Nederland.

De huidige GLB-uitgaven vallen voor het grootste deel, momenteel nog voor ongeveer 90%, onder de zgn. eerste pijler voor inkomensondersteuning. Deze eerste pijler wordt volledig via de EU-begroting gefinancierd. De middelen voor de tweede pijler, voor plattelandsbeleid (POP), worden in de lidstaten met de middelen van de nationale en regionale overheden (cofinanciering) besteed aan verschillende doelen (assen), waaronder het verbeteren van het concurrentievermogen van landbouw, het verbeteren van het milieu en het platteland en het verbeteren van de leefkwaliteit op het platteland en diversificatie van de economische bedrijvigheid. Door de overheveling (modulatie) vindt een verschuiving van middelen, een deel van de bedrijfstoelagen, van de eerste naar de tweede pijler plaats. Het modulatiepercentage wordt de komende jaren verhoogd, zo is door de EU besloten (Health Check). De komende jaren zal de omvang van de eerste pijler hierdoor afnemen en die van de tweede pijler toenemen. In de jaren tot 2020 kunnen nog verdergaande beleidsveranderingen in het verschiep liggen, zowel op Europees, nationaal als provinciaal niveau. We staan hierna eerst stil bij de veranderingen in het beleid vanuit de EU.

2.2 Europese ontwikkelingen

Het GLB is de laatste tientallen jaren van koers veranderd. Aanleiding tot die veranderingen gaven vooral:

- het overleg met derde landen over liberalisatie van de wereldhandel;
- de kosten van het GLB door hoge uitgaven voor exportsubsidies (restituties) en interventievoorraden;
- de veranderende rol en functie van de landbouw; in plaats van alleen voedselproductie wordt van de landbouw ook een (positieve) bijdrage in relatie tot milieu, natuur en landschap verwacht.

De eerste twee factoren hebben inmiddels geleid tot een duidelijke omslag in het GLB. De markt- en prijsondersteunende instrumenten zijn in de loop van de afgelopen jaren voor een belangrijk deel verdwenen. Interventieaankopen zijn uitzondering (vangnet) in plaats van regel geworden en het staat vast dat bij een akkoord in WTO-verband de exportsubsidies zullen worden afgeschaft, waarschijnlijk in 2014.

In de plaats van de 'klassieke' markt- en prijsondersteuning per product door het GLB zijn eerst (aan de productie gekoppelde) premies geïntroduceerd als compensatie voor het inkomenseffect van de GLB-verandering. Vanaf 2003 zijn deze premies omgezet in (ontkoppelde) toeslagen. Voor bijvoorbeeld melk is dat in Nederland in 2007 gebeurd. De laatste premies, zo is in de EU besloten (Health Check), worden in 2012 ontkoppeld, dit geldt bijvoorbeeld voor aardappelzetmeel. De slachtpremie voor vleeskalveren wordt in 2010 ontkoppeld.

Door de ontkoppeling kunnen agrariërs in beginsel veranderingen in hun bedrijfsopzet doorvoeren zonder dat dit een effect heeft op de bedrijfstoelage. Zo kan een veehouder zijn toeslag behouden wanneer hij de melkproductie beëindigt en ander vee op zijn bedrijf gaat houden, of zijn grond voor akkerbouwteelten in plaats van voor voedergewassen gebruikt. Voor het ontvangen van de bedrijfstoelage moet wel voldaan worden aan een aantal algemene EU-voorwaarden (cross compliance) op het gebied van milieu, dierenwelzijn en voedselkwaliteit.

De verandering met betrekking tot de als derde genoemde factor (bijdragen aan milieu, natuur en landschap) verloopt misschien wat minder opvallend. Er zijn sinds circa 20 jaar verschillende EU-landbouwmilieumaatregelen in werking, onder meer op het gebied van mest (onder meer Nitraatrichtlijn) en gewasbescherming. Verder zijn met huidige cross compliance-voorwaarden de regelingen van de EU gekoppeld aan het verkrijgen van de toeslagen. Deze voorwaarden bieden een (algemene) basis voor de wijze waarop de landbouw moet opereren in relatie tot milieu, natuur en landschap, maar ook niet meer dan dat. Deze (algemene) basisvoorwaarden zijn onvoldoende om de ambities ten aanzien van milieu, natuur en landschap in bepaalde gebieden (maatschappelijk waardevolle gebieden) te realiseren, dan wel om van de grondgebruikers (agrariërs e.a.) bijzondere prestaties op die terreinen te verwachten.

Voor het GLB in de periode tot 2020 is onder meer de financiële ruimte die wordt vastgesteld voor de meerjarenperspectieven 2014-2020 van belang. De verwachting is dat het aandeel landbouw op het totaal van de EU-begroting moet krimpen, omdat er bijvoorbeeld meer geld moet komen voor innovatie (Lissabon-Agenda). Tevens komt in de huidige economische situatie (gevolgen van de kredietcrisis) de totale EU-begroting onder druk te staan.

Dit levert onder meer als vraag op: worden de bedrijfstoelagen afgebouwd, en in zo ja welk tempo? Dus hoeveel geld resteert er bijvoorbeeld in 2020 nog van de huidige middelen voor het verlenen van toelagen? Daarnaast is aan de orde dat de lidstaten verandering kunnen aanbrengen in het toelagstelsel. Nederland zal in elk geval afstappen van het huidige, op de individuele historische rechten gebaseerde, toedeling aan agrariërs. Nederland zou hierbij kunnen aansluiten op andere landen door te kiezen voor een geregionaliseerd model (flat rate) met (ongericht) gelijke toelagen per ha, maar geeft gezien de kabinetsvisie neergelegd in de Houtskoolvisie de voorkeur aan een gerichte benadering. Deze wordt besproken in de volgende paragraaf (2.3 landelijke ontwikkelingen).

2.3 Landelijke ontwikkelingen

LNV heeft haar visie op Europees landbouwbeleid op langere termijn verwoord in de Houtskoolschets. Hierin worden de volgende sporen aangegeven:

1. Versterking van concurrentiekracht en duurzaamheid, o.a. door stimulering van kennisontwikkeling, kennisontsluiting en innovatie, evenals het inrichten en/of in standhouden van een publieke noodvoorziening in geval van ernstige marktverstoringen (risico- en crisisbeheer).
2. Het marktconform belonen van agrarische activiteiten in maatschappelijk waardevolle gebieden die zichtbaar bijdragen aan de realisatie van maatschappelijke waarden en maatschappelijk gewenste functies door het actief zekerstellen van een, bij de formele aanwijzing en begrenzing vastgestelde, basis-kwaliteit in deze gebieden.
3. Het marktconform belonen van actieve individuele prestaties die uitstijgen boven die welke van iedere ondernemer met agrarische activiteiten wordt verlangd (extra betalingen voor maatschappelijke prestaties en ondersteuning van groen/blauwe diensten). Deze prestaties kunnen zowel binnen als buiten de maatschappelijk waardevolle gebieden worden geleverd.

In de recente kamerbrief van de minister van LNV over de implementatie van de GLB-Health Check in Nederland (27 april 2009) staat deze beleidslijn opnieuw verwoord: "De inkomensondersteuning aan agrariërs dient naast de versterking van de concurrentiekracht en duurzaamheid op termijn worden omgebouwd naar een beloning voor het behoud van een basiskwaliteit in maatschappelijk waardevolle gebieden en voor actieve prestaties van agrariërs die uitstijgen boven dat wat van iedere ondernemer wordt verlangd".

In 2014 volgt, met de nieuwe zevenjarige EU-begrotingsronde, een meer ingrijpende herziening van het GLB. Een verdere vermaatschappelijking van de geldstromen is daarbij onvermijdelijk.

In de Houtskoolschets wordt het vierbedrijven model geïntroduceerd als conceptueel model voor de invulling van het GLB. Zie figuur 2.2.

		BEDRIJVEN IN GEBIEDEN MET BEPERKINGEN	
		Nee	Ja
Bedrijven in gebieden waar DIENSTEN worden gevraagd	Nee	<i>Bedrijven die produceren in gebieden zonder beperkingen en alleen 'voedsel' produceren (nee-nee-gebied)</i>	<i>Bedrijven die produceren in gebieden met beperkingen en alleen 'voedsel' produceren</i>
	Ja	<i>Bedrijven die produceren in gebieden zonder beperkingen en ook andere (groen/blauwe) diensten aanbieden</i>	<i>Bedrijven die produceren in gebieden met beperkingen en ook andere (groen/blauwe) diensten aanbieden</i>

Figuur 2.2 Het vierbedrijven model uit de Houtskoolschets.

2.4 Doorvertaling naar Oost-Nederland

De omschrijving van de plannen voor het nieuwe GLB in de Houtskoolschets is op hoofdlijnen. Centraal in dit rapport staat de vraag wat de gevolgen hiervan zullen zijn voor Oost-Nederland en hoe de provincies Gelderland en Overijssel hier op in kunnen spelen. Kunnen de provincies met het nieuwe GLB hun beleidsopgaven in het landelijk gebied realiseren?

De nieuwe doelen van het GLB zijn deels generieke doelen en deels regionale (op het niveau van gebieden en van bedrijven). Generieke doelen, zoals verbetering van diergezondheid en dierenwelzijn, nemen we niet mee in deze studie. We gaan er vanuit dat deze generieke doelen, zoals met name verwoord in spoor 1 (versterking concurrentiekracht), centraal (vanuit Den Haag of Brussel) zullen worden ingevuld, met het bijbehorende budget. Dit geldt ook voor kapitaalsubsidies voor investeringen. Wel kan het zijn dat een bepaalde investering leidt tot een verbetering van het milieutechnisch bedrijfsresultaat (een emissiearme stal leidt bijvoorbeeld tot minder ammoniakemissie), waardoor het bedrijf in het daaropvolgende jaar mogelijk in aanmerking komt voor een bepaald toeslag.

Om te bepalen of de provinciale opgaven via het GLB kunnen worden gerealiseerd, kijken we in deze studie naar de mogelijkheden die het GLB biedt voor de situatie in Oost-Nederland. We gaan hierbij uit van een gehele herziening van het systeem van vergoedingen en compensaties die er momenteel zijn vanuit de overheid (EU, nationaal en provinciaal), bijvoorbeeld via PSAN. De volgende deelvragen zijn hiervoor relevant:

- Wat is de huidige situatie: hoe zijn de bedrijfstoelagen in Oost-Nederland verdeeld over sectoren en over gebieden?
- Stel het Rijk kiest daadwerkelijk voor het vierbedrijven model. Is dit model goed toepasbaar in Oost-Nederland? Dat wil zeggen:
 - Zijn maatschappelijk waardevolle gebieden aan te wijzen, die agrariërs beperkingen opleggen? Wat zijn deze gebieden? Welke beleidsdoelen hebben de provincies Gelderland en Overijssel gesteld voor deze gebieden?
 - Zijn maatschappelijk waardevolle gebieden aan te wijzen waar het gewenst is dat extra diensten door agrariërs worden geleverd? Wat zijn deze gebieden en welke beleidsdoelen worden hier gesteld?

- Als de GLB-gelden worden ingezet in deze gebieden met beperkingen / handicaps en voor het belonen van extra diensten, wat zijn dan de gevolgen voor de landbouw en voor natuur en landschap in Oost-Nederland? En hoe verhoudt zich dit tot de beleidsopgaven?

Bovenstaande vragen komen in de hoofdstukken 3 t/m 8 aan bod.

3 Huidige geldstromen

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de structuur van de landbouw in Oost-Nederland, de omvang en verdeling van de huidige bedrijfstoelagen en het belang hiervan voor de inkomens in de landbouw. De analyse is gemaakt aan de hand van gegevens die zijn ontleend aan onder meer Dienst Regelingen (DR) (toelagen/ subsidies), CBS/DR (landbouwtelling) en LEI (informatienet). In het onderstaande wordt de informatie beschreven en zijn ter illustratie tabellen en figuren toegevoegd. Uitgebreidere kwantitatieve informatie is opgenomen in de bijlage.

3.2 Structuur van de landbouw

In Gelderland en Overijssel zijn ca. 22.000 land- en tuinbouwbedrijven (ca. 29% van het totaal in Nederland) met ongeveer 450.000 ha agrarische cultuurgrond (24% van Nederland). Ruim tweederde van deze grond in deze provincies is grasland. De meeste overige grond is in gebruik voor de teelt van voedergewassen, vooral snijmaïs, en daarnaast voor andere akkerbouwgewassen (tabel 3.1). Naast graan betreft dit vooral aardappelen voor consumptie en zetmeel en daarnaast suikerbieten.

Tabel 3.1 Gewasarealen in Gelderland, Overijssel en Nederland (2008).

Gewas	Gelderland	Overijssel	Nederland
Grasland	137.920	123.810	791.560
Snijmaïs	45.780	44.490	241.730
Granen	17.020	8.420	243.500
Zetmeelaardappelen	1.200	4.220	46.030
Suikerbieten	2.780	1.510	72.230
Overige akkerbouwgewassen	25.480	20.980	399.920
Tuinbouw onder glas	700	130	10.170
Tuinbouw open grond	8.850	2.080	87.890
Totaal	258.740	228.830	2.050.080

Bron: Landbouwtelling¹, bedrijven groter dan 3 nge.

In beide provincies in de regio Oost ligt wat betreft de land- en tuinbouw een accent op de veehouderij. De meeste bedrijven zijn graasdierbedrijven, met als belangrijkste groep de (gespecialiseerde) melkveehouderijbedrijven; in beide provincies zijn er ruim 3.000 (tabel 3.2). In de regio is ruim 30% van het Nederlandse melkquotum en ook van de melkveestapel te vinden.

¹ De landbouwtelling registreert de gegevens van bedrijven met een omvang groter dan 3 nge. De landbouwtelling omvat in 2008 ongeveer 75.000 bedrijven in Nederland.

Tabel 3.2 Aantal bedrijven naar bedrijfstypen in Gelderland, Overijssel en Nederland (2008).

Bedrijfstype	Gelderland	Overijssel	Nederland
Melkvee	3.050	3.420	18.590
Vleeskalveren	590	200	1.240
Overige graasdieren	4.120	3.070	19.060
Varkens	940	680	4.060
Pluimvee	310	200	1.350
Combinatiebedrijven	1.340	750	6.680
Akkerbouw	820	500	11.180
Glastuinbouw	490	70	4.830
Tuinbouw open grond	1.080	220	7.810
Totaal bedrijven	12.860	9.130	75.150

Bron: Landbouwtelling, bedrijven groter dan 3 nge.

Naast vrij veel varkens- en pluimveebedrijven zijn er in de regio, vooral in Gelderland, veel vleeskalverbedrijven. Bijna 58% van de vleeskalveren in Nederland is in de regio Oost gehuisvest.

Gelderland kent vrij veel fruitteelt- en boomteeltbedrijven, vooral in het Rivierengebied, maar minder (gespecialiseerde) akkerbouw- en glastuinbouwbedrijven. In Nederland als geheel beslaat de tuinbouw, glas- en opengrondsteelten 5% van de cultuurgrond, in Gelderland is dit circa 4% en in Overijssel slechts ca. 1%.

Naast al deze gespecialiseerde bedrijven kennen Gelderland en Overijssel nog een vrij groot aantal combinatiebedrijven, vooral zgn. veeteeltcombinaties, bijvoorbeeld met rundvee en varkens en/of pluimvee.

Door de beschreven structuur van de land- en tuinbouw in de regio Oost zijn de bedrijfstoelagen er gemiddeld per ha hoger dan in geheel Nederland, vooral door de oorspronkelijke premies voor melk en snijmaïs en de slachtpremies voor vleeskalveren (tabel 3.3). In Figuur 3.1. staat het geheel per provincie in een taartdiagram weergegeven.

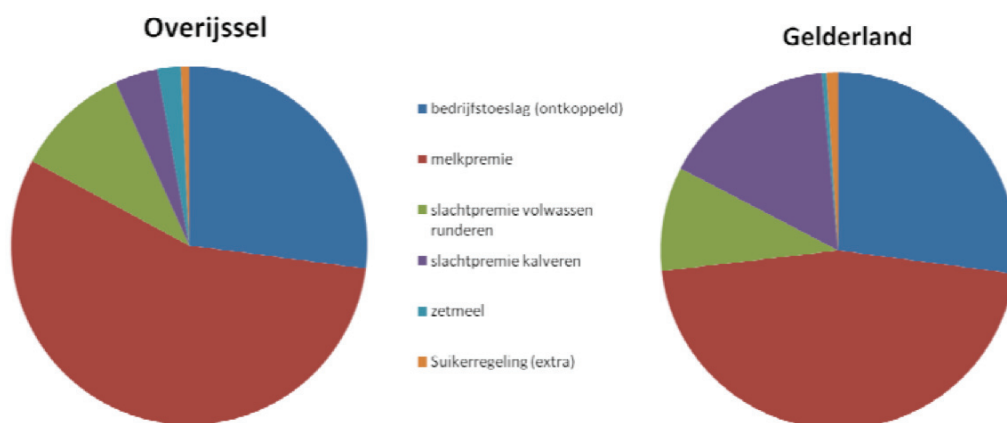
Tabel 3.3 Bedrijfstoelagen naar herkomst producten (in miljoen euro) per provincie en voor heel Nederland.

	Gelderland	Overijssel	Nederland
Uitbetaald in 2006 ¹ waarvan:	125	108	789
- bedrijfstoelage (ontkoppeld)	34	29	292
- gekoppelde bedragen (in 2006)	90	78	497
Waarvan:			
- melkpremie	58	60	376
- slachtpremie volwassen runderen	12	11	60
- slachtpremie kalveren	20	4	39
- zetmeel	1	2	21
- extra TR Slachtpremie runderen ²			
- suikerregeling (extra)	1	1	33
- modulatie (5% boven 5.000 euro)	5	4	33
Totaal	131	113	855

Bron: Dienst Regelingen, bewerking LEI, uitgaande van alle houders van toeslagrechten.

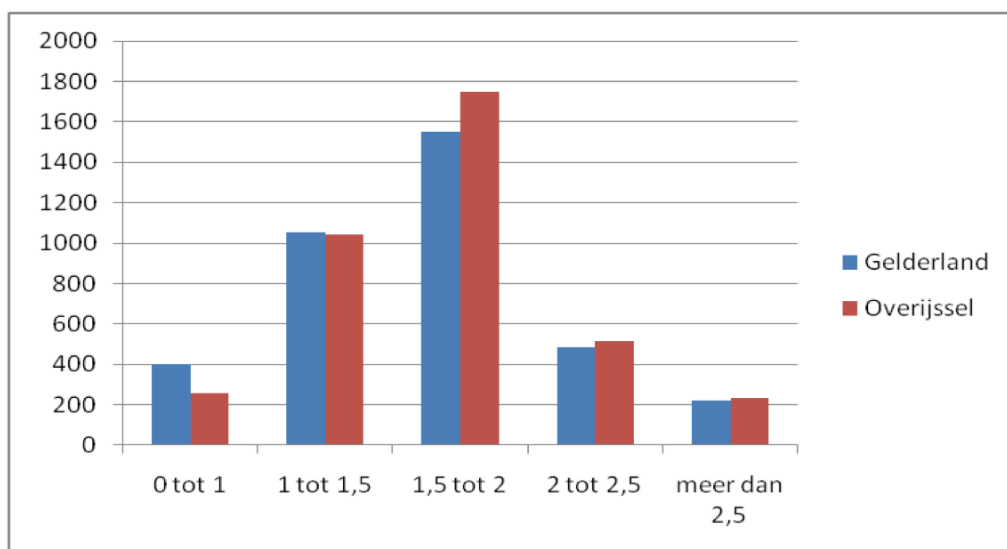
¹ Na aftrek modulatie (5%).

² Bedrijven met toeslagrechten krijgen verhoogde bedragen, niet méér toeslagrechten.



Figuur 3.1 Verdeling van de verschillende vormen van premie per provincie.

De gemiddelde kavelgrootte is in de regio Oost kleiner dan in geheel Nederland (3 t.o.v. 4 ha). De gemiddelde veedichtheid (aantal melkkoeien per ha grasland en voedergewassen) in de regio Oost ligt op ongeveer hetzelfde niveau als in geheel Nederland, namelijk circa 1,6 melkkoeien/ha in 2007 (zie figuur 3.2). Tussen de bedrijven onderling zijn er grote verschillen in veedichtheid. De veedichtheid bepaalt mede de hoogte van de bedrijfstoelage per ha. Bedrijven met meer koeien en dus meer melkquotum per ha hebben op grond hiervan een hogere toeslag dan de extensievere melkveebedrijven. De mate waarin de melkveehouderij in Gelderland en Overijssel aanwezig is in verschillende gebieden, is te zien in bijlage 1. kaart B1.1. Kaart 3.1. geeft aan wat de gemiddelde huidige toeslag per ha is per gemeente in Gelderland en Overijssel.

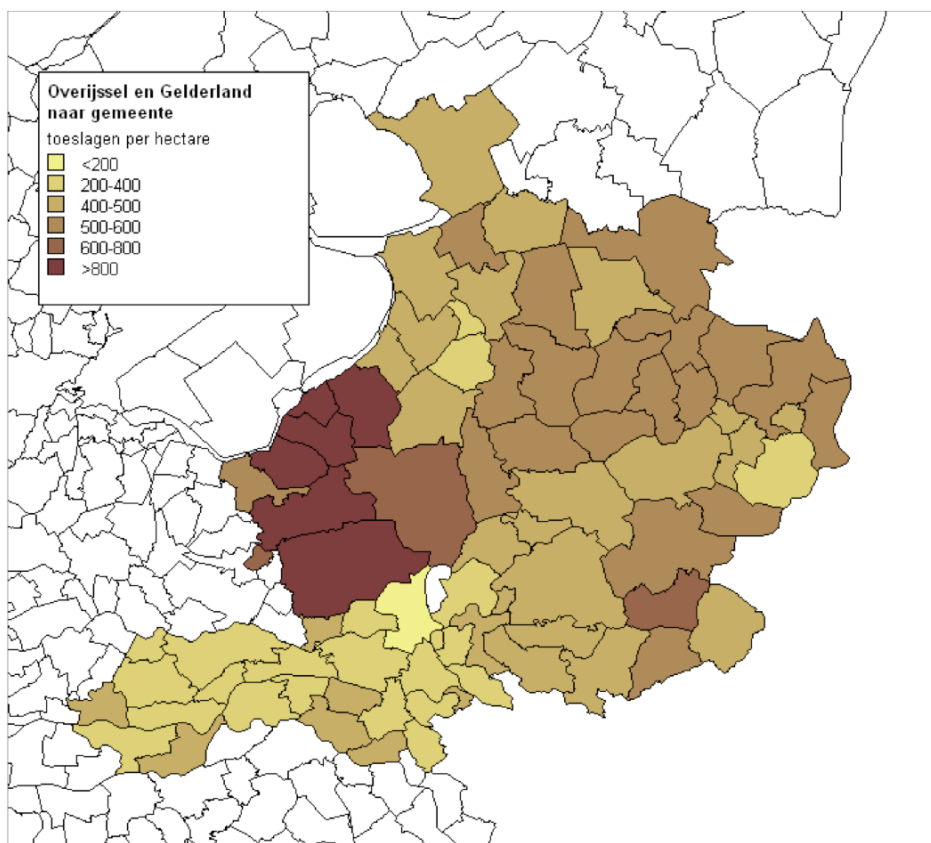


Figuur 3.2 Aantal bedrijven (Y-as) ingedeeld naar aantal melkkoeien per ha grasland en voedergewassen (x-as) in Gelderland en Overijssel in 2007. (Bron: CBS-landbouw telling, LEI/CLM-bewerking, bedrijven groter dan 3 nge).

3.3 Bedrijfsresultaten per bedrijfstype

Een herverdeling van de toeslagen leidt tot een verandering van het inkomen van de betrokken landbouwbedrijven. Van belang is dan wat de financiële draagkracht is van de bedrijven die een vermindering van de bedrijfstoelagen ondervinden. Hiervoor is de hoogte van het inkomen uit bedrijf gemiddeld over meerdere jaren een bruikbaar kengetal. Eventueel kan daarnaast naar de besparingen en in bredere zin naar de financiële positie (balans en solvabiliteit) van het bedrijf worden gekeken.

Voor het weergeven van de resultaten en het inkomen van bedrijven wordt gebruik gemaakt van het Informatienet van het LEI. Dit omvat een steekproef van bedrijven. Met het Informatienet kan voor elk type bedrijf (overigens met een omvang vanaf 16 ege, dit is ongeveer 14 nge, terwijl voor de Landbouwtelling de ondergrens veel lager is, namelijk 3 nge) een representatief beeld worden geboden voor geheel Nederland. Per regio of provincie is dit echter niet in alle gevallen mogelijk; het aantal bedrijven in de steekproef is hiervoor te klein. De melkveehouderij is per provincie wel voldoende vertegenwoordigd, maar voor een aantal andere bedrijfstypen geldt dat niet. Hier is gebruik gemaakt van regionale of landelijke gegevens. In kader 3.1. staat per bedrijfstype de huidige situatie weergegeven.



Kaart 3.1 Verdeling toeslagen in Overijssel en Gelderland naar gemeente naar toeslag (euro) per ha cultuurgrond.

Kader 3.1 Huidige geldstromen per bedrijfstype in Gelderland en Overijssel

Melkveehouderij

De melkveebedrijven in de regio zijn gemiddeld wat kleiner dan de melkveebedrijven in geheel Nederland. Dat uit zich in de oppervlakte van de bedrijven, het aantal melkkoeien, de omvang van het melkquotum en het aantal nge. Dit leidt tot een wat lager gemiddeld inkomen voor de melkveehouders dan het landelijk gemiddelde in de periode 2004-2007 (tabel B1.1. in Bijlage 1). De toeslagen vormen een belangrijk onderdeel van het inkomen. Voor de melkveehouders in Overijssel bedraagt deze 28% van het bedrijfsinkomen. In Gelderland is dit 36%. Het aandeel van de toeslagen in de opbrengsten van het bedrijf ligt op ca. 8%.

Vleeskalverhouderij

De (gespecialiseerde) vleeskalverhouderij heeft een redelijk stabiel inkomen, mede door de contracten met vergoedingen door integraties. Het gemiddelde inkomensniveau is wel lager dan het gemiddelde over meer jaren van de melkveehouderij (zie tabel B1.2. in bijlage 1). De bedrijfstoelagen, nu nog slachtpremies die met de integraties worden verrekend, vertegenwoordigen 25% van de opbrengsten (LEB 2009, p. 175). Het aandeel van de toeslagen in het bedrijfsinkomen ligt nog aanzienlijk hoger, namelijk op circa 80 tot 90%. Omdat het overgrote deel van de vleeskalveren bedrijven in Gelderland en Overijssel is gevestigd, wijkt het beeld in deze provincies niet veel af van het beeld voor geheel Nederland.

Akkerbouwbedrijven

De akkerbouwbedrijven in de regio zijn erg verschillend in omvang en bouwplan. Akkerbouw met een Veenkoloniaal bouwplan (zetmeelaardappelen) is met name te vinden in het noordelijk deel van het Oostelijk veehouderijgebied. Voor de akkerbouw in het zuiden van dit gebied (Achterhoek) en het Rivierengebied is consumptieaardappelen veelal een belangrijk gewas, naast granen, suikerbieten en vooral snijmaïs. De akkerbouwbedrijven zijn vooral in Gelderland gemiddeld duidelijk kleiner dan in geheel Nederland. Een deel van de akkerbouwbedrijven is ontstaan door de ontmenging van bedrijven; het zijn akkerbouwbedrijven geworden nadat melkvee en/of varkens e.d. zijn afgestoten. Deze akkerbouwbedrijven zijn veelal klein en worden niet gerepresenteerd door het Informatienet van het LEI. Het bouwplan van de akkerbouwbedrijven bepaalt sterk de afhankelijkheid van de toeslagen. Gemiddeld in Nederland komt (in 2007) voor de (totale) akkerbouw het aandeel van de toeslagen en subsidies op ongeveer 10% van de opbrengsten en ongeveer een derde van het bedrijfsinkomen (Van der Meer, Agri-Monitor, juni 2009).

Voor akkerbouwbedrijven met een Veenkoloniaal bouwplan met (veel) zetmeelaardappelen zijn die aandelen duidelijk hoger; ruwweg 25% van de opbrengsten en 100% van het bedrijfsinkomen (zie tabel B1.3. in bijlage 1 voor detailgegevens). De bedrijven met Veenkoloniaal bouwplan hebben in het verleden (voorafgaand aan de fluctuaties van de prijzen van granen en zetmeel, vanaf 2006) een stabielere inkomen gekend dan de bedrijven met vooral consumptieaardappelen. Deze bedrijven kennen van oudsher een fluctuerend prijsniveau.

Andere bedrijfstypen met toeslagen: overige graasdier en combinatiebedrijven

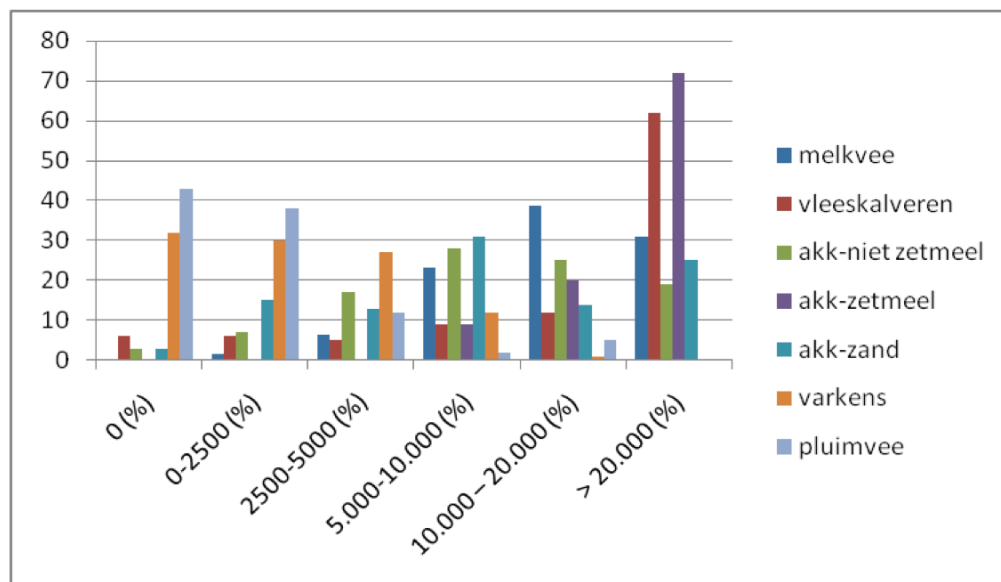
Andere bedrijfstypen met bedrijfstoelagen zijn vooral andere graasdierbedrijven dan de melkveebedrijven en gecombineerde (of gemengde) bedrijven. Deze bedrijven verschillen onderling aanzienlijk qua omvang en samenstelling van de veestapel, de oppervlakte, het gerealiseerde inkomen etc. De hoogte van de bedrijfstoelagen van deze bedrijven loopt hierdoor ook sterk uiteen. Veel (grondgebonden) andere graasdierbedrijven zijn in economisch opzicht vrij klein en zijn geen hoofdberoepbedrijven.

Een belangrijk deel wordt daarom niet in het Informatienet gerepresenteerd. Maar ook van de bedrijven die wel zijn opgenomen in het Informatienet is het inkomen uit het bedrijf op veel van deze bedrijven laag. Zie tabel B1.4 (in bijlage 1) voor de detailgegevens van de overige graasdierbedrijven in Nederland (waarin dus melkveebedrijven en vleeskalverbedrijven niet zijn opgenomen) en van de resultaten van gecombineerde (gemengde) bedrijven in Nederland.

Intensieve veehouderijbedrijven

De gespecialiseerde varkens- en pluimveebedrijven beschikken gemiddeld over een relatief kleine oppervlakte cultuurgrond en ontvangen vrij geringe bedrijfstoelagen. De bedrijfsresultaten zijn van jaar tot jaar sterk wisselend, afhankelijk van de fluctuerende opbrengstprijzen van varkens, pluimveevlees en eieren en de hoogte van de voerprijzen. Tabel B1.5 (bijlage 1) geeft een beeld van de hoogte van de toeslagen per bedrijf en per ha van varkens- en pluimveebedrijven. De toeslagen per bedrijf zijn betrekkelijk gering; deze komen vooral voort uit de vroegere premies van graan en snijmaïs. De bedrijfsresultaten waren in de gekozen periode matig in de varkenssector tot slecht in de pluimveehouderij. In de regio Oost bleven de resultaten achter bij die van geheel Nederland. In die zin zijn de toeslagen niet zonder betekenis voor de intensieve veehouderij.

Onderstaande figuur geeft per bedrijfstype aan welk percentage van de bedrijven een bepaalde hoeveelheid toeslag ontvangt. Hieruit blijkt dat met name de vleeskalverbedrijven en zetmeel-akkerbouwbedrijven de hoogste bedragen ontvangen.



Figuur 3.3 Aandeel van bedrijven per bedrijfstype (y-as) dat een bepaalde hoeveelheid toeslag ontvangt (x-as). Bron: Dienst Regelingen, bewerking LEI, uitgaande van alle houders van toeslagrechten.

3.4 Conclusie

We concluderen dat de huidige inkomenssteun een belangrijk onderdeel vormt van de bedrijfsinkomens in de landbouw in Gelderland en Overijssel. De vleeskalverhouderij is voor 90% van het inkomen afhankelijk van deze toeslagen. Voor melkveebedrijven vormen de toeslagen circa 30% van het inkomen. Voor akkerbouwbedrijven kan dit oplopen tot ruim 100%, afhankelijk van het bouwplan. Dit maakt dat veranderingen in het GLB-stelsel ingrijpend kunnen zijn, met mogelijk grote gevolgen voor de landbouw en het landelijk gebied met haar specifieke maatschappelijke waarden. Op dit moment zijn de GLB-gelden niet gekoppeld aan maatschappelijke doelen. Aanpassingen van dit stelsel biedt kansen om deze gelden wel te gaan benutten voor maatschappelijke doelen.

4 Praktische uitwerking vierbedrijven model voor Oost-Nederland

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk passen we het vierbedrijven model, zoals dat in de Houtskool-schets is beschreven, toe op Oost-Nederland. Concreet houdt dit in dat we aangeven:

- Welke gebieden in Oost-Nederland maatschappelijk waardevol zijn, zijn en in welke van deze gebieden sprake is van fysieke of bestuurlijke beperkingen voor agrariërs.
- In welke gebieden in Oost-Nederland aanvullende (groen-blauwe) diensten van agrariërs gevraagd worden die gericht zijn op het realiseren van beleidsdoelen in deze gebieden.
- Welke de overblijvende gebieden zijn. De gebieden waar geen sprake is van fysieke en bestuurlijke beperkingen en waar geen of maar beperkt sprake is van groen-blauwe diensten.

Op deze wijze hebben we elk deel van het platteland van beide provincies ingedeeld in een van de vier kwadranten van het vierbedrijven model. Hierbij zijn we in eerste instantie uitgegaan van het huidige beleid van het rijk en beide provincies, zoals beschreven in de ruimtelijke plannen van de provincies (het Streekplan van de provincie Gelderland en de Omgevingsvisie van de provincie Overijssel). Om praktische redenen hebben we enkele aanpassingen doorgevoerd:

- Het ruimtelijk beleid van beide provincies is verschillend. Voor onderzoeksdoelen is dit op onderdelen gelijk getrokken. Dat zal in de toekomst ook moeten; het ligt voor de hand dat er landelijke criteria komen om gebieden aan te wijzen.
- Voor het verkennend onderzoek zijn we uitgegaan van een robuuste / globale gebiedsindeling. Verdere Detaillering is in deze verkennende studie niet nodig.
- Het beleid t.a.v. het duurzame beheer van maatschappelijke waardevolle gebieden is groen-blauwe diensten is in Nederland en ook in beide provincies nog volop in ontwikkeling. Daarom hebben wij ons in deze verkenning niet alleen beperkt tot het huidige beleid, maar ook een aantal suggesties gedaan om het beleid aan te passen, inspelend op de ontwikkelingen.

Nadat de verschillende gebieden in de vier kwadranten van het vierbedrijven model zijn ingedeeld, onderzoeken we in de volgende hoofdstukken op welke wijze de GLB-inkomenstoelagen in de maatschappelijk waardevolle gebieden ingezet kunnen worden voor het realiseren van de beleidsdoelen voor deze gebieden. Ook kijken we wat dit betekent voor de landbouw in deze gebieden en voor het landschap, de natuur en het milieu. Omdat er nog veel onzeker is over de toekomstige inzet van de GLB-inkomenstoelagen hebben we deze vragen onderzocht aan de hand van een aantal mogelijke scenario's. Deze scenario's lichten we verder toe in de volgende paragrafen.

4.2 Gebiedsindeling Oost-Nederland volgens het vierbedrijven model

In de ruimtelijke plannen van de beide provincies zijn gebieden aangegeven die als maatschappelijk waardevol zijn bestempeld en in welke gebieden groene/blauwe diensten gewenst zijn. Wij hebben voor dit onderzoek de verschillende gebiedscategorieën van beide provincies samengebracht onder de volgende noemers:

1. Landschap en cultuurhistorie
2. Natuur en milieu
3. Water
4. Gebieden zonder specifieke doelen / opgaven

Deze gebiedsindeling lichten we hieronder toe.

1. *Landschap en cultuurhistorie*

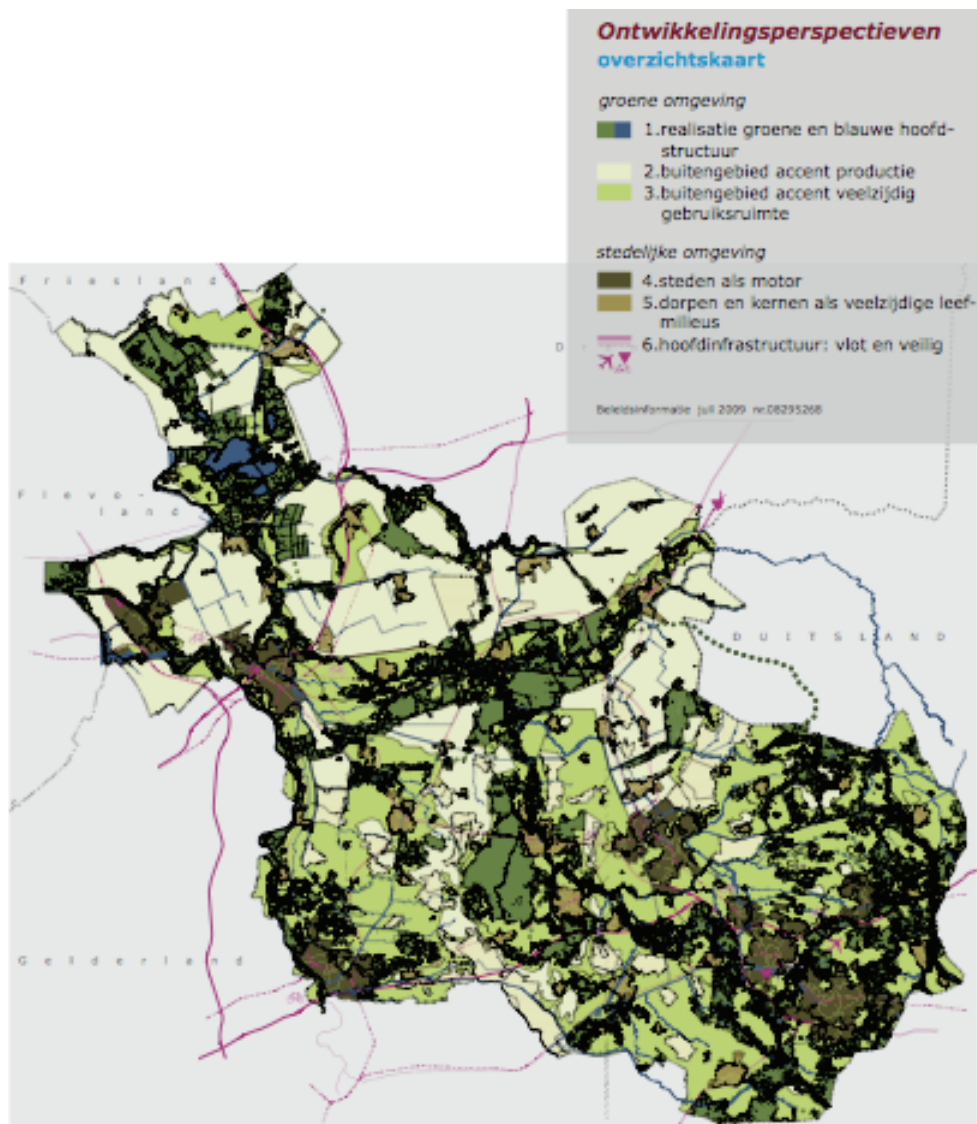
In de ruimtelijke plannen van beide provincies zijn aangegeven welke gebieden waardevolle landschappen zijn. Het gaat hierbij aan de ene kant om grootschalige open gebieden en anderzijds om kleinschalige gebieden. Het beleid van beide provincies is gericht op het versterken van de kernkwaliteiten van de waardevolle gebieden. Beide provincies kennen de grondgebonden landbouw een belangrijke rol toe bij het beheer van deze landschappen. (Omgevingsvisie Overijssel, 2009; Kernkwaliteiten waardevolle landschappen Gelderland, 2005, Gebiedsvisies diverse Nationale Landschappen in beide provincies).

Diverse onderzoeken in Overijssel en Gelderland laten zien dat er met name in de kleinschalige landschappen sprake is van beperkingen. Dit komt naar voren uit de studie van Rienks et al. (2008) waarin een verkenning is uitgevoerd naar de beperkingen van kleinschaligheid in de Gelderse gemeente Lochem. Ook in Noordoost-Twente zijn de effecten van het kleinschalig landschap in beeld gebracht. Machinale bewerking van percelen is minder gemakkelijk en houtwallen zorgen daarnaast voor een minder goede groei van gewassen (schaduwwerking). Op dit moment is er geen sprake van een vorm van vergoeding van deze kosten. Dit vormt een concurrentienadeel voor de betrokken agrariërs. In de open gebieden is er minder of geen sprake van beperkingen. Lokaal kan dit wel weer het geval zijn, bijvoorbeeld als gevolg van een gebiedsspecifiek slotenpatroon.

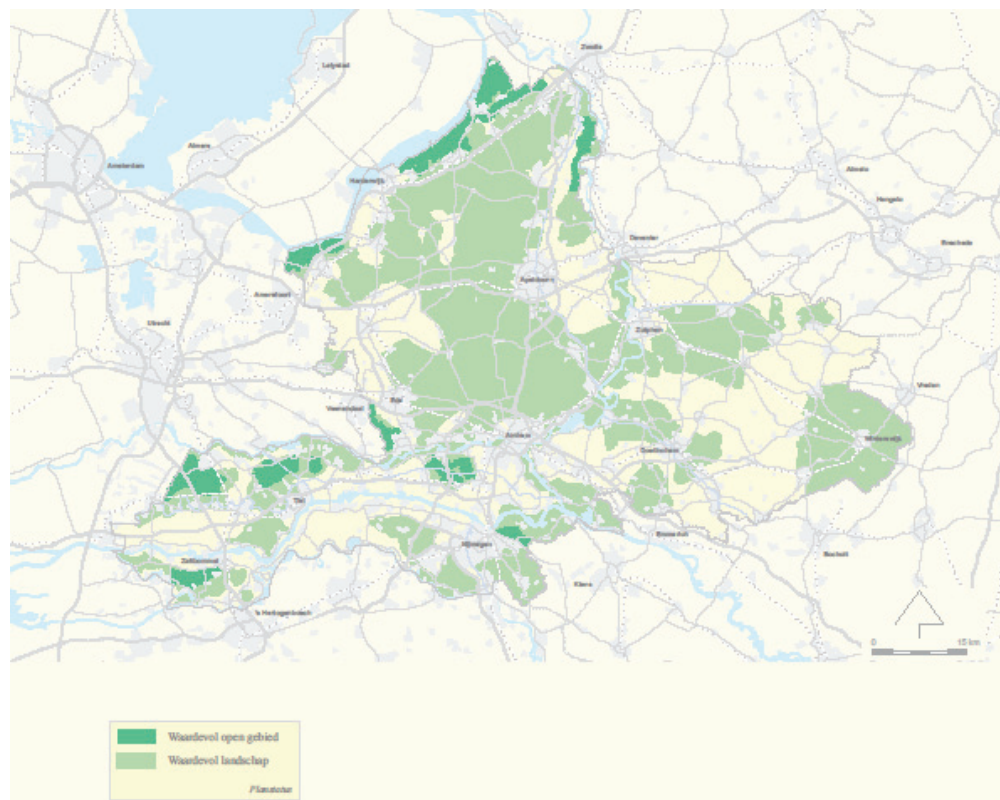
In de Omgevingsvisie van de provincie Overijssel wordt met name het zogenaamde 'buitengebied accent veelzijdige gebruiksruimte' gezien als maatschappelijk waardevol (zie kaart 4.1.). Het zijn landschappen met een groot aantal kleine percelen gescheiden door waterlopen, houtwallen, singels, etc. Van de totale oppervlakte landbouwgrond van 92.839 ha bestaat 47% uit percelen kleiner dan 3 ha. In de gebieden 'buitengebied accent productie' is dit slechts 29%. De provincie Gelderland heeft in het streekplan aangegeven wat binnen Gelderland wordt gezien als 'waardevol landschap'. Daarnaast zijn enkele gebieden aangewezen als 'waardevol open gebied'. Kaart 4.2 geeft dit weer. Binnen de waardevolle landschappen zijn ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk, mits de kernkwaliteiten van het landschap worden behouden of worden versterkt. Per gebied zijn de kernkwaliteiten zeer gebiedsspecifiek benoemd. Een kernkwaliteit kan een karakteristieke verkaveling zijn, cultuurhistorische kwaliteiten, aanwezigheid van essen, etc. Voor de meerderheid van deze gebieden wordt kleinschaligheid genoemd als onderdeel van de kernkwaliteiten (Kernkwaliteiten waardevolle landschappen. Uitwerking streekplan Gelderland 2005). Deze kleinschaligheid is vrij specifiek voor Oost-Nederland en daarnaast de provincies Noord-Brabant en Drenthe; de reconstructie zandgebieden. Dit speelt minder in andere delen van het land.

Deze gebieden in Gelderland en Overijssel zijn groter dan de oppervlakte van de door het Rijk aangewezen nationale landschappen in de kleinschalige gebieden. In deze studie vormt het provinciaal beleid het uitgangspunt; provinciaal wordt een groter deel van de provincies als waardevol aangemerkt kan vanuit het Rijk. Naast de beperkingen die kleinschaligheid met zich meebrengt, vereisen landschapselementen onderhoud. Het beleid van beide provincies is er op gericht op het zorgen voor een duurzaam beheer van de waardevolle landschappen en van de landschapselementen in deze landschappen. Dit betreft zowel de kleinschalige als de open landschappen. De ambitie van de provincie Overijssel is dat in 2020 voor 50% van deze landschapselementen het beheer geregeld is. De provincie heeft berekend dat de kosten van particuliere landschapselementen in de gehele provincie per jaar circa 23 miljoen euro bedragen. Naar schatting zal eenzelfde bedrag nodig zijn in Gelderland. Deze combinatie van beperkingen in een gebied en daarnaast de vraag naar groene diensten (onderhoud van de landschapselementen) sluit goed aan bij de beloningsopties die in de Houtskoolschets worden genoemd: versterking concurrentiekracht en behoud van een basiskwaliteit in maatschappelijk waardevolle gebieden. In een andere groep gebieden, samengevat onder de kop 'schoonheid van de moderne landbouw', is geen sprake van beperkingen op grond van kleinschaligheid.

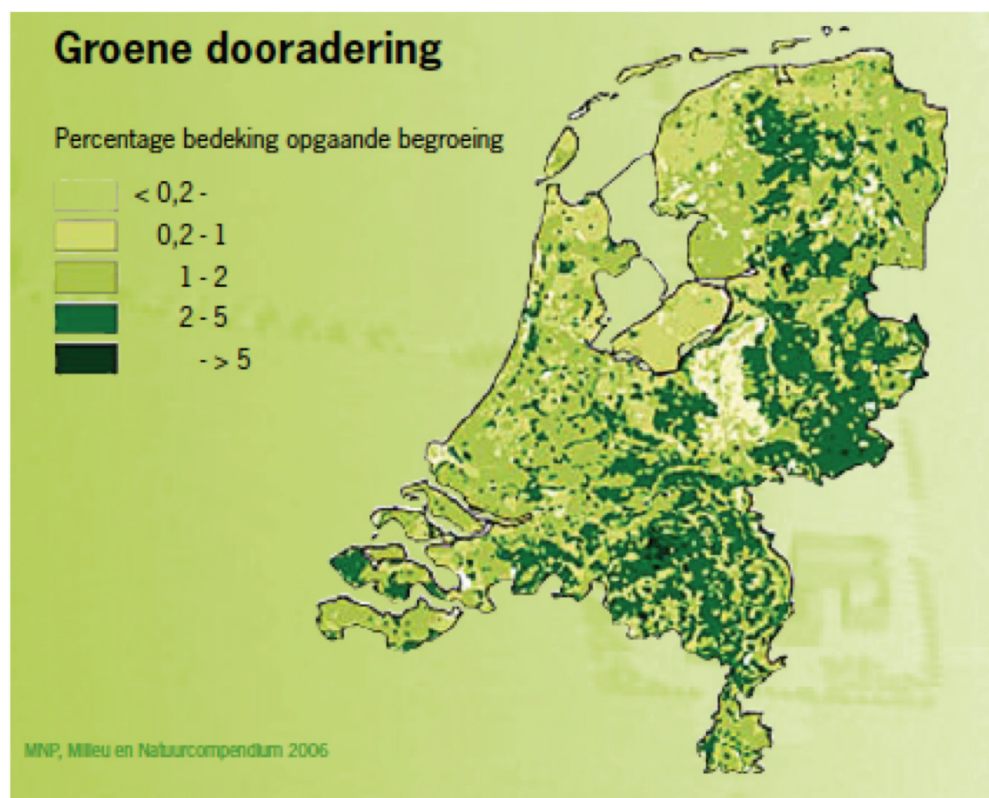
Kaart 4.3 laat zien dat met name in Overijssel en (Oost)Gelderland de 'groene dooradering' groot is. Het gaat om agrarisch gebied dat is gestoffeerd met bosjes en/of wordt doorsneden met lijnvormige beplanting zoals houtwallen, bomenrijen en heggen. De groene dooradering is kernmerkend voor de zandgebieden in ons land. Ze is van groot belang voor de identiteit en de natuurkwaliteit in het betreffende landelijk gebied. Op basis van deze informatie nemen we aan dat alle kleinschalige percelen 'gestoffeerd' zijn. De 'handicap' die bedrijven ondervinden van de kleinschaligheid bestaat dus uit de opbrengstderving, doordat op een deel van de cultuurgrond houtwallen etc. staan. Daarnaast is er opbrengstderving door schaduwwerking van houtwallen en bosjes. Tevens kost het onderhoud van de houtwallen tijd en kost de bewerking van kleine percelen meer tijd per hectare dan grote percelen.



Kaart 4.1 Overzichtskarta van ontwikkelingsperspectieven provincie Overijssel zoals gedefinieerd in de Omgevingsvisie Overijssel.



Kaart 4.2 Overzichtskaart van waardevol landschap en waardevol open gebied zoals vastgesteld door de provincie Gelderland



Kaart 4.3 Overzicht van 'groene dooradering' in Nederland.

2. *Natuur en milieu*

In de ruimtelijke plannen van de beide provincies zijn aangegeven in welke gebieden natuurdoelstellingen worden nagestreefd. Dit is in eerste instantie de ecologische hoofdstructuur, waarbinnen als bijzondere gebieden de Natura2000 gebieden zijn aangeduid. Buiten de ecologische hoofdstructuur zijn dit weidevogel- en ganzengebieden. Daarnaast is er beperkt beleid voor natuurdoelen op agrarische gronden (een leefgebieden benadering is in ontwikkeling).

In de landbouwgebieden rondom en in de EHS is geen sprake beperkingen voor de agrarische bedrijfsvoering dat voortvloeit uit het natuurbeleid. Dit is wel het geval rondom Natura-2000 gebieden. Overijssel kent 25 Natura 2000-gebieden, Gelderland 19. Op de meeste van deze gebieden is de stikstofdepositie te hoog. De provincies en andere overheden werken momenteel beheerplannen uit waarin aangegeven wordt op welke wijze de natuurdoelstellingen voor deze gebieden geborgd worden. Deze beheerplannen bevatten waarschijnlijk maatregelen op het gebied van stikstof en verdroging.

Een belangrijk knelpunt vormt hier de te hoge ammoniakdepositie vanuit de landbouw. Daar is sprake van een bestuurlijke beperking in de vorm van externe werking op grond van de Natuurbeschermingswet. Landbouwbedrijven in en rondom deze gebieden moeten mogelijk extra inzetten op verduurzaming als uitbreiding op die plaats gewenst is. Dit gaat verder dan wat op grond van de landelijke milieureggeving wordt gevraagd. Het betreft hier in feite niet een 'handicap' maar de vraag naar aanvullende groen-blaauwe diensten om zo de milieubelasting op het naburige natuurgebied in te perken. Als aanvullende milieudienst nabij Natura 2000-gebieden zijn maatregelen gewenst die bijdragen aan het verminderen van de stikstofdepositie. Een goede mogelijkheid vormt de bevordering van extensieve landbouw en aanvullende managementmaatregelen die de ammoniakemissie verminderen (zoals het voerspoor), in de zones grenzend aan de Natura-2000 gebieden.

Daarnaast zijn in de volgende gebieden de volgende aanvullende groen/blauwe diensten wenselijk in beide provincies t.a.v. natuur:

- agrarisch natuurbeheer in de EHS;
- weidevogelbeheer in de weidevogelgebieden; Y ha in beide provincies.

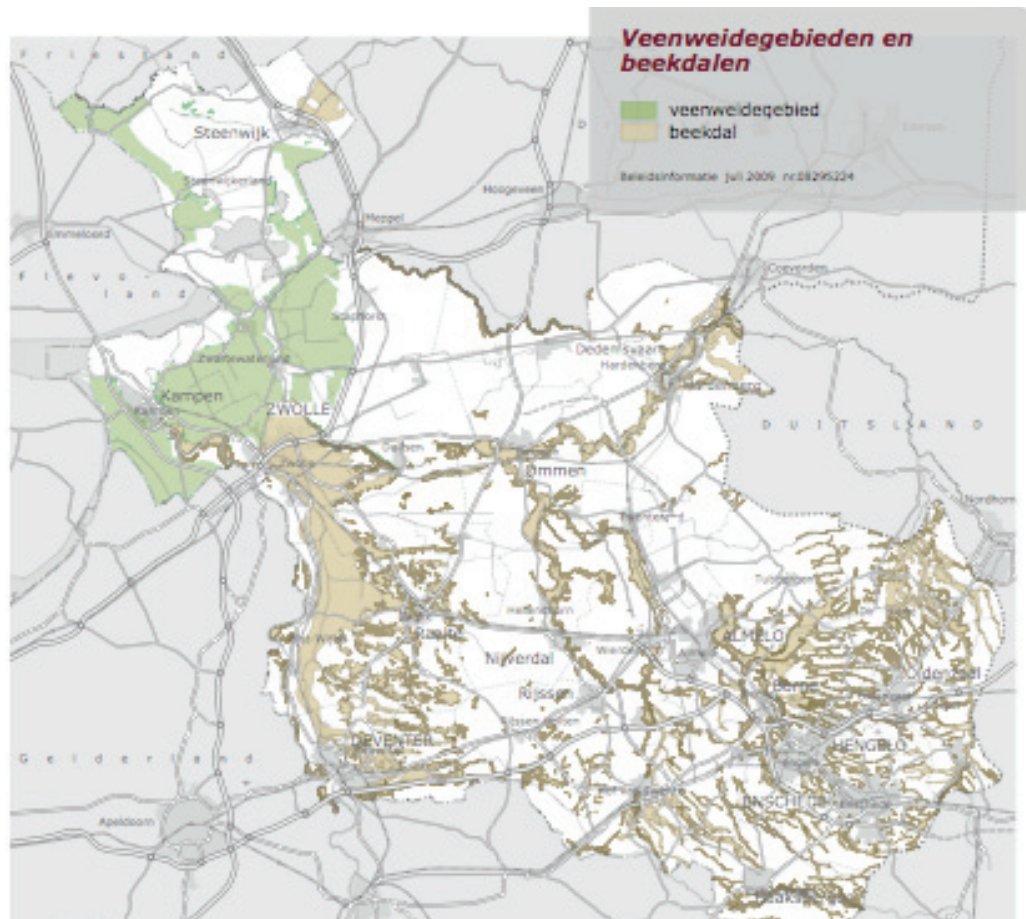
Deze worden gedekt vanuit lopend beleid. Dit betreft deels GLB-middelen (pijler-2, POP).

Tevens speelt in diverse Natura-2000 gebieden de verdrogingsproblematiek. Dit is het meest urgent in de zogenaamde TOP-gebieden. Vernatting van natuur is hier wenselijk. Dit heeft tot gevolg dat natschade op kan treden op de landbouwgrond rondom deze gebieden. Dit vormt een handicap / beperking voor deze bedrijven. Deze problematiek speelt in gradaties. Direct rondom het natuurgebied is de vernatting op sommige plekken zodanig dat geen landbouwkundig gebruik meer mogelijk is. Deze gebieden zijn bij de natuur gevoegd. Voor de zone daar omheen wordt momenteel gewerkt aan een natschaderegeling met vergoedingen via het Waterschap. In deze studie wordt extensivering meegenomen als instrument om de ammoniakemissie te beperken, maar ook om de problemen t.a.v. vernatting het hoofd te bieden. Een maatregel waar vanuit de provincies aan wordt gedacht is o.a. het stimuleren van de ontwikkeling van natuur- en landschapsgerichte landbouwbedrijven rondom de Natura-2000 gebieden. Dit past goed binnen de kabinetsvisie dat GLB-geld ten goede kan komen aan versterking van de duurzaamheid.

3. Water

In het veenweidegebied in Overijssel en op grond in de zogeheten natte landnatuur in Gelderland wordt een beperkte ontwatering toegestaan, gericht op het gebruik als grasland. Vanuit landbouwkundig oogpunt gezien is de ontwatering hier dus deels suboptimaal. Dit maakt deze gebieden voor de landbouw 'gebieden met beperkingen / handicaps'. Zie kaart 4.4. voor een overzicht van de ligging van veenweidegebied in Overijssel. Het totale oppervlak aan veenweidegebied in Overijssel bedraagt ruim 26.000 hectare, waarvan 21.617 ha grasland. In Gelderland ligt daarnaast 9.246 ha cultuurgrond in natte landnatuur. Deze gebieden vormen de gebieden waar sprake is van beperking in de bedrijfsvoering voortvloeiend uit het waterbeleid.

Vervolgens kijken we in welke gebieden aanvullende groen-blauwe diensten gewenst zijn om de beleidsdoelen t.a.v. water te kunnen realiseren. In Gelderland worden HEN- en SED-wateren onderscheiden (zie kaart 4.5.). Een HEN-water is water van het hoogste ecologische niveau. Het benadert het meest een natuurlijke situatie. SED-wateren zijn wateren met een specifiek ecologische doelstelling.



Kaart 4.4 **Overzicht van veenweidegebied en beekdalen in Overijssel.**



Kaart 4.5 HEN-wateren (rood weergegeven) in de provincie Gelderland.

Deze wateren kennen enige menselijke beïnvloeding, maar hebben wel een ecologische waarde of kunnen die door een relatief geringe inspanning krijgen. De provincie wil hier vooral rondom de HEN-wateren de natuurwaarden herstellen en beschermen. De provincie Overijssel hanteert niet de indeling in HEN- en SED-wateren, maar heeft op verzoek de watergangen op een rij gezet die een vergelijkbare waarde hebben als de HEN-wateren. In totaal betreft het 204 km water in Gelderland en 581 km in Overijssel.

4. Gebieden zonder specifieke doelen / opgaven

Het vierbedrijven model maakt dat een deel van de bedrijven valt in het kwadrant 'geen waardevol gebied' en 'geen aanvullende diensten gewenst'. Uit het overzicht in voorgaande paragrafen blijkt dat in praktijk deze grens niet absoluut is. Sommige diensten worden overal in de provincie Overijssel als wenselijk gezien. Voor de bedrijven in deze regio's geldt echter wel dat de mogelijkheden om in aanmerking te komen voor inkomenstoeslag op basis van handicaps en/of gewenste diensten beperkter zijn dan in andere gebieden. Ook hier zal bij de bespreking van de resultaten aandacht voor zijn. Wat zijn de gevolgen voor deze bedrijven en is dat wenselijk of onwenselijk?

4.3 Gewenste diensten in Oost-Nederland

In de hierboven genoemde benadering van de maatschappelijk waardevolle gebieden staat de vraag centraal of agrarische bedrijven hierdoor beperkingen ondervinden en of aanvullende diensten wenselijk zijn in deze gebieden. Binnen het vierbedrijven model wordt daarnaast gekeken of daarnaast in andere gebieden aanvullende diensten door agrariërs gewenst zijn.

Provincies hebben beleidsopgaven geformuleerd gericht ten aanzien van groen-blauwe diensten. De maatschappelijke waardering van bewoners, recreanten en toeristen voor rust, ruimte en toegankelijkheid van de landschappen is groot. Daarnaast is er een groeiende vraag naar wateropvang en schoon water in het landelijk gebied. Particuliere grondgebruikers kunnen hierop inspelen. Ook om de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater te verbeteren kan de inzet van particulieren worden gevraagd. De kansen hiervoor worden nog onvoldoende benut, zo constateert de provincie Overijssel in 2006. Mede doordat de rijks-, provinciale en gemeentelijke middelen voor natuur- en landschapsbeheer en groene en blauwe diensten ontoereikend zijn.

De provincie Overijssel richt zich met groen-blauwe diensten vooral op:

- Landschapsbeheer: duurzaam beheer, herstel en aanleg van landschapselementen (lijnvormige elementen, solitaire en boomgroepen, poelen / vennen, kleine natuurgebieden, boomgaarden en cultuurhistorie). Als beleidsopgave wordt gesteld dat in 2016 het beheer van 50% van de landschapselementen goed geregeld is.
- Weidevogelbeheer: beleidsdoel is opschaling van weidevogelbeheer in alle beheergebieden voor weidevogels, dat betreft circa 20.000 ha.
- Toegankelijkheid: recreatieve ontsluiting, met name onverharde voetpaden (500 km in 2016).
- Randenbeheer met als doelen (1) het verbeteren van de kwaliteit van oppervlaktewater, (2) versterken van de ecologische waarden, en (3) versterken landschappelijke waarden. Beleidsopgave is dat in 2016 250 km natte rand ecologisch is ingericht langs watervoerende sloten (in gebieden met bestaande ecologische waarde) en 400 km houtwalranden en 200 km esranden.

De provincie Overijssel geeft aan dat in principe in de gehele provincie het mogelijk is om een vorm van blauwe dienst te vestigen. De exacte invulling daarvan hangt af van de mogelijkheden ter plaatse (bron: Beleidskader Groene en Blauwe diensten 2006. Overijssel (kans)rijk in het groen. Juni 2006, aangepast op 14 november 2007).

Voor een deel van de gewenste diensten gaat de prioriteit uit naar speciale gebieden, bijvoorbeeld het weidevogelbeheer en het randenbeheer. Voor andere gewenste diensten geldt dit niet; deze zijn in principe overal in provincie Overijssel gewenst. Dit betreft bijvoorbeeld het landschapsbeheer en de toegankelijkheid.

De provincie Gelderland heeft aangegeven groene en blauwe diensten een impuls te willen geven door regionale fondsen in te stellen. Er is een bedrag van 8 miljoen euro vrijgemaakt voor deze fondsen (Bron: Coalitieakkoord Gelderland 2007-2011). Het doel is een kwaliteitsimpuls voor herstel en beheer, om de achteruitgang te keren. Prestaties van grondeigenaren voor het cultuurlandschap wil de provincie duurzaam en reëel honoreren. Groene diensten betreffen de volgende categorieën landschapselementen: houtwal, singel, knotbomen, solitaires en boomgroepen, kleine natuurgebieden, bos, hakhout, heide, erfbeplanting, boomgaarden, poelen, vennen, water en cultuurhistorische elementen.

Voor blauwe diensten kiest de provincie ervoor om te starten met een vijftal maatregelen:

- aanleg/beheer van natuurvriendelijke oevers;
- ecologisch onderhoud van waterlopen;
- aanleg van vispaaiplaatsen;
- kleinschalige waterberging;
- verwerking van slootmaaisel.

Daarnaast zijn er nog diensten mogelijk die betrekking hebben op het beheer van onverharde voetpaden en ommetjes, randen van agrarische percelen en weidevogels.

4.4 Huidige middelen

De hierboven genoemde beleidsdoelen in de provincies Gelderland en Overijssel zijn bestaand beleid. Deels zijn hiervoor budgetten beschikbaar, vanuit verschillende hoeken, maar deels zijn er ook budgettekorten. Onderstaande tabel geeft een samenvattend overzicht van de op dit moment beschikbare budgetten.

Tabel 4.1 Beschikbare budgetten (euro's/jaar) per provincie voor verschillende beleidsdoelen zoals in voorgaande paragrafen beschreven.

Budget beschikbaar (euro's/jaar) voor:	Gelderland		Overijssel	
	Bedrag	Deelgebied	Bedrag	Deelgebied
Onderhoud van landschapselementen	200.000 (SNL*)	Begrensde EHS	120.000 (SNL*)	Begrensde EHS
	8 miljoen	provinciebreed	6,5 miljoen provinciaal geld	provinciebreed
Overige groene diensten (vrijwillig actief agrarisch natuurbeheer)	1,1 miljoen (SNL*)		1,5 miljoen (SNL*) 0,5 miljoen weidevogels	In de begrensde EHS en de begrensde vogelgebieden
Extensivering van bedrijven rondom Natura-2000 gebieden	- Wel subsidie luchtwassers in buurt N2000	Als bepaalde depositiewinst wordt behaald	- investerings-subsidie: Circa 8 miljoen voor 3 jaar	
Blauwe diensten (bufferstroken, hermeandering)	1 of 2 waterschappen starten hiermee	Specifieke gebieden	Geen	
LFA-vergoeding voor kleinschaligheid	100.000 langs beken in Achterhoek (=kleinschalig / N2000)		Geen	

* SNL = Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer.

4.5 De scenario's

De gebieden en bijbehorende beleidsdoelstellingen en gewenste diensten zoals deze in de voorgaande paragrafen zijn besproken, vormen de basis voor de keuze van de verschillende scenario's die verder worden geanalyseerd. In praktijk is er de mogelijkheid tot het maken van combinaties (van verschillende aspecten uit verschillende scenario's bijvoorbeeld) en nuancering. Dit wordt besproken in hoofdstuk 8. Binnen de scenario's hanteren we het onderscheid tussen 'behoud van basiskwaliteit' en 'aanvullende diensten'. We onderscheiden daarnaast de drie thema's waarop deze basiskwaliteit gericht is: landschap (scenario 1a), natuur (scenario 2) en water (scenario 3). Daarnaast onderscheiden we binnen de 'groen-blauwe diensten' de optie dat alleen agrariërs in de aangewezen gebieden voor een vergoeding voor 'aanvullende diensten' in aanmerking komen (dit vormt een uitbreiding van scenario 1: scenario 1b) of dat dit geldt voor alle agrariërs in de provincies (andere variant van scenario 1b). Hiernaast zullen de flat rate en egalisatie worden meegenomen als scenario's:

- Scenario 4: Flat rate = eenzelfde toeslag voor iedere hectare landbouwgrond;
- Scenario 5: Egalisatie = eenzelfde toeslag per hectare voor die hectares die nu ook voor toeslagrecht in aanmerking komen.

In deze studie gebruiken we deze laatste twee scenario's als een soort 'extreem scenario'. Wat gebeurt er als je niet differentieert op basis van maatschappelijke waarden, maar het geld gelijk verdeelt over de grond? Hieronder werken we verder uit hoe deze scenario's praktisch invulling krijgen binnen deze studie.

Scenario 1a (behoud van het landschap)

Het scenario wordt ingevuld vanuit de kleinschaligheid, waarbij ook rekening wordt gehouden met meerkosten voor onderhoud van dit kleinschalig landschap, omdat meer perceelsranden ook inhoudt dat meer onderhoud van randen noodzakelijk is. Om tot een berekening van de kosten te kunnen komen, hebben we ervoor gekozen kleinschaligheid te definiëren als 'percelen kleiner dan 3 ha'. De gegevens van de perceelregistratie zijn gebruikt om berekeningen uit te voeren.

Scenario 1b: vrijwillig actief agrarisch natuurbeheer in waardevolle gebieden OF op alle cultuurgrond in de provincies.

Dit scenario wordt praktisch op eenzelfde manier ingevuld als de huidige PSAN en is van toepassing in de gebieden waar ook de gebiedsspecifieke scenario's gelden OF het is van toepassing op alle agrarische bedrijven met grond in Gelderland en/of Overijssel. Dit houdt in dat er een pakket is van mogelijke maatregelen die agrariërs kunnen nemen en dat hier een vergoeding tegenover staat. Dit is een 'totaalpakket', waarbij het mogelijk is dat sommige maatregelen niet overal van toepassing zijn. Zo is bijvoorbeeld onderhoud van houtwallen niet van toepassing in gebieden waar geen houtwallen zijn. Of binnen de beïnvloedingszone van Natura-2000 gebieden worden bepaalde extra maatregelen wel beloofd die in andere gebieden minder relevant zijn.

Scenario 2: (behoud van milieu / natuur / biodiversiteit)

Kijken we naar het thema milieu / natuur / biodiversiteit in de provincies Gelderland en Overijssel dan gaat de aandacht al snel uit naar de bedrijven die gevestigd zijn in de beïnvloedingszone van een Natura 2000-gebied. De grootte van de beïnvloedingszone is niet eenduidig vast te stellen. Dit varieert per gebied, en is o.a. afhankelijk van het type natuur (c.q. de depositiegevoeligheid) en de windrichting.

In de provincie Gelderland is een interim-toetsingskader ammoniak en Natura 2000 vastgesteld. Dit kader wordt gebruikt voor de vergunningaanvragen en geldt totdat de beheerplannen van de Gelderse Natura 2000-gebieden zijn vastgesteld. Dit kader hanteert een drempelwaarde van een half procent van de kritische depositiewaarde. Blijft de aanvraag onder deze waarde, dan verleent de provincie de vergunning. Gemiddeld kan gesteld worden dat binnen een straal van 3 km men boven deze drempel zit en buiten deze 3 km onder deze grens. Daarom is er voor gekozen deze 3 km als grens van de beïnvloedingszone te hanteren. Het betreft hier totaal bijna 220.000 ha cultuurgrond. Dit is alleen bedoeld als wijze om berekeningen te kunnen uitvoeren. In praktijk zal dit per Natura 2000-gebied moeten worden beoordeeld.

Met name de ammoniakemissie van melkveehouderijbedrijven in deze gebieden vormt een bedreiging voor de Natura-2000 gebieden. Deze emissiebeperking kan mogelijk worden gerealiseerd met een breed pakket aan emissiebeperkende maatregelen op het bedrijf, zoals verlaging van het ureumgetal (het zgn. voerspoor), emissiearme huisvestingsystemen en een extensivering van de bedrijfsvoering. Veel van deze maatregelen kunnen worden gestimuleerd via spoor 1 uit de Houtskoolschets (versterking concurrentiekracht en duurzaamheid). In deze studie richten we ons op de mogelijkheden via het tweede en derde spoor. Deze sporen bieden mogelijkheid om een extensieve bedrijfsvoering te stimuleren en te belonen. Als toepasbare maatregel is hiervoor genomen dat de veedichtheid van de bedrijven in deze beïnvloedingszone maximaal 1,5 melkkoe per ha mag zijn. Randvoorwaarde is ook dat geen dierlijke mest van buiten het bedrijf wordt aangevoerd (waarmee wettelijke 'plaatsingruimte' van mest wordt opgevuld), omdat daarmee de positieve effecten van de extensivering op de ammoniakemissie deels weer teniet kan worden gedaan.

Scenario 3: (behoud waterkwaliteit en -kwantiteit)

Binnen het thema water zijn de volgende handicaps / beperkingen mogelijk relevant:

1. Beperkingen als gevolg van hoge grondwaterstand;
2. Extra eisen voor bedrijven die in de beïnvloedingszone van beken liggen.

In de kop van Overijssel ligt een groep bedrijven in veenweidegebied met een totaal oppervlak van ruim 23.000 ha. De hoge waterstand is een 'handicap' voor deze bedrijven. In deze gebieden stellen we dat randenbeheer verplicht is om af/uitspoeling naar het oppervlaktewater te beperken. Kaart 4.4. geeft een overzicht van deze gebieden. Voor de provincie Gelderland gaan we uit van de HEN-wateren en de beïnvloedingszone daar omheen. Deze staan weergegeven in kaart 4.5. In totaal kent Gelderland 204 km HEN-wateren.

In de uitwerking van dit scenario gaan we voor de veenweidegebieden uit van kosten ten gevolge van de relatief hoge grondwaterstand. Voor bedrijven die in de beekdalen liggen of in de beïnvloedingszone van de HEN-wateren gaan we er vanuit dat akkerranden verplicht zijn om mineralenverliezen te beperken (af- en uitspoeling). Daarnaast kan als vrijwillige maatregel hermeandering van beken worden opgenomen.

4.6 Conclusies

De gebieden waar de landbouw te maken hebben met beperkingen zijn:

1. De kleinschalige landschappen. Deze zijn in het Overijsselse Omgevingvisie opgenomen als 'buitengebied accent veelzijdige gebruikruimte' in het zogenaamde ontwikkelingsperspectief 'vitaal platteland'. Dit beslaat een oppervlakte van 92.839 hectare landbouwgrond. In Het Gelderse Streekplan zijn deze gebieden aangeduid als 'waardevol landschap'. Ambities van beide provincies is behoud en versterking van de kernkwaliteiten in deze gebieden. Eén van deze kernkwaliteiten is de kleinschaligheid. In deze studie wordt dit uitgewerkt in scenario 1, waarbij bedrijven een vergoeding krijgen voor de nadelen in de bedrijfsvoering die ze ondervinden door deze kleinschaligheid. Aanvullend daarop wordt een vergoeding uitgekeerd voor het benodigde onderhoud van de landschapselementen die karakteristiek zijn in dit landschap.
2. De beïnvloedingsgebieden van de Natura-2000 gebieden. In beide provincies bevinden zich in totaal 44 Natura-2000 gebieden. In deze studie wordt dit uitgewerkt in scenario 2. Hier wordt een vergoeding voor een extensieve bedrijfsvoering uitgekeerd aan rundveebedrijven rondom deze Natura-2000 gebieden.

De door de provincies als waardevol aangeduide gebieden beslaan een groter oppervlakte dan de Nationale landschappen.

De gebieden waar voor de realisering van beleidsdoelen diensten worden gevraagd van de landbouw zijn:

1. Provinciebreed duurzaam beheer van de landschapselementen in beide provincies. Momenteel zijn nog onvoldoende middelen beschikbaar om dit te kunnen financieren. De provincie Gelderland heeft 8 miljoen euro vrijgemaakt voor het instellen van regionale fondsen om groene en blauwe diensten een impuls te geven. Het doel is een kwaliteitsimpuls om de achteruitgang te keren. In Overijssel is bijna 7 miljoen euro beschikbaar voor onderhoud van landschapselementen.
2. De EHS en de weidevogelgebieden. In principe is financiering van gewenste diensten gedekt vanuit het Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL). In totaal gaat het in Overijssel om circa 2 miljoen euro.
3. Aandachtsgebieden van het waterbeleid. Hiervoor is beleid in ontwikkeling. Vanuit de provincie Overijssel is hier geen budget beschikbaar.

5 Beschrijving van de beleidsscenario's

5.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn gebieden ingedeeld volgens het vierbedrijven model, en zijn scenario's gedefinieerd. In dit hoofdstuk werken we deze scenario's verder uit. De economische berekeningen geven zicht op de kosten van de maatregelen in de verschillende scenario's. Het gaat om de kosten op het niveau van de bedrijven en de landbouwgebieden in de beide provincies. Bij de kosten per bedrijf wordt zo mogelijk gespecificeerd naar omvang van de bedrijven (in ha, groter of kleiner dan 20 ha) en naar type (melkvee, overig graasdier en een restgroep van andere bedrijven). Tabel 5.1. geeft een samenvattend overzicht van de scenario's. Per scenario staat aangegeven waarvoor een vergoeding wordt uitgekeerd:

- voor een **handicap** (passief). Dit kan **behoud** van een bestaande situatie zijn (bijvoorbeeld kleinschaligheid). Maar het kan ook zijn dat eerst een **ingreep** (bijvoorbeeld extensivering) plaatsvindt, waarna in de daaropvolgende jaren behoud van die nieuwe situatie centraal staat. Dit kan **verplicht of vrijwillig** zijn.
- voor een terugkerende, **actieve dienst**. Dit is altijd op basis van vrijwilligheid. Vervolgens bespreken we deze scenario's elk in een paragraaf.

Tabel 5.1 Overzicht van nader uit te werken scenario's.

Scenario	Naam	Maatregelen	Waar	Reden voor vergoeding	Oppervlakte (ha)
1a	Landschap	Vergoeding fysieke beperking kleinschaligheid	Kleinschalige gebieden	handicap, behoud situatie, verplicht	200.000
1b	Landschapsonderhoud / groen-blauw diensten	Vergoeding onderhoud landschapselementen	Kleinschalige gebieden OF provinciebreed	Actieve dienst, vrijwillig	220.000 ha tot gehele provincie
2	Natuur / Natura 2000	Vergoeding extensief grondgebruik	Zone rondom Natura-2000 gebieden	Handicap, deels ingreep, vrijwillig	220.000
3a	Water – veenweide	Vergoeding fysieke beperking hoge grondwaterstand	Veenweidegebieden en cultuurgrond in natte natuur	Handicap, behoud situatie, verplicht	10.000 tot 30.000
3b	Water – bufferstroken	Vergoeding bufferstroken	Langs waardevolle kleine wateren	Handicap, ingreep, verplicht	785 km
	Hermeandering	Vergoeding hermeandering	Waardevolle kleine wateren	Handicap, ingreep, vrijwillig	785 km
4	Flat rate	Geen	Gebiedsdekkend	-	
5	Egalisatie	Geen	Gebiedsdekkend	-	

5.2 Kostenberekening Scenario 1: Handhaven van kleinschaligheid

Uitgangspunt is dat in de betreffende landbouwgebieden in Oost-Nederland (Gelderland en Overijssel) het aantrekkelijke kleinschalig karakter van het landschap wordt behouden. Dat kleinschalige landschap op vooral de zandgronden wordt mede gevormd door kleine percelen, gemiddeld kleiner dan bijvoorbeeld 3 ha. De perceelgrenzen bestaan veelal uit houtwallen en bomenrijen.

Kleinschalige percelen vormen een belemmering voor de landbouw. Voor de betrokken agrariërs vormt het handhaven van die perceelsgrenzen een kostenpost. De 'passieve' kosten bestaan uit opbrengstderving, mede door schaduw- en wortelwerking van de houtopstanden, hogere bewerkingskosten, bijvoorbeeld meer rijtijd bij het machinegebruik voor de voederwinning. Daarnaast vereisen de perceelsgrenzen in de vorm van houtwallen etc. onderhoud. Dit onderhoud is een groen-blauwe dienst van de agrariër; het actieve deel van dit scenario. De extra kosten zijn, op basis van Rienks et al. (2007), berekend op het verschil tussen percelen kleiner dan 3 ha en 6 ha en vastgesteld in euro per ha. De berekening staat toegelicht in kader 5.1.

Kader 5.1 Kosten kleinschaligheid

Berekeningen van de kosten van kleinschaligheid zijn gebaseerd op berekeningen van Rienks e.a. (2007) De berekeningen zijn een vereenvoudiging. In praktijk zal het niet alleen gaan om houtwallen, maar ook bijvoorbeeld om andere lijnvormige landschapselecties.

'Passieve' kosten

We vergelijken percelen van 1,5 ha (100 x 150 m), 2 ha (100 x 200 m) en 3 ha (150 x 200 m) met een perceel van 6 ha (200 x 300 m). Aanname is dat elk perceel is omringd door houtwallen van 4 meter breed en 10 meter hoog. Voor de berekeningen zijn we van de volgende gegevens uitgegaan:

- Opbrengstderving door schaduwwerking bedraagt 50% op de eerste 10 meter langs de houtwal;
- De gemiddelde opbrengst per ha bedraagt 6000 kVEM à 15 cent = 900 euro;
- 6 hectare aan een perceel in plaats van 3 ha levert de agrariër een tijds winst op van 1 uur per ha per jaar doordat het land efficiënter kan worden bewerkt;
- Het uurtarief van de agrariër bedraagt 50 euro.

Deze gegevens zijn gebruikt om de kosten en opbrengsten van de percelen van verschillende oppervlaktes te vergelijken, waarbij de schaalvoordelen worden uitgedrukt t.o.v. een perceel van 1,5 ha (zie de gegevens in onderstaande tabel). Het voordeel van een perceel van 3 ha (t.o.v. 1,5 ha) is 116 euro/ha, van een perceel van 6 ha is dit 218 euro/ha. Het voordeel van een perceel van 6 ha t.o.v. een perceel van 3 ha is daarmee dus $218 - 116 =$ **102 euro/ha**. Een perceel van 6 ha t.o.v. 2 ha levert een voordeel van **166 euro/ha** en 6 ha t.o.v. 1,5 ha levert een voordeel van **218 euro/ha**.

De berekeningen van Rienks et al. (2008) laten zien dat de efficiëntiewinst boven de 6 ha snel afneemt. We hebben er daarom voor gekozen de vergelijking te maken met percelen van 6 ha.

Baten groter perceel (euro/ha)	Perceelsoppervlakte (ha)			
	1,5	2	3	6
Minder opbrengstderving		14	41	68
Minder arbeid		38	75	150
Voordeel / ha schaalgrootte	0	52	116	218

'Actieve' kosten / groen-blauwe diensten

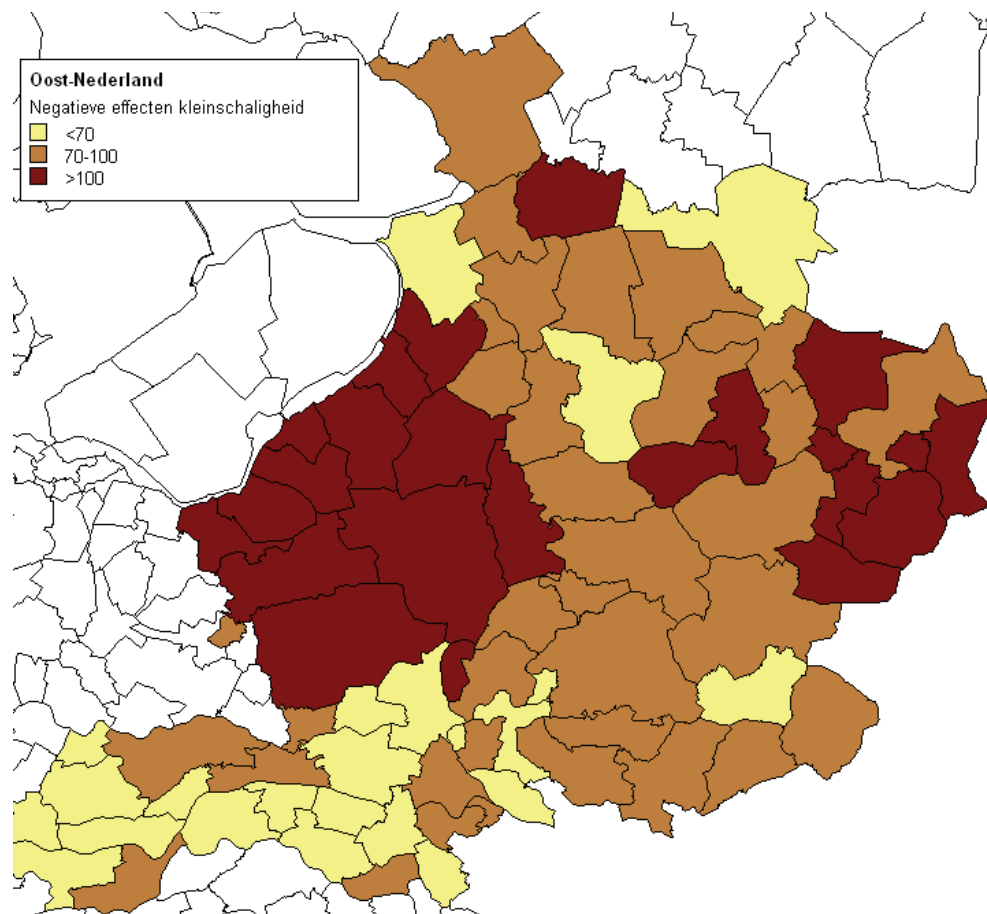
Voor de berekening van de kosten van onderhoud van de perceelsgrenzen gaan we er vanuit dat het onderhoud van een houtwal 700 euro per km per jaar bedraagt. Als een perceel van 3 ha volledig omgeven is door houtwallen, bedragen de kosten voor onderhoud 140 euro/ha. Bij een perceel van 6 ha is dit 117 euro/ha. De extra vergoeding die noodzakelijk is voor het extra onderhoud van houtwallen als gevolg van de kleinschaligheid bedraagt daarmee **23 euro/ha**. Voor een perceel van 2 ha is dit **46 euro/ha** en bij een perceel van 1,5 ha is dit **58 euro/ha**.

Uitgaande van perceelsgegevens van de beide provincies voldoet circa 40% van het landbouwareaal in Gelderland en ook 40% in Overijssel aan het criterium kleinschalig. Voor Gelderland komt dit neer op ruim 100.000 ha, voor Overijssel op ca. 90.000 ha (zie bijlage 2. Tabel B2.1). Grotere bedrijven (vanaf 20 ha) hebben gemiddeld lagere kosten per ha als gevolg van kleinschaligheid dan de kleinere bedrijven. Maar de kosten per bedrijf zijn op de grotere bedrijven gemiddeld 3 tot 4 maal zo hoog als op de kleinere, omdat het om meer hectares gaat. In bijlage 2, tabel B2.2. staat per landbouwgebied in Overijssel en Gelderland hoe groot het nadeel ten gevolge van kleinschaligheid is.

De nadelen (passieve kosten) van kleinschaligheid bedragen in de beide provincies in totaal ongeveer 32 miljoen euro, dit is 67 euro per hectare voor passieve kosten, gerekend over alle hectares cultuurgrond in de beide provincies. Daarnaast is er nog 8 miljoen euro nodig voor onderhoud van extra landschapselementen in combinatie met deze kleinschaligheid, d.w.z. gemiddeld 17 euro per ha gerekend over alle hectares cultuurgrond.

Deze 32 miljoen euro vormt de bovengrens van de kosten voor de handicap. Dit is de situatie dat voor alle percelen in Gelderland en Overijssel die kleiner zijn dan 3 ha een vergoeding wordt uitgekeerd. In Overijssel wordt met name de kleinschaligheid in het mixlandschap als maatschappelijk waardevol gezien en in Gelderland vormt kleinschaligheid een onderdeel van een deel van de maatschappelijk waardevolle gebieden. Tabel B2.2. (in Bijlage 2) geeft per landbouwgebied de gemiddelde kosten als gevolg van kleinschaligheid. Deze regiospecifieke informatie kan worden gebruikt om per gebied de benodigde toeslag te bepalen.

Figuur 5.1. geeft de schatting van de nadelige effecten van kleinschaligheid in euro per ha cultuurgrond gemiddeld per gemeente in Oost-Nederland (het totaal van passief en actief). Hieruit blijkt dat de nadelen het grootst zijn op de Veluwe en in het oosten van Overijssel. In het rivierengebied zijn de nadelen het geringst. Tussen de bedrijven zijn er grote verschillen in de kosten; gezien de diversiteit in de verkaveling van de bedrijven is de spreiding groot. De tabellen in de bijlage geven een indruk van de spreiding van deze kosten; de bedragen blijken gemiddeld per bedrijf per gebied al sterk uiteen te lopen.



Figuur 5.1 Nadelige effecten van kleinschaligheid in euro per ha cultuurgrond gemiddeld per gemeente.

5.3 Kostenberekening Scenario 2: Maatregelenpakket rond Natura 2000 gebieden

Uitgangspunt voor dit scenario is dat bedrijven tot op een afstand van 3 km van een Natura 2000 gebied voor een vergoeding in aanmerking komen als ze maximaal 1,5 melkkoe per hectare hebben en aanvullende emissiebeperkende maatregelen nemen. In deze zones rond de Natura 2000 gebieden is ongeveer de helft van de bedrijven in Oost-Nederland gelokaliseerd en bijna 220.000 ha cultuurgrond. Deze ongeveer 12.000 bedrijven zijn vooral melkvee- en overige graasdierbedrijven. Echter, slechts een beperkt deel van de bedrijven in deze zones heeft een veedichtheid die hoger is dan 1,5 melkkoe per ha. Met de gegevens van die bedrijven is gerekend. In Oost-Nederland ligt 12% van de bedrijven binnen 3 km van een Natura 2000-gebied en is intensiever dan 1,5 melkkoe per ha. De kostenberekening staat weergegeven in kader 5.2.

Kader 5.2 Kosten extensivering

Voor het berekenen van de kosten per bedrijf zouden als 'opties' kunnen worden genomen:

1. het verkleinen van de melkveestapel, en dus van de opbrengsten van melk, omzet en aanwas;
2. het verwerven van extra grond om de melkveestapel en de opbrengsten op huidig niveau te handhaven;
3. het verplaatsen van een aantal bedrijven uit de zone rond de Natura 2000-gebieden.

De kosten van de derde optie zijn niet geanalyseerd. Het zou een verdergaande studie van de mogelijkheden per bedrijf vergen. De tweede optie is niet direct doorgerekend, er van uitgaande dat de bedrijven niet gemakkelijk grond in eigendom of pacht kunnen verwerven. Als de extra grond bovendien op een (vrij) grote afstand van het bedrijf wordt verworven, dan wordt een lagere veedichtheid rond de natuurgebieden (en daarmee emissieverlaging), waarschijnlijk niet gerealiseerd. De veestapel zal dan immers vooral op de grond dicht bij het bedrijf worden gehouden. Wel komt de tweede optie van berekening indirect aan de orde bij de doorrekening van de extensiverings-eis met het *Dutch Regionalised Agricultural Model (DRAM)* (zie hoofdstuk 6).

Bij de eerste optie zijn twee varianten doorgerekend. Aan de hand van gegevens van de Landbouwtelling is nagegaan met hoeveel koeien de veestapel moet worden teruggebracht om tot een veedichtheid van 1,5 melkkoe per ha te komen. De eerste variant berekent de kosten van de maatregel aan de hand van het gemiddelde inkomen per melkkoe. De tweede variant (zie bijlage 2, tabel B2.4) berekent de kosten op basis van het (gemiddelde) saldo per koe. De verschillen tussen de beide varianten zijn groot, gegeven de uitgangspunten zoals weergegeven in tabel B2.4 (bijlage 2).

Uitgangspunten voor kosten extensivering (bedragen in euro).

Bedrijfsomvang melkveebedrijf	Inkomen per koe	Saldo per koe
Klein	770	2491
Midden	918	2611
Groot	933	2695

Bron: Informatienet

Het verlies aan saldo per koe (opbrengsten van melk, omzet en aanwas verminderd met variabele kosten zoals voer) houdt er rekening mee dat de vaste kosten van het bedrijf (grond, gebouwen, machines e.a.) gelijk blijven. Dat is het meest reëel voor de kortere termijn; er moet van worden uitgegaan dat de meeste van deze kosten de eerste jaren niet kunnen worden teruggebracht en ook op lagere termijn kan dat maar deels. De berekening aan de hand van de vermindering van inkomen per koe is dan ook te zien als een minimumvariant. Opbrengsten van verkoop of verhuur van het deel van het melkquotum dat niet meer wordt benut, worden niet meegenomen omdat de quotering vanaf 2015 wordt afgeschaft.

In bijlage 2, tabel B2.4 staat aangegeven wat de kosten bedragen om de intensieve bedrijven binnen de 3 km-zones rond Natura 2000-gebieden te extensiveren. De minimumberekening op basis van inkomen brengt een totaal aan kosten met zich mee van 31.058.400 euro. Deze bedrijven hebben een totale oppervlakte van 68.972 ha. De kosten per ha zijn gemiddeld 450 euro.

De kosten per ha van extensivering zijn gemiddeld 450 euro. Alle melkvee- en graasdierbedrijven binnen een straal van 3 km die < 1.5 melkkoe per ha hebben, komen in aanmerking voor deze toeslag. Daarnaast zal een deel van de intensieve bedrijven kiezen voor extensivering en vervolgens ook voor deze vergoeding in aanmerking komen. We nemen aan dat 20% van de intensieve bedrijven daadwerkelijk gaan extensiveren:

- 110.900 ha gras- en maïsland met extensieve bedrijfsvoering (<1,5 melkkoe) x 450 euro = 49,9 miljoen euro;
- 20% van 68.972 ha x 450 euro = 6,2 miljoen euro.

De totale kosten bedragen daarmee 56,1 miljoen euro.

5.4 Kostenberekening Scenario 3: Water

Scenario 3 bevat een passief deel (handicap als gevolg van hoge grondwaterstand in veenweidegebieden en natte natuurgebieden) en een actief deel (randenbeheer en hermeandering rondom waterlopen). Het totaal oppervlak veenweidegebied in Overijssel is ruim 26.000 ha, waarvan 21.617 ha grasland. Daarnaast bevat dit scenario randenbeheer langs 204 km HEN-wateren in Gelderland en 200 km vergelijkbare wateren in Overijssel. In kader 5.3. staat de kostenberekening voor akker-randen langs wateren. De totale kosten bedragen ruim 0,7 miljoen euro. Kader 5.4. beschrijft de kosten van hoge grondwaterstand in veenweidegebieden en in andere natte gebieden.

Kader 5.3 Kosten akkerranden (Actief)

Bekend is dat de totale lengte van de HEN-wateren in Gelderland 204 km bedraagt. Als hier een akkerrand van 10 meter langs wordt gelegd, betekent dit een totale randenoppervlak van 408 ha. Tachtig procent van de percelen grenzend aan deze wateren is weiland. Uitgaande van een opbrengstderving van (6000 kVEM a 15 cent =) 900 euro per ha, is de totale opbrengstderving 367.200 euro.

Overijssel kent 581 km water. De kosten hiervan bedragen 1162 ha maal 900 euro = 1.045.800 euro. De totale kosten voor beide provincies zijn 1,4 miljoen euro.

Kader 5.4 Kosten hoge grondwaterstand op melkveebedrijven (Handicap)

In dit scenario worden melkveebedrijven verplicht mee te doen aan verhoging van het grondwaterpeil. De peilverhoging betreft een verhoging van de grondwaterstand van GT (Grondwater Trap) IV naar GT II op 30% van het bedrijfsareaal. De kosten hiervan zijn bepaald met het bedrijfsmodel FIONA (Groeneveld en Schrijver, 2006). Extra kosten per type bedrijf per gebied zijn niet beschikbaar. Vandaar dat we veronderstellen dat de extra kosten wel verschillen per type melkveebedrijf, maar niet per gebied.

Tabel B2.6 (bijlage 2) laat zien dat de extra kosten per melkkoe op de intensieve bedrijven (melkveebedrijf 3, 4, 7 en 8) hoger zijn dan op de extensieve bedrijven. De kosten bedragen gemiddeld 56 euro per ha.

De kosten van een hoge grondwaterstand in veenweidegebieden bedragen gemiddeld 56 euro per ha. Het veenweidegebied in Overijssel beslaat 23.000 ha. Daarnaast ligt er in Gelderland 9.246 ha cultuurgrond in zogeheten natte landnatuur. Totale kosten zijn 1,8 miljoen euro (1,3 miljoen voor het Overijssels veenweidegebied en 0,5 miljoen voor de Gelderse natte landnatuur).

5.5 Kostenberekening scenario's 4 en 5: Flat rate en egalisatie

Bij de toepassing van flat rate² wordt het toeslagbedrag 415 euro per hectare in Nederland als wordt uitgegaan van het totaalbedrag dat momenteel wordt uitgeoefend als toeslagrechten. Bij egalisatie ontstaat er een bedrag van 548 euro per ha. In deze paragraaf gaan we na wat de directe financiële effecten zijn van deze scenario's ten opzichte van het huidige stelsel van bedrijfstoelagen op historische basis. De gevolgen van de beide scenario's worden eerst beschreven voor de landbouw als geheel in de beide provincies. Vervolgens staat meer gedetailleerde informatie op het niveau van de gemeenten en de Nationale Landschappen en per bedrijfstype in kaders weergegeven.

Door de structuur van de land- en tuinbouw in de regio Oost zijn de bedrijfstoelagen er gemiddeld per ha en ook per toeslagrecht hoger dan in geheel Nederland. Belangrijke 'contribuanten' aan de toelagen in de provincies Gelderland en Overijssel zijn de oorspronkelijke premies voor melk en snijmaïs en de slachtpremies voor vleeskalveren. Het (huidige) gemiddelde toeslagbedrag per ha in de beide provincies is ongeveer 100 euro hoger dan het bedrag dat nu gemiddeld in Nederland geldt op basis van het 'historische stelsel'. Per toeslagrecht is het bedrag in Gelderland bijna 80 euro hoger en in Overijssel 50 euro hoger dan gemiddeld in Nederland. Een *flat rate* of *egalitatie* zijn vanuit financieel oogpunt dan ook niet aantrekkelijk voor de landbouw als geheel in de regio Oost, maar voor bepaalde bedrijfstypen en voor sommige individuele bedrijven wel.

Door flat rate wordt het toeslagbedrag in de beide provincies ongeveer 18% lager, d.w.z. 40 miljoen euro. Bij een flat rate levert twintig procent van de bedrijven in Overijssel en 16% van de bedrijven in Gelderland meer dan 5.000 euro in. In Overijssel heeft 7% en in Gelderland 8% van de bedrijven een voordeel van meer dan 5.000 euro. In totaal heeft in Overijssel 44% van alle land- en tuinbouwbedrijven een nadeel van flat rate. In Gelderland is dat 38%.

Door egalitatie wordt het toeslagbedrag in de beide provincies 12% lager in Gelderland en 8% in Overijssel. In totaal gaat het om circa 25 miljoen euro in de beide provincies samen. Dan heeft 14% van de Overijsselse bedrijven en 12% van de Gelderse bedrijven een nadeel van meer dan 5.000 euro. Tien procent van de bedrijven in beide provincies heeft een voordeel van minimaal 5.000 euro in de beide provincies. Van alle land- en tuinbouwbedrijven heeft in Overijssel 44% en in Gelderland 38% nadeel van egalitatie. Kijken we naar de oppervlaktes dan wordt het toeslagrecht bij egalitatie op respectievelijk 55% en 47% van de hectares in Overijssel en Gelderland lager.

Een meerderheid van de bedrijven heeft (bijna) geen voor- of nadeel van de wijziging, omdat (onder meer) tuinbouwbedrijven geen toelagen ontvangen (zij gaan die bij flat rate wel ontvangen) en omdat veel bedrijven een relatief laag bedrag

² Bij een flat rate wordt eenzelfde toeslag uitgeoefend aan iedere hectare landbouwgrond. Bij egalisering worden de toeslagrechten gelijk per hectare, maar worden alleen hectares worden meegerekend die nu al voor een toeslagrecht in aanmerking komen.

ontvangen (dit geldt voor de meeste bedrijven buiten de vleeskalverhouderij, de melkveehouderij en de akkerbouwers met zetmeelaardappelen).

Kader 5.5 Effecten per gemeente

Gemeenten met relatief veel intensievere melkveebedrijven ondervinden van zowel flat rate als egalisatie een nadeel. Deze gemeenten, in bijvoorbeeld de Achterhoek en in Twente, hebben veelal een toeslagbedrag van meer dan 600 euro per ha. Dat nadelige effect is nog groter voor de gemeenten op de Veluwe in Gelderland met nog hogere bedragen (> 800 euro per ha), omdat er naast de melkveebedrijven ook veel vleeskalverbedrijven zijn (zie bijlage 3 met kaarten met effecten per gemeente in de beide provincies).

Flat rate is vooral gunstig voor de gemeenten in het Gelderse rivierengebied (Betuwe e.a.). Met egalisatie neemt het aantal gemeenten dat een voordeel heeft toe. Egalisatie is onder meer gunstig voor gemeenten in Noordwest Overijssel.

Kader 5.6 Effecten in de Nationale Landschappen

In Gelderland zijn zeven gebieden als Nationale Landschap aangewezen; in Overijssel twee. De bedrijven in de Nationale Landschappen in Gelderland ontvangen samen bijna 50 miljoen aan toeslagen (bijna 40% van het totaal). In Overijssel is dat met ruim 20 miljoen circa 20% van het totaal aan toeslagen in deze provincie.

Egalisatie levert in de meeste Nationale Landschappen een voordeel op. Het voordeel is het grootst (circa 20% toename van het toeslagbedrag) in het Rivierengebied en de Gelderse Poort. Echter voor Noordoost Twente en de Veluwe heeft egalisatie een daling van het toeslagrecht met bijna 20% tot gevolg. Ook Winterswijk levert in bij egalisatie. In Noordoost Twente ondervindt 20% van de bedrijven een nadeel van meer dan 5.000 euro. In de andere Nationale Landschappen is dit percentage bedrijven kleiner. In de Nationale Landschappen de Gelderse Poort, de Hollandse Waterlinie en het Rivierengebied heeft minimaal 20 procent van de bedrijven een voordeel van meer dan 5.000 euro bij egalisatie.

Flat rate is slechts voor twee Nationale Landschappen voordelig, namelijk voor het Rivierengebied en de Gelderse Poort. De voordelen zijn veel geringer dan bij egalisatie. Het nadeel van flat rate in de andere Nationale Landschappen loopt op tot circa 30% daling van het toeslagbedrag in de Veluwe en Noordoost Twente. In de Nationale Landschappen IJsseldelta, Noordoost Twente, Graafschap en Winterswijk heeft ongeveer een kwart van de bedrijven een nadeel van meer dan 5.000 euro door de toepassing van flat rate.

Kader 5.7 Effecten voor de verschillende sectoren

Melkveehouderij

Een overgang van het huidige stelsel naar een flat rate stelsel is voor de melkveebedrijven onvoordelig; de bedrijven gezamenlijk verliezen in de beide provincies meer dan 20% van het toeslagenbedrag. Flat rate is in de beide provincies nadelig voor ongeveer 80% van de melkveebedrijven. Ongeveer 45% van de bedrijven heeft een nadeel van meer dan 5.000 euro, terwijl de groep met een voordeel van meer dan 5.000 euro beperkt is tot ca. 5%.

Bij een egalisatie van de toeslagrechten is het verlies minder groot; 13-14% in beide provincies. Per melkveebedrijf is het effect sterk verschillend en vooral afhankelijk van de veedichtheid. Egalisatie levert in de beide provincies voor ongeveer tweederde van de melkveebedrijven een nadeel op. Dertig procent heeft een nadeel van meer dan 5.000 euro. Zeven tot 8% heeft echter een voordeel van meer dan 5.000 euro.

Vleeskalverhouderij

Gezien de gemiddeld (zeer) hoge toeslagbedragen per ha is zowel een overgang op flat rate als een egalisatie erg nadelig voor de vleeskalverhouderij. Bij egalisatie blijft voor de vleeskalverhouderij in Gelderland nog slechts 13% van het huidige toeslagenbedrag naar deze bedrijven gaan, in Overijssel is dit 21%. Bij flat rate is het nog minder: 8 en 16% van het huidige toeslagenbedrag. Zowel bij egalisatie als bij flat rate is het nadeel voor circa 85% van de bedrijven meer dan 5.000 euro.

Akkerbouw

Gemiddeld levert de overstap naar flat rate of egalisatie van toeslagrechten voor de akkerbouwbedrijven in Gelderland en Overijssel (net als in geheel Nederland) een voordeel op. Echter voor de akkerbouwbedrijven met een Veenkoloniaal bouwplan (zetmeelaardappelbedrijven), die vooral in het aan Drenthe grenzend deel van Overijssel voorkomen, is de overgang naar flat rate nadelig. Bij een egalisatie van toeslagrechten is dat minder het geval.

Egalisatie levert vooral voor de zetmeelaardappelbedrijven in Overijssel een verlies aan toeslagen op (33%); voor 43% van deze bedrijven is het nadeel zelfs meer dan 5.000 euro. Bij flat rate is het verlies aan toeslagen voor deze groep bedrijven weliswaar geringer (14%), maar loopt het aandeel bedrijven met een nadeel van meer dan 5.000 euro wel op naar 48%.

Voor de andere akkerbouwbedrijven levert toepassing van egalisatie een verhoging van de toeslagbedragen op van 30 in Gelderland en 60% in Overijssel. Veruit de meerderheid van deze akkerbouwbedrijven heeft ook een voordeel van egalisatie. Slechts een klein deel heeft echter meer dan 5.000 euro voordeel (13% in Overijssel, 10% in Gelderland), omdat veel van deze akkerbouwbedrijven klein zijn.

Door flat rate gaan de toeslagbedragen voor deze akkerbouwbedrijven in Gelderland en Overijssel met resp. ruim 20 en 35% omhoog. Ook van flat rate heeft een duidelijke meerderheid van de bedrijven een voordeel, echter slechts 8% meer dan 5.000 euro.

Overige graasdierbedrijven

De overige graasdierbedrijven hebben veelal relatief lage toeslagen per hectare. Als gevolg hiervan gaan door flat rate de toeslagbedragen voor deze bedrijven in de beide provincies met 30% omhoog. Voor 75-80% van deze bedrijven stijgt het toeslagbedrag. Voor 10-12% van de bedrijven is de toename meer dan 5.000 euro.

Door egalisatie is de toename van de toeslagbedragen van de overige graasdierbedrijven in beide provincies nog sterker, namelijk 50%. Bij egalisatie stijgt voor ongeveer 80% het toeslagbedrag; voor ongeveer 20% van de bedrijven is de stijging meer dan 5.000 euro. Bij de beide scenario's heeft 5% van de overige graasdierbedrijven een nadeel van meer dan 5.000 euro.

Intensieve veehouderij

De intensieve veehouderijbedrijven (varkens, pluimvee) hebben veelal op een beperkte oppervlakte grond een vrij laag bedrag aan toeslagen. Een deel van de intensieve veehouderijbedrijven heeft zelfs geen toeslagen. Gezien die situatie zal het overgaan naar flat rate of een egalisatie van toeslagrechten voordelen opleveren voor de meeste bedrijven in de intensieve veehouderij. Door de geringe oppervlakte van de bedrijven is het voordeel in de regel vrij klein.

5.6 Conclusies

In dit hoofdstuk hebben we gekeken wat de kosten per ha zijn en de totale kosten van de handicaps, de actieve diensten of de vergoeding op basis van flat rate of egalisatie. Dit zetten we naast de huidige budgetten die momenteel beschikbaar zijn in beide provincies voor de verschillende doelen. Hier komt het volgende uit naar voren:

Scenario 1: handhaven kleinschaligheid

Het handhaven van kleinschaligheid in het mixlandschap van Overijssel en in de waardevolle gebieden in Gelderland kost circa 32 miljoen euro als gevolg van productiederving en extra arbeid door suboptimale werkomstandigheden. Dit is 67 euro per ha, gerekend over alle percelen in de provincies. Daarnaast is 8 miljoen euro noodzakelijk voor (minimaal) onderhoud aan houtwallen etc. Dat is 17 euro per ha.

In totaal is momenteel circa 15 miljoen euro provinciaal geld beschikbaar in Gelderland en Overijssel voor onderhoud van landschapselementen. Dit is niet gekoppeld aan de waardevolle landschappen.

Scenario 2: Maatregelenpakket rond Natura 2000-gebieden

Uitgangspunt van dit scenario is dat bedrijven in een straal van 3 km rondom een Natura-2000 gebied in aanmerking komen voor een vergoeding als het aantal melkkoeien per ha maximaal 1,5 bedraagt en als aanvullende emissiebeperkende maatregelen worden genomen. Uit berekeningen komt naar voren dat de kosten (op basis van verlies van inkomen) 450 euro per hectare bedragen. Op ruim 68.000 hectare is het aantal melkkoeien meer dan 1,5. Als deze bedrijven gaan extensiveren, komen ze voor een hectaretoeslag in aanmerking. De overige hectares grasland en maïsland komen sowieso voor toeslag in aanmerking. Er vanuit gaande dat 20% van de intensieve bedrijven daadwerkelijk gaat extensiveren, en dat alle overige (extensieve) hectares ook een toeslag krijgen, is een totaal van 56,1 miljoen euro nodig.

Binnen de provincie Overijssel is momenteel 8 miljoen euro beschikbaar voor de komende 3 jaren voor extensivering rondom Natura 2000.

Scenario 3: water

De kosten van verhoging van de grondwaterstand bedragen gemiddeld 56 euro per ha. In Overijssel ligt 23.000 ha veenweide. De totale kosten ('handicap') daarvan bedragen 1,3 miljoen euro. In Gelderland ligt 9.246 ha cultuurgrond in natte land-natuur. De kosten daarvoor zijn 0,5 miljoen.

Daarnaast is 1,4 miljoen euro nodig voor bufferstroken langs ecologisch waardevolle wateren. Vanuit de provincies zijn momenteel geen gelden beschikbaar om deze kosten te financieren.

Scenario's 4 en 5: flat rate en egalisatie

Flat rate en egalisatie zijn een vereenvoudiging ten opzichte van het huidige stelsel. Met flat rate worden de verschillen in toeslagbedragen per hectare weg genomen. Door egalisatie worden verschillen in bedragen per toeslagrecht geëlimineerd. Door egalisatie wordt echter niet, zoals bij flat rate, weggenomen dat er hectares zijn met, respectievelijk zonder toeslagen. Beide scenario's leiden tot een aanzienlijke herverdeling van de toeslaggelden. In die zin hebben de scenario's ook gevolgen voor de inkomenspositie van individuele bedrijven en voor sectoren en gebieden.

Voor Overijssel en Gelderland zijn de beide scenario's nadelig; de daling van de toeslagbedragen is in totaal ongeveer 40 miljoen euro bij flat rate en 25 miljoen euro bij egalisatie. Per gemeente is het beeld verschillend. Grote verliezers zijn de gemeenten met veel vleeskalverbedrijven en (intensieve) melkveebedrijven. Deze gemeenten zijn vooral te vinden op de Veluwe, in Twente en de Achterhoek. Voordeel van de scenario's zijn vooral gemeenten in de Betuwe.

Voor de Nationale Landschappen in beide provincies zijn de effecten van de scenario's uiteenlopend. Egalisatie levert nog wel voor de meeste Nationale Landschappen een voordeel op, maar niet voor Noordoost Twente, de Veluwe en Winterswijk. Flat rate is alleen een voordeel voor de Nationale Landschappen Rivierengebied en Gelderse Poort.

Flat rate en egalisatie levert vooral nadelen op voor vleeskalverbedrijven en de meeste melkveebedrijven en akkerbouwbedrijven met zetmeelaardappelen. Voor veel van deze bedrijven zijn de nadelen meer dan 5.000 euro. Bedrijven met een ander type hebben in de regel een voordeel. Bij flat rate geldt dat ook voor tuinbouwbedrijven.

6 Sectorale en regionale effecten

6.1 Inleiding

De kosten op bedrijfsniveau, zoals berekend in hoofdstuk 5, gaan uit van de huidige structuur van de bedrijven. De huidige omvang van de bedrijfstoelagen in Oost-Nederland bedraagt 244 miljoen euro. Het totale inkomen van de bedrijven die voor toeslag in aanmerking komen bedraagt circa 625 miljoen euro. De toeslagen vormen gemiddeld dus bijna 40% van het bedrijfsinkomen in de landbouw in Oost-Nederland. Als deze bedrijfstoelagen structureel lager worden, heeft dit grote gevolgen voor het inkomen.

Deze financiële effecten zijn zodanig dat verwacht mag worden dat bedrijven maatregelen gaan nemen om deze te beperken. Elk bedrijf kan weer anders reageren. In dit hoofdstuk beschrijven we de effecten op productie en grondgebruik per sector en per provincie. Daarvoor is gebruik gemaakt van het Dutch Regionalised Agricultural Model (DRAM).

Om inzicht te krijgen in deze effecten, maakt DRAM gebruik van een referentiescenario. In deze studie geeft de referentie aan hoe in 2014 de landbouwproductie en de landbouwprijzen in Overijssel en Gelderland eruit zien, zonder wijzigingen in het beleid, dat wil dus zeggen met behoud van toeslagrechten. De alternatieve scenario's geven aan hoe de regionale productie eruit ziet in 2014, gegeven de beleidsverandering. De landbouwproductie en de landbouwstructuur in Overijssel en Gelderland in 2014 kan er dus anders uitzien, afhankelijk van het gevoerde beleid in de jaren daarvoor. De referentie is gebaseerd op uitgangspunten die ook zijn gebruikt in Smit et al. (2009). De referentie is dus de situatie in de landbouwsector, prijzen en hoeveelheden, in Overijssel en Gelderland in 2014.

In dit hoofdstuk beschrijven we de effecten van de verschillende scenario's:

1. Handhaven van kleinschaligheid;
2. Extensivering rond Natura 2000 gebieden;
5. Egalisering van toeslagrechten.

In het voorgaande hoofdstuk zijn de directe kosten van de maatregelen berekend. In dit hoofdstuk berekenen we de kosten van de maatregelen na een bedrijfseconomische optimalisatie van de nieuwe situatie. Het gaat om de kosten op het niveau van de bedrijven en de landbouwgebieden in beide provincies. Vervolgens geven we een overzicht van de totale inkomenseffecten.

6.2 Scenario 1: Handhaven van kleinschaligheid

Het effect van kleinschaligheid op de productie en de bedrijfsstructuur in een provincie hangt sterk af van de extra opbrengst van optimalisatie van de perceelsgrootte per type bedrijf. We veronderstellen dat in de referentie alle melkvee- en akkerbouwbedrijven streven naar optimalisatie van de perceelsgrootte, om het inkomen te maximaliseren. In het model is verondersteld dat de overige bedrijfstypes niet aan optimalisatie van de perceelsgrootte werken. In de referentie krijgen deze bedrijven dus ook geen extra inkomsten daaruit. In vergelijking met de referentie leidt in stand houden van kleinschaligheid dus vooral tot een lager inkomen op de melkveebedrijven en de akkerbouwbedrijven. Het totaal aantal melkkoeien

op kleine, extensieve melkveebedrijven neemt hierdoor af. Dit blijkt uit de cijfers in tabel 6.1, waarbij de effecten zijn weergegeven voor verschillende typen melkveebedrijven. Deze bedrijfstypen verschillen qua productie per koe, aantal melkkoeien per ha en het aantal melkkoeien per bedrijf (zie de kolommen 2, 3 en 4 in de tabel). In vergelijking met de referentie neemt het totaal aantal melkkoeien in Overijssel en Gelderland af met ongeveer 1%.

Tabel 6.2 laat de effecten op het grondgebruik zien. We zien een lichte verschuiving van grasland op melkveebedrijven naar grasland op overige bedrijven. Dit heeft te maken met de veronderstelling dat in de referentie alleen de gespecialiseerde melkvee- en akkerbouwbedrijven streven naar optimalisatie van hun percelen. Het kostenvoordeel dat men in de referentie weet te behalen, leidt ook tot extra bedrijfsontwikkeling en extra grond in gebruik door de gespecialiseerde bedrijven, ten koste van de overige bedrijven. Omgekeerd, leidt het in stand houden van kleinschaligheid in vergelijking tot de referentie, tot extra kosten, minder bedrijfsontwikkeling op de gespecialiseerde bedrijven en meer grond in gebruik door de overige bedrijven. In vergelijking tot de referentie is ook het areaal akkerbouw iets groter. Dit betreft vooral akkerbouw op de type overige bedrijven, dus niet de gespecialiseerde akkerbouwbedrijven. Het in stand houden van kleinschaligheid leidt dus tot een lagere productie op de meer gespecialiseerde melkvee- en akkerbouwbedrijven en een hogere productie op de overige bedrijven, met name overige graasdierbedrijven.

Tabel 6.1 Omschrijving type melkveebedrijven en aantal melkkoeien per type melkveebedrijf in Gelderland en Overijssel in 2013 in de referentie en in de verschillende scenario's.

Type Bedrijf	Productie* (kg/koe)	Mk/ha* (aantal)	Mk/bedrijf* (aantal)	Gelderland		Overijssel	
				Referentie (*1000 mk)	Instandhouding kleinschalige productie Index, Ref = 100	Referentie (*1000 mk)	Instandhouding kleinschalige productie Index, Ref = 100
Melkvee 1	<7450	<1.6	<60	10	97	9	97
Melkvee 2			>60	44	99	42	100
Melkvee 3	<7450	>1.6	<60	6	99	6	99
Melkvee 4			>60	43	100	40	100
Melkvee 5	>7450	<1.6	<60	27	98	38	99
Melkvee 6			>60	36	100	34	100
Melkvee 7	>7450	>1.6	<60	17	99	16	99
Melkvee 8			>60	40	100	38	100
Totaal				222	99	223	99

* Waargenomen situatie in basis 2006 (Bron: Berekeningen met DRAM).

Tabel 6.2 Grondgebruik in Gelderland en Overijssel in 2013 bij instandhouding van kleinschalige productie.

	Gelderland		Overijssel	
	Referentie (*1000 ha)	Instandhouding Kleinschalige productie Index, Ref = 100	Referentie (*1000 ha)	Instandhouding kleinschalige productie Index, Ref = 100
Grasland melkvee	108	99	109	99
Grasland overige be- drijfstypes	48	101	28	102
Totaal grasland	156	100	137	100
Snijmaïs	43	100	39	100
Akkerbouw	31	101	17	101
Totaal	230	100	194	100

Tabel 6.3 laat de inkomenseffecten zien van het in stand houden van kleinschaligheid in vergelijking tot de referentie. De veranderingen in het inkomen zijn volledig het effect van de eis om kleinschaligheid in stand te houden, dus van de beperking in het optimaliseren van de bedrijfsopzet. Hierbij zijn de toeslagen buiten beschouwing gelaten. Het inkomen op het gemiddelde akkerbouwbedrijf daalt met 8% in Gelderland en met 6% in Overijssel. Het inkomen op het gemiddelde melkveebedrijf daalt met bijna 10%, zowel in Gelderland als in Overijssel. Op extensieve melkveebedrijven is de inkomensdaling groter dan op intensieve melkveebedrijven. Dit wordt verklaard doordat extensieve bedrijven gemiddeld meer kleinere percelen hebben, waardoor de kosten van het in stand houden van kleinschaligheid per melkkoe hoger zijn dan op de intensieve bedrijven. Het inkomen uit veehouderij en akkerbouw daalt met 3% in Overijssel en met 4% in Gelderland.

Berekeningen met DRAM laten zien dat in stand houden van kleinschaligheid leidt tot een (beperkte) daling van de gemiddelde grondprijs in Overijssel en Gelderland, namelijk met 2 tot 3% in vergelijking tot de referentie.

Tabel 6.3 Inkomen a) per type bedrijf en sector in Gelderland en Overijssel in 2013 in de verschillende scenario's.

	Gelderland		Overijssel	
	Referentie (*mln euro)	Instandhouding kleinschalige productie Index, Ref = 100	Referentie (*mln euro)	Instandhouding kleinschalige productie Index, Ref = 100
Akkerbouwbedrijven b)	11	92	9	94
Waarvan uit zetmee- laardappelen	1	94	4	95
Melkveebedrijven	112	91	130	91
Waarvan extensief d)	61	90	76	91
Waarvan intensief d)	52	93	54	93
Overige bedrijven c)	187	100	122	100
Vleeskalverbedrijven	45	100	9	100
Totaal	355	97	270	96

- a) Opbrengst minus toegerekende en niet-toegerekende variabele kosten, afschrijvingen, betaalde arbeid en werk door derden;
b) Exclusief overige (niet-gespecialiseerde) akkerbouwbedrijven;
c) Intensieve veehouderij (excl. vleeskalveren), overige graasdierbedrijven en overige akkerbouwbedrijven;
d) Als extensief worden beschouwd bedrijven met <1.6 melkkoe per ha. Als intensief worden beschouwd bedrijven met >1.6 melkkoe per ha (Bron: berekeningen met DRAM).

Tabel 6.4. geeft het totaaleffect weer van het scenario 'handhaving kleinschaligheid' op het inkomen, inclusief toeslagen. Hierbij wordt het inkomen vergeleken met het gemiddelde in de periode 2004 tot 2007. Hierbij wordt er dus vanuit gegaan dat in de toekomst alleen deze toeslag wordt uitgekeerd. Het inkomen per melkveebedrijf daalt aanzienlijk wanneer de huidige toeslag (van 17.000 euro) vervalt en tegelijkertijd de bedrijfsopzet niet kan worden geoptimaliseerd door de eis van kleinschaligheid (met 5.000 euro). Met de compensatie voor kleinschaligheid van 2.500 gemiddeld per melkveebedrijf komt het inkomen op 38.500 euro.

Voor de vleeskalverbedrijven daalt het inkomen door het vervallen van de bedrijfstoeslagen nog in sterkere mate en gaat van 48.000 euro naar ruim 6.000 euro.

Voor de akkerbouwbedrijven met zetmeelaardappelen is de inkomensverandering vrijwel gelijk aan die van de vleeskalverbedrijven. Voor deze akkerbouwbedrijven is gerekend met een daling van de toeslag van 41.000 euro en daarboven door kleinschaligheid met 3.000 euro. De compensatie is hiervoor 4.600 euro. Voor de overige akkerbouwbedrijven is het effect van een en ander wat minder fors, maar per saldo daalt het inkomen dan nog met meer dan de helft.

Tabel 6.4. Inkomenseffecten van scenario toeslag kleinschaligheid.

		Bedrijfstoeslagen	Inkomen
Melkvee	Situatie 2004 – 2007	17.000	58.000
	Toeslag kleinschaligheid	2.500	38.500
Vleeskalverhouderij	Situatie 2004 – 2007	42.500	48.000
	Toeslag kleinschaligheid	700	6.200
Akkerbouw – zetmeel- Aardappelen	Situatie 2004 – 2007	41.000	45.000
	Toeslag kleinschaligheid	4.600	5.600
Akkerbouw – overig - Zand	Situatie 2004 – 2007	16.000	26.000
	Toeslag kleinschaligheid	3.200	11.200

Doordat het totale toeslagbedrag sterk terugloopt (van 244 miljoen voor beide provincies naar 32 miljoen) zien we in alle sectoren een sterke inkomstensterugval. Deze terugval is het sterkst in de vleeskalverhouderij en de akkerbouw met zetmeelaardappelen.

6.3 Scenario 2: Maatregelenpakket rond Natura 2000-gebieden

Scenario 2 heeft betrekking op de bedrijven in en rondom de Natura 2000 gebieden. In dit scenario is verondersteld dat de veedichtheid op melkveebedrijven in en om de Natura 2000 gebieden niet groter mag zijn dan 1,5 melkkoe per ha. Voor zowel Overijssel als Gelderland betreft het een relatief klein aantal bedrijven in het totaal aantal landbouwbedrijven in de betreffende provincie.

Natura 2000 gebieden worden niet apart onderscheiden in DRAM. Om toch een indruk te krijgen van de tendensen van dit scenario, is verondersteld dat heel Overijssel een Natura 2000 gebied is. Hetzelfde is gedaan voor Gelderland. De effecten van extensivering worden dus beschreven aan de hand van extensivering in Overijssel en Gelderland als geheel. We gaan in op de mogelijke effecten op de structuur van de bedrijven en de productie in de provincie, en op de effecten op de grondprijzen. De tendensen die gelden voor de provincie als geheel, zullen waarschijnlijk ook gelden voor de Natura 2000 gebieden afzonderlijk. Resultaten ten

aanzien van de ontwikkeling van het aantal melkkoeien en het aantal hectare per type melkveebedrijf zijn weergegeven in tabel 6.5.

De landbouwproductie in zo'n zone rondom een Natura-2000 gebied neemt sterk af. Het totaal aantal melkkoeien in de zones neemt af met 5% tot 6%. Omdat men eerst de minst rendabele melkkoeien af zal stoten, zullen de gemiddelde variabele kosten per melkkoe per type melkveebedrijf sterk afnemen. Hier is in de berekening op bedrijfsniveau (zie paragraaf 5.3) geen rekening mee gehouden. Deze daling van de gemiddelde variabele kosten is met name het geval op de bedrijven waar de kosten relatief hoog zijn en waar kostenbesparingen ook relatief gemakkelijk zijn te realiseren. Dit zijn met name de grote, intensieve melkveebedrijven. Om vervolgens de productie op peil te houden en de vaste productiefactoren zo goed mogelijk te benutten, zal de laatst genoemde groep proberen meer grond te verwerven. De grondprijs neemt toe en dat gaat ten koste van uitbreidingsmogelijkheden van de al extensieve melkveebedrijven in het gebied. Het aantal extensieve bedrijven kan zelfs afnemen. Tabel 6.4 laat ook zien dat op de hoogproductie, grote, intensieve bedrijven (melkveebedrijf nummer 8) het totaal areaal landbouwgrond toe kan nemen met meer dan 30%. Ook op de andere type intensieve melkveebedrijven kan het areaal grond toenemen. Dit gaat juist ten koste van de productie en de totale hoeveelheid grond op de groep bedrijven die behoren tot de extensieve melkveebedrijven (zie ontwikkeling totaal aantal hectare op types melkvee 1, melkvee 2, melkvee 5 en melkvee 6 in tabel 6.5).

Uitgaande van heel Gelderland of Overijssel als één Natura 2000 gebied, zal het aantal gemiddeld melkkoeien per hectare op de melkveebedrijven afnemen. De extra benodigde grond gaat met name ten koste van de beschikbare grond op de overige graasdierbedrijven en de meer extensieve akkerbouwbedrijven.

De grondprijs in een Natura 2000 gebied neemt sterk toe, naar schatting met ongeveer 15%. Door deze grondprijstijging, neemt ook in de rest van Nederland de grondprijs toe.

Tabel 6.5 Omschrijving type melkveebedrijven en verandering aantal melkkoeien en aantal hectare per type melkveebedrijf en het aantal melkkoeien per ha per type bedrijf in Gelderland en Overijssel in het scenario extensivering.

Type Bedrijf	Productie* (kg/koe)	Mk/ha* (aantal)	Mk/bedrijf* (aantal)	Gelderland			Overijssel		
				Aantal mk	Aantal ha	Mk/ha	Aantal mk	Aantal ha	Mk/ha
				Index, referentie =100			Index, referentie = 100		
Melkvee 1	<7450	<1.6	<60	94	94	100	93	93	100
Melkvee 2			>60	98	98	100	97	97	100
Melkvee 3	<7450	>1.6	<60	79	102	77	74	96	77
Melkvee 4			>60	94	119	79	93	117	79
Melkvee 5	>7450	<1.6	<60	98	98	100	97	97	100
Melkvee 6			>60	99	99	100	98	98	100
Melkvee 7	>7450	>1.6	<60	93	107	87	91	105	87
Melkvee 8			>60	93	132	70	91	130	70
Totaal				95	107	89	94	105	90

* Waargenomen situatie in basis 2006 (Bron: Berekeningen met DRAM).

Paragraaf 5.3 laat zien dat de structuuraanpassingen die nodig zijn op de intensieve bedrijven hoge kosten met zich meebrengen. Rekening houdend met verschillen in saldo en inkomen per koe, ook binnen een bedrijf en rekening houdend met aanpassingen van het aantal bedrijven en de bedrijfsstructuur, dus na aanpassingen, kunnen deze effecten niet zomaar geaggregeerd worden naar sector en gebiedsniveau. In vergelijking met de referentie, is het effect op het inkomen op gebiedsniveau mogelijk beperkt. Echter, in dit inkomensbegrip wordt geen rekening gehouden met de hogere grondprijs (+ 15%) en de extra kosten voor grond voor met name de intensieve melkveebedrijven. Daarnaast wordt ook geen rekening gehouden met allerlei transactiekosten om te komen tot structuuraanpassingen zoals weergegeven in tabel 6.5.

Tabel 6.6. geeft de inkomenseffecten voor de melkveehouderij weer. In dit scenario blijft de totale toeslag per melkveebedrijf gelijk; het wegvallen van de bestaande bedrijfstoeslag wordt gecompenseerd door de introductie van een compensatie voor de extensivering. Deze compensatie bedraagt 450 euro per ha en is gelijk aan het bedrag dat de melkveebedrijven in de bestaande situatie als toeslag per ha ontvangen. Doordat de omvang van de melkveestapel als gevolg van de extensivering echter 6% daalt, neemt het inkomen toch met 13.000 euro af. Andere sectoren staan hier niet weergegeven, omdat deze niet voor deze toeslag in aanmerking komen en ook geen effect ondervinden van de extensiveringsmaatregel voor melkvee.

Tabel 6.6 Inkomenseffecten van scenario toeslag extensivering.

		Bedrijfstoelagen	Inkomen
Melkvee	Situatie 2004 – 2007	17.000	58.000
	Toeslag extensivering	17.000	45.000

6.4 Scenario 5: Egalisatie van toeslagrechten

Egalisatie van toeslagrechten betekent dat de waarde van de toeslagrechten gelijk worden getrokken voor alle type bedrijven in Nederland. De effecten op het grondgebruik, onderverdeeld naar grasland, snijmaïs en akkerbouw, zijn minimaal. Het areaal akkerbouw zal iets afnemen. Dit heeft vooral te maken met de daling van het areaal zetmeelaardappelen in Overijssel. Als gevolg van het egaliseren van de toeslagrechten neemt het areaal zetmeelaardappelen in Overijssel met ongeveer 10% af. Verder blijft het grondgebruik grotendeels gelijk.

De egalisatie van de toeslagrechten leidt wel tot een sterke daling van het aantal vleeskalveren, zowel in Gelderland als in Overijssel. Effecten op de productie in de overige sectoren zijn minimaal.

Tabel 6.7. laat de veranderingen in het inkomen uit veehouderij en akkerbouw zien in Overijssel en in Gelderland bij egalisatie in vergelijking tot de referentie. Op het gemiddelde akkerbouwbedrijf in Gelderland neemt het inkomen in het egalisatiescenario toe in vergelijking tot de referentie. Op het gemiddelde akkerbouwbedrijf in Overijssel is dat niet het geval. Dit heeft vooral te maken met het verschil in aandeel zetmeelaardappelen op het gemiddelde akkerbouwbedrijf in Overijssel en in Gelderland. In de referentie is het aandeel van zetmeelaardappelen in het totaal inkomen op het gemiddelde akkerbouwbedrijf in Overijssel nog aanzienlijk. Na egalisatie neemt dit aandeel sterk af.

Het inkomen op het gemiddelde melkveebedrijf in zowel Overijssel als Gelderland daalt met ongeveer 3% als gevolg van egalisatie. Het inkomen op de intensieve

bedrijven daalt met ruim 10% terwijl het inkomen op de extensieve bedrijven toeneemt met ongeveer 5%.

Op de overige bedrijven, met name overige graasdierbedrijven, neemt het inkomen toe. In de referentie is de waarde van een toeslagrecht op het gemiddelde bedrijf in de groep overige bedrijven, relatief laag. Na egalisatie neemt de waarde van een toeslagrecht toe en dat betekent dat het inkomen toeneemt. Voor de provincie als geheel neemt het inkomen uit veehouderij en akkerbouw in Gelderland meer af dan in Overijssel. Dit komt met name door het relatief hoge aandeel van het inkomen uit vleeskalveren in Gelderland. Door egalisatie van toeslagrechten neemt het inkomen op vleeskalverbedrijven sterk af.

Uitgangspunt van bovenstaande berekeningen is dat het huidige budget volledig zal worden ingezet voor deze egalisatie. De verwachting is echter dat het huidige budget in de toekomst verder zal worden afgeroomd. In tabel 6.8. staan aangegeven wat het totaaleffect op het inkomen van agrarische bedrijven is als het budget landelijk 15% minder wordt door afoming. Voor Oost-Nederland houdt dit in dat het beschikbare bedrag 29% lager wordt, omdat de huidige toeslagen in Oost-Nederland per ha hoger zijn dan in andere gebieden. Dit wordt dan 'geëgaliseerd'.

Tabel 6.7. Inkomen a) per type bedrijf en sector in Gelderland en Overijssel in 2013 bij egalisatie.

	Gelderland		Overijssel	
	Referentie (*mln euro)	Egalisatie Index, Ref = 100	Referentie (*mln euro)	Egalisatie Index, Ref = 100
Akkerbouwbedrijven b)	11	107	9	93
Waarvan uit				
zetmeelaardappelen	1	33	4	56
Melkveebedrijven	112	97	130	97
Waarvan extensief d)	61	106	76	104
Waarvan intensief d)	52	87	54	88
Overige bedrijven c)	187	107	122	103
Vleeskalverbedrijven	45	43	9	43
Totaal	355	96	270	98

- a) Opbrengst minus toegerekende en niet-toegerekende variabele kosten, afschrijvingen, betaalde arbeid en werk door derden.
- b) Exclusief overige (niet-gespecialiseerde akkerbouwbedrijven).
- c) Intensieve veehouderij (exclusief vleeskalveren), overige graasdierbedrijven en overige akkerbouwbedrijven.
- d) Als extensief worden beschouwd bedrijven met <1.6 melkkoe per ha. Als intensief worden beschouwd bedrijven met >1.6 melkkoe per ha (Bron: berekeningen met DRAM).

Tabel 6.8. Inkomenseffecten van scenario egalisatie en 15% afroming.

		Bedrijfstoelagen	Inkomen
Melkvee	Situatie 2004 – 2007	17.000	58.000
	Toeslag egalisatie	12.000 ^{a)}	53.000
Vleeskalverhouderij	Situatie 2004 – 2007	42.500	48.000
	Toeslag egalisatie	4.000 ^{b)}	9.500
Akkerbouw - zetmeel - aardappelen	Situatie 2004 – 2007	41.000	45.000
	Toeslag egalisatie	24.500 ^{c)}	28.500
Akkerbouw – overig - Op zandgrond	Situatie 2004 – 2007	16.000	26.000
	Toeslag egalisatie	19.200 ^{d)}	29.200

a) Door egalisatie daalt de toeslag voor melkveebedrijven met ca. 15%, daarnaast nog eens met 15% door afroming, totaal 29% ofwel 5.000 euro.

b) Door egalisatie daalt de toeslag voor vleeskalverbedrijven met ca. 85%, daarnaast 15% door afroming, zodat nog ca. 4.000 euro aan toeslag resteert.

c) Door egalisatie daalt de toeslag voor akkerbouw-zetmeelbedrijven met ca. 30%, daarnaast 15% door afroming, totaal ca. 40% ofwel 16.500 euro.

d) Door egalisatie stijgt de toeslag voor overige akkerbouwbedrijven met ca. 40%, rekening houdend met de afroming met 15%, blijft de toename totaal ca. 20% ofwel ruim 3.000 euro naar ruim 19.000 euro.

6.5 Conclusies

Scenario 1 (behoud kleinschaligheid) heeft tot gevolg dat het aantal melkkoeien in Oost-Nederland in 2014 iets lager zal zijn dan wanneer er geen beleidswijziging zou zijn. Als ter vervanging van het huidige beleid alleen een vergoeding voor kleinschaligheid zou worden gegeven, betekent dit een inkomensterugval ten opzichte van nu voor alle sectoren. Deze terugval is het sterkst in de vleeskalverhouderij en de akkerbouw met zetmeelaardappelen in het bouwplan.

Scenario 2 (extensivering rondom Natura-2000) heeft tot gevolg dat het aantal melkkoeien in de zones rondom Natura-2000 gebieden met circa 6% daalt. Het bedrijfsinkomen van de melkveehouderij zal hierdoor met circa 13.000 euro dalen. Dit ondanks het feit dat de toeslag per ha (450 euro) ongeveer gelijk is aan de huidige toeslagrechten in de melkveehouderij.

Het egalisatiescenario, inclusief 15% extra afroming, heeft een inkomensdaling voor de melkveehouderij, de vleeskalverhouderij en de akkerbouw met zetmeelaardappelen tot gevolg. Deze daling is het sterkst voor de vleeskalverhouderij. Op de overige akkerbouwbedrijven is een inkomensstijging te verwachten; de toeslagrechten per hectare nemen toe voor de groep.

7 Gevolgen voor milieu, natuur en landschap

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de gevolgen van de verschillende scenario's voor milieu, natuur en landschap. We vergelijken de scenario's hierbij met de huidige situatie en een situatie waarbij geen differentiatie plaatsvindt naar maatschappelijke waarden, maar waarbij wel een toeslag van vergelijkbare hoogte wordt uitgekeerd om inkomens op peil te houden, zonder onderscheid naar gebieden en bedrijven. We kiezen hiervoor om zo te kunnen beoordelen wat het effect is van het beleid dat GLB-gelden moeten worden ingezet voor het realiseren van *maatschappelijke waarden*. Daarnaast is het relevant wat de effecten zijn als een vergelijking wordt gemaakt met:

- De situatie dat geen of slechts een minimale bedrijfstoeslag wordt uitgekeerd. Daarvan kan gesteld worden dat alle scenario's positief scoren t.o.v. die situatie, omdat dan de inkomenspositie van de landbouw sterk verslechtert. Bedrijven moeten zich dus volledig op de wereldmarkt richten. Er is geen enkele stimulans om maatschappelijk gewenste doelen te bereiken.
- De situatie dat verdeling van geld plaatsvindt op basis van flat rate of egalisatie. Bij de berekening van de toeslagen per ha bij flat rate en egalisatie wordt uitgegaan van het huidige landelijke totaalbedrag. Dit wordt verdeeld over de hectares. Dit totaalbedrag is hoger dan de bedragen die per scenario zijn berekend om die specifieke maatschappelijke waarde op peil te houden. Dit vormt echter geen eerlijke vergelijking, omdat het uitgangspunt is dat de verschillende scenario's slechts een deel vormen van een uiteindelijk GLB-pakket; een combinatie van de verschillende scenario's, met daarnaast mogelijk nog een basispremie (zie hiervoor hoofdstuk 8).

7.2 Effecten van Scenario 1: Handhaven van kleinschaligheid

Binnen dit scenario gaat het om het behoud van het waardevolle landschap. Het doel is daarmee dat natuur en landschap gespaard blijven, c.q. dat er in feite geen negatieve effecten zijn op natuur en landschap t.o.v. de huidige situatie. Er worden binnen dit scenario maar beperkt wijzigingen in de bedrijfsvoering doorgevoerd; het gaat om een vergoeding voor een beperking in de bedrijfsvoering en een kleine basisvergoeding voor het onderhoud van de landschapselementen. Effecten zullen daardoor vooral optreden als gevolg van wijzigingen in het economisch bedrijfsresultaat. De vraag is daarbij hoe de toekomstige ontwikkeling in deze gebieden zou zijn als geen vergoeding voor kleinschaligheid zou worden gegeven. De agrariërs zullen deze achteruitgang in economisch bedrijfsresultaat op moeten vangen. We gaan er daarbij vanuit dat voor een klein deel van de agrariërs verbreding (bijvoorbeeld een zorgboerderij) of een overstap naar biologische bedrijfsvoering haalbaar en gewenst is, maar voor de meerderheid van de agrariërs zal de voorkeur uitgaan naar gangbare agrarische productie. Als deze agrarische productie de hoofdtek blijft, lijkt schaalvergroting noodzakelijk om toch voldoende bedrijfsinkomen te

genereren, en/of er wordt naar kostenminimalisatie gestreefd. Onderhoud van landschapselementen is op veel plaatsen nu al onvoldoende en zal nog verder onder druk komen te staan. Houtwallen, singels, bosjes en heggen zijn beschermd, en mogen dus niet worden verwijderd, maar de onderhoudstoestand, en daarmee de natuurwaarde, zal verder verslechteren. Dit scenario draagt er aan bij dat landschapselementen blijven bestaan, maar de kans blijft groot dat de natuurwaarde terugloopt, doordat er weinig onderhoud wordt gepleegd.

Onderhoud van landschapselementen zoals houtwallen maakt dat er binnen de houtwal verschillende vegetatielagen blijven bestaan. Ieder laag (hoge bomen, lage bomen, struweel, hoge en lage kruiden) kent zijn eigen levensvormen, zowel qua flora als qua fauna. Een element met meer variatie aan structuur kan beter dienst doen als verbindingszone en broed- en foerageerbiotoop voor zangvogels, vleermuizen, marterachtigen en vlinders. Als een houtwal niet wordt onderhouden ontstaat een eenzijdige vegetatie; hoge bomen zonder ondergroei. Onderhoud draagt dus bij aan meer biodiversiteit, zowel bij planten als dieren.

Op het proefbedrijf voor melkveehouderij en milieu De Marke in de Achterhoek wordt de ontwikkeling van flora en fauna gevolgd. Ook hieruit blijken positieve effecten van onderhoud van landschapselementen op flora en fauna:

- Begroeiing op en rond het erf leidt tot een toename van het aantal vogelsoorten;
- Aanleg en beheer van kruidenrijke randen leidt tot een toename van enkele vlindersoorten (Van Well et al., 2003).

De milieueffecten (ammoniak, nitraat, fosfaat) zijn vrij beperkt. Een houtwal of andere lijnvormige begroeiing biedt mogelijkheden voor aanwezigheid van natuurlijke vijanden van plagen in het gewas. In specifieke situaties kan dit een besparing van gewasbeschermingsmiddelen opleveren. Daarnaast kan begroeiing op en rond het erf een deel van de ammoniak 'afvangen', waardoor de ammoniakdepositie op andere plaatsen afneemt.

Er zijn verschillende getallen in omloop voor de kosten van onderhoud van landschapselementen. We hebben ons in deze studie gebaseerd op gegevens van Rienks et al. (2008). Dit vormt een kleine basisvergoeding voor het onderhoud. In het Deltaplan voor het landschap (2006) wordt gesteld dat de totale kosten voor landschapsbeheer inclusief recreatieve ontsluiting 300 euro per hectare per jaar bedragen. Dan kan daadwerkelijk een impuls worden aan de kwaliteit van het cultuurlandschap. Als we hier vanuit zouden gaan, komen de totale kosten voor het onderhoud van landschapselementen in het kleinschalige landschap van Gelderland en Overijssel op 59 miljoen euro per jaar.

Kanttekeningen bij dit scenario:

- Dit scenario geeft een kleine vergoeding voor onderhoud. Dit kan echter alleen op vrijwillige basis. Het biedt daardoor weinig garantie voor behoud of versterking van natuur- en landschapswaarde. Zoals hierboven is aangegeven, lijkt het wel aannemelijk dat door een vergoedingenstelsel het onderhoud / beheer van lijnvormige elementen meer aandacht zal krijgen dan zonder een vergoedingenstelsel.
- Een punt van aandacht binnen dit scenario is de onderbouwing dat agrariërs recht hebben op een vergoeding voor deze kleinschaligheid. De instandhouding van houtige elementen en sloten wordt momenteel al gereguleerd op basis van RO-beleid. Daarmee is deze kleinschaligheid op veel plaatsen een wettelijke plicht, waardoor vergoedingen moeilijk verdedigbaar worden richting Brussel.

Onderstaande tabel geeft een samenvatting van de gevolgen van scenario 1.

Tabel 7.1 Samenvattende tabel scenario 1.

Omschrijving	
Scenario Maatregel Gebied	Behoud van het landschap met haar kernkwaliteiten Behoud kleinschaligheid en onderhoud landschapselementen Overijssel: Mixlandschap (92.000 ha) Gelderland: waardevol landschap met kleinschaligheid als kernkwaliteit (105.000 ha). NB om berekeningen uit te kunnen voeren is uitgegaan van alle percelen < 3 ha in de provincies
Economische effecten Kosten per ha Kosten totaal Overijssel en Gelderland	102 euro/ha (bij perceelsopp. 3 ha) tot 218 euro/ha (bij perceelsopp. 1,5 ha) productiederving als gevolg van kleinschaligheid. Daarnaast 23 - 58 euro extra / ha voor onderhoud. Gemiddeld over alle percelen in beide provincies: 67 euro/ha productiederving en 17 euro/ha onderhoudskosten. 32 miljoen euro handicap (passief) 8 miljoen euro onderhoud landschapselementen (actief)
Duurzaamheid Ammoniak Nitraat Fosfaat Bestrijdingsmiddelen Natuur Landschap Water Klimaat	Beperkt: afvangen van ammoniak d.m.v. beplanting op en rond het eigen erf Geen effect Geen effect Mogelijk gunstig effect door aanwezigheid natuurlijke vijanden Licht positief: Onderhoud van landschapselementen draagt bij aan grotere biodiversiteit van planten en dieren. Garantie dat dit onderhoud daadwerkelijk plaatsheeft, is echter moeilijk te geven. Neutraal tot positief; elementen blijven aanwezig maar de impuls om actief natuurgericht onderhoud te plegen is beperkt. Geen effect Geen effect

7.3 Effecten van scenario 2: Maatregelenpakket rond Natura 2000-gebieden

Doel van de extensivering van de melkveehouderij en aanvullende emissiebeperkende maatregelen rondom Natura 2000-gebieden is vermindering van de ammoniakemissie en daarmee de ammoniakdepositie op Natura 2000-gebieden. Daarnaast past een extensieve bedrijfsvoering goed in een gebied waar vernatting de productieomstandigheden verslechtert.

Het aantal melkkoeien in de 3 km-zone rond Natura 2000-gebieden in Overijssel zal afnemen met minimaal 6% (zie tabel 6.5; dit is de nieuwe, voor de landbouw geoptimaliseerde, situatie). Daarnaast laten Gies et al. (2008) zien dat door het plaatsen van luchtwassers de emissie 6% kan worden gereduceerd in de drie-kilometerzone rondom Natura-2000 gebieden in Overijssel. Veevoeraanpassingen in combinatie met scherpere mestaanwending heeft een emissiereductie van gemiddeld 38% tot gevolg. Het totaalpakket aan maatregelen resulteert daarmee in een emissiereductie van 45%. Als we er vanuit gaan dat 20% van de bedrijven in de 3 km-zone daadwerkelijk extensieveert en de aanvullende maatregelen neemt, betekent dit een emissiereductie van 9% binnen de 3 km-zone.

In Overijssel liggen in totaal 25 Natura-2000 gebieden met een totaal oppervlak van 12.554 ha en met een gemiddelde overschrijding van de kritische depositiewaarde van 1157 mol N/ha/jaar (en een gemiddelde N depositie van 1971 mol

N/ha/jaar). De bijdrage van bedrijven in de 3 km zone rondom de Natura 2000-gebieden in Overijssel bedraagt momenteel 341 mol N/ha/jaar (Gies et al., 2008). Een reductie van 9% reduceert deze bijdrage tot 310 mol; een afname van 31 mol N/ha. Daarmee wordt de gemiddelde overschrijding van de N-depositie 1126 mol N/ha/jaar; 3 procent lager dan zonder dit maatregelenpakket. Deze berekening staat samengevat in tabel 7.2.

Tabel 7.2 Berekening effect van extensivering rondom Natura-2000 gebied op de N-depositie op het natuurgebied gemiddeld rondom de Natura-2000 gebieden in Overijssel.

	Mol/ha/jr
N-depositie op Natura-2000	1971
Gem. Kritische depositiewaarde	814
Overschrijding kritische dep.waarde (KDW)	1157
Bijdrage depositie van bedrijven in 3 km zone	341
Bijdrage depositie van bedrijven in 3 km zone na extensivering	310
Overschrijding KDW na invoering maatregelenpakket (20% deelname)	1126

In Gelderland liggen 19 Natura 2000-gebieden. Van deze Natura 2000-gebieden ontbreken nog de gegevens t.a.v. de exacte ligging van de habitattypen binnen de gebieden. Een vergelijking van de werkelijke depositie met de kritische depositie is daarom nog niet mogelijk. De gemiddelde depositie op Natura 2000-gebieden in Gelderland is 2357 mol/ha/jaar, waarvan 40% afkomstig is van de landbouw in een straal van 10 km rondom deze gebieden (Gies et al., 2009). De verwachting is dat het effect van extensivering en emissiebeperkende maatregelen in de 3 km zone rondom deze gebieden vergelijkbaar is met het effect zoals hierboven is beschreven voor Overijssel.

In het berekende effect op de ammoniakdepositie is geen rekening gehouden met een daling van de achtergronddepositie. De helft van de cultuurgrond in Gelderland en Overijssel ligt binnen een straal van 3 km rondom een Natura-2000 gebied. Als al deze bedrijven gaan extensiveren, neemt de achtergronddepositie in de provincies ook af. Het totaaleffect op de ammoniakdepositie zal daardoor dus groter zijn.

Door de extensivering van de melkveehouderij zal ook de nitraatuitspoeling met eenzelfde factor als de ammoniakemissie (circa 6%) afnemen. Daarnaast zal de nitraatuitspoeling iets afnemen als gevolg van veevoeraanpassingen en het nauwkeuriger bemesten. Uitgangspunt van dit scenario is dat een vergoeding voor extensievere bedrijfsvoering ook kan worden gezien als vergoeding voor het feit dat op een deel van het land natschade optreedt, omdat het natuurgebied dit vereist. Hierbij moet de kanttekening worden gemaakt dat een hoge grondwaterstand een negatief milieueffect heeft op de fosfaatuitspoeling. Het netto-effect van de extensivering en de vernatting op de fosfaatuitspoeling is daarmee moeilijk aan te geven. Deze beperkte afname van ammoniak, fosfaat en nitraat maakt dat de beoogde positieve effecten van dit scenario op de natuur vrij gering zijn. Wel kan de vergoeding aan de agrariërs een belangrijke bijdrage leveren aan de instandhouding van de landbouw en het bijbehorende landschap rondom de Natura 2000-gebieden. Dit is echter niet het hoofddoel van dit scenario.

Zoals eerder al aangegeven ligt ongeveer de helft van de bedrijven in Oost-Nederland binnen een straal van 3 km rondom een Natura 2000-gebied. De overige bedrijven ontvangen geen vergoeding of ondersteuning. Deze agrariërs ervaren dus geen stimulans om maatregelen op het vlak van natuur, milieu en/of landschap te

nemen. De concurrentiepositie van deze bedrijven verslechtert, omdat de huidige inkomenssteun vervalt. Zij zullen zich nog sterker moeten richten op de wereldmarkt. Dit brengt risico's met zich mee voor het huidige landschap, omdat verdere efficiëntieverbetering noodzakelijk zal zijn.

Een punt van aandacht binnen dit scenario is dat een vergoeding voor extensivering door de EU niet zal worden geaccepteerd als het een extensivering betreft die minder ver gaat dan de huidige Europese regelgeving al voorschrijft. De EU-Nitraatrichtlijn schrijft voor dat maximaal 170 kg N uit dierlijke mest per hectare mag worden aangewend. Nederland heeft hiervoor een derogatie verkregen, waardoor op grasland (onder bepaalde voorwaarden) 250 kg N mag worden aangewend. De N-excretie van 1,5 melkkoe inclusief jongvee bedraagt meer dan 170 kg N. Brussel zal niet toestaan dat Nederland eerst een versoepeling van de regels krijgt, en vervolgens voor dit 'wettelijke traject' een vergoeding aan boeren uit kan keren. Dit kan worden opgelost door melkveehouders een vergoeding te geven voor een breed pakket 'groene diensten' die de ammoniakemissie beperken (voerspoor, nauwkeuriger bemesten, natuurgericht beheer, etc.), onder de randvoorwaarde dat het bedrijf niet intensiever is dan 1,5 melkkoe per ha. Ook dan zijn er echter nog lastige uitvoeringskwesties op te lossen. Hoe om te gaan met een extensief bedrijf met grond op afstand? Ook uitbetaling op basis van het ureumgetal (het voerspoor) is problematisch, omdat het ureumgetal pas achteraf bekend is, en omdat het ureumgetal niet alleen door het voermanagement wordt beïnvloed, maar ook door allerlei factoren waar de melkveehouder zelf maar zeer beperkt invloed op heeft.

Tabel 7.3 Samenvattende tabel scenario 2.

Omschrijving	
Scenario	Vermindering ammoniakdepositie op Natura-2000 en voorkomen van verdroging van het natuurgebied
Maatregel	Extensivering van melkveebedrijven in een straal van 3 km rondom de Natura 2000 gebieden: maximaal 1,5 melkkoe per ha.
Gebied	218.812 ha cultuurgrond van landbouwbedrijven ligt in een straal van 3 km van een Natura-2000 gebied in Oost-Nederland
Economische effecten	
Kosten per ha	450 euro/ha
Kosten totaal Overijssel en Gelderland	56,1 miljoen euro
Duurzaamheid	
Ammoniak	Als 20% van de bedrijven binnen 3 km-zone extensiveren en aanvullende maatregelen nemen, neemt de ammoniakemissie van het totale gebied 9% af. Overschrijding van de depositie op Natura 2000-gebieden wordt hierdoor gemiddeld 3% lager.
Nitraat	Nitraatuitspoeling vermindert minimaal 6%
Fosfaat	Fosfaatverliezen verminderen, maar als grondwaterstand wordt verhoogd, neemt de fosfaatuitspoeling weer toe.
Natuur	Ammoniakdepositie op het natuurgebied neemt iets af. Echter onvoldoende om onder de kritische depositiewaarde uit te komen. Voor een deel van de vegetatie is dit dus een plus. Daarnaast draagt vernatting bij aan de natuurwaarde.
Landschap	+ (extensieve landbouw rondom Natura-2000 gebieden)
Water	Vernatting wordt beter mogelijk
Klimaat	+ (minder melkkoeien geeft lagere methaanuitstoot)

7.4 Effecten van Scenario 3: Water

7.4.1 Effecten van hoge grondwaterstand in veenweidegebied

De vergoeding voor een hoger waterpeil in het veenweidegebied heeft tot gevolg dat dit veenweidelandschap grotendeels in de huidige staat kan worden behouden. Specifieke voor- en nadelen van een hoge grondwaterstand op de verschillende milieu-, landschaps- en natuuraspecten zijn:

- De effecten op de emissie van nitraat, fosfaat en broeikasgassen zijn gunstig. Door een hogere grondwaterstand neemt de veenoxidatie af.
- Natuur: een hogere grondwaterstand in veenweide verhoogt de natuurwaarde (weidevogels, slootleven, mogelijk ook botanische rijkdom grasland).
- Klimaat: bij veenoxidatie komt CO² en lachgas vrij. Verhoging van het grondwaterpeil (vernatting) vermindert de veenoxidatie, en daarmee de emissie van CO² en lachgas. Maar tegelijkertijd kan dit leiden tot een forse uitstoot of verminderde opname van methaan. Het netto klimaateffect van peilverhoging, uitgedrukt in CO²-equivalenten, is een afname van de broeikasgasemissie (Rienks en Gerritsen, 2005).

Als bedrijven in deze regio geen vergoeding krijgen voor deze 'handicap' wordt melkveehouderij op deze grond financieel moeilijk te realiseren, of komt er druk om het waterpeil te verlagen.

7.4.2 Effecten van bufferstroken en hermeandering

Eerst gaan we in op de effecten van bufferstroken, vervolgens bespreken we de effecten van hermeandering van beken. Binnen alle teelten zijn bufferzones verplicht (volgens het Lozingenbesluit Open Teelt en Veehouderij). Op grasland zijn dat spuit- en mestvrije zones, op akkerland veelal teeltvrije zones. In bijlage 4 staan de technische details van deze wettelijke eisen weergegeven, en de huidige opties binnen SAN. Vast staat dat zulke bufferzones een positief effect hebben op het milieu (waterkwaliteit) en natuur. Uitgangspunt voor deze studie is dat in de beekdalen en rond HEN-wateren bufferstroken worden aangelegd die breder zijn dan wettelijk verplicht en/of dat de eisen t.a.v. deze stroken strenger zijn. Onderstaand kader geeft weer welke factoren de milieuwinst van bufferstroken bepalen.

Kader 7.1 Milieuwinst van bufferstroken

De omvang van de milieuwinst van bufferstroken is afhankelijk van vijf factoren:

- Breedte van de zone: hoe breder de zone, des te lager de directe emissies (meemesten en drift) en indirecte emissies (af- en uitspoeling). Het verband echter is niet altijd lineair.
- Grondsoort: omdat emissie van mineralen vooral indirect, dus via de bodem, plaatsvindt is naast de breedte van de strook vooral de grondsoort sterk bepalend. Op klei treedt bijvoorbeeld minder ondiepe uitspoeling op dan op zand, vanwege mindere doorlatendheid en groter adsorptievermogen. Op klei is echter juist wel weer sprake van meer oppervlakkige afspoeling.
- Wel of geen drainage: in gedraineerde percelen hebben teeltvrije zones weinig effect, omdat er weinig laterale uitspoeling optreedt.

- **Begroeiing:** een zone zonder begroeiing zal meer mineralen en pesticiden "doorlaten" dan een zone met begroeiing. Daarnaast maakt het terdege uit of het een droge strook is (dus eigenlijk onderdeel van de akker, of het droge deel van een talud) of natte bufferstrook (dus eigenlijk onderdeel van de verlaagde slootoever). Het PBL schat in dat de impact van natte bufferstroken een aantal malen hoger ligt dan dat van droge stroken.
- **Overige factoren,** zoals grondwaterstand (bij een lage grondwaterstand kan de bodem meer fosfaat vastleggen dan bij een hoge grondwaterstand), grondgebruik (het geteelde gewas bepaalt de hoeveelheid en het type mest en het gebruik van bestrijdingsmiddelen).

De effectiviteit van bufferzones op de waterkwaliteit is grotendeels gebaseerd op theorie en modellen. Een zone op zandgrond is relatief weinig effectief; op klei wel, maar vrijwel alle kleigronden in Nederland zijn gedraineerd. Voor pesticiden is het effect niet lineair. Dit alles leidt tot de conclusie dat het milieuvoordeel van extra brede bufferstroken klein is. Dat wordt bevestigd door een recent rapport van het PBL: het instellen van droge (mestvrije) bufferstroken zou in theorie 3 tot 4% minder nutriënten opleveren in het oppervlaktewater. Daarbij wordt uitgegaan van zones van 5 meter langs grote waterlopen en 1,5 m langs perceelstoppen op in totaal 70.000 hectare landbouwgrond. Het PBL tekent aan dat het gaat om een theoretisch-optimale situatie. Dit geeft een optimistische inschatting van het effect. Een interessant alternatief zou kunnen zijn een natte bufferzone. Zones van 5 meter met rietachtige begroeiing langs alle waterlichamen kunnen de emissie van mineralen naar het water verlagen met 15% (P) tot 18% (N). Naast emissie van nutriënten en middelen is een derde milieueffect denkbaar. Een teeltvrije zone kan de stabiliteit van oevers bevorderen, waardoor er minder grond in de sloot terecht komt en minder bagger wordt geproduceerd.

Randen langs percelen vormen overgangszones tussen voedselrijke, bewerkte grond en voedselarmere onbewerkte grond en/of tussen water en land. Dit leidt tot een grotere soortenrijkdom. Daarnaast kunnen randen, bij toepassing op grotere schaal, een ecologisch netwerk in een gebied vormen; dat vergroot de verspreidingsmogelijkheden van planten en dieren. Daardoor krijgen soorten de kans om zich op nieuwe plaatsen te vestigen. Dit komt de biodiversiteit op gebiedsniveau ten goede. Dit is de reden dat er beheerspakketten zijn waarmee het beheer van randen langs akkers en weilanden wordt gesubsidieerd. Kader 7.2. geeft aan welke factoren bepalend zijn voor de kansen voor natuur in bufferzones.

Kader 7.2 Kansen voor natuur

De kansen voor natuur in reserveringszones hangen sterk af van vier factoren:

- **Ligging:** een rand langs de kopakker dient meestal ook nog als wendruimte voor de machines en heeft hoge berijdingsintensiteit. De natuurwaarden kunnen hier beperkt tot ontwikkeling komen, tenzij de strook zeer breed is en de buitenrand wordt ontzien bij berijding. Stroken langs de lange zijde van akkers bieden betere kansen.
- **Breedte:** In het algemeen geldt: hoe breder de strook, des te meer soorten zich er zullen vestigen. Op stroken breder dan 2 meter neemt het aantal soorten echter niet meer toe. Wel zal het aantal planten van een soort bij een bredere strook toenemen, wat bijvoorbeeld gunstig is voor bloembezoekende insecten. Ook biedt een bredere strook meer schuilgelegenheid voor dieren.

- Vlakvormige elementen (zoals poelen, braakliggende percelen) bieden meer kans voor een permanent leefgebied en voor planten en dieren van voedselarme biotopen.
- Inzaai: inzaai met alleen gras levert beperkte natuurwaarde op. Inzaai met cultuurkruiden zoals phacelia, gele mosterd of rode klaver levert hoge waarde op voor vogels, kleine zoogdieren en insecten die hier beschutting en voedsel (nectar, zaden) kunnen vinden. Inzaai van gras met inheemse kruiden levert iets minder faunawaarde op, maar daarbij wel botanische waarde.
 - Beheer: In grote lijn levert een extensief maaibeheer met afvoer van het maaisel (verschraling) de hoogste natuurwaarde. Daarbinnen is keuze mogelijk voor meer faunagericht of meer floragericht beheer. Fauna is het meest gebaat bij zeer extensief maaien (eens per jaar of in de twee jaar); er ontstaan ruigtestroken. In de opslag vestigen zich o.a. kleinere vogels en zoogdieren, waardoor ook het aantal predatoren (bijv. torenvalk, uilen) in een gebied kan toenemen. De grootste variatie aan plantensoorten ontstaat door 1 of 2 keer per jaar te maaien en het maaisel af te voeren.

Onderstaande tabel geeft een samenvattend overzicht van effecten van verschillende bufferstroken.

Tabel 7.4 Effecten van verschillende beheersaspecten (referentie is de teeltvrije zone uit het lozingenbesluit).

Beheersaspecten bufferstrook (toenemende intensiteit)	Effect op natuur (lokale agrobiodiv. en verbindingen)	Meerkosten of extra inspanningen	Opmerkingen
Mest- en spuitvrij	0	0	Voorwaarde zelfde als lozingenbesluit
Cultuurkruiden + maaien	+	0	Dit mag ook binnen lozingenbesluit, maar is geen voorwaarde
Gras met inheemse kruiden + maaien	+	0	Dit mag ook binnen lozingenbesluit, maar is geen voorwaarde
Rustperiode			
- niet maaien in voorjaar	+	-	Zo kunnen kruiden tot bloei komen en vindt geen verstoring van fauna plaats in de meest kwetsbare periode.
- strook niet beweiden*	+	+/-	
Slootkantbeheer (maaien en afvoeren)	+	--	Verplicht maaien bij schouw wordt steeds meer losgelaten; afvoeren is nieuwe eis.

* Beweiding komt in akkerland niet veel voor maar er zijn boeren die op de akkerrand schapen zetten. Dat komt de natuurwaarde niet ten goede.

Een teeltvrije zone levert productieverlies op voor de agrariër. Daar tegenover staan ook enkele mogelijke voordelen:

- **Natuurlijke vijanden:** Randen voor functionele agrobiodiversiteit ("FAB") bieden onderdak aan natuurlijke vijanden die (ziekten en) plagen in de gewassen helpen bestrijden.

- Minder erosie van slootkanten: Een gras- of kruidenrand met minimale grondbewerking voorkomt dat losse grond over de kruin rolt, en door berijding vlak langs de kant de sloot inrolt.
- Praktisch voordeel brede zone: Voor akkerbouwers is een smalle rand moeilijk te beheren; een zone van 2 meter of breder is bedrijfstechnisch handiger.

Een andere maatregel die mogelijk is in beekdalen is het (op vrijwillige basis) hermeanderen van beken. Dit zal vooral positieve effecten hebben op natuur. Hermeanderen heeft grotere ecologische effecten dan natuurvriendelijke oevers.

Voor de overige gebieden in Overijssel en Gelderland (geen veenweidegebied, geen HEN-wateren en geen beekdalen) geldt dat als alleen dit scenario zou worden toegepast, dat zij geen toeslag ontvangen.

Deze agrariërs ervaren dus geen stimulans om maatregelen op het vlak van natuur, milieu en/of landschap te nemen. De concurrentiepositie van deze bedrijven verslechtert ook, omdat de huidige inkomenssteun vervalt. Zij zullen zich geheel moeten richten op de wereldmarkt. Dit brengt risico's met zich mee voor het huidige landschap, omdat efficiëntieverbetering noodzakelijk zal zijn.

Onderstaande tabel geeft een samenvatting van scenario 3.

Tabel 7.5 Samenvattende tabel scenario 3 (een + betekent: effect is gunstig op dit thema).

Omschrijving			
Scenario	Watermaatregelen		
Maatregel	HEN-wateren en beekdalen: bufferstroken rondom gevoelige wateren en hermeandering van beken		
Gebied	Veenweide: handicap als gevolg van hoge grondwaterstand Overijssels veenweidegebied: 23.000 ha Gelderse cultuurgrond in 'natte natuur': 9.246 ha HEN-wateren in Gelderland: 204 km HEN-wateren Vergelijkbare wateren in Overijssel: 581 km		
Economische effecten			
Kosten per ha	900 euro per ha productiederving door bufferstroken of hermeandering, gemiddeld 56 euro per ha extra kosten hoge grondwaterstand		
Kosten totaal Overijssel en Gelderland	1,4 miljoen euro door bufferstroken, 1,3 miljoen euro grondwaterstand in veenweidegebied (Overijssel) en 0,5 miljoen door natte landnatuur (Gelderland)		
Duurzaamheid	Veenweidegebied	Bufferstroken	Hermeandering
Ammoniak	Geen effect	Geen effect	Geen effect
Nitraat	+	+	+
Fosfaat	+	+	+
Natuur	+	+	++
Landschap	+	+	++
Water		+	+
Klimaat	+	0	0

7.5 Effecten van groenblauwe diensten

Dit scenario gaat uit van het nemen van vrijwillige maatregelen door agrariërs die hiervoor een vergoeding krijgen. Deze vrijwilligheid maakt dat het moeilijk in te schatten is hoe groot de deelname zal zijn. Logischerwijs is de deelnamebereidheid afhankelijk van de hoogte van de vergoeding, maar minstens zo belangrijk blijkt de inpasbaarheid van de maatregel in de bedrijfsvoering. Als de randvoorwaarden van het stelsel deelname aantrekkelijk maken, hebben groen-blauwe diensten de potentie een flinke bijdrage te leveren aan duurzaamheidsaspecten als nitraat, fosfaat, natuur, landschap en water. De effecten op natuur en landschap zullen sterk positief zijn als er positieve stimulansen voor natuurgerichte maatregelen zijn. Natuurgerichte maatregelen maken meer kans als de vergoeding niet alleen een derving van inkomsten betreft, maar ook een component voor onderhoudswerk dat de agrariër zelf kan uitvoeren, en dus geld kan verdienen met eigen arbeid.

Als slechts een vergoeding wordt gegeven voor extra maatregelen binnen de regio's van scenario's 1, 2 en 3 zal dit scenario tot gevolg hebben dat buiten deze gebieden de concurrentiepositie van de bedrijven verslechtert, omdat de huidige inkomenssteun vervalt. Dit brengt risico's met zich mee voor het huidige landschap, omdat efficiëntieverbetering noodzakelijk zal zijn. Binnen de regio's van scenario's 1, 2 en 3 kunnen de effecten op natuur, milieu en landschap zeer positief zijn.

Als daarnaast ook in de nee-nee gebieden aanvullende inkomsten te verwerven zijn uit agrarisch natuurbeheer schept dit kansen voor de bedrijven in deze regio, en daarmee ook voor het landschap en natuur en milieu in deze regio's.

7.6 Effecten van flat rate en egalisatie

De effecten op natuur, milieu en landschap binnen de scenario's flat rate en egalisatie zijn niet zozeer rechtstreeks het gevolg van eventuele maatregelen die agrariërs nemen (daar is immers geen stimulans voor ingebouwd), maar zullen vooral het gevolg zijn van de verdeling van de toeslag over bedrijfstypen. Door de herverdeling van de toeslagbedragen bij de toepassing van flat rate dan wel egalisatie verandert de inkomenspositie van bedrijven. De reactie hierop vanuit de landbouwbedrijven kan uiteenlopend zijn, mede afhankelijk van de vraag of het toeslagbedrag toe- of afneemt.

De analyse laat zien dat van de grondgebonden landbouw vooral de (intensievere) melkveebedrijven en de akkerbouwbedrijven met een 'Veenkoloniaal bouwplan' een (substantieel) nadeel zullen ondervinden van flat rate of egalisatie. De reactie van dergelijke bedrijven hierop kan extra inspanning zijn om het bedrijf meer inkomen te laten opleveren, bijvoorbeeld door schaalvergroting en/of intensivering van de productie. Op regionaal en sectoraal niveau zal er echter eerder schaalvergroting optreden dan intensivering. Als intensieve melkveebedrijven eerder stoppen dan gepland, kan er lokaal zelfs extensivering optreden. Schaalvergroting kan negatieve gevolgen hebben voor het landschap, indien de bedrijven bijvoorbeeld overgaan tot perceelsvergroting in gebieden waar dat niet wenselijk wordt geacht. Het ontbreken van een positieve prikkel voor landschaponderhoud zal voor landschap, en vooral de natuurwaarden in de landschapelementen, betekenen dat er geen verbetering op zal treden ten opzichte van de huidige trend. In gebieden waar de melkproductie intensiever wordt kan dit nadelige effecten hebben voor het milieu (meer mineralen en ammoniak per ha). Intensivering van het bouwplan, door meer gewassen met een hogere toegevoegde waarde te telen, kan ook nadelig zijn voor het milieu, afhankelijk van de aard van de gewassen, het gebruik van meststoffen, gewasbeschermingsmiddelen e.d.

Tabel 7.6 Samenvattende tabel scenario's 4 en 5.

Omschrijving		
Scenario	Flat rate en egalisatie	
Maatregel	Gelijke verdeling van toeslagen per ha over alle hectares (= flat rate) of een gelijke verdeling van toeslagen per ha waarbij alleen hectares worden meegerekend die al voor toeslagrecht in aanmerking komen (=egalisatie)	
Gebied	Geheel Oost-Nederland	
Economische effecten		
Kosten per ha	Ca 395 euro / ha	Ca 435 euro / ha
Kosten totaal Overijssel en Gelderland*	193 mln	211 mln
Duurzaamheid t.o.v. huidige situatie	Flat rate	Egalisatie
Ammoniak	0	0
Nitraat	0	0
Fosfaat	0	0
Natuur	0 tot -	0 tot -
Landschap	0 tot -	0 tot -
Water	0	0
Klimaat	0	0

* Ter vergelijking: het huidige budget voor Gelderland en Overijssel bedraagt 244 miljoen.

7.7 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we onderzocht wat de gevolgen van de scenario's op de verschillende maatschappelijke doelen zijn. De referentie hierbij is dat wel een toeslag wordt uitgekeerd (van vergelijkbare hoogte), maar zonder onderscheid naar gebieden en bedrijven. De gevolgen geven daarbij dus weer wat het effect is van het beleid dat GLB-gelden moeten worden ingezet voor het realiseren van maatschappelijke waarden.

De analyses laten het volgende zien:

- Als gevolg van scenario 1 (handhaving van kleinschaligheid) blijven landschapselementen en de kleinschaligheid van het landschap behouden. Om daadwerkelijk een impuls te geven aan de kwaliteit van het landschap zou echter een hogere vergoeding voor onderhoud moeten worden uitgekeerd. Onderhoud van landschapselementen draagt bij aan meer biodiversiteit, zowel bij planten als dieren, doordat er verschillende vegetatielagen blijven bestaan, elk met zijn eigen levensvormen.
- Scenario 2 (extensivering rondom Natura-2000 gebieden) heeft een relatief kleine beperking van de ammoniakdepositie op Natura-2000 gebieden tot gevolg. Als onderdeel van een totaal maatregelenpakket (inclusief het voerspoor, nauwkeuriger bemesten en natuurgericht beheer) kan het effect echter duidelijk groter worden. Binnen het GLB kan een vergoeding worden opgenomen voor het uitvoeren van dit brede maatregelenpakket, waarbij de extensivering als randvoorwaarde geldt.
- Scenario 3a (handicap als gevolg van hoge grondwaterstand) heeft gunstige effecten op allerlei duurzaamheidsthema's, zoals natuur, landschap, nitraat en klimaat.

- Scenario 3b (actieve blauwe diensten: bufferstroken langs water en hermeandering) heeft met name positieve effecten op natuur, landschap en water als gevolg van hermeandering. De effecten van bufferstroken op het milieu zijn wisselend en sterk afhankelijk van de situatie ter plekke. Zo is een zone op zandgrond relatief weinig effectief. Op klei wel, maar niet als het perceel gedraineerd is.
- Binnen de scenario's flat rate en egalisatie zijn de effecten vooral het gevolg van de herverdeling van gelden tussen verschillende bedrijfstypen. Schaalvergroting en intensivering is mogelijk, maar of dit daadwerkelijk plaatsvindt is niet duidelijk. Het ontbreken van een positieve prikkel voor landschapsonderhoud of andere groen-blauwe diensten zal voor het landschap, en vooral de natuurwaarden in de landschapselementen, geen verandering van de huidige trend betekenen.

8 Keuze van optimaal scenario

8.1 Slimme combinatie van scenario's

De verschillende scenario's zoals deze besproken zijn in voorgaande hoofdstukken zijn gekozen als basis, uitgaande van één thema (landschap, natuur, water). De vraag is in hoeverre het GLB kan bijdragen aan het halen van de beleidsdoelen op al deze thema's. Bij de uitwerking van een optimale combinatie van scenario's voor Oost-Nederland gaan we uit van de volgende twee uitgangspunt:

1. Handicapgebieden moeten een zekere mate van robuustheid hebben. Van de genoemde handicapgebieden voldoet 'het kleinschalige landschap' het beste aan dit criterium;
2. De voorkeur gaat uit naar verplichte maatregelen. Dit geeft meer zekerheid over het realiseren van de doelstellingen. Kleinschaligheid heeft dit verplichtende karakter. De overige maatregelenpakketten in de verschillende scenario's bestaan uit vrijwillige maatregelen, waarbij mate van deelname onzeker is.

Op grond van deze overwegingen en de eerder genoemde enkelvoudige scenario's lijkt het meest kansrijke combinatiescenario te bestaan uit een basis van scenario 1 (een vergoeding voor kleinschaligheid en beheer van deze landschapselementen binnen het kleinschalige landschap), aangevuld met scenario 2 (vergoeding voor extensivering in zones rondom Natura 2000- gebieden) en scenario 3b (aanleg van bufferstroken langs ecologisch belangrijke wateren). Aanvullend daarop is beloning van vrijwillige groen-blauwe diensten mogelijk, dan wel vlakdekkend over de provincies, of alleen in de gebieden waar ook andere vergoedingen worden uitgekeerd. Voor bepaalde regio's zal dit betekenen dat bedrijven voor meerdere vergoedingen in aanmerking komen. Bijvoorbeeld een vergoeding voor kleinschaligheid, ook een vergoeding voor extensivering, omdat ze dichtbij een Natura 2000 gebied zijn gevestigd, en tenslotte ook een vergoeding omdat het bedrijf langs een HEN-water is gevestigd, waardoor extra bufferstroken zijn gewenst. Hier ontstaat synergie, zowel aan de kostenkant alsook aan de effectkant: extensivering maakt dat sommige andere maatregelen (zoals bufferstroken) ook aantrekkelijker worden voor de agrariër en beide maatregelen dragen bij aan bijvoorbeeld het landschap.

In tabel 8.1. staat weergegeven wat de inkomensgevolgen zijn bij toepassing van de verschillende scenario's, inclusief dit combinatiescenario voor bedrijven in de verschillende kwadranten van het vierbedrijven model. Hierbij wordt zowel een vergelijking gemaakt met de huidige situatie, alsook met het alternatief dat in zijn geheel geen inkomenssteun wordt gegeven (c.q. afschaffing van het GLB). Het lijkt reëel te veronderstellen dat in de toekomst een groter deel van het budget zal worden afgeroomd. Als aanname veronderstellen we dat het landelijke budget hierdoor 15% lager zal zijn. Mogelijk wordt er gekozen voor een (beperkte) basispremie, waarbij een deel van het totale bedrag landsdekkend gelijk wordt verdeeld over alle hectares. Argument hierbij is dat de landbouw in elk gebied een bepaalde functie vervult. Ook dit is meegenomen in onderstaand overzicht.

De vleeskalverhouderij wordt in deze tabel niet specifiek genoemd. Daarvoor geldt (in alle kwadranten) dat er t.o.v. de huidige situatie een sterke inkomensdaling zal zijn, omdat de bedrijven weinig grond hebben.

In tabel 8.2 staat samengevat welke bedragen globaal voor het combinatiescenario nodig zijn, en welk deel van het *huidige* budget voor Oost-Nederland hiervoor nodig is. Oost-Nederland ontvangt momenteel 28,5% van het totale Nederlandse budget, terwijl het 24% van de cultuurgrond bestrijkt. Daarom is ook een kolom toegevoegd waarbij we als voorbeeld aannemen dat het budget voor Oost-Nederland totaal 29% kleiner wordt, als gevolg van extra afoming (15% daling totale budget) en door verschuiving tussen provincies (14% daling totale budget). Vervolgens nemen we aan dat het resterende budget op termijn beschikbaar is voor groene en blauwe diensten (het 'actieve' deel), voor spoor 1 uit de Houtskoolschets (d.w.z. versterking van concurrentiekracht en duurzaamheid, o.a. door stimulering van kennisontwikkeling, kennisontsluiting en innovatie) en eventueel voor een basispremie. Het is nadrukkelijk een ruwe berekening, met als doel een indicatie te geven van de mogelijkheden die het totale budget biedt om aan de beleidsdoelen van de provincie te voldoen.

Tabel 8.1. Overzicht inkomenseffecten combinatiescenario in vergelijking met de huidige situatie en met de situatie zonder inkomenssteun.

Diensten gewenst?	Beperking?	
	Nee	Ja
Nee	<p>Voorbeeld: bedrijven met Veenkoloniaal bouwplan</p> <p>Bedrijven ontvangen geen toeslagen uit spoor 2 en 3. Komen wel in aanmerking voor innovatiesubsidie etc. (spoor 1) en (mogelijk) een basispremie.</p> <p>T.o.v. nu: In principe sterke inkomenssterugval. Geheel afhankelijk van de (wereld)markt.</p> <p>T.o.v. geen steun: geen verschil; deze bedrijven ontvangen geen steun</p>	<p>Voorbeeld Scenario 3a: melkveebedrijven in veenweidegebieden / natte landbouw</p> <p>Melkveebedrijven ontvangen een vergoeding voor de beperkingen die ontstaan als de grondwaterstand wordt verhoogd (en mogelijk basispremie).</p> <p>T.o.v. nu: Inkomensterugval: vergoeding/ha is veel lager dan huidige toeslag.</p> <p>T.o.v. geen steun: beperkte inkomensverbetering</p>
Ja	<p>Voorbeeld: Scenario 3b: bedrijven met bufferstroken en hermeandering.</p> <p>Bedrijven ontvangen toeslag voor bufferstroken en hermeandering (en mogelijk basispremie). De hoogte t.o.v. de huidige toeslagen en t.o.v. de situatie zonder steun verschilt per bedrijf, afhankelijk van de hoeveelheid bufferstroken.</p> <p>Voorbeeld: groen-blauwe diensten</p> <p>De grondgebonden bedrijven kunnen inkomen verwerven door levering van groen-blauwe diensten (en mogelijk basispremie). De hoogte t.o.v. de huidige toeslagen en t.o.v. de situatie zonder steun is afhankelijk van de hoeveelheid geleverde diensten.</p>	<p>Bedrijven in kleinschalig landschap (Scenario 1)</p> <p>Toeslag voor handicap en onderhoud kleinschalig landschap.</p> <p>T.o.v. nu: Alle sectoren inkomensterugval: toeslagen nemen sterk af. Deze terugval is het sterkst in de akkerbouw-zetmeelaardappelen.</p> <p>T.o.v. geen steun: beperkte inkomensverbetering</p> <p>Melkveebedrijven rond Natura 2000 (Scenario 2)</p> <p>Toeslag voor extensieve bedrijfsvoering en maatregelen.</p> <p>T.o.v. nu: Voor de melkveehouderij blijven de toeslagen gelijk (circa 450 euro/ha). Door extensivering zal bedrijfsinkomen toch dalen.</p>

		<p>T.o.v. geen steun: beperkte inkomensverbetering voor melkveehouderij (gem. +17.000 euro toeslag per bedrijf, maar -13.000 euro door daling inkomsten extensiever bedrijf)</p> <p>Melkveebedrijven in kleinschalig landschap, nabij Natura 2000, nabij water (Scenario 1, 2 en 3b) Melkveebedrijven krijgen toeslag voor handicap en onderhoud kleinschalig landschap, extensivering, en aanleg van bufferstroken.</p> <p>T.o.v. nu: Hogere toeslag, maar netto effect afhankelijk van daling van het inkomen als gevolg van extensivering.</p> <p>T.o.v. geen steun: netto inkomensverbetering, ondanks daling inkomsten met gem. 13.000 euro door extensivering</p>
--	--	---

Uit tabel 8.2 blijkt dat 40% van het huidige budget in dit combinatiescenario wordt toegekend aan speciale gebieden. Als gevolg daarvan is voor de 'nee-nee gebieden' (de gebieden die niet in aanmerking komen voor een vergoeding vanuit de gebiedenbenadering) minder budget beschikbaar. Als wordt gekozen voor het scenario waarin alleen vergoeding van groen-blaue diensten wordt gegeven in de aangewezen gebieden, dan komen bedrijven in de nee-nee gebieden alleen in aanmerking voor een eventuele basispremie. Het is ook mogelijk te kiezen voor een tussenvorm. In de aangewezen gebieden zijn waarschijnlijk meer diensten gewenst dan in de nee-nee gebieden. Maar ook in de nee-nee gebieden zijn maatregelen gewenst, zij het dat de agrariërs hier uit een minder breed pakket kunnen kiezen.

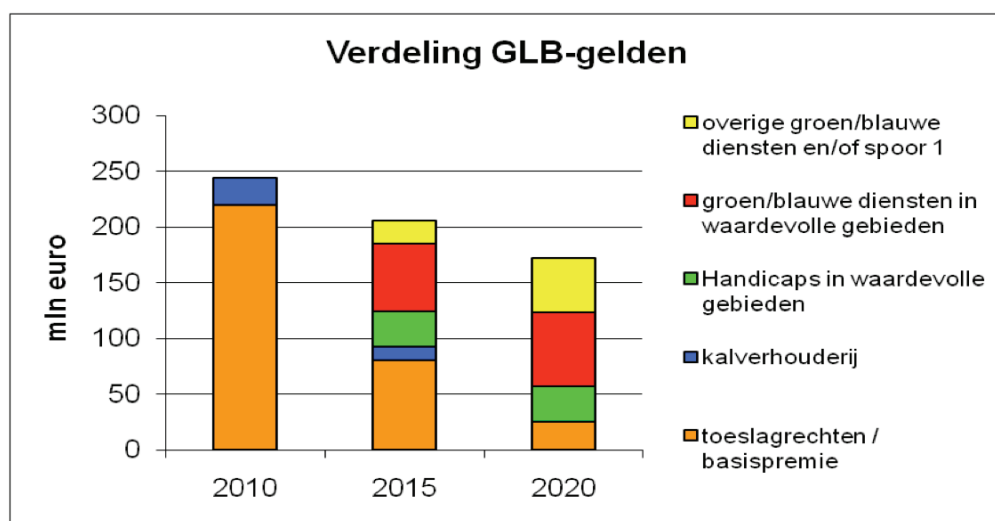
Tabel 8.2 Kosten van het combinatiescenario en het aandeel van het totale huidige budget en als voorbeeld van een (lager) totaal toekomstig budget.

	Benodigd budget Oost-Nederland	Aandeel huidig GLB Oost-Nederland (244 miljoen)	Aandeel als budget kleiner wordt (174 miljoen)
1a. Vergoeding kleinschaligheid	Handicap: 32 mln	16%	23%
1.b. Onderhoud landschap	Actief: 8 mln tot > 59 mln		
Extensivering rond Natura 2000	Actief: 56,1 mln	23%	32%
Bufferstroken langs ecologisch belangrijke wateren	Actief: 1,4 mln	0,3%	0,5%
Totaal	Handicap: 32 <u>Actief: 66 tot 117</u> Totaal: 98 tot 149 mln	40%	56%
Beschikbaar voor groen-blaue diensten, en/of voor spoor 1 en/of voor een basispremie		146 mln	77 mln

8.2 De overgangperiode

Het scenario zoals dat in voorgaande paragraaf wordt beschreven, wijkt sterk af van de huidige situatie van toeslagrechten. Een groot deel van het budget zal in de toekomst worden besteed aan vergoedingen voor groen-blaue diensten. Dit is iets dat moet groeien, zowel vanuit de vraagkant (welke diensten zijn in welke gebieden wenselijk?) als vanuit de aanbodkant (welke diensten kan en wil een agrariër aanbieden?). In de overgangperiode naar zo'n scenario waarbij vergoedingen geheel gebaseerd zijn op handicaps en groen-blaue diensten, kan een (steeds kleiner wordend) deel van de vergoedingen worden verdeeld over de hectares op basis van de huidige toeslagrechten.

De kalverhouderij is nu voor haar inkomen grotendeels afhankelijk van toeslagen. Deze sector is (vrijwel) grondloos, met als gevolg dat zowel bij toekenning op basis van hectaretoeslagen alsook op basis van groene diensten deze sector geen toeslagen zal ontvangen. Om de sector de kans te geven zich aan te passen aan de nieuwe situatie (zonder bedrijfstoeslagen) is hier een afbouwtermijn wenselijk. Onderstaande figuur geeft een voorbeeld hoe dit in een overgangperiode vorm zou kunnen krijgen. Uitgangspunt hierbij is dat het totale budget voor Oost-Nederland zal krimpen naar 174 miljoen (zie paragraaf 8.1.). De kalverhouderij is in deze figuur apart weergegeven, omdat een belangrijk deel van de huidige toeslagrechten naar deze sector gaan. Een geleidelijke afbouw is wenselijk. Om de toekenning van geld aan deze sector in de overgangperiode te kunnen rechtvaardigen is het van belang dat dit wordt gekoppeld aan innovatie, maatschappelijke waarden, verduurzaming, omdat het geven van inkomenssteun alleen niet meer is toegestaan.



Figuur 8.1 Huidige verdeling van toeslagrechten in Overijssel en Gelderland en voorbeeld van geleidelijke ombouw naar groene en blauwe diensten en afbouw van toeslag voor de kalverhouderij.

8.3 Realisatie van beleidsdoelen

Provinciale beleidsdoelen

De provincies Overijssel en Gelderland hebben heldere beleidsdoelen t.a.v. het landschap:

- Overijssel: alle landschappen zijn waardevol, maar specifiek aandacht voor behoud van mixlandschap. Gebiedenaanpak (scenario 1) lijkt hiervoor zinvol om te zorgen dat bedrijven in deze kleinschalige gebieden concurrerend kunnen blijven. Onderhoud landschapselementen is een lastig punt, omdat dit op vrijwillige basis zal moeten gebeuren.
- Gelderland beschrijft waardevolle gebieden met bijbehorende kernkwaliteiten. Behoud van kernkwaliteiten is lastig in algemeen beleid te vatten. Een belangrijk onderdeel van die kernkwaliteiten, het aspect kleinschaligheid (scenario 1), krijgt in scenario 1 vorm. Ook hier geldt dat het onderhoud van de landschapselementen een lastig punt is.

Beleidsdoelen t.a.v. natuur:

- Voor zowel Overijssel als voor Gelderland geldt dat doelen zullen moeten worden gerealiseerd t.a.v. Natura-2000 gebieden. Scenario 2 levert hier een bijdrage aan.

Beleidsdoelen t.a.v. water:

- Doelen die beide provincies stellen t.a.v. waterkwaliteit kunnen deels worden ingevuld vanuit het GLB.

Beleidsdoelen t.a.v. groen-blaue diensten:

- De provincie Overijssel heeft heldere doelen gesteld t.a.v. groen-blaue diensten: doelen op het gebied van landschapsbeheer, weidevogelbeheer, toegankelijkheid en randenbeheer zijn gekwantificeerd. Door in GLB beloning van groen-blaue diensten op te nemen, kan een deel van deze doelen worden gerealiseerd.

Flat rate / egalisatie leveren geen bijdrage aan het realiseren van de provinciale doelen; het verzwakt de concurrentiepositie van de landbouw t.o.v. de huidige situatie.

Landelijke beleidsdoelen

De landelijke overheid stelt duurzaamheid en maatschappelijk gewenste diensten centraal. Scenario's die positief scoren op milieu, natuur, water en/of klimaat dragen daarmee bij aan de landelijke doelen. Vooral het waterscenario (scenario 3) scoort goed op deze criteria. Maar ook de andere scenario's dragen hieraan bij, zij het in beperktere mate. Behoud van het landschap is ook een maatschappelijk gewenste dienst. Met name scenario 1 scoort daar goed.

EU-beleidsdoelen

Belangrijke EU-doelen zijn met name natuur (behoud van biodiversiteit), waterkwaliteit en kwantiteit, groene energie en klimaat:

- Natuur: emissiebeperkende maatregelen in combinatie met extensivering (scenario 2) draagt bij aan de natuurdoelstellingen (en daarmee ook aan biodiversiteit). Groen-blaue diensten kunnen een grote bijdrage voor de natuur betekenen. Dit is echter erg afhankelijk van de bereidheid van ondernemers om hierin te participeren. Scenario 1 (landschap) heeft ook een positief effect op natuur.
- Biodiversiteit: randenbeheer en hermeandering (scenario 3) hebben een positief effect op de biodiversiteit. Dit geldt ook voor scenario 1 (landschap).
- Waterberging: hermeandering lijkt een goede optie om te zorgen dat het GLB bijdraagt aan waterberging.

- Klimaat: zeer beperkt (alleen veenweide en extensivering).
- Groene energie: geen bijdrage.

8.4 Conclusie

Maatschappelijke waarden (landschap, natuur en milieu) in het landelijk gebied in Oost-Nederland staan onder druk. Door het opzetten van een optimaal combinatie-scenario voor kan de achteruitgang van deze maatschappelijke waarden worden stopgezet, en mogelijk zelfs worden omgebogen. Dit combinatie-scenario bestaat uit een (redelijk robuuste) handicapgebied 'kleinschalig landschap', aangevuld met scenario 2 (vergoeding voor extensivering in combinatie met emissiebeperkende maatregelen in zones rondom Natura 2000-gebieden) en scenario 3b (aanleg van bufferstroken langs ecologisch belangrijke wateren).

De scenario's 1, 2 en 3 zullen in een aantal gebieden (kleinschalige gebieden in de zones rond Natura2000, waar ook beken door lopen) in combinatie met elkaar versterkende effecten kunnen opleveren; er ontstaat synergie, waardoor doelen in combinatiepakketten met een lagere vergoeding kunnen worden bereikt, en/of waardoor het voor boeren aantrekkelijker wordt door stapeling van verschillende vergoedingen. Een voorbeeld van een aanpak waarin elementen vanuit verschillende scenario's worden toegepast is het concept 'Boeren voor Natuur' zoals dat op dit moment wordt ontwikkeld op landgoed Twickel. In dit concept worden natuurgerichte en landschapsgerichte landbouwbedrijven onderscheiden. De natuurgerichte bedrijven worden beloond voor een integraal pakket maatregelen op het gebied van water-, milieu-, natuur- en landschapsbeheer.

Door een combinatie van deze scenario's 1, 2 en 3b (totale kosten bijna 100 tot 150 miljoen euro) kunnen provinciale en landelijke beleidsdoelen t.a.v. landschap, water en natuur en groen-blauwe diensten (deels) worden behaald. Met name scenario 3 (waterscenario) scoort goed op de landelijke beleidsdoelen t.a.v. water en natuur. Maar ook de andere scenario's dragen hieraan bij. Scenario 1 scoort goed op behoud van het landschap; een maatschappelijk gewenste dienst. Om daadwerkelijk de landschappelijke kwaliteit en natuurwaarde te verbeteren en aan de Natura-2000 doelstellingen te voldoen, is echter meer budget nodig. Dit kan worden ingevuld in de vorm van groen-blauwe diensten.

Vanuit de EU worden met name natuur (biodiversiteit), water, klimaat en groene energie als belangrijke thema's gezien. Ook hier leveren alle scenario's een bijdrage aan.

Het GLB-budget dat beschikbaar komt voor bedrijfstoelagen zal de komende jaren afnemen en samengaan met een ombouw naar een systeem van beloning op basis van maatschappelijke doelen. Mogelijk worden de huidige toeslagen niet geheel afgebouwd, maar op termijn omgezet in een kleine basispremie. Ook de toeslagen voor de kalverhouderij kunnen geleidelijk worden afgebouwd. Door een geleidelijke afbouw van deze toeslagrechten komt langzamerhand budget beschikbaar voor handicaps in waardevolle gebieden, groenblauwe diensten in deze gebieden en groenblauwe diensten in de overige gebieden.

Gevolg van de afname van het totale budget is dat de meeste bedrijven een inkomensachteruitgang te verwerken zullen krijgen. De herverdeling van het budget over de verschillende regio's maakt dat in de nee-nee gebieden de grootste inkomensachteruitgang is te verwachten voor de agrarische bedrijven. Bedrijven in deze gebieden zullen zich geheel moeten richten op de wereldmarkt. Schaalvergroting en efficiëntieverbetering zal hier veel aandacht krijgen. Kijken we naar de ver-

schillende bedrijfstypen, dan zal met name voor de vleeskalverhouderij en de akkerbouw met zetmeelaardappelen de financiële gevolgen groot zijn.

9 Conclusies en aanbevelingen

9.1 Inleiding

De huidige bedrijfstoelagen zijn belangrijk voor het inkomen van veel landbouwbedrijven. In de Houtskoolschets staat verwoord dat men voornemens is de steun aan de land- en tuinbouw sterker te verbinden aan het realiseren van maatschappelijke waarden. De provincies Gelderland en Overijssel wensen actief bij te dragen aan de invulling van het toekomstige GLB en de besteding van beschikbare middelen. In beide provincies hebben circa 22.000 bedrijven bijna een kwart van het Nederlands areaal landbouwgrond in gebruik.

CLM en LEI hebben in deze studie verkend en geanalyseerd wat de mogelijke economische, milieutechnische en landschappelijke gevolgen zijn voor beide provincies van aanpassingen van het stelsel van inkomenssteun. Hierbij is specifiek gekeken welke maatschappelijke doelen door de aanpassingen van het GLB kunnen worden bevorderd.

9.2 Conclusies

Op basis van de resultaten uit deze studie, trekken we de volgende conclusies:

Huidige inzet inkomenssteun

- Het totaal aan toeslagrechten in Oost-Nederland bedraagt momenteel 244 miljoen euro (113 miljoen in Overijssel, 131 miljoen in Gelderland). Het grootste deel gaat naar de melkveehouderij. Daarnaast is de kalverhouderij sterk vertegenwoordigd. Deze sector is voor 80 tot 90% van het inkomen afhankelijk van toeslagen.

Ontwikkelingen en visies ten aanzien van het GLB

- Markt- en prijsondersteunende instrumenten zijn in de afgelopen jaren grotendeels verdwenen. Van de landbouw wordt steeds meer, naast voedselproductie, een positieve bijdrage verwacht aan milieu, landschap en natuur.
- LNV heeft haar visie op het Europees landbouwbeleid verwoord in de Houtskoolschets. Hierin worden drie doelen genoemd: (1) meer concurrentiekracht, (2) beloning maatschappelijke waarden per gebied en (3) vergoeding groene en blauwe diensten van de landbouw. In de Houtskoolschets wordt ook het vierbedrijven model geïntroduceerd, als model voor de praktische invulling van het GLB.
- De provincies Gelderland en Overijssel kunnen met het GLB werken aan de instandhouding van een concurrerende, duurzame landbouw in de provincies. Tevens kan zo het kleinschalige landschap en de milieukwaliteit een positieve stimulans worden geven.

Toepassing van het vierbedrijven model in Oost-Nederland

- Het vierbedrijven model is goed toepasbaar op de landbouw in Gelderland en Overijssel.

- Het zogenaamde 'Mixlandschap' in de provincie Overijssel en de gebieden die als 'waardevol landschap' zijn benoemd in het Streekplan Gelderland worden vanuit landschappelijk en cultuurhistorisch oogpunt gezien als maatschappelijk waardevol. De kleinschaligheid van deze gebieden wordt gezien als een kernkwaliteit. Deze kleinschaligheid vormt een handicap voor de agrarische bedrijfsvoering. Tegelijkertijd is onderhoud van landschapselementen in deze gebieden gewenst (groene dienst).
- Het is wenselijk dat landbouwbedrijven rondom Natura-2000 gebieden groen-blauwe diensten leveren op het vlak van emissiebeperkende maatregelen en het tegengaan van verdroging. Naast allerlei management- en investeringsmaatregelen, zoals het voerspoor en een emissiearme stal, vormt bevordering van extensieve landbouw een mogelijkheid. Deze laatste optie draagt bij aan het tweede en derde doel uit de Houtskoolschets (maatschappelijk waardevol gebied, groen blauwe diensten).
- Momenteel ondervinden melkveebedrijven in het veenweidegebied in Overijssel geen nadeel van de relatief hoge grondwaterstand. Mocht het vanuit het beleid wenselijk worden geacht de grondwaterstand verder te verhogen, dan zal wel een handicap ontstaan voor de agrarische bedrijven. Dan valt het gebied in het deel van het vierbedrijvenmodel 'bedrijven in gebieden met beperkingen'.
- Langs waardevolle wateren (HEN-wateren in Gelderland en vergelijkbare wateren in Overijssel) zijn bufferstroken gewenst, en hermeandering, om de waterkwaliteit te verbeteren en de waterbergingscapaciteit te vergroten (blauwe dienst).
- In beide provincies worden sommige groen-blauwe diensten vlakdekkend wenselijk geacht.

Economische gevolgen van verandering in de GLB-toeslagen

- Bedrijfstoeslagen vormen een belangrijk aandeel in het bedrijfsinkomen in de landbouw. Als deze toeslagen zouden komen te vervallen, of alleen uit een lage basistoeslag zou bestaan, zou dit de concurrentiepositie van de landbouw sterk verslechteren.
- In het verleden werden deze toeslagen verkregen om de voedselvoorziening zeker te stellen. De laatste jaren is een omvorming gestart naar een beloning voor andere maatschappelijke waarden. Cross compliance vormt hierbij de eerste aanzet. Binnen het nieuw op te zetten systeem vormt de toeslag een compensatie voor handicaps vanuit het landschap, voor productiederving, voor gemaakte kosten, of voor aanvullende arbeid. Dit maakt dat gemiddeld voor de landbouw de veranderingen bedrijfseconomisch nadelig zijn.
- De toeslagen voor handicaps (kleinschaligheid of een hoge grondwaterstand) maken dat landbouw in deze gebieden economisch gezien mogelijk blijft, met behoud van de landschappelijke waarde.
- Een combinatie van de verschillende scenario's in de beide provincies kost circa 100 miljoen euro. Dit kan oplopen tot 150 miljoen euro als niet slechts uitgegaan wordt van minimaal onderhoud van landschapselementen, maar als men daadwerkelijk een impuls aan de kwaliteit van het cultuurlandschap wil geven.
- Zowel Scenario 4 (Flat rate) als Scenario 5 (Egalisatie) werkt ongunstig uit voor de landbouw in de beide provincies, omdat de bedragen per ha onder flat rate en egalisatie lager zijn dan de huidige gemiddelde toeslagbedragen in de beide provincies.
- Voor individuele bedrijven kan het voor- of nadeel groot zijn. De sector met momenteel relatief hoge toeslagrechten is vooral de vleeskalverhouderij. Deze bedrijven kunnen veel verlies oplopen.

- Een groot deel van het huidige budget is nodig om de kwaliteit in de maatschappelijk waardevolle gebieden te handhaven. De bedrijven die niet in een maatschappelijk waardevol gebied liggen, kunnen binnen deze opzet alleen voor bepaalde vergoedingen voor groen-blauwe diensten in aanmerking komen. Gemiddeld zal de beschikbare vergoeding lager zijn dan de huidige toeslagen op deze bedrijven. Dit betekent inkomensverlies voor deze bedrijven.

Milieutechnische gevolgen en bijdrage aan beleidsdoelen (zie ook tabel 9.1)

- Het landschapsscenario (scenario 1) levert een bijdrage aan het behoud van het landschap en heeft ook gunstige effecten voor milieu en natuur. Het scenario draagt hiermee goed bij aan de provinciale doelen t.a.v. behoud van het landschap. Ook draagt het bij aan het EU-doel 'behoud van biodiversiteit en natuur'.
- Door de combinatie van verschillende emissiebeperkende maatregelen en extensivering draagt scenario 2 (natuur) bij aan de verlaging van de ammoniakemissie. Dit werkt positief door op de condities voor de betreffende natuurgebieden. Dit scenario levert daarmee een bijdrage aan het EU-doel 'behoud van biodiversiteit en natuur'.
- Scenario 3 (water) heeft met het aanleggen van bufferstroken gunstige effecten voor de kwaliteit van de betreffende wateren (beken). Hermeandering kan daarbij de capaciteit van de opvang van water verhogen. Dit scenario scoort goed t.a.v. de landelijke doelen t.a.v. milieu, natuur, waterkwaliteit en -kwantiteit.
- Door een combinatie van de verschillende scenario's kan in de maatschappelijk waardevolle gebieden synergie ontstaan, zowel op financieel als milieutechnisch vlak. Zo is extensivering rondom Natura-2000 gebieden (scenario 2) goed te combineren met inpassing van agrarisch natuurbeheer (scenario A, B). Hiermee kunnen verschillende provinciale, landelijke en EU-beleidsdoelen deels worden gerealiseerd.

Tabel 9.1 Samenvattende tabel van de verschillende scenario's.

	Kern	Oppervlak (ha)	Kosten (mln €)*	Effecten op structuur landbouw en maatschappelijke doelen
Scenario 1 landschap	1a. Kleinschalig (handicap verplicht)	200.000 ha	32	Kleine afname aantal melkkoeien. Basiskwaliteit landschap blijft behouden
	1b. Onderhoud landschapselementen / groen-blauwe diensten (actief)	Gehele provincies	8 tot > 59	Meer biodiversiteit door verschillende vegetatielagen, afhankelijk van deelname overige groen-blauwe diensten klein tot groot effect op landschappelijke kwaliteit
Scenario 2 natuur	Extensivering (handicap, deels ingreep, vrijwillig)	220.000 ha	56,1	Melkveehouderij iets extensiever. Kleine vermindering van de ammoniakdepositie op Natura 2000 gebieden
Scenario 3 Hoog grondwater	3a. Hoge grondwaterstand (handicap, verplicht)	10.000 tot 30.000 ha	0,5 tot 1,8	Positief effect op natuur, landschap, nitraat en klimaat
Scenario 3 Water	3b. Randenbeheer / bufferzones (actief)	785 km randen	1,4	Wisselend (afhankelijk van situatie ter plaatse), licht positief waterkwaliteit
Combinatie	Scenario 1a, 1b, 2, 3a, 3b	Gehele provincie	150	Basiskwaliteit landschap, meer biodiversiteit, vermindering ammoniakdepositie, verbetering waterkwaliteit

9.3 Aanbevelingen

- De GLB-gelden kunnen een belangrijke stimulans vormen voor de beleidsdoelen op de verschillende niveaus. Zonder deze toeslagen verliest de landbouw een groot deel van haar concurrentiekracht en verslechtert o.a. de landschappelijke kwaliteit. De provincies beoordelen meer gebieden als 'maatschappelijk waardevol' dan vanuit het Rijk zijn aangewezen (de Nationale Landschappen en Natura 2000-gebieden inclusief beïnvloedingszone). De Nationale Landschappen vormen niet altijd een handicap voor de agrarische bedrijfsvoering. We bevelen aan dat provincies en rijk gezamenlijk zoeken naar de juiste invulling van 'waardevolle gebieden met een handicap voor de agrarische bedrijfsvoering'.
- Deze studie vormt een eerste verkennende analyse van mogelijkheden om het vierbedrijven model toe te passen in Gelderland en Overijssel. De praktische uitwerking van de scenario's verdient nog nadere aandacht, zoals het bepalen van robuuste gebieden. Het combinatiescenario zoals beschreven in hoofdstuk 8 vormt een goed startpunt voor deze verdere verkenning.
- Diensten die in deze invulling van het GLB zijn opgenomen, worden voor een klein deel nu al vergoed uit provinciale gelden of SNL-gelden. Deels is het nog beleid in ontwikkeling. Het is belangrijk dat al deze vergoedingen en stelsels op elkaar worden afgestemd.
- De ombouw van het GLB-systeem biedt kansen voor Oost-Nederland. Het vormt echter ook een bedreiging: de totale budgetten zullen kleiner worden. Dit heeft gemiddeld een sterke inkomensachteruitgang voor de landbouw tot gevolg, met grote consequenties voor de sector en de regionale economie. We bevelen aan toe te werken naar een geleidelijke overgang naar een nieuw systeem. Met name de kalverhouderij en de akkerbouw zal een grote daling in toeslagrechten te verwerken krijgen. In sommige gebieden zal ook de melkveehouderij een grote daling in toeslagrechten te verwerken hebben.
- Op het landgoed Twickel wordt gewerkt volgens het concept 'Boeren voor Natuur'. Dit kan als voorbeeld dienen voor de opzet van het GLB. Meerdere doelen kunnen elkaar versterken. In de praktische uitwerking van het systeem is het belangrijk naar deze synergie te zoeken.

Bronnen

Beek, C.L. van, O.A. Clevering, L.J.M. Kater, H. van Reuler (2003) *Maatregelen om de belasting van het oppervlaktewater met stikstof en fosfaat uit de landbouw te verminderen*. Alterra-rapport 714, 2003.

Bont, C.J.A.M. de, K.H.M. van Bommel, W.H. van Everdingen, J.H. Jager en M.J. Voskuilen (2006) *Betekenis van subsidies voor de continuïteit van landbouwbedrijven*. Den Haag, LEI, Rapport 6.06.10

Bont, C.J.A.M. de; J. Bolhuis, W.H. van Everdingen, J.F.M. Helming, J.H. Jager en M.G.A. van Leeuwen (2007) *Bedrijfstoelagen in de landbouw. Naar volledige ontkoppeling en flat rate?* Den Haag, LEI, Rapport 6.07.11.

Dijk, W. van, O. Clevering, D. van der Schans, J. van de Zande, H. Porskamp, M. Heinen. R. Smidt en R. Merkelbach (2003) *Effecten bufferstroken op de kwaliteit van oppervlaktewater in Noord-Brabant*. PPO/WUR, oktober 2003.

Gies, T.J.A., J. Kros, J.C. Voogd, R. Smidt (2008) *Effectiviteit ammoniakmaatregelen in en rondom de Natura2000-gebieden in de provincie Overijssel*. Alterra rapport 1682.

Gies, T.J.A., J. Kros, R.A. Smidt & J.C. Voogd (2009) *Ammoniakemissie en depositie in en rondom de Natura 2000-gebieden en beschermde natuurmonumenten in de provincie Gelderland*. Alterra-rapport 1850.

Groeneveld, R.A. and R.A.M. Schrijver. 2006. "FIONA 1.0: Technical description." Agricultural Economics Research Institute: The Hague.

IPO (2008)

Kuneman, G.U., J.J. van Herk, A.J. van der Wal en H. Kloen (2008) *Buffers voor natuur en water – Europese landbouwsubsidies koppelen aan teeltvrije zones*. CLM.

LNV, *Houtskoolschets*, 2008.

Omgevingsvisie Overijssel

Oosterkamp, E.B., M.G.A. Leeuwen, C.J.A.M. De Bont, J.H. Wisman en J.W. Kuhlman (2006) *Agrocluster Oost in beeld; Een onderzoek naar het belang van en de perspectieven voor het agrocluster in Gelderland en Overijssel*, Den Haag, LEI, Rapport 5.06.06.

Orleans, A.B.M., F.L.T. Mugge, T. Van Der Meij, P. Vos and W.J. Ter Keurs (1994) *Minder nutriënten in het oppervlaktewater door bufferstroken? Een literatuuranalyse*. Milieubiologie Rijksuniversiteit Leiden.

Planbureau voor de Leefomgeving, *Kwaliteit voor later, ex-ante evaluatie Kaderrichtlijn Water*, PBL, Bilthoven, juni 2008

Reus, J.A.W.A., N. Middelkoop, P.C. Leendertse (1998) *Bufferstroken langs landbouwpercelen - mogelijkheden en ervaringen*, CLM.

Rienks, W.A. en A.L. Gerritsen, 2005. *Veenweide 25x belicht. Een bloemlezing van het onderzoek van Wageningen*. Wageningen Universiteit en Researchcentrum.

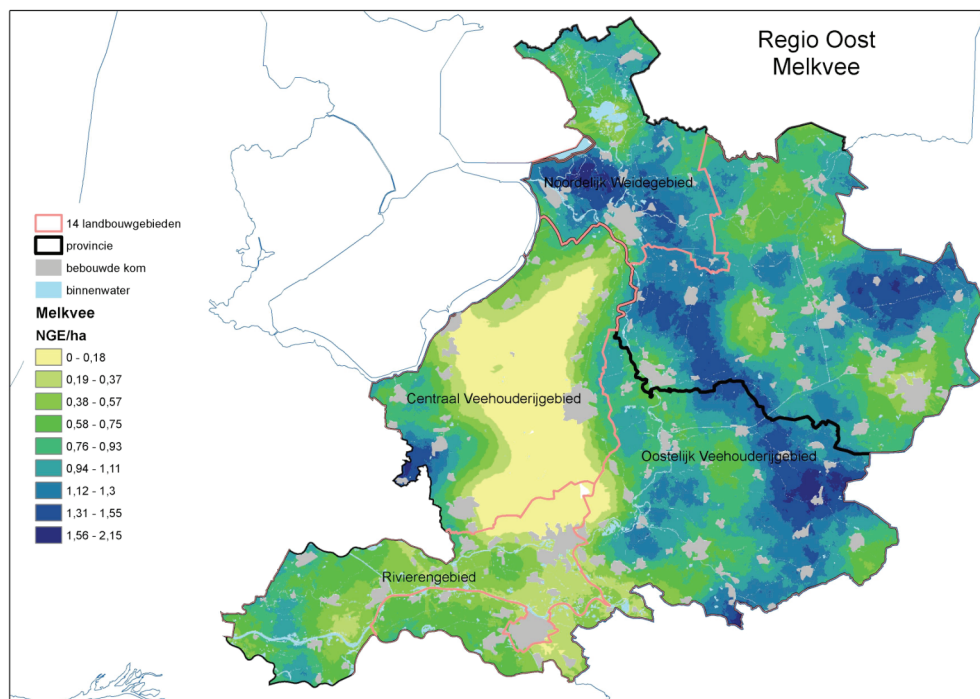
Rienks, W.A., W.J.H. Meulenkamp, D. de Jong, R.J. Olde Loohuis, P. Roelofs, W. Swart, T.A. Vogelzang (2008). *Botst grootschalige melkveehouderij met kleinschalig landschap? Verkenningen in de Gelderse gemeente Lochem*. Spil (2008) 1(245-246)

Silvis, H.J., C.J.A.M. de Bont, J.F.M. Helming, M.G.A. van Leeuwen, F. Bunte en J.C.M van Meijl (2009) *De agrarische sector in Nederland naar 2020; Perspectieven en onzekerheden*, Den Haag, LEI, Rapport 2009-021.

Smit, A.B., C.J.A.M. de Bont, A. van Doorn (Alterra Wageningen UR), J.F.M. Helming, J.H. Jager, M.G.A. van Leeuwen, R.W. van der Meer, H. Prins, H.B. van der Veen en J. Spruijt-Verkerke (PPO-AGV Wageningen UR) (2009) *Bedrijfstoelagen en maatschappelijke waarden in Nederland. Een verkenning van opties*. Rapport 2009-013. LEI Wageningen UR, Den Haag.

Well, E.A.P. van, R.H.E.M. Geerts, G.J. Hilhorst, J.A. Guldmond (2003) *Agrarisch natuurbeheer op De Marke. Resultaten 1991-2001*. CLM-rapport 558.

Bijlage 1 Detailgegevens huidige geldstromen



Kaart B1.1 Nge van melk- en kalfkoeien en jongvee per ha grondoppervlakte exclusief binnenwater en bebouwde kom, 2007. Bron: Landbouwtelling, bewerking LEI, bedrijven groter dan 3 nge.

Tabel B1.1 geeft de bedrijfsresultaten van de melkveehouderij in de provincies Overijssel en Gelderland en in Nederland als totaal over de periode 2004 tot 2007. Dezelfde informatie over andere sectoren staat in tabel B1.2 (vleeskalverhouderij), tabel B1.3 (akkerbouwbedrijven), tabel B1.4 (overige graasdierbedrijven) en tabel B1.5 (varkens- en pluimveebedrijven). De huidige omvang van de gemiddelde toeslagen per hectare per gemeente staan weergegeven op kaart B1.2.

Tabel B1.1 Bedrijfsresultaten melkveehouderij in regio Oost en in Nederland 2004-2007.

Melkvee	Overijssel	Gelderland	Nederland
Structuur			
Aantal bedrijven (populatie)	3.886	3.603	20.178
Bedrijfsomvang nge	81	95	99
Oppervlakte cultuurgrond (ha)	35	42	44
Financiële kenmerken (euro)			
Totaal opbrengsten	204.041	229.426	238.772
Betaalde kosten en afschrijving	147.171	174.691	177.999
Inkomen uit bedrijf	58.528	56.961	62.402
Inkomen uit bedrijf per onbetaalde arbeidsjaareenheid (aje)	39.914	37.161	42.364
Rentabiliteit (opbrengst per 100 euro kosten)	80	81	83
Subsidies en EU-toeslagen			
Inkomenstoelagen en subsidies	17.046	20.575	21.312
Totaal EU-toeslagen	15.901	18.674	18.988
Toeslag per hectare	455	448	433
Toeslag in procenten van opbrengsten	8	8	8
EU toeslag in percentage van inkomen	28	36	32
EU toeslag in percentage van totaal subsidies	93	92	89

Bron: LEI-Informatienet³, bedrijven groter dan 14 nge.

Tabel B1.2 Bedrijfsresultaten vleeskalverhouderij in Nederland 2004 -2007.

Nederland	Vleeskalveren
Structuur	
Aantal bedrijven (populatie)	1.078
Bedrijfsomvang nge	97
Oppervlakte cultuurgrond (ha)	10
Financiële kenmerken (euro)	
Totaal opbrengsten	177.923
Betaalde kosten en afschrijving	129.815
Inkomen uit bedrijf	48.130
Inkomen uit bedrijf per onbetaalde aje	40.459
Rentabiliteit (opbrengst per 100 euro kosten)	90
Subsidies en EU-toeslagen	
Inkomenstoelagen en subsidies	43.369
Totaal EU-toeslagen	42.507
Toeslag per hectare	4.400
Toeslag in procenten van opbrengsten	24
EU toeslag in percentage van inkomen	93
EU toeslag in percentage van totaal subsidies	98

Bron: LEI-Informatienet. bedrijven groter dan 14 nge.

³ Het Informatienet van het LEI representeert gegevens van land- en tuinbouwbedrijven vanaf ongeveer 14 nge. Door de hogere ondergrens dan in de landbouwtelling worden door het Informatienet in 2008 ruim 57.000 bedrijven gerepresenteerd.

Tabel B1.3 Bedrijfsresultaten akkerbouwbedrijven in Nederland en specificatie naar zetmeelbedrijven en bedrijven in zandgebieden in Nederland en van totale akkerbouw in Nederland 2004 -2007.

Nederland akkerbouw	Totaal akkerbouw	Niet zetmeel	Zetmeel	Akkerbouw zand
Structuur				
Aantal bedrijven (populatie)	8.227	7.178	1.049	1.105
Bedrijfsomvang (nge)	79	78	85	61
Oppervlakte cultuurgrond (ha)	57	55	69	47
Financiële kenmerken (euro)				
Totaal opbrengsten	190.954	191.731	185.997	134.878
Betaalde kosten en afschrijving	152.035	153.460	142.360	110.320
Inkomen uit bedrijf	40.312	39.681	44.940	26.135
Inkomen uit bedrijf per onbetaalde aje	38.512	38.111	42.850	26.336
Rentabiliteit (opbrengst Per 100 euro kosten)	86	86	88	77
Subsidies en EU-toeslagen				
Inkomenstoelagen en subsidies	19.593	16.111	43.552	16.917
Totaal EU-toeslagen	16.011	12.367	41.082	16.037
Toeslag per hectare	281	224	595	343
Toeslag in procenten van opbrengsten	8	6	22	12
EU toeslag in percentage van inkomen	60	56	103	67
EU toeslag in percentage van totaal subsidies	81	75	94	94

Bron: LEI-Informatienet, bedrijven groter dan 14 nge.

Tabel B1.4. Bedrijfsresultaten van overige graasdierbedrijven en van gemengde bedrijven in Nederland 2004 -2007.

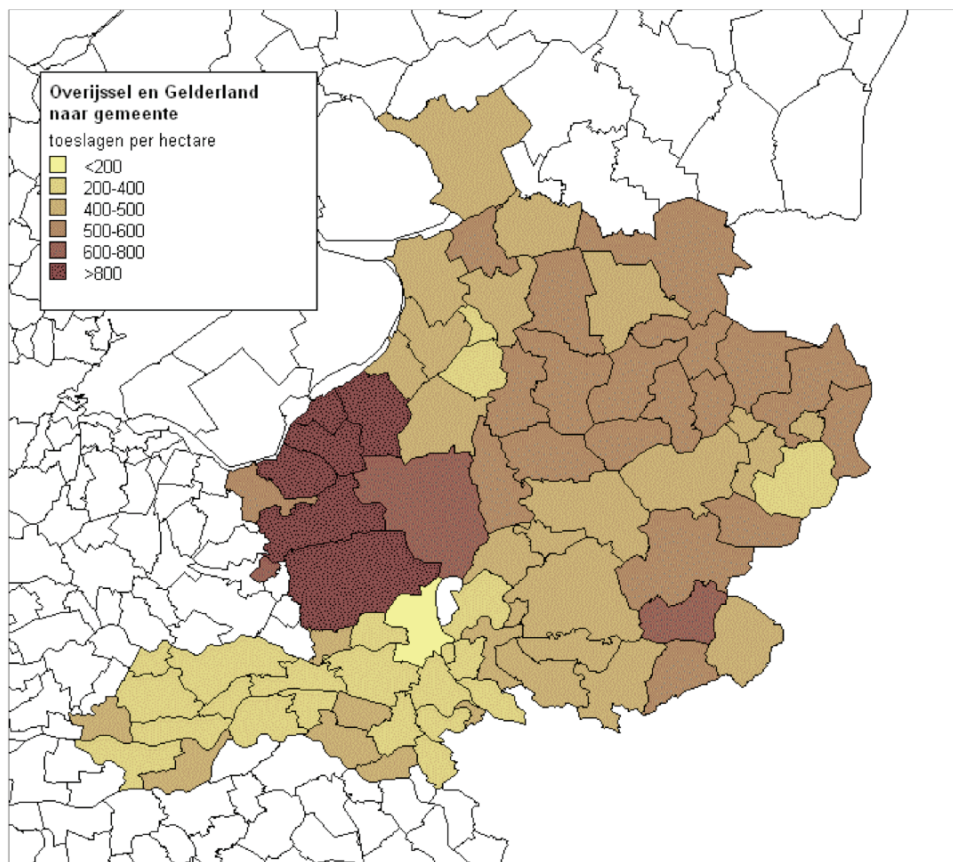
Nederland	Gemengd	Overige graasdieren
Structuur		
Aantal bedrijven (populatie)	5.716	7.398
Bedrijfsomvang nge	98	45
Oppervlakte cultuurgrond (ha)	39	33
Financiële kenmerken (euro)		
Totaal opbrengsten	278.718	89.160
Betaalde kosten en afschrijving	247.339	87.358
Inkomen uit bedrijf	31.054	3.643
Inkomen uit bedrijf per onbetaalde aje	22.614	2.846
Rentabiliteit (opbrengst per 100 euro kosten)	83	57
Subsidies en EU-toeslagen		
Inkomenstoelagen en subsidies	14.247	17.120
Totaal EU-toeslagen	11.047	10.349
Toeslag per hectare	285	310
Toeslag in procenten van opbrengsten	4	12
EU toeslag in percentage van inkomen	46	502
EU toeslag in percentage van totaal subsidies	78	61

Bron: LEI-Informatienet, bedrijven groter dan 14 nge.

Tabel B1.5 Bedrijfsresultaten varkens- en pluimveebedrijven in regio Oost en in Nederland, 2004 -2007.

Structuur	NL	Oost	NL	Oost
	Varkens		Pluimvee	
Aantal bedrijven (populatie)	3.931	1.396	1.445	312
Bedrijfsomvang nge	106	85	139	87
Oppervlakte cultuurgrond (ha)	9	9	8	5
Financiële kenmerken				
Totaal opbrengsten	450.895	331.244	679.510	425.159
Betaalde kosten en afschrijving	406.790	306.948	667.712	424.816
Inkomen uit bedrijf	44.047	24.236	18.201	-4.182
Inkomen uit bedrijf per onbetaalde aje	36.440	19.155	14.329	-5.396
Rentabiliteit (opbrengst per 100 euro kosten)	95	89	91	87
Subsidies en EU toeslagen				
Inkomenstoeslagen en subsidies	2.396	2.347	2.197	1.735
Totaal EU-toeslagen	2.042	2.003	1.600	1.662
Toeslag per hectare	230	230	202	330
Toeslag in procenten van opbrengsten	0	1	0	0
EU toeslag in percentage van inkomen	2	3	2	3
EU toeslag in percentage van totaal subsidies	85	86	73	94

Bron: LEI-Informatienet, bedrijven groter dan 14 nge.



Baart B1.2 Verdeling toeslagen in Overijssel en Gelderland naar gemeenten naar toeslag (euro) per ha cultuurgrond.

Bijlage 2 Detailgegevens scenario's _____

Scenario 1

Tabel B2.1 geeft de kosten van kleinschaligheid, onderverdeeld naar passieve kosten (opbrengstderving en extra arbeid door suboptimale perceelsgrootte) en actieve kosten (beheer van de houtwallen etc.) voor beide provincies per bedrijfstype. De Tabel B2.2 geeft deze kosten per landbouwgebied in Overijssel en Gelderland.

Tabel B2.1 Kosten als gevolg van kleinschaligheid < 3 hectare t.o.v. 6 hectare naar bedrijfstype.

		Aantal bedrijven	Kosten kleinschaligheid				Aantal ha klein- schalig
			Euro / bedrijf		Euro / ha		
			passief	actief	passief	actief	
Overijssel							
Melkvee	<20 ha	593	1274	318	92	23	4.534
	>= 20 ha	3.061	2599	650	63	16	52.084
Overige graasdieren	<20 ha	2.906	691	173	96	24	11.719
	>= 20 ha	434	2582	645	57	14	7.035
Rest	<20 ha	2.082	681	170	94	23	8.338
	>= 20 ha	538	2482	621	51	13	8.448
Totaal Overijssel		9.614	1518	379	67	17	92.157
Gelderland							
Melkvee	<20 ha	540	1258	314	97	24	4.041
	>= 20 ha	2.720	2589	647	60	15	45.916
Overige graasdieren	<20 ha	4.156	636	159	100	25	15.336
	>= 20 ha	689	2646	662	56	14	11.404
Rest	<20 ha	4.629	555	139	93	23	15.187
	>= 20 ha	874	2278	570	55	14	12.799
Totaal Gelderland		13.608	1231	308	68	17	104.683
Totaal Oost-Nederland		23.222	1350	337	68	17	196.840

Tabel B2.2 Nadeel als gevolg van kleinschaligheid < 3 hectare t.o.v. 6 hectare naar landbouwgebied.

		Aantal be- drijven	Aantal ha/ bedrijf	Nadeel kleinschaligheid				Ha klein- schalig	Aantal kleine per- celen/bedrijf
				Euro/bedrijf		Euro/ha			
				Passief	Actief	Passief	Actief		
Overijssel									
Weidegebied in									
Overijssel	<20 ha	1.139	8	739	185	91	23	5.076	5,0
	>= 20 ha	1.176	45	2818	705	62	16	22.336	17,3
Noordoost-									
Overijssel	<20 ha	651	8	602	151	80	20	2.383	4,5
	>= 20 ha	595	47	2144	536	46	11	8.532	15,3
Twente									
	<20 ha	2.829	8	807	202	102	25	13.195	5,9
	>= 20 ha	1.579	40	2668	667	67	17	26.123	18,6
Salland									
	<20 ha	962	8	690	173	87	22	3.937	5,4
	>= 20 ha	683	41	2356	589	57	14	10.575	16,6
Totaal Overijssel		9.614	22	1518	379	67	17	92.157	10,5
Gelderland									
Oostelijke Veluwe									
	<20 ha	871	7	832	208	121	30	4.047	6,2
	>= 20 ha	392	43	3711	928	86	22	8.887	23,9
IJsselstreek									
	<20 ha	356	7	740	185	101	25	1.542	5,4
	>= 20 ha	271	47	2969	742	64	16	5.143	19,7
Zuidelijk Gelder-									
land	<20 ha	853	7	555	139	85	21	2.847	4,3
	>= 20 ha	440	48	2226	557	47	12	6.582	15,5
Oostelijke Betuwe									
en Nijmegen	<20 ha	322	4	266	67	69	17	501	2,0
	>= 20 ha	48	50	2602	650	52	13	809	17,9
Veluwezoom en									
Betuwe	<20 ha	1.297	6	515	129	82	21	4.079	3,4
	>= 20 ha	688	51	2169	542	43	11	10.212	13,0
Bommelerwaard									
	<20 ha	562	4	332	83	80	20	1.118	2,5
	>= 20 ha	144	45	2249	562	50	12	2.173	14,1
Westelijke Veluwe									
	<20 ha	2.279	6	668	167	113	28	8.728	4,7
	>= 20 ha	447	40	3022	755	74	19	8.312	19,1
Achterhoek									
	<20 ha	2.785	8	706	177	90	23	11.702	5,6
	>= 20 ha	1.853	40	2334	584	58	15	28.002	17,3
Totaal Gelderland		13.608	18	1231	308	68	17	104.683	8,6
Totaal Oost-									
Nederland		23.222	20	1350	337	68	17	196.840	9,4

Scenario 2

Tabel B2.3 geeft de kosten van extensivering (max. 1,5 melkkoe per ha) gebaseerd op inkomstenderving, uitgesplitst naar landbouwgebieden in Overijssel en Gelderland. Tabel B2.4 geeft dezelfde informatie op basis van verlies van saldo. In tabel B2.5 staan beide kostenberekeningen, uitgesplitst naar de verschillende bedrijfstypen.

Tabel B2.3 Kosten extensivering naar 1,5 melkkoe per hectare naar landbouwgebied o.b.v. inkomen.

		Aantal bedrijven		Aantal koeien		Kosten extensivering	
		Natura 2000		Natura 2000		Per bedrijf	
		Totaal	(%)	Totaal	(%)	Totaal	
Overijssel							
Weidegebied in Overijssel	<20 ha	1.140	3	3.300	26	95.700	2.500
	>= 20 ha	1.180	33	65.600	45	3.823.600	10.000
Noordoost-Overijssel	<20 ha	650	2	1.400	27	118.800	11.900
	>= 20 ha	600	14	26.800	22	854.000	10.500
Twente	<20 ha	2.830	6	9.300	57	1.262.800	7.300
	>= 20 ha	1.580	40	80.900	55	8.854.400	14.200
Salland	<20 ha	960	3	2.900	31	217.200	7.500
	>= 20 ha	680	36	37.900	48	3.323.200	13.700
Gelderland							
Oostelijke Veluwe	<20 ha	870	2	1.100	41	60.800	3.800
	>= 20 ha	390	25	15.900	42	739.000	7.600
IJsselstreek	<20 ha	360	1	400	23	24.900	6.200
	>= 20 ha	270	28	15.400	41	1.080.900	14.400
Zuidelijk Gelderland	<20 ha	850	0	400	18	8.000	2.000
	>= 20 ha	440	20	18.100	44	1.269.000	14.600
Oostelijke Betuwe en Nijmegen	<20 ha	320	0	100	45	1.000	1.000
	>= 20 ha	50	10	1.300	29	42.500	8.500
Veluwezoom en Betuwe	<20 ha	1.300	0	800	19	24.400	4.900
	>= 20 ha	690	16	24.700	36	1.155.600	10.600
Bommelerwaard	<20 ha	560	0	400	0	0	
	>= 20 ha	140	15	6.400	22	152.700	7.300
Westelijke Veluwe	<20 ha	2.280	8	8.200	59	1.430.700	8.300
	>= 20 ha	450	34	19.000	49	1.791.900	11.900
Achterhoek	<20 ha	2.790	1	6.100	17	213.400	5.600
	>= 20 ha	1.850	18	99.600	27	4.514.000	13.300
Totaal Oost Nederland		23.220	12	445.400	40	31.058.400	11.500

Tabel B2.4 Kosten extensivering naar 1,5 melkkoe per hectare naar landbouwgebied o.b.v. saldo.

		Aantal bedrijven		Aantal koeien		Kosten extensivering	
		Totaal	Natura 2000 (%)	Totaal	Natura 2000 (%)	Totaal	Per bedrijf
Overijssel							
Weidegebied in Overijssel	<20 ha	1.140	3	3.300	26	309.500	8.100
	>= 20 ha	1.180	33	65.600	45	11.023.000	28.800
Noordoost-Overijssel	<20 ha	650	2	1.400	27	350.300	35.000
	>= 20 ha	600	14	26.800	22	2.460.300	30.400
Twente	<20 ha	2.830	6	9.300	57	3.881.300	22.600
	>= 20 ha	1.580	40	80.900	55	25.481.100	40.800
Salland	<20 ha	960	3	2.900	31	669.800	23.100
	>= 20 ha	680	36	37.900	48	9.537.100	39.200
Gelderland							
Oostelijke Veluwe	<20 ha	870	2	1.100	41	196.700	12.300
	>= 20 ha	390	25	15.900	42	2.158.800	22.300
IJsselstreek	<20 ha	360	1	400	23	80.500	20.100
	>= 20 ha	270	28	15.400	41	3.104.500	41.400
Zuidelijk Gelderland	<20 ha	850	0	400	18	25.900	6.500
	>= 20 ha	440	20	18.100	44	3.644.700	41.900
Oostelijke Betuwe en Nijmegen	<20 ha	320	0	100	45	3.100	3.100
	>= 20 ha	50	10	1.300	29	121.900	24.400
Veluwezoom en Betuwe	<20 ha	1.300	0	800	19	76.700	15.300
	>= 20 ha	690	16	24.700	36	3.336.300	30.600
Bommelerwaard	<20 ha	560	0	400	0	0	0
	>= 20 ha	140	15	6.400	22	436.900	20.800
Westelijke Veluwe	<20 ha	2.280	8	8.200	59	4.335.800	25.100
	>= 20 ha	450	34	19.000	49	5.187.500	34.400
Achterhoek	<20 ha	2.790	1	6.100	17	669.100	17.600
	>= 20 ha	1.850	18	99.600	27	12.987.600	38.300
Totaal Oost Nederland		23.220	12	445.400	40	90.078.700	33.300

Tabel B2.5 Kosten extensivering naar 1,5 melkkoe per hectare naar bedrijfstype.

		Aantal bedrijven		Aantal koeien		Kosten extensivering			
		Totaal	% in	Totaal	% in	(1) o.b.v. inkomen		(2) o.b.v. saldo	
			N2000		N2000	Totaal	Bedrijf	Totaal	Bedrijf
Overijssel									
Melkvee	<20 ha	590	37	14.800	45	1.530.700	6.900	4.732.000	21.400
	>= 20 ha	3.060	42	203.200	47	16.482.600	12.700	47.431.200	36.500
Overig	<20 ha	2.910	0	500	10	8.100	2.000	26.100	6.500
Graasdier	>= 20 ha	430	1	2.600	15	108.900	18.200	312.700	52.100
Rest	<20 ha	2.080	1	1.500	46	155.700	6.500	452.800	18.900
	>= 20 ha	540	5	5.300	29	263.700	9.800	757.600	28.100
Gelderland									
Melkvee	<20 ha	540	31	12.500	38	1.188.800	7.000	3.693.600	21.700
	>= 20 ha	2.720	31	185.400	35	10.134.200	12.200	29.221.200	35.200
Overig	<20 ha	4.160	1	1.400	39	206.900	9.000	619.500	26.900
Graasdier	>= 20 ha	690	1	4.500	10	113.000	16.100	325.400	46.500
Rest	<20 ha	4.630	1	3.400	41	367.400	7.700	1.074.900	22.400
	>= 20 ha	870	5	10.400	25	498.300	10.800	1.431.700	31.100
Totaal									
Oost Nederland		23.220	12	445.400	40	31.058.400	11.500	90.078.700	33.300

Scenario 3

Tabel B2.6 geeft de kosten van peilverhoging voor verschillende type melkveebedrijven in de maatschappelijk waardevolle gebieden in Overijssel en Gelderland in 2013/2014.,

Tabel B2.6 Extra kosten peilverhoging per melkkoe en per type melkveebedrijf in MWG gemiddeld in Overijssel en Gelderland in 2013/2014.

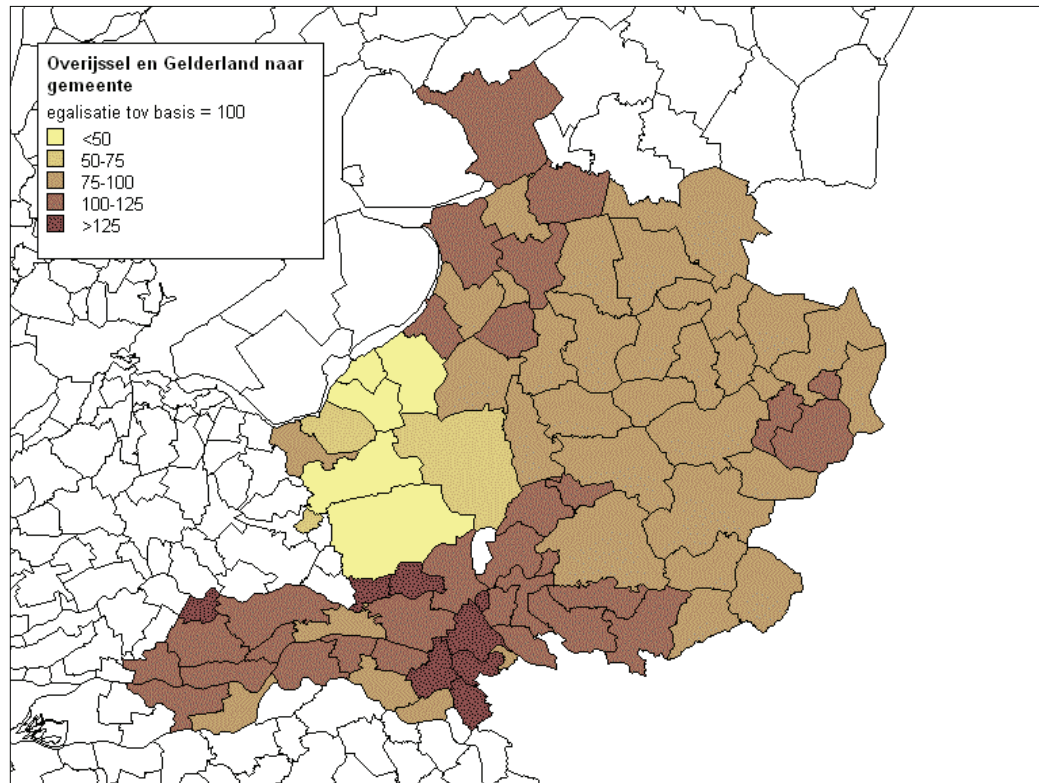
	€ per melkkoe	€ per ha	€ per bedrijf	% in weidegebied Overijssel
Bedrijf 1 (mp/koe ¹ laag, mk/ha ² laag, mk/bedrijf ³ laag)	32	42	1248	11,2
Bedrijf 2 (mp/koe laag, mk/ha laag, mk/bedrijf hoog)	31	43	3121	16,0
Bedrijf 3 (mp/koe laag, mk/ha hoog, mk/bedrijf laag)	51	98	2762	4,7
Bedrijf 4 (mp/koe laag, mk/ha hoog, mk/bedrijf laag)	45	84	4953	7,1
Bedrijf 5 (mp/koe hoog, mk/ha laag, mk/bedrijf laag)	28	40	1525	11,2
Bedrijf 6 (mp/koe hoog, mk/ha laag, mk/bedrijf hoog)	30	43	3222	16,0
Bedrijf 7 (mp/koe hoog, mk/ha hoog, mk/bedrijf laag)	48	82	2745	4,7
Bedrijf 8 (mp/koe hoog, mk/ha hoog, mk/bedrijf hoog)	44	93	5823	7,1
Overige bedrijven				12,7
Gemiddeld		56	3012	

¹ mp/koe = kg melkproductie per melkkoe.

² mk/ha= aantal melkkoeien per ha.

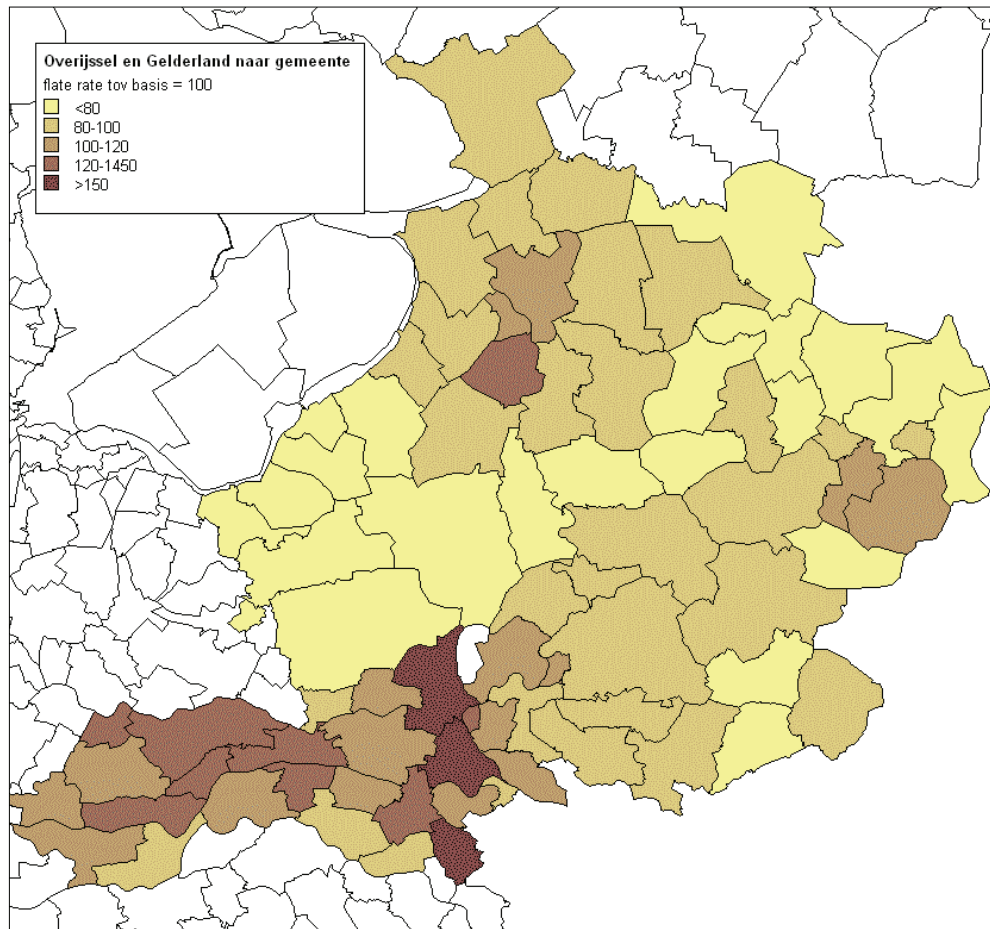
³ mk/bedrijf= aantal melkkoeien per bedrijf.

Bijlage 3 Bedrijfstoeslagen per gemeente bij egalisatie en flat rate



Kaart B3.1 Verandering toeslagrecht door egalisatie per gemeente (basis=100).

Bedrijfstoeslagen per gemeente bij flat rate



Kaart B3.2 Verandering toeslagrecht door flat rate per gemeente (basis=100).

Bijlage 4 Teeltvrije zones volgens huidige wetgeving en in SAN

Samenvatting van verplichtingen LOTV (Lozingenbesluit Open Teelt en Veehouderij) en opties SAN aan reserveringszones

		Breedte [m]		Vergoeding [euro/ha]	Belangrijkste voorwaarden
		min	max		
LOTV	Fruitteelt	9	-	-	teeltvrij
	Boomkwekerij (opwaarts en zijwaarts spuiten)	5	-	-	teeltvrij
	aardappel/ui/bloembol/diverse vollegrondsgroenten/boomkwekerij (neerwaarts spuiten)	1,5	-	-	teeltvrij
	granen en graszaad	0,25	-	-	teeltvrij
	grasland	0,25	-	-	sput- en mestvrij
	overige gewassen (o.a. mais)	1,5	-	-	teeltvrij
SAN	bonte weiderand	1	5	1.204	grasland / geen bagger / eisen aan soortenrijkdom
	bont hoorand	1	5	1.204	grasland / min. 1x p.j. maaien&afvoeren / geen bemesting, beweiding, bagger / eisen aan soortenrijkdom
	kruidenrijke zomen	1	5	1.995	grasland / eisen aan maai-beheer / grenst aan waterloop, begroeiing of rietkraag / geen beweiding, bemesting, bespuiting, bagger / eisen aan soortenrijkdom
	faunarand	6	12	1.292	grassen, kruiden of granen / max. 1x p.j. deels maaien / grenst aan bouwland / geen beweiding, bemesting, bespuiting, bagger
	akkerflorand	3	12	451	graan / grenst aan bouwland / geen bespuiting of bemesting

Bijlage 5 Leden van de klankbordgroep_____

De volgende personen waren lid van de klankbordgroep:

De heer H. Bakker	Federatie Particulier Grondbezit
De heer J.G. Deelen	Ministerie van LNV
De heer T. Elzinga	LTO Noord
De heer E. Jongsma	Landschap Overijssel
De heer J. de Koe	Vereniging Natuurmonumenten
De heer J. Roemaat	Natuurlijk Platteland Oost
De heer W. Seine	Natuur en Milieu Overijssel
Mevrouw J. Wannink	Waterschap Regge en Dinkel