

Milieuvoorwaarden in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

F.M. Brouwer
P.J.G.J. Hellegers

Januari 1999

Rapport 5.99.01

Landbouw-Economisch Instituut (LEI), Den Haag

Het Landbouw-Economisch Instituut (LEI) beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Bedrijfsontwikkeling en omgevingsfactoren
- Emissie- en milieuproblematiek
- Concurrentiepositie en de Nederlandse agribusiness; Industrie en handel
- Economie van het landelijk gebied
- Nationale en internationale beleidsvraagstukken
- Bedrijven-Informatienet; Statistische documentatie; Periodieke rapportages

Milieuvoorwaarden in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
Brouwer, F.M, P.J.G.J. Hellegers
Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI), 1999
Rapport 5.99.01; ISBN 90-5242-472-1; Prijs f 42,- (inclusief 6% BTW)
108 p., fig., tab.

Het rapport verkennt en analyseert de mogelijkheden om milieuvoorwaarden te verbinden aan directe inkomenstoeslagen. Het is toegespitst op de sectoren akkerbouw en melkveehouderij, met betrekking tot milieu, natuur en landschap. De voorstellen voor cross-compliance zijn in nauw overleg met vertegenwoordigers van landbouw-, natuur- en milieuorganisaties tot stand gekomen.

In totaal zijn 21 opties voor cross-compliance onderzocht, waarbij ingegaan wordt op het milieu- en natuureffect, uitvoeringsaspecten (controleerbaarheid en uitvoeringskosten), inpasbaarheid in de bedrijfsvoering en inkomenseffect.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3308330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie@lei.dlo.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3308330

Telefax: 070-3615624

E-mail: informatie@lei.dlo.nl

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van toepassing. De Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) zijn gedeponereerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.

Inhoud

	Blz.
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
1. Inleiding	17
2 Algemeen kader	20
2.1 Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid	20
2.2 Hervorming van het GLB in 1992	20
2.3 Verdere hervorming van het GLB	22
2.4 Aanzet tot een gemeenschappelijk landbouw- en plattelandsbeleid	26
3. Cross-compliance	28
3.1 Doelstelling	28
3.2 Goede Landbouwpraktijk als referentiepunt voor inkomenscompensatie	29
3.3 Verschil met de landbouwmilieuverordening	31
3.4 Een mogelijke nationale invulling van cross-compliance	32
3.5 Cross-compliance in de literatuur	34
4. Opties voor cross-compliance	37
4.1 De voorgestelde opties	37
4.2 Toetsing van de opties	41
4.2.1 Toesingscriteria	41
4.2.2 De toetsing	41
4.3 Inkomenseffecten van enkele kansrijke opties	49
5. Slotbeschouwing	54
Literatuur	60
Bijlagen	
1. Toetsing van 21 opties voor cross-compliance	63
2. De Nederlandse invulling van Verordening 2078/92, het referentieniveau en de transactiekosten	97

Woord vooraf

Met de voorstellen voor de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), als onderdeel van het Agenda 2000-pakket, wil de Europese Commissie de lijn die bij de Mac Sharry-hervorming van 1992 is ingezet verder doortrekken. Dit betekent dat voor marktordningsproducten zoals granen, rundvlees en zuivel de prijsondersteuning geleidelijk verder zal worden vervangen door directe inkomensvoelagen. Het Communautaire prijsniveau voor dergelijke producten zal daarom opnieuw worden verlaagd, en zal op of dichterbij het prijsniveau van de wereldmarkt komen te liggen. Voor granen zal dit een verhoging van de reeds bestaande hectaretoeslag inhouden, terwijl bij de marktordening voor zuivel koepremies geïntroduceerd zullen worden.

Met de verhoging of introductie van premies wordt de inkomenssteun in het kader van het GLB meer zichtbaar en meer afhankelijk van draagvlak daarvoor in de samenleving. Tevens is sinds de introductie van de premies het streven ontstaan, aanvankelijk vooral bij de milieubeweging, om subsidies in het kader van het GLB mede te richten op doeleinden ten aanzien van het milieuvriendelijker produceren van de landbouw en de zorg voor natuur en landschap. In de Verdragen van Maastricht en Amsterdam hebben de lidstaten zich verbonden het milieubeleid te integreren in alle beleidsterreinen van de EU. Het verbinden van milieuvoorwaarden aan directe voelagen is bekend geworden onder de naam 'cross-compliance'. In de Commissievoorstellingen voor Agenda 2000 is dit principe nu opgenomen. Besluitvorming over de voorstellen van de Commissie zal in 1999 plaats hebben; de uitvoering is voorzien in het jaar 2000.

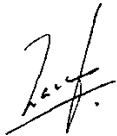
Om de discussie en de besluitvorming over dit onderwerp te ondersteunen heeft het LEII in opdracht van de Ministeries van LNV en VROM een verkenning en analyse uitgevoerd van de mogelijkheden om milieuvoorwaarden in te vullen. De opdracht werd uitgevoerd door dr. F.M. Brouwer en ir. P.J.G.J. Hellegers van het LEI. Belangrijke bijdragen aan het onderzoek zijn geleverd door ir. G. van der Bijl en ir. N.J. Oerlemans van het CLM, die de formulering van de opties en de organisatie van de workshops verzorgden. In deze workshops zijn de opties met belanghebbenden uit verschillende groeperingen besproken. Om vertegenwoordigers van boeren en andere maatschappelijke organisaties in een vroeg stadium bij het onderzoek te betrekken is een begeleidingscommissie ingesteld waarin naast beide ministeries ook LTO, NAJK, de Stichting Natuur en Milieu en het CLM waren vertegenwoordigd. De begeleidingscommissie heeft de resultaten uit het onderzoek getoetst aan de projectomschrijving en had daarmee een belangrijke adviserende rol. De samenstelling van de begeleidingscommissie was als volgt:

- Prof.dr.ir. G. Meester (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Bureau Strategische Beleidsvorming) (voorzitter)
- Ir. J.A. van Driel (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Directie Landbouw);

- J. Haanstra (LTO Nederland- akkerbouw)
- E.J. Hesselink (LTO Nederland- melkveehouderij)
- Sj. Hogendoorn (klankbordgroep CLM)
- Ir. G.U. Kuneman (Stichting Natuur en Milieu)
- Ir. E.E.J.M. van Liempd (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Directie Internationale Zaken)
- Ir. R.A.L. Marcelis (Ministerie van VROM, Directie Drinkwater, Water, Landbouw)
- Mevrouw M. Veraart (NAJK).

Dit rapport is een analyse waarvoor zoals gebruikelijk het LEI de verantwoordelijkheid draagt. Het rapport beoogt de verwarring rond cross-compliance weg te nemen en een beeld te geven van enkele manieren om aan het begrip nader inhoud te geven. Het rapport levert daarmee een bijdrage om de wezenlijke vragen en te nemen beslissingen te formuleren en om de eerste experimenten met cross-compliance aan te gaan.

De directeur



Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse

Samenvatting

Inleiding en doelstelling

Cross-compliance - het verbinden van milieu- en natuurvoorwaarden aan inkomenscompensatie in het kader van het markt- en prijsbeleid - is een belangrijk onderwerp van gesprek bij de discussie over de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). De uitwerking van de verschillende mogelijkheden voor cross-compliance, de gevolgen voor de agrarische sector en de milieuwinst die daarmee mogelijk bereikt kan worden, zijn nog maar beperkt in beeld gebracht.

In het onderzoek staat de vraag centraal welke mogelijkheden er in Nederland zijn voor cross-compliance. Het is toegespitst op concrete voorstellen voor de sectoren akkerbouw en melkveehouderij, met betrekking tot zowel milieu als natuur en landschap. Het onderzoek verkent de mogelijkheden van invoering en eventuele knelpunten van cross-compliance in de Nederlandse situatie.

De voorstellen voor cross-compliance zijn in nauw overleg met vertegenwoordigers van landbouw-, natuur- en milieuorganisaties tot stand gekomen. Tussentijdse resultaten zijn tijdens de uitvoering van het onderzoek in drie workshops aan de praktijk getoetst en verder aangescherpt. In twee workshops met agrariërs zijn de mogelijke knelpunten in de bedrijfsvoering voor elk van de opties besproken. In een workshop met natuur- en milieuorganisaties is vooral over de geschiktheid van het instrument gesproken in het bereiken van milieudoelstellingen. Als afsluiting van het onderzoek zijn de voorlopige resultaten tijdens een minisymposium besproken. In deze bijeenkomst is het draagvlak verkend voor de onderzochte opties voor cross-compliance. Daarbij is ook nagegaan via welke coalities vervolgstappen gezet kunnen worden om tot implementatie te komen.

Het verbinden van milieu- en natuurvoorwaarden aan inkomenscompensatie in het GLB

Het GLB zal de komende jaren belangrijke veranderingen ondergaan. Bepalende factoren daarbij zijn de nieuwe handelsronde in het kader van de WTO, de voorziene uitbreiding van de EU en het gevaar voor nieuwe overschotten. Gelijkzeitig wordt beoogd om de concurrentiepositie van de Europese landbouw op de internationale markt te versterken. Conform de afspraken in het GATT/WTO-akkoord zal het GLB de komende jaren verder aangepast worden, waarbij een vermindering van de prijscompensatie verwacht mag worden. Bij de nieuwe onderhandelingen in het kader van de WTO zullen de voorwaarden die gesteld worden aan het verlenen van inkomenscompensatie ter discussie staan. De inkomenssteun zal ontkoppeld moeten zijn van de productie. Verwacht mag worden dat deze inkomenscompensatie in de toekomst een grotere kans heeft om geaccepteerd te worden als er milieu- en natuurvoorwaarden aan zijn verbonden. In de onderhandelingen zullen vervolgens nog nadere afspraken gemaakt

moeten worden over de vraag welke ontkoppelde steun in de zogenaamde 'groene box' wordt opgenomen.

Cross-compliance in het kader van Agenda 2000

Bij de voorstellen voor de hervorming van het GLB in het kader van Agenda 2000 wordt door de Europese Commissie in de horizontale maatregelen aangegeven dat lidstaten bij de productieomstandigheden passende milieumaatregelen nemen. Tot deze maatregelen kunnen ook behoren het stellen van milieueisen waaraan voldaan moet worden om niet op de inkomenscompensatie gekort te worden. Lidstaten kunnen dus bepalen om de rechtstreekse betalingen die voortvloeien uit de betreffende steunregeling te verlagen of in te trekken indien niet aan de specifieke milieueisen wordt voldaan.

Cross-compliance in de Nederlandse context

Om drie redenen kan het instrument van cross-compliance voor de agrarische sector in Nederland aantrekkelijk zijn:

- door het verbinden van milieu- en natuurvoorwaarden aan het markt- en prijsbeleid wordt rechtgedaan aan de toenemende aandacht van de samenleving voor de besteding van publieke middelen. Zo kan zichtbaar gemaakt worden welke bijdrage de agrarische sector levert aan landschapsbeheer en op welke wijze aan milieueisen wordt voldaan;
- naast de kosten die op korte termijn door de agrarische sector gemaakt zullen worden voor het bereiken van milieu- en natuureisen, kunnen met dit instrument op langere termijn mogelijk ook baten gerealiseerd worden. De agrarische sector kan dus beter voorbereid zijn op de milieueisen die de consument stelt en die in toenemende mate ook door de keten worden gesteld. Daarmee kan de landbouw ook haar positie op de nationale en internationale markt versterken;
- de maatschappelijke en politieke acceptatie van inkomensstoelagen is van groot belang bij de komende WTO-onderhandelingen voor een nieuw handelsakkoord. Een koppeling van inkomenscompensatie aan doelstellingen voor milieukwaliteit, natuur- en landschapsbeheer, zal in de onderhandelingen naar verwachting nodig zijn.

Goede Landbouwpraktijk als referentiepunt voor inkomenscompensatie

De agrarische sector zal tenminste aan de eisen van Goede Landbouwpraktijk (GLP) moeten voldoen om niet op de inkomenscompensatie gekort te worden. GLP zal in ieder geval moeten voldoen aan het vastgestelde beleid en in overeenstemming zijn met de aanbevolen landbouwkundige praktijken. Hierbij zullen eisen geformuleerd worden ten aanzien van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, bemesting en apparatuur, maar ook ten aanzien van landschapsbeheer en het bedrijfsmanagement. Bedacht moet worden dat de invulling van GLP, afhankelijk van productieomstandigheden en maatschappelijke eisen, verschilt naar tijd en plaats. De eisen die aan GLP worden gesteld, zullen in de loop der tijd mogelijk aangescherpt worden. Bij het aanscherpen van milieu- en natuurdoelstellingen zullen dan ook de voorwaar-

den aangescherpt worden, waaraan voldaan moet worden, om niet op de inkomenscompensatie gekort te worden.

De eisen die aan GLP gesteld worden, zullen in de loop der tijd - met de aanscherping van milieu- en natuureisen - aangepast worden. Dit betekent dat ook de voorwaarden voor inkomenscompensatie in het kader van het markt- en prijsbeleid in de loop der tijd aangescherpt zullen worden.

Verskil tussen cross-compliance en de landbouwmilieuverordening

Het verbinden van milieuvoorwaarden aan inkomenscompensatie verschilt van het bestaande landbouwmilieubeleid in het kader van Verordening 2078/92. In het laatste geval is sprake van een aanvullende premie indien een inspanning gepleegd wordt die verder gaat dan de eisen die overeenkomt met Goede Landbouwpraktijk. De hoogte van de vergoeding zal afhangen van de derving van het netto-inkomen en de kosten die gemaakt worden om aan de aanvullende eisen te kunnen voldoen. Ook kan een vergoeding geboden worden om deelname aan de voorgestelde maatregelen te stimuleren. Bij cross-compliance is daarentegen sprake van een korting op een gedeelte van de inkomenscompensatie, indien niet aan de gestelde milieu- en natuureisen wordt voldaan. De gestelde voorwaarden zijn alleen van toepassing voor diegenen die voor de premie komen, krijgen, zodat deze bijvoorbeeld wel gelden voor melkveehouders maar niet voor varkenshouders.

Cross-compliance kan op verschillende manieren worden ingevuld

De milieu- en natuurvoorwaarden om voor inkomenscompensatie in aanmerking te komen, kunnen op verschillende manieren ingevuld worden:

- voldoen aan één of meerdere voorwaarden, die voor een ieder identiek zijn;
- keuze uit meerdere pakketten van voorwaarden (pakketstelsysteem), waarbij een aanvrager de keuze krijgt uit een aantal pakketten. Ieder pakket is opgebouwd uit een aantal voorwaarden;
- nog flexibeler is een puntensysteem, ofwel een gecombineerde inzet van opties, waarbij een aantal activiteiten geselecteerd wordt om tot een vast aantal punten te komen.

Een punten- of pakketstelsysteem biedt, ten opzichte van meer gedetailleerde eisen bij individuele opties, een meer flexibele aanpak, aangezien bij de invulling de mogelijkheid geboden wordt om aan te sluiten bij de bestaande bedrijfsvoering en rekening te houden met verschillen in bedrijfsomstandigheden. Dit is van belang omdat sommige opties in bepaalde gebieden wel realistisch zijn en in andere gebieden juist weer niet. Regionale verschillen (grondsoort) en verschillen in bedrijfskenmerken spelen daarbij een grote rol. Om deze redenen mag verwacht worden dat een invulling van cross-compliance via een puntensysteem of via een pakketstelsysteem op een groter draagvlak bij de agrarische sector mag rekenen. Wel zal rekening gehouden moeten worden dat bij deze systemen zich wel allerlei uitvoeringstechnische problemen kunnen voordoen. De administratieve lastendruk zal naar verwachting groter

zijn dan bij een stelsel van voorwaarden die voor een ieder identiek zijn, terwijl ook de controleerbaarheid problemen met zich mee kan brengen.

Opties voor cross-compliance

In het onderzoek zijn 21 opties voor cross-compliance geformuleerd en voor toetsing verder uitgewerkt. In de selectie van opties wordt niet gestreefd naar volledigheid, maar wordt beoogd een breed scala van mogelijkheden te bestrijken, zowel naar thema (milieu, natuur en landschap) en bedrijfssystemen (akkerbouw en melkveehouderij). In tabel 1 en tabel 2 zijn de opties vermeld, achtereenvolgens voor de melkveehouderij en de akkerbouw.

Tabel 1 Opties voor cross-compliance in de melkveehouderij

Nutriënten

1. Maximum mineralenoverschot (kg N/ha)
2. Voorwaarden aan maximum veebezetting in GVE/ha
3. Afvoeren dierlijke mest boven bepaalde veebezetting
4. Verplichtingen ten aanzien van aanwending kunstmest
5. Onderzaaien bodembedekkers in maïs
6. Uitrijverbod oktober-februari voor maïs

Gewasbeschermingsmiddelen

8. Perceelsranden grasland (spuit- en bemestingsvrije stroken)
9. Teeltvrije zone in de maïsteelt
10. Voorwaarden gebruik bestrijdingsmiddelen in de maïsteelt

Natuur en landschap

11. Verplichte weidegang
12. Bedrijfsnatuurplan, gekoppeld aan natuurjaarverslag
13. Stimulering recreatiefunctie agrarisch gebied

Water

15. Gebruik van de beregeningswijzer
16. Afzien van onderbemaling

Algemeen

17. Bedrijfsmilieuplan, gekoppeld aan milieujaarverslag
 18. Biologische bedrijfsvoering
 19. Keten Kwaliteit Melk
-

Tabel 2 Opties voor cross-compliance in de akkerbouw

<i>Nutriënten</i>	
1.	Maximum mineralenoverschot (kg N/ha)
4.	Verplichtingen ten aanzien van aanwending kunstmest
7.	Voorwaarden aan bemesting in de graanteelt
<i>Gewasbeschermingsmiddelen</i>	
9.	Teeltvrije zone in de graanteelt
10.	Voorwaarden gebruik bestrijdingsmiddelen in de graanteelt
<i>Natuur en landschap</i>	
12.	Bedrijfsnatuurplan, gekoppeld aan natuurjaarverslag
13.	Stimulering recreatiefunctie agrarisch gebied
14.	Natuurbraak
<i>Water</i>	
15.	Gebruik van de beregeningswijzer
16.	Afzien van onderbemaling
<i>Algemeen</i>	
17.	Bedrijfsmilieuplan, eventueel gekoppeld aan milieujaarverslag
18.	Biologische bedrijfsvoering
20.	Agro Milieu Keur (AMK) normen
21.	Kwaliteitsproject Akkerbouw (KPA)

De onderzochte opties zijn op verschillende criteria getoetst, waaronder het natuur- en milieueffect, de uitvoeringsaspecten (controleerbaarheid en uitvoeringskosten), inpasbaarheid in de bedrijfsvoering en inkomenseffect. Deze toetsing heeft een sterk kwalitatief karakter.

Verkenning van enkele kansrijke opties

Voor de melkveehouderij scoren goed de Keten Kwaliteit Melk (KKM), mits aangevuld met een milieumodule. Deze module zou voorwaarden kunnen omvatten ten aanzien van de aanwending van kunstmest (optie 4), onderzaaien bodembedekkers in maïs (optie 5) en een bedrijfsnatuurplan, gekoppeld aan natuurjaarverslag (optie 12). Hiermee kan goed aangesloten worden bij de bestaande bedrijfsvoering en (toekomstige) wettelijke eisen en convenanten. KKM is gericht op het management van het gehele bedrijf, hetgeen vooral kwaliteitstoetsing beter mogelijk maakt. Ook is van belang dat de uitvoering zonder verhoging van de administratieve lastendruk mogelijk is.

Voor de akkerbouw scoren goed het voldoen aan de normen van het Kwaliteitsproject Akkerbouw (KPA) (optie 21), versneld voldoen aan de MINAS-normen (optie 1), voorwaarden aan bemesting in de graanteelt (optie 7) en afspraken over het gebruikmaken van de beregeningswijzer (optie 15). Een groot deel van de bedrijven zal de komende jaren zonder grote aanpassingen in de bedrijfsvoering aan deze eisen kunnen voldoen, zodat de inkomensgevolgen daarvan beperkt blijven.

Voor een aantal opties zijn de uitvoeringskosten aanzienlijk. Dit geldt in het bijzonder voor de opties waar een aanzienlijk controlesysteem voor nodig is. Voor opties die gebaseerd zijn op initiatieven die door de sectoren zelf worden genomen (KKM, optie 19 en KPA, optie 21) kunnen de uitvoeringskosten beperkt blijven indien toetsing plaatsvindt door de certifice-

rende instelling. In dat geval kan ook sprake zijn van een omgekeerde bewijslast, waarbij agrariërs zelf zullen moeten aantonen dat aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan. In dat geval zullen de uitvoeringskosten voor de publieke sector aanzienlijk gunstiger uitvallen.

Mogelijk knelpunt indien eisen op bedrijfsniveau worden gesteld en inkomenscompensatie op slechts een deel van de bedrijfsvoering wordt gebaseerd

In verschillende van de onderzochte opties worden voorwaarden gesteld die voor het gehele bedrijf gelden en niet alleen van belang zijn voor de gewassen en dieren waarvoor men voor inkomenscompensatie in aanmerking kan komen. De meeste opties stellen voorwaarden voor het gehele bedrijf (opties 1-4, 11-19 en 21), terwijl de inkomenscompensatie uitsluitend geboden wordt voor een deel van het bouwplan (bijvoorbeeld granen) of van de veestapel (melkkoeien). Dit betekent dat de verhouding tussen inspanning en compensatie scheef is, waardoor de beoogde milieu- en natuureffect mogelijk niet wordt bereikt. Wanneer in dat geval afgezien wordt van de extra inkomenscompensatie gaat er blijkbaar onvoldoende positieve prikkel uit om tot milieuvriendelijkere productiemethoden te komen.

Uitvoeringstechnisch zijn er geen belemmeringen tegen het stellen van voorwaarden op bedrijfsniveau en het compenseren op gewasniveau. De verhouding tussen de vereiste inspanning en de inkomenscompensatie kan echter zo scheef komen te liggen, dat daardoor het beoogde milieu- en natuureffect niet wordt bereikt.

Inkomenseffecten van enkele kansrijke opties voor cross-compliance

De inkomenscompensatie, die op basis van de voorgestelde koepremie wordt verstrekt, is gemiddeld per melkveebedrijf ongeveer 30 duizend gulden. Naast deze koepremie kunnen melkveehouders ook in aanmerking komen voor een premie in het kader van de Regeling Steunverlening Producenten Akkerbouwgewassen; deze bedraagt ongeveer tweeduizend gulden per bedrijf.

Het deel van de inkomenscompensatie waar milieu- en natuurvoorwaarden aan kan worden verbonden, zal naar verwachting een forse prikkel geven om aan de gestelde voorwaarden te voldoen. Dit geldt voor de melkveehouderij voor kansrijke opties waar verplichtingen gesteld worden ten aanzien van kunstmest (optie 4), onderzaaien bodembedekkers in maïs (optie 5), bedrijfsnatuurplan, gekoppeld aan natuurjaarsverslag (optie 12) en voldoen aan de normen van Keten Kwaliteit Melk (KKM) (optie 19). Het niet voldoen aan de gestelde voorwaarden zal in dat geval namelijk al snel tot een inkomensdaling van enkele duizenden gulden per bedrijf leiden.

In de akkerbouw bedragen de extra toeslagen in het kader van Agenda 2000 gemiddeld ongeveer 4.300 gulden per bedrijf bedragen. Daarnaast zijn in de akkerbouw ook de toeslagen van belang die in het kader van de Regeling Steunverlening Producenten Akkerbouwgewassen worden verstrekt. Deze liggen gemiddeld op bijna 18 duizend gulden per bedrijf. De inkomenscompensatie, waar nationaal milieu- en natuurvoorwaarden aan kunnen worden verbonden, zijn op het gemiddelde akkerbouwbedrijf ruim 20 duizend gulden. Hoewel deze bedragen lager zijn dan in de melkveehouderij, mag verwacht worden dat afhankelijk van de invulling

van cross-compliance ook in de akkerbouw een prikkel gegeven wordt om aan de gestelde milieu- en natuureisen te voldoen. Aantrekkelijke opties voor de akkerbouw zijn het versneld voldoen aan de MINAS-normen (optie 1), voorwaarden aan bemesting in de graanteelt (optie 7) en afspraken maken over het gebruik van de beregeningswijzer (optie 15).

Coalitievorming voor het realiseren van cross-compliance

Voor een praktische realisering van cross-compliance is van belang dat de gestelde voorwaarden voor inkomenscompensatie door een zeer groot deel van de producenten (bijvoorbeeld 80-90%) gehaald kan worden. Uit de verschillende kansrijke opties blijkt het belang om, waar mogelijk en zinvol, aan te sluiten bij de initiatieven in de productieketen, om te komen tot productiemethoden die voldoen aan eisen van milieu, natuur en landschap. Verder is van groot belang dat natuur-, milieu- en landschapsorganisaties ook op regionaal niveau een bijdrage leveren aan het versterken van het maatschappelijk draagvlak voor cross-compliance.

1. Inleiding

Bij de discussie over de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) in het kader van Agenda 2000 is de mogelijkheid voor lidstaten om milieu- en natuurvoorwaarden te verbinden aan het markt- en prijsbeleid (cross-compliance) een belangrijk onderwerp van gesprek. Ook in de Nota Dynamiek en Vernieuwing wordt cross-compliance genoemd als mogelijk instrument in het bereiken van milieu- en natuurkwaliteitseisen. Uitwerkingen van die mogelijkheid, de gevolgen voor de agrarische sector en de milieuwinst die daarmee mogelijk bereikt kan worden, zijn nog maar beperkt in beeld gebracht. Bij de rijksoverheid en maatschappelijke organisaties bestaat dan ook behoefte aan meer inzicht in een mogelijke invulling van dit instrument voor de Nederlandse situatie. Daarbij is het eveneens van belang te weten welke opties voor cross-compliance binnen de Nederlandse omstandigheden uitvoerbaar kunnen worden geacht, rekening houdend met het draagvlak bij de betrokken partijen zoals landbouw-, natuur- en milieuorganisaties.

In het onderzoek staat de vraag centraal welke mogelijkheden er in Nederland zijn voor het verbinden van milieu- en natuurvoorwaarden aan het GLB. Het onderzoek is toegespitst op concrete voorstellen voor de sectoren akkerbouw en melkveehouderij, met betrekking tot zowel milieu als natuur en landschap.

Doelstelling

Het onderzoek moet uitmonden in een aanzet voor praktische realisering van cross-compliance; ook zal daarbij aangegeven worden welke coalities daarvoor in Nederland mogelijk zijn. Bij het aftasten van draagvlak voor cross-compliance is het van groot belang om zoveel mogelijk (kwalitatief en waar mogelijk ook kwantitatief) inzicht te hebben in de gevolgen daarvan voor de landbouw, milieu, natuur en landschap en de benodigde aanpassingen in de bedrijfsvoering. Het onderzoek verkent de mogelijkheden van invoering en eventuele knelpunten van cross-compliance in de Nederlandse situatie.

Bij het onderzoek wordt verondersteld dat een stelsel van milieu- en natuurvoorwaarden in het jaar 2000 geïntroduceerd wordt. De onderhandelingen over de voorstellen in het kader van Agenda 2000 zullen namelijk naar verwachting pas in de loop van 1999 worden afgerond en daarmee op zijn vroegst in het jaar 2000 ingevoerd worden. In het onderzoek wordt gesproken over het verbinden van milieu- en natuurvoorwaarden om voor inkomenscompensatie in aanmerking te komen. Van belang daarbij is dat er in de discussie over de hervorming van het GLB sprake is van een institutionele prijsdaling die niet volledig gecompenseerd wordt middels hectare- en dierpremies, mede omdat de Europese Commissie aanneemt dat de marktprijzen de komende jaren minder zullen dalen dan de institutionele prijzen. Conform het voorstel van de Commissie dienen de lidstaten op nationaal niveau criteria te formuleren voor de voorwaarden waaraan door de landbouw voldaan moet worden om voor inkomenscompensatie

in aanmerking te komen. De voorwaarden mogen niet tot concurrentievervalsing binnen de Gemeenschappelijke markt leiden. Deze inkomenscompensatie zal gedeeltelijk via nationale enveloppen plaatsvinden.

Randvoorwaarden van het onderzoek

- In het onderzoek ligt de nadruk op het graan- en zuivelbeleid. Er wordt ook aandacht besteed aan snijmaïs, aangezien dit duidelijk verbonden is met de melkveehouderij en onderdeel is van het graanbeleid.
- In het onderzoek wordt geen aandacht besteed aan de vraag hoe hoog de inkomenscompensatie bij invoering van een stelsel van milieuvorwaarden uiteindelijk zal zijn. Een dergelijke vraag is bij de politieke besluitvorming wel van groot belang en zal mede bepaald worden door de mogelijke invulling van een optie. Voordat deze vraag echter beantwoord kan worden, zal allereerst meer inzicht verkregen moeten worden in de mogelijke invulling van een stelsel van milieu- en natuuvorwaarden en de inkomensgevolgen daarvan voor de agrarische sector. Het rapport gaat op deze vragen in; ook zal daarbij verkend worden welke opties goed aansluiten bij de bestaande bedrijfsvoering.
- In het onderzoek ligt de nadruk op eisen voor milieu, natuur en landschap. Welzijn van dieren is niet in het onderzoek betrokken aangezien de Europese Commissie vooral beoogt om eisen voor milieu en natuur te verbinden aan de doelstellingen van het GLB. Waar mogelijk wordt wel aangegeven of zich mogelijk conflicten kunnen voordoen tussen milieueisen en aspecten van dierwelzijn.

Werkwijze in het onderzoek

Het onderzoek verkent praktijkgerichte voorbeelden voor cross-compliance en toetst de inpasbaarheid en haalbaarheid daarvan in de praktijk. De toetsing aan de praktijk heeft in drie workshops plaatsgevonden. In een workshop met natuur- en milieuorganisaties is vooral over het instrument gesproken in het bereiken van milieu- en natuurdoelstellingen. Daarbij is gebleken dat het instrument vooral gezien moet worden als een mogelijkheid voor het bevorderen van een basisnatuur- of milieukwaliteit of op een niveau dat iets daarboven ligt. Een eerste opzet van mogelijke opties voor cross-compliance is besproken in twee workshops met agrariërs, achtereenvolgens gericht op de akkerbouw en melkveehouderij. Daarbij zijn de mogelijke knelpunten in de bedrijfsvoering voor elk van de opties besproken. Aan deze workshops is deelgenomen door agrariërs en vertegenwoordigers van vooral regionale beleidsdirecties van het Ministerie van LNV.

In het kader van het onderzoek is als afsluiting een mini-symposium gehouden. Het symposium had tot doel het draagvlak te verkennen voor de onderzochte opties voor cross-compliance. De deelnemers waren uitgenodigd via de in de begeleidingscommissie vertegenwoordigde organisaties; daarnaast namen ook enkele vertegenwoordigers deel van de Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV) en de Nederlandse Akkerbouw Vakbond

(NAV). Naast het verkennen van draagvlak is tijdens het symposium vervolgens ook nagegaan via welke coalities vervolgstappen gezet kunnen worden om tot implementatie te komen.

Leeswijzer

In het onderzoek ligt de nadruk op ontwikkelingen in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), waarbij milieu op dit moment integraal onderdeel is van dit beleid. Deze ontwikkelingen worden toegespitst op de Nederlandse situatie. Voor het onderzoek zijn de ontwikkelingen gedurende het afgelopen decennium van groot belang. In hoofdstuk 2 wordt daarom allereerst het algemeen kader geschetst, waarbij onder meer ingegaan wordt op de rol die milieu-, natuur- en landschapsbeheer speelt en gespeeld heeft bij de ontwikkeling van het GLB.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de rol van cross-compliance als mogelijk instrument om inkomenstoelagen maatschappelijk en politiek aanvaardbaar te doen zijn. Van groot belang is het formuleren van Goede Landbouwpraktijken (GLP). De rol van GLP in cross-compliance wordt daarom toegelicht (paragraaf 3.2). Het instrument van cross-compliance wordt vervolgens vergeleken met het bestaande landbouw-milieubeleid (paragraaf 3.3), terwijl daarna een aantal mogelijkheden bekeken worden om cross-compliance in te vullen (paragraaf 3.4). Tenslotte wordt een aantal bevindingen uit de literatuur beschreven (paragraaf 3.5).

In hoofdstuk 4 worden mogelijke opties voor cross-compliance beschreven en op een aantal criteria getoetst. Daarbij zal ook ingegaan worden op het draagvlak van de onderzochte opties. Een aantal slotopmerkingen uit het onderzoek wordt in hoofdstuk 5 gegeven. Daarbij wordt onder andere ingegaan op de vraag via welke coalities tussen landbouw-, milieu- en natuurorganisaties vervolgstappen gezet kunnen worden om tot implementatie te komen.

In bijlage 1 van het rapport wordt de toetsing voor elk van de 21 opties beschreven. In bijlage 2 worden de Nederlandse programma's in het kader van Verordening 2078/92 weergegeven. Ook wordt in deze bijlage ingegaan op twee algemene punten die van belang zijn bij de rol van milieumaatregelen, te weten het referentieniveau en de transactiekosten.

2. Algemeen kader

2.1 Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

In deze paragraaf wordt een beknopt overzicht geboden van de rol die milieu-, natuur- en landschapsbeheer spelen en gespeeld hebben bij de ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB).

Volgens Artikel 38 van het Verdrag van Rome maakt de landbouw deel uit van de gemeenschappelijke markt, waarmee belemmeringen aan de binnengrens weggenomen worden en supranationaal beleid wordt voorgesteld. Dit Artikel is daarmee een belangrijk uitgangspunt voor een gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid. In 1957 zijn in Artikel 39 van het Verdrag van Rome de volgende doelstellingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) geformuleerd:

- a. de productiviteit van de landbouw te doen toenemen door de technische vooruitgang te bevorderen en door zowel de rationele ontwikkeling van de landbouwproductie als een optimaal gebruik van de productiefactoren, met name van de arbeidskrachten, te verzekeren;
- b. aldus de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, met name door de verhoging van het hoofdelijk inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn;
- c. de markten te stabiliseren;
- d. de voorziening van voedsel veilig te stellen;
- e. redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren.

Het belangrijkste instrument om deze doelstellingen van het GLB te bereiken is een stelsel van markt- en prijsbeleid. Ook omvat het GLB diverse regelingen in het kader van de begeleidende maatregelen, horizontale structuurmaatregelen (onder andere Doelstelling 5a), regionaal en plattelandsbeleid (Doelstelling 1 en Doelstelling 5b) en overige maatregelen (onder andere stimulering biologische landbouw, kwaliteitsbeleid).

2.2 Hervorming van het GLB in 1992

De hervorming van het GLB in 1992 was vooral gericht op het voldoen aan internationale afspraken die op dat moment in het kader van de GATT onderhandelingen werden voorbereid, terwijl de overschotten van een aantal producten ook een belangrijke rol speelden bij de hervorming van het GLB. Gelijkzeitig werd beoogd om de concurrentiekracht van de Europese landbouw te versterken. Ook nam op dat moment de wens toe om middels aanpassingen in het markt- en prijsbeleid het gebruik van minder intensieve productiemethoden te stimuleren. De

belangrijkste instrumenten die op dat moment ingezet werden, zijn prijsverlaging gekoppeld aan inkomenscompensatie.

De hervorming was sterk gericht op het graan-, rundvlees- en schapenbeleid. Naast hectaresteen in de graanteelt, werden in 1992 bij het rundvleesbeleid voorwaarden aan de veedichtheid gesteld om in aanmerking te komen voor de inkomenscompensatie in de veehouderij. Ook zijn maxima gesteld aan het aantal ooien dat voor een premie in aanmerking komt.

Graanproducenten kregen te maken met een gefaseerde verlaging tussen 1992 en 1995 van de interventieprijs. In deze periode werd de interventieprijs voor graan geleidelijk met een derde verlaagd. Agrariërs komen daarbij in aanmerking voor inkomenscompensatie, in de vorm van een bedrag per hectare, indien men een deel van het referentieareaal uit productie neemt; voor kleinschalige producenten (met een productie van minder dan 92 ton graan) geldt deze aanvullende voorwaarde niet.

Uitvoeringsbepalingen voor het uit productie nemen van gronden zijn vastgelegd in Verordening 762/94. Daarin is opgenomen dat lidstaten maatregelen moeten nemen ter bescherming van het milieu. In Nederland is hierbij onder meer bepaald, dat uit productie genomen grond mag worden ingezaaid met een groenbemester; dierlijke en overige organische meststoffen mogen daarbij slechts onder stringente voorwaarden worden toegepast. Voor uit productie genomen percelen, die niet zijn ingezaaid met een toegelaten groenbemester, geldt een verbod op toepassing van dierlijke of andere organische meststoffen.

De hervorming in 1992 van het rundvleesbeleid heeft tot doel gehad om te voldoen aan de eisen van de Uruguay Ronde. Vervolgens is daarmee een basis gelegd voor de inkomenscompensatie, waarbij ook gestreefd werd naar het verminderen van de productieintensiteit, en dan met name de veedichtheid. De belangrijkste maatregelen die in dat verband in 1992 zijn genomen, betreffen een gefaseerde prijsdaling met 15%, die via een premie per dier gecompenseerd wordt. De compensatie is tot een bovengrens gelimiteerd. Bedrijven met een veedichtheid hoger dan 2 GVE/ha voedergrassen worden slechts tot deze grens gecompenseerd. Bij de hervorming was een speciale reden om deze grens te hanteren. Uitgangspunt voor de hervorming van het rundvleesbeleid was namelijk dat de daling van de graanprijzen tot lagere veevoerkosten voor melk- en rundvleesproducenten zouden leiden. Op dat moment werd echter verwacht dat de extensievere bedrijven slechts beperkt zouden profiteren van de lagere veevoerkosten ten gevolge van de prijsdalingen in het graanbeleid. Deze bedrijven zijn namelijk in de regel slechts beperkt afhankelijk van aangekocht veevoer. Om die reden is een veedichtheidsgrens voor de inkomenscompensatie ingevoerd.

Gelijktijdig met de hervorming in 1992 van een aantal marktordeningproducten (granen, rundvlees, schapen) is een aantal begeleidende maatregelen genomen. Belangrijk in dit verband is Verordening 2078/92 betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming en betreffende natuurbeheer. Programma's die in overeenstemming zijn met deze verordening bieden de mogelijkheid om aanvullende nationale steunmaatregelen te treffen. Inkomenscompensatie kan verstrekt worden aan agrariërs voor het nemen van gerichte maatregelen, ter verbetering van natuur, landschap en milieu, voor zover deze verder gaan dan maatschappelijk gewenste minimumeisen die in het wettelijk kader zijn vastgelegd.

Het markt- en prijsbeleid heeft, naast technologische ontwikkeling en structuurveranderingen in de landbouw, ook een verhoging van de productieintensiteit tot gevolg gehad. De oorspronkelijke doelstellingen van het GLB bevatten geen directe verwijzingen naar natuur en milieu. De afgelopen decennia is evenwel de belangstelling sterk gegroeid voor de wisselwerking tussen landbouw en de kwaliteit van het fysiek milieu, natuur en landschap, zowel nationaal als internationaal. Gelijktijdig is van belang dat de afgelopen jaren de samenleving ook in toenemende mate aandacht heeft voor de besteding van publieke middelen, inclusief de uitgaven in het kader van het landbouwbeleid. De samenleving stelt echter in toenemende mate eisen aan de landbouw ten aanzien van productie (omvang, kwaliteit eindproduct en gehanteerde productiemethode); daarnaast worden ook eisen gesteld ten aanzien van beheer en onderhoud van milieu, natuur en landschap. De mogelijke rol die het GLB kan spelen bij het verbeteren van milieukwaliteit krijgt daarbij eveneens aandacht.

In diverse studies is ingegaan op de sterk sturende marktwerking van het GLB en de daarmee samenhangende interactie tussen het GLB en milieu (onder andere Brouwer en Van Berkum, 1996; Van der Bijl, 1997). Een eenduidig beeld over de wisselwerking tussen landbouwbeleid, milieu, natuur en landschap kan daarbij vrijwel niet gegeven worden. De nationale milieu- en naturomstandigheden verschillen sterk, terwijl ook de landbouw in Europa zeer uiteenlopend van aard is. De milieu- en natuurgevolgen van de hervorming in 1992 van het GLB kunnen om die redenen aanzienlijk verschillen tussen de lidstaten. Een recente vergelijking tussen de lidstaten laat deze verschillen ook duidelijk zien (Brouwer en Lowe, 1998).

2.3 Verdere hervorming van het GLB

Het GLB staat momenteel aan de vooravond van belangrijke veranderingen, onder meer onder invloed van een nieuwe handelsronde in het kader van de WTO, de voorziene uitbreiding van de EU met landen in Midden- en Oost-Europa en het gevaar voor nieuwe overschotten. Een verdere liberalisering van het landbouwbeleid (lagere garantieprijsen, afbraak tariefmuren, enzovoort) mag de komende jaren verwacht worden, waarbij prijsbescherming meer en meer vervangen zal worden door inkomenstoelagen. Het verbinden van milieuvoorwaarden aan inkomenstoelagen, de z.g. cross-compliance, kan een belangrijk instrument worden om deze inkomenstoelagen maatschappelijk en politiek aanvaardbaar te doen zijn. Cross-compliance kan ook ingezet worden als mogelijk instrument in het bereiken van milieu- en natuurkwaliteitseisen.

Bij de voorstellen voor de hervorming van het GLB in het kader van Agenda 2000 wordt door de Europese Commissie aangegeven dat de prijsverlagingen ten doel hebben de interne afzet te vergroten, de concurrentiepositie van de Europese landbouw te verbeteren en om de Europese landbouw in staat te stellen te profiteren van de groei van de vraag op de wereldmarkt. Daarnaast maakt ook de toekomstige uitbreiding van de Europese Unie een verlaging van de landbouwprijzen noodzakelijk. Ten slotte wordt door de Commissie benadrukt dat de hervorming het GLB moet voorbereiden op de komende internationale handelsbesprekingen, zowel in het kader van de WTO als voor de bilaterale handelsovereenkomsten.

De interventieprijs voor granen wordt in één stap met 20% verlaagd. In de zuivelsector worden de interventie-prijzen voor boter en magere melkpoeder met 15% verlaagd, in vier gelijke stappen. De institutionele prijsdaling zal niet volledig gecompenseerd worden middels hectare- en dierpremies, mede omdat de Europese Commissie verwacht dat de marktprijzen minder zullen dalen dan de institutionele prijzen.

Lidstaten worden geacht bij de productieomstandigheden passende milieumaatregelen te nemen. Tot deze maatregelen kunnen behoren de verlening van steun als tegenprestatie voor verbintenissen in het kader van milieumaatregelen in de landbouw, het stellen van dwingende algemene milieueisen en het stellen van specifieke milieueisen waaraan moet worden voldaan om voor de rechtstreekse betalingen in aanmerking te komen. In het laatste geval, de specifieke milieueisen, is sprake van cross-compliance. Hierbij kan een lidstaat bepalen om de rechtstreekse betalingen die voortvloeien uit de betreffende steunregeling te verlagen of in te trekken indien niet aan de specifieke milieueisen wordt voldaan.

Figuur 2.1 Begrippenkader rond compensaties in het kader van Agenda 2000

In figuur 2.1 wordt het begrippenkader in het kader van Agenda 2000 nader uiteengezet. In Agenda 2000 heeft de Europese Commissie ook voorgesteld dat lidstaten van de Unie de komende jaren ruimere mogelijkheden wordt geboden om cross-compliance binnen het GLB toe te passen.

Bij de verdere invulling van de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid wordt door de Europese Commissie benadrukt dat inkomenscompensatie geboden wordt voor een institutionele prijsdaling van de verschillende producten. Daarnaast worden natuur en landschap in toenemende mate ook als producten gezien waar de samenleving bereid is een vergoeding voor te bieden indien daar een gerichte prestatie voor wordt geleverd (bijvoorbeeld in de vorm van natuurproductie).

In het voorstel van de Europese Commissie voor een verordening tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid biedt Artikel 3 van de ontwerpverordening een aantal combinaties met milieubepalingen:

'De lidstaten nemen de milieumaatregelen die zij passend achten gezien de specifieke situatie wat de gebruikte landbouwgrond en de productie betreft. Tot deze maatregelen kunnen behoren de verlening van steun als tegenprestatie voor verbintenissen in het kader van de milieumaatregelen in de landbouw, het stellen van dwingende algemene milieueisen en het stellen van specifieke milieueisen waaraan moet worden voldaan om voor de rechtstreekse betalingen in aanmerking te komen.

De lidstaten stellen de sancties vast, die moeten passen bij en in verhouding moeten staan tot de ernst van de ecologische gevolgen van niet-inachtneming van de dwin-

gende milieueisen. Zij kunnen bepalen dat de uit de betrokken steunregelingen voortvloeiende voordelen worden verlaagd of eventueel ingetrokken indien niet aan deze specifieke milieueisen wordt voldaan.'

In het kader van Agenda 2000 heeft de Europese Commissie de volgende voorstellen gedaan voor de hervorming van het zuivel- en akkerbouwbeleid.

Akkerbouw:

- de interventieprijs voor granen zal eenmalig in het jaar 2000 met 20% verlaagd worden;
- er wordt een niet-gewasgebonden hectaretoeslag van 66 ecu/ton ingevoerd voor granen, oliehoudende zaden, snijmaïs en vrijwillige braaklegging (de huidige toeslag bedraagt 54 ecu/ton);
- voor eiwithoudende gewassen komt een hectaretoeslag van 72,5 ecu/ton;
- de prijsverlaging met 20% voor granen wordt ten dele gecompenseerd met een stijging van de directe steun; de compensatie bedraagt 49%; voor aardappelzetmeel bedraagt de compensatie van de prijsverlaging 44%;
- het verplichte braakpercentage wordt vastgesteld op 0%; indien een hoger percentage van kracht is, blijven kleine producenten daarvan vrijgesteld;
- de maandelijkse verhoging van de interventieprijs wordt afgeschaft;
- de uitbetaling van de toeslagen zal voortaan drie maanden later plaatsvinden.

Zuivel:

- de interventieprijsen zullen in vier stappen vanaf 2000 met in totaal 15% verlaagd worden;
- er wordt een koe-premie ingevoerd ter compensatie van de prijsdaling. De premie omvat drie delen: een basispremie van 100 ecu per 'virtuele koe' met een melkgift van 5.800 kg per jaar, een vleespremie van 35 ecu per koe en een premie die verdeeld kan worden naar nationale criteria. Deze zogenaamde 'envelop' zal voor Nederland 188 miljoen gulden bedragen. De totale toeslag per melkkoe kan in Nederland oplopen tot 550 à 600 gulden. Maatregelen om tot een herverdeling van beschikbare budgetten te komen zullen echter geen concurrentievervalsende effecten mogen hebben. Eventuele resterende gelden blijven ter beschikking van de lidstaten, en kunnen voor landbouw-milieumaatregelen ingezet worden;
- het melkquotum zal in de EU met 2% verruimd worden, de ene helft van de verruiming is voor jonge boeren en de andere helft voor boeren in bepaalde gebieden.

Tot het begin van de jaren negentig was milieu geen groot thema bij discussies over de hervorming van het GLB. Milieu is volgens het Verdrag van Maastricht echter integraal onderdeel van de beleidsontwikkeling in de EU. Volgens Artikel 130R van het verdrag van de Europese Unie zullen milieudoelstellingen namelijk ook geïntegreerd moeten worden met andere beleidsterreinen in de Unie, waaronder het GLB. De externe integratie van het milieubeleid in het GLB is een mogelijkheid om te bewerkstelligen dat agrarische ondernemers door milieubeleid en het GLB in dezelfde, duurzame richting worden gestuurd. Deze integratie

is duidelijk geworden bij de hervorming in 1992, toen de landbouwmilieuverordening ingevoerd is. Met Agenda 2000 staat ook het verbinden van milieu- en natuurvoorwaarden aan inkomenscompensatie in het kader van het markt- en prijsbeleid op de politieke agenda.

Afspraken in het kader van het GATT-akkoord

De hervorming van het GLB in 1992 heeft tot doel gehad te voldoen aan de eisen van de Uruguay Ronde. Met het opstellen van Agenda 2000 staat de Europese Unie, en daarmee ook Nederland, voor een vergelijkbare situatie. De in Agenda 2000 voorgestelde hervorming van het GLB beoogt in te spelen op komende internationale handelsronde van de WTO over handelsliberalisatie, die naar verwachting in de loop van 1999 van start zal gaan. Met Agenda 2000 beoogt de Europese Commissie het landbouwbeleid voor de komende jaren te definiëren, en voorafgaand aan het begin van deze nieuw handelsronde, de grenzen aan te geven die binnen de Unie aanvaardbaar zijn. Vanzelfsprekend is bij de onderhandelingen en uiteindelijke besluitvorming over Agenda 2000 van groot belang welke positie de afzonderlijke lidstaten innemen.

In het GATT-akkoord van 1994 is overeenstemming bereikt over een gefaseerde vermindering van invoerbeperkingen, exportsubsidies en productiesteun. Op dit moment maakt een behoorlijk deel van de steunmaatregelen nog geen deel uit van de GATT verplichtingen in het kader van het akkoord in 1994. De reden is dat diverse maatregelen betrekking hebben op programma's die een productiebeperkende invloed hebben, waarbij gedacht kan worden aan betalingen over een overeengekomen oppervlakte, aantal dieren danwel productie per bedrijf. Voor deze programma's, die deel uitmaken van de zogenaamde blauwe box, is in het GATT-akkoord een uitzondering gemaakt. Deze programma's hebben een tijdelijk karakter en zullen in 2003 vervallen. De EU zal deze subsidies vanaf 2004 mogelijk met een behoorlijk bedrag moeten verminderen. Daarnaast zijn in het GATT akkoord afspraken gemaakt over de zogenaamde groene box, waarin steunmaatregelen zijn opgenomen die volledig losgekoppeld zijn van de productie (zoals fysieke opbrengst, areaal of aantallen dieren). In de groene box zijn maatregelen opgenomen die niet of nauwelijks handelsverstoring werken en de uitgaven daarvan hoeven niet te worden verminderd. Programma's die daaronder vallen, omvatten voorlichting en onderzoek, plaagbestrijding, directe betalingen in het kader van milieuprogramma's, regionale steun, structuuraanpassingen en vervroegde uittreding. Afspraken in het kader van de groene box lopen in het jaar 2003 af, waarna hierover opnieuw onderhandelingen gevoerd zullen moeten worden. Van belang zal blijven de vraag in hoeverre de programma's die hierin zijn opgenomen, geen directe productieverhogende invloed hebben.

Verwacht mag worden dat de nieuwe handelsronde, die naar verwachting in 1999 zal beginnen, verdergaande afspraken gemaakt zullen worden over het verminderen van steun, dan wel voor het verbinden van aanvullende voorwaarden aan het verstrekken van steun. Deze ontwikkelingen kunnen ingrijpende gevolgen hebben voor de agrarische sector, maar ook voor milieu, natuur en landschap. Zo is de melkveehouderij op dit moment de grootste grondgebruiker in Nederland (Van Eck et al., 1996). Verdergaande liberalisering kan tot gevolg hebben dat het uit economische overwegingen aantrekkelijk wordt om melkkoeien permanent in de stal te houden, hetgeen consequenties heeft voor de inrichting van het landschap maar ook

voor natuur. Deze ontwikkeling in de melkveehouderij wordt versterkt door de eisen die aan de sector gesteld worden om tot een vermindering van de mineralenverliezen te komen. Een rationeel mineralenmanagement, waarbij voldaan wordt aan de eisen van het Mineralenaangifte systeem (MINAS) kan daarmee op gespannen voet komen te staan met de bijdrage die de melkveehouderij levert aan natuur- en landschapsbeheer.

2.4 Aanzet tot een gemeenschappelijk landbouw- en plattelandsbeleid

Naast interne en externe marktomstandigheden die van belang zijn voor de hervorming van het GLB, speelt ook de integratie van landbouw- en plattelandsbeleid in toenemende mate een rol in de beleidsdiscussie. Een geïntegreerde aanpak van het plattelandsbeleid, waarbij doelstellingen van het landbouw- en plattelandsbeleid beter op elkaar worden afgestemd, kan mogelijk een belangrijke bijdrage leveren aan het versterken van rurale gebieden in Europa. Plattelandsontwikkeling wordt, naast de marktordening, ook wel als tweede peiler van het GLB gezien.

Deze mogelijke ontwikkelingen in het GLB zijn recentelijk ook verder verkend door een groep deskundigen. Onder leiding van A. Buckwell is een concept geformuleerd voor een gemeenschappelijk landbouw- en plattelandsbeleid in de Europese Unie (zie ook EC, 1997a). De studie is op verzoek van de Europese Commissie uitgevoerd door een groep deskundigen uit 9 lidstaten en beoogt een bijdrage te leveren aan het debat over de toekomst van het GLB. Het rapport doet voorstellen voor een verbreding van het GLB naar een gemeenschappelijk landbouw- en plattelandsbeleid en kan als zodanig gezien worden als een van de eerste aanzetten van mogelijke ontwikkelingen in het GLB in de 21ste eeuw.

Het rapport geeft een aantal verklaringen waarom aanpassingen in het GLB noodzakelijk geacht worden:

- de maatschappelijke wensen ten aanzien van de landbouw veranderen in de loop der tijd. Naast eisen ten aanzien van het aanbod van voedsel, worden in toenemende mate eisen gesteld aan de kwaliteit van producten en de gehanteerde productiewijze;
- de rol van een agrarische ondernemer bij de inrichting en beheer van het platteland is de afgelopen decennia sterk veranderd, waarbij het aantal activiteiten van agrariërs verbreed is met onder meer landschapsbeheer;
- de landbouw in de Europese Unie speelt een belangrijke rol op de internationale markt. Zo heeft de EU mondiaal een aandeel van ruim 12% (uitsluitend de handel met derde landen) van de handel in landbouwproducten. De VS heeft een aandeel van 15%. Een dergelijk belangrijke rol van de landbouw op de mondiale markt staat op gespannen voet met een lokale markt die gedomineerd wordt door marktprijzen welke hoger zijn dan de wereldmarktprijzen.

Vanzelfsprekend worden de hier genoemde argumenten voor verbreding van het GLB nog versterkt, wanneer ook rekening gehouden wordt met de consequenties van de voorziene toetreding van een aantal Midden-Europese landen tot de EU en de afspraken die gemaakt zijn in het kader van het GATT-akkoord. Toepassing van het huidig markt- en prijsbeleid zou een grote stijging van de budgetuitgaven tot gevolg hebben.

De opzet van dit concept reikt verder dan de voorstellen in het kader van Agenda 2000. Een geïntegreerd landbouw- en plattelandsbeleid voor Europa zou tot doel hebben om een economisch efficiënte en uit milieuoogpunt duurzame landbouw te stimuleren, waarbij gelijktijdig ook gestreefd wordt naar een geïntegreerde ontwikkeling van het platteland (EC, 1997a, blz. 55). Dit beleid zou uit een viertal onderdelen bestaan:

- marktevenwicht, waartoe interventieaankopen gepleegd worden indien marktomstandigheden daartoe aanleiding geven. De beschikbare budgetten voor dit beleid – gericht op sectorale ontwikkeling - zullen gefaseerd verminderd worden;
- betalingen voor verrichte milieuprestaties, maar ook voor onderhoud en beheer van waardevolle landschappen. Dit regionale beleid, waarvoor de budgetten in de loop der tijd fors zullen toenemen, omvat betalingen voor het verrichten van gerichte prestaties op het terrein van milieu, landschap en overige diensten. De groei van deze budgetten zal gepaard kunnen gaan met eisen voor milieu en natuur die in de loop der tijd ook aangescherpt worden;
- betalingen voor plattelandsontwikkeling. Dit regionaal gerichte beleid, dat voortbouwt op de bestaande structuurmaatregelen, is gericht op alle aspecten van plattelandsontwikkeling (inclusief de agrarische sector) en beoogt het versterken van agrarische functies in het platteland en het stimuleren van niet-agrarische functies die voortgebracht worden door agrariërs;
- betalingen die de overgang van een landbouw- naar een plattelandsbeleid willen versoepelen. Hiervoor zijn op sectorniveau tijdelijk middelen beschikbaar, die geleidelijk verbreed worden naar plattelandsontwikkeling. Een vergoeding zou mogelijk zijn voor het ondersteunen van het veranderingsproces.

Het betreffende onderzoeksrapport (EC, 1997a, blz. 57) geeft aan dat de afgelopen jaren, na de hervorming van het GLB in 1992, aanzienlijke veranderingen in de budgetuitgaven hebben plaatsgevonden. Bedroegen de uitgaven voor het markt- en prijsbeleid in 1992 nog 93% van de totale landbouwwitgaven (Garantie- en Oriëntatiefonds). Dit is in 1996 verminderd tot 44%, terwijl de directe inkomenssteun via compenserende betalingen (per hectare in het kader van het graanbeleid, of per dier voor rundvlees en schapen) toegenomen is van 1% naar bijna 42% van de uitgaven. Daarnaast zijn de uitgaven voor het landbouwmilieubeleid, die voor 1992 nog zeer beperkt waren, gestegen tot ongeveer 5%. Aangezien het landbouwmilieubeleid uitgevoerd wordt met medefinanciering door de lidstaten, komen hier de nationale bijdragen nog bovenop. De uitgaven voor landbouwmilieubeleid zullen de komende jaren naar verwachting nog verder groeien.

3. Cross-compliance

3.1 Doelstelling

Cross-compliance is een term die zijn oorsprong vindt in de jaren zeventig in de Verenigde Staten. Hierbij worden voorwaarden aan de bedrijfsvoering gesteld om voor inkomenscompensatie in aanmerking te komen. Er is sprake van cross-compliance, wanneer een agrariër aan de eisen van meerdere regimes moet voldoen, om voor inkomenscompensatie in aanmerking te komen. Er is in dat geval dus sprake van een wisselwerking tussen de afzonderlijke producten; om voor inkomenscompensatie in het kader van een programma in aanmerking te komen, zal gelijktijdig ook voldaan moeten worden aan de eisen die gesteld worden aan de andere programma's (Baldock en Mitchell, 1995). Deze aanvullende voorwaarden werden in het midden van de jaren zeventig onder meer gesteld bij de braakregeling om de kans op zogenaamde slip-page-effecten (waarbij de productie minder dan evenredig daalt met de uit productie genomen gronden) te verminderen. Om voor inkomenssteun in aanmerking te komen, zou een agrariër bij de braaklegging van tarwe gelijktijdig ook moeten voldoen aan de eisen voor braaklegging bij voedermaïs.

Onder cross-compliance verstaan we hier het verbinden van milieu- en natuurvoorwaarden aan inkomenscompensatie in het kader van het markt- en prijsbeleid. Om drie redenen kan dit instrument voor de agrarische sector van belang zijn:

- door het verbinden van deze voorwaarden aan het markt- en prijsbeleid kan recht gedaan worden aan de toenemende aandacht van de samenleving voor de besteding van publieke middelen. Het kan een aanzet geven om tot een waardering van omgevingsbeheer te komen en de bijdrage die agrariërs hieraan leveren, te verdisconteren in de compensatie. Voor de samenleving wordt zo zichtbaar gemaakt welke bijdrage de agrarische sector levert aan landschapsbeheer;
- deze voorwaarden voor inkomenscompensatie kunnen gelijktijdig de Nederlandse positie op de internationale markt versterken. Met dit stelsel wordt namelijk vastgelegd aan welke eisen van milieukwaliteit, natuur en landschap de agrariër voldoet. Cross-compliance kan dus voor de agrarische sector een belangrijk instrument worden om beter voorbereid te zijn op de milieueisen die de consument stelt en die in toenemende mate ook door de keten gesteld worden. Daarmee kan de landbouw ook haar positie op de nationale en internationale markt versterken. Naast de kosten die op korte termijn door de agrarische sector gemaakt zullen worden, kunnen daarmee mogelijk op langere termijn baten gerealiseerd worden;
- de maatschappelijke en politieke acceptatie van inkomenssteun is van groot belang bij de komende WTO-onderhandelingen voor een nieuw handelsakkoord. Er mag dan ook verwacht worden dat de discussie over inkomenscompensatie de komende jaren door zal gaan. Een koppeling van inkomenscompensatie aan doelstellingen voor milieu-

kwaliteit, natuur- en landschapsbeheer zal in de onderhandelingen naar verwachting nodig zijn.

De voorstellen van de Europese Commissie voor de horizontale maatregelen geven aan dat 'lidstaten de milieumaatregelen nemen die zij passend achten gezien de specifieke situatie wat de gebruikte landbouwgrond en de productie betreft.' Tot deze maatregelen kunnen behoren het stellen van milieueisen waaraan moet worden voldaan om voor de compensaties in aanmerking te komen.

3.2 Goede Landbouwpraktijk als referentiepunt voor inkomenscompensatie

Om nu tot een nadere invulling te komen van de milieu- en natuurvoorwaarden voor het verkrijgen van inkomenscompensatie, is een uitwerking van het begrip Goede Landbouwpraktijk (GLP) van groot belang. GLP kan daarmee een referentiepunt zijn om al dan niet voor inkomenscompensatie in aanmerking te komen. Het begrip GLP is in algemene termen omschreven door de Codex Alimentarius Commissie en heeft betrekking op het wettelijk toegelaten of aanbevolen gebruik van agrochemische stoffen (gewasbeschermingsmiddelen en kunstmeststoffen) en toevoegingsmiddelen onder praktijkomstandigheden (Codex Alimentarius Commissie, 1997).

GLP kan deel uitmaken van het bestaande wettelijk kader, maar kan ook eisen bevatten die verder gaan dan het bestaande wettelijk kader. Een eenduidige omschrijving van GLP voor toepassing in een stelsel van milieuvoorwaarden voor inkomenscompensatie kan dus niet gegeven worden. Het is opgenomen in het wettelijk kader, zoals bij de implementatie van de Nitraatrichtlijn. In dat geval zal GLP samenvallen met het wettelijk kader, zoals vastgelegd in deze Richtlijn. Er kan echter ook sprake zijn van een extra stap, waarbij specifieke milieueisen gesteld worden.

In de praktijk zal GLP tenminste moeten voldoen aan het vastgestelde beleid en in overeenstemming moeten zijn met aanbevolen landbouwkundige praktijk. Hierbij zullen eisen geformuleerd worden ten aanzien van het middelengebruik, landschapsbeheer en bedrijfsmanagement.

Een goede landbouwpraktijk zal voor de Nederlandse situatie nader uitgewerkt moeten worden om een referentiepunt voor de milieuprestatie te hebben. Een agrariër zou niet op de inkomenscompensatie worden gekort, wanneer voldaan wordt aan de eisen van GLP. Bedacht moet worden dat de invulling van GLP, afhankelijk van productieomstandigheden en maatschappelijke eisen, in de loop der tijd aangepast zal worden. GLP kan dus verschillen naar tijd maar ook naar plaats. De eisen die aan GLP worden gesteld, zullen in de loop der tijd dus mogelijk aangescherpt worden; het bestaande milieubeleid en de maatregelen die de komende jaren van kracht worden, kunnen daarbij richtinggevend bij zijn. Bij het aanscherpen van de milieuvoorwaarden kan rekening gehouden worden met het opnemen van aanvullende milieu- en natuurvoorwaarden in het landbouwbeleid.

Toepassing van GLP in de Nederlandse situatie

GLP kan voor de Nederlandse situatie gedefinieerd worden als 'een stijl van bedrijfsvoeren in de landbouw waarbij bewust en planmatig wordt gestreefd naar een duurzaam evenwicht tussen economie, milieu en de omgeving, door toepassing van de best haalbare technieken en inzichten van dit moment' (nog te verschijnen brochure uit project *Praktijkcijfers*).

GLP richt zich op de gehele bedrijfsvoering en heeft betrekking op een verantwoord beheer van onder meer diergezondheid, mineralen, water, energie, dierwelzijn en gewasbeschermingsmiddelen. Er is ervaring opgedaan met het opstellen van eisen voor een goede landbouwpraktijk die gericht is op het verminderen van de emissies die samenhangen met de bestrijdingsmiddelenproblematiek. Op dit moment is nog geen invulling aan GLP gegeven. Wel is van belang dat in het kader van de Nitraatrichtlijn Codes voor Goede Landbouwpraktijk opgesteld worden; deze hebben betrekking op mineralenbeheer. Codes van goede landbouwpraktijken zijn in het kader van de uitvoering van de Nitraatrichtlijn door Nederland opgesteld. Naast wettelijke maatregelen in het kader van de Meststoffenwet, wordt de uitvoering van de Nitraatrichtlijn ondersteund middels adviezen, voorlichting en educatie. In het kader van de Nitraatrichtlijn moeten lidstaten van de Europese Unie codes van goede landbouwpraktijken formuleren (zie figuur 2.2). Aan eisen van verantwoord produceren kan al voldaan worden indien bedrijven de landbouwkundige adviezen en normen volgen, zo blijkt uit het project Bedrijfsinterne Milieuzorg (BIM) dat door de landbouwvoorlichting (DLV) in samenwerking met het Landbouwschap is uitgevoerd.

In 1997 zijn in Zeeland enkele proefprojecten uitgevoerd waarbij emissiereducerende maatregelen voor bestrijdingsmiddelen zijn genomen met toepassing van Goede Landbouw Praktijk. Deze maatregelen hebben betrekking op (MJP-G Magazine, 1998):

- gebruik van kantdoppen;
- uitsluitend gebruik van gekeurde spuitapparatuur;
- inventarisatie van spuitapparatuur door deskundigen;
- geen bespuitingen bij een windsnelheid groter dan 5 meter per seconde;
- bij bespuitingen rekening houden met de windrichting;
- optimale benutting van windstilteperiode en vochtige nachten;
- bespuiting is beperkt tot de vroege ochtend of de late avond;
- gebruik van werveldoppen is niet toegestaan.

OECD (1997) biedt een belangrijk overzicht van de rol die de landbouw speelt bij het verbeteren van milieu- en natuurkwaliteit en het versterken van landschapswaarden. Een goede definitie van de referentiewaarde (bijlage 2, figuur B2.2) is daarbij van belang. Bij een milieu- en natuurinspanning die boven dit referentiepunt uitkomt en daarmee verder gaat dan een Code van Goede Landbouwpraktijken, zouden agrariërs in aanmerking kunnen komen voor een aanvullende premie voor het nemen van gerichte maatregelen die een bijdrage leveren aan de positieve externe effecten van landbouw voor milieu, natuur en landschap.

- | | |
|----|---|
| A. | <p>In een 'Code van Goede Landbouwpraktijken' ter vermindering van verontreiniging door nitraten en waarin rekening wordt gehouden met de omstandigheden in de verschillende regio's in de Gemeenschap behoren voorschriften te zijn opgenomen aangaande de volgende aspecten, voor zover zij relevant zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De periodes die geschikt zijn voor het op of in de bodem brengen van een meststof; - Het op of in de bodem brengen van een meststof op steile hellingen; - Het aanbrengen van een meststof op drassig, ondergelopen, bevroren of met sneeuw bedekt land; - De voorwaarden voor het op of in de bodem brengen van een meststof in de nabijheid van waterlopen; - De capaciteit en bouw van opslagtanks voor dierlijke mest, inclusief maatregelen ter voorkoming van waterverontreiniging veroorzaakt door het wegstromen en weglekken in grond- en oppervlaktewater van vloeistoffen die dierlijke mest en afvalwater van opgeslagen plantaardig materiaal (kuilvoeder) bevatten; - Methodes voor het aanbrengen van kunstmest en dierlijke mest (hoeveelheid en gelijkmatigheid), waarmee de afvoer van nutriënten naar het water op een aanvaardbaar niveau wordt gehouden; |
| B. | <p>De lidstaten kunnen tevens de volgende punten in hun code(s) opnemen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Landbeheer, inclusief de toepassing van vruchtwisseling en de verhouding tussen de arealen voor meerjarige cultures en die voor wisselbouw; - Het behouden van een minimum aan vegetatie in (regen) periodes die de stikstof welke anders nitraatverontreiniging van het water zou kunnen veroorzaken aan de bodem onttrekt; - Het opstellen van een bemestingsplan en het bijhouden van een meststoffenboekhouding; - Het voorkomen van waterverontreiniging die het gevolg is van af- en uitspoeling in irrigatiesystemen tot onder het wortelstelsel van de gewassen. |

Figuur 3.1 Code van Goede Landbouwpraktijken in het kader van de Nitraatrichtlijn

3.3 Verschil met de landbouwmilieuverordening

Bij de discussie over het verbinden van milieuvorwaarden aan inkomenscompensatie zal bedacht moeten worden dat er verschillen zijn met het bestaande landbouwmilieubeleid in het kader van Verordening 2078/92. Deze verschillen hebben betrekking op zowel de voorwaarden die gesteld worden, als ook de compensatie of de premie die daaraan gekoppeld is:

- voor het bestaande milieubeleid is een algemeen wettelijk kader, waaraan een ieder moet voldoen. Lidstaten kunnen daarnaast specifieke milieu- en natuureisen stellen om voor inkomenscompensatie in aanmerking te komen. Indien aan de gestelde milieu- en natuureisen in het kader van cross-compliance niet voldaan wordt, zal een sanctie van kracht zijn, waarbij een gedeelte van de inkomenscompensatie ingehouden wordt. Deze sanctie zal alleen van toepassing zijn voor degenen die inkomenscompensatie krijgen (bijvoorbeeld wel voor melkveehouders, maar niet voor de varkenshouders). De voorwaarden zijn ook alleen van toepassing voor diegenen die voor deze inkomenscompensatie in aanmerking komen. Er zal geen sprake zijn van een korting op de inkomenscompensatie indien voldaan wordt aan voorwaarden die zijn opgenomen in een GLP;
- aanvullende premie indien extra inzet gepleegd wordt, bijvoorbeeld in het kader van het landbouwmilieubeleid (Verordening 2078/92). Van belang daarbij is dat een inspanning gepleegd wordt die verder gaat dan de eisen (die gelden voor cross-compliance) zoals vastgelegd in een Code van Goede Landbouwpraktijk. In de uitvoeringsbesluiten bij deze verordening is aangegeven dat landbouwmilieumaatregelen, waarvoor een additionele premie wordt betaald, verder moeten gaan dan wat wordt verstaan onder Goede Landbouwpraktijken. De Nederlandse programma's in het kader van de landbouwmilieu-

programma hebben vooral betrekking op natuur en landschap en zijn weergegeven in figuur B2.1 in bijlage 2.

Twee algemene punten zijn van belang bij de rol van milieumaatregelen die rechtstreeks verbonden zijn aan het landbouwbeleid. Allereerst moet inzicht verkregen worden in het referentieniveau (zie figuur B2.2 in bijlage 2) en ten tweede in de transactiekosten (figuur B2.3 in bijlage 2). Beide zijn van belang voor zowel cross-compliance als aanvullende voorwaarden in het landbouwmilieubeleid.

3.4 Een mogelijke nationale invulling van cross-compliance

De voorwaarden om voor inkomenscompensatie in aanmerking te komen, kunnen op verschillende manieren worden ingevuld:

- voldoen aan een of meerdere voorwaarden, die voor een ieder identiek zijn;
- keuze uit meerdere pakketten van voorwaarden (pakketstelsel);
- nog flexibeler is een puntensysteem.

Hieronder wordt zowel een pakketstelsel als een puntensysteem verder toegelicht.

Een puntensysteem

Als gevolg van specifieke regionale omstandigheden kunnen in de regel niet alle bedrijven voldoen aan de gestelde voorwaarden voor inkomenscompensatie. Een meer flexibele aanpak via een puntensysteem kan tegemoet komen aan de gedetailleerde eisen van individuele opties. Dit kan vooral voor gemengde bedrijven aantrekkelijk zijn, aangezien zij bij een puntensysteem naar verwachting minder snel in de knel komen.

Een puntensysteem omvat een gecombineerde inzet van opties, waarbij een aantal activiteiten geselecteerd wordt om tot een vast aantal punten te komen. Aan de hand van een lijst van maatregelen waarvoor de agrariër per maatregel een aantal punten kan scoren, stelt de agrariër een pakket samen waarvoor een bepaald aantal punten verkregen kan worden. Een diverse reeks van maatregelen kan in het puntensysteem opgenomen worden (onder andere wandelpaden, individuele natuuropties, hergebruik spoelwater, graslandbeheer enzovoort). Per maatregel kunnen punten verzameld worden, waarbij de compensatie bepaald wordt aan de hand van een totaal score. Zo zou, bijvoorbeeld voor deelname aan biologische landbouw, 50 punten verstrekt kunnen worden, 10 punten indien het stikstofoverschot niet hoger ligt dan 150 kg per hectare, 5 punten voor de aanleg van wandelpaden. Als voorwaarde voor inkomenscompensatie zou in dat geval aangegeven kunnen worden de eis om tenminste 20 punten te hebben. Sinds 1992 is in Baden-Württemberg ervaring opgedaan met het MEKA programma (Programm zur Marktentlastung und Kulturlandschaftsausgleich, MEKA). Dit programma maakt deel uit van de nationale toepassing in het Baden-Württemberg van Verordening 2078/92. Hierbij wordt een puntensysteem gehanteerd. Deelnemende bedrijven kunnen een keuze maken uit verschillende maatregelen, zowel voor de veehouderij als akkerbouw. Bedrij-

ven kunnen meer punten scoren indien de veedichtheid lager is, terwijl extra punten verkregen kunnen worden bij beweiding op steile hellingen. In de akkerbouw kunnen onder meer punten verkregen worden indien geen chemische middelen worden gebruikt, of afgezien wordt van de inzet van groeiregulators bij de teelt van tarwe en rogge. Ongeveer de helft van het landbouwareaal valt in Baden-Württemberg onder de landbouwmilieuverordening. De afgelopen jaren was de deelname het grootst bij programma's die gericht zijn op extensivering van grasland, waarbij de eisen voor bedrijfsaanpassingen ten opzichte van de premie vrij beperkt waren. Een berekening naar de gevolgen van deelname geeft aan dat de productieintensiteit in de akkerbouw met 14% verminderd is, het stikstofoverschot met 10% en de winderosie met zo'n 3%. Ongeveer 6% van het graslandareaal werd, als gevolg van de vermindering van de veedichtheid of van het kunstmestgebruik, op extensieve wijze benut (Kleinhans, 1998).

Flexibiliteit is een groot voordeel bij een puntensysteem, aangezien bij de invulling daarvan de mogelijkheid geboden wordt om aan te sluiten bij de bestaande bedrijfsvoering en rekening te houden met verschillen in bedrijfsomstandigheden. Een dergelijk systeem komt tegemoet aan regionale verschillen en verschillen in bedrijfskenmerken en grondsoort. Dit is van belang omdat sommige opties in bepaalde gebieden wel gerealiseerd kunnen worden en in andere gebieden juist weer niet. Om deze redenen mag verwacht worden dat deze invulling van cross-compliance ook op een groter draagvlak bij de agrarische sector mag rekenen. Daarnaast zijn er ook wel nadelen aan verbonden. Bij de uiteindelijke invulling van dit puntensysteem kunnen zich allerlei uitvoeringstechnische problemen voordoen. Er zal namelijk een minimuminspanning voor de verschillende beleidsterreinen geformuleerd moeten worden, terwijl ook de puntentoekening en daarmee de weging voor elk van de maatregelen nader onderbouwd moet worden. De administratieve lastendruk van een puntensysteem zal naar verwachting groter zijn dan bij een stelsel van voorwaarden die voor ieder identiek zijn, terwijl ook de controleerbaarheid problemen met zich mee kan brengen.

Een pakket van mogelijke opties

Dit systeem biedt - anders dan het puntensysteem - de mogelijkheid dat een aanvrager de keuze krijgt uit een aantal pakketten; ieder pakket is opgebouwd uit een aantal voorwaarden. De inkomenscompensatie hangt in dat geval af van het al dan niet meedoet aan de verschillende programma's. Onderstaande figuur laat zien hoe een hypothetische invulling van een pakket opgebouwd kan worden. Om in aanmerking te komen voor inkomenscompensatie zal een keuze gemaakt moeten worden uit één van de vier pakketten. Ook kan de hoogte van de inkomenscompensatie per pakket verschillen, waarbij de hoogste compensatie verstrekt wordt aan het pakket met de meest vergaande milieu- en natuurvoorwaarden.

Een pakket is als het ware een mengvorm van opties en een puntensysteem. Een voordeel van dit systeem is dat meer dan bij een 'enkelvoudige voorwaarde' rekening gehouden kan worden met verschillen in bedrijfsvoering en verschillen tussen regio's en verschillen in ondernemerschap. Vooral voor gemengde bedrijven zal dit aantrekkelijker zijn dan de 'enkelvoudige voorwaarden'. Vanwege de mogelijke samenhang tussen de gestelde voorwaarden

Voorwaarde	Pakket A	Pakket B	Pakket C	Pakket D
Maximum mineralenoverschot			x	x
Voorwaarden aan maximale veebezetting	x	x		
Bufferstroken in graanteelt en maïsteelt	x		x	
Verplichte weidegang		x	x	
Keten Kwaliteit Melk	x			x
Gebruik van beregeningswijzer				x

voor inkomenscompensatie kan een pakket van mogelijke opties ook vanuit natuur- en milieuoogpunt voordelen hebben boven een enkelvoudige voorwaarden. Wel zullen uitvoeringstechnische problemen kunnen voordoen, aangezien een breder pakket van maatregelen bij de aanvrager gecontroleerd zal moeten worden.

3.5 Cross-compliance in de literatuur

Het begrip cross-compliance is, zoals eerder opgemerkt, afkomstig uit de Verenigde Staten en is daar sinds het midden van de jaren tachtig een belangrijk instrument in de vorm van 'conservation compliance'. Bij het opstellen van beheersplannen worden aanvullende voorwaarden verbonden aan de inkomenscompensatie. In het kader van het Conservation Reserve Program (CRP) wordt in de Verenigde Staten een puntensysteem gehanteerd, om een rangorde aan te brengen in de voorstellen van boeren voor deelname aan CRP (USDA Farm Service Agency, 1997). De voorstellen worden beoordeeld op grond van de beoogde milieuwinst, waarbij voorstellen met het grootste aantal punten worden gehonoreerd. Punten kunnen worden toegekend op grond van de bijdrage aan natuur en landschap (bescherming van zeldzame soorten, gelegen nabij beschermd gebied), waterkwaliteit (met punten toegekend op grond van de bijdrage aan verbetering van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater), erosie, langetermijn bijdrage aan landschapskwaliteit (bijvoorbeeld door de aanplant van nieuwe bomen, waarvan de effecten vooral op langere termijn zichtbaar zullen worden), verbetering luchtkwaliteit tengevolge van vermindering wind erosie, en aandacht voor prioriteitsgebieden.

De afgelopen paar jaar zijn enkele verkenningen uitgevoerd naar mogelijke invulling van milieuvorwaarden in het GLB. Baldock en Mitchell (1995) geven een overzicht van mogelijke opties voor cross-compliance. De voorgestelde opties hebben vooral betrekking op landschap- en natuurbeheer (Baldock en Mitchell, 1995, pp. 50-66):

- milieu- en natuurverslag, waarin de locaties met specifieke natuur- en landschapswaarden op een kaart zijn aangegeven, de milieuprestaties worden geëvalueerd en mogelijkheden voor verbetering zijn aangegeven;
- instandhouden van waardevolle landschappen en biotopen. Als mogelijke voorwaarde voor inkomenscompensatie wordt gesteld dat waardevolle landschappen in stand worden gehouden;

- beheer van perceelsranden, vanwege de grote landschappelijke waarde hiervan en het belang voor beheer van natuurwaarden. Ook zou daarmee de toeristische waarde versterkt kunnen worden;
- eisen ten aanzien van begrazing. Milieuvorwaarden zouden aan de dierlijke sectoren verbonden kunnen worden, enerzijds om voldoende begrazing in stand te houden dan wel overbegrazing te voorkomen;
- voldoen aan Code van Goede Landbouwpraktijken, waarin voorwaarden gesteld kunnen worden ten aanzien van beregening en drainage, bestrijdingsmiddelen- en mineralengebruik, bodembeheer, beheer flora en fauna, begrazing en braaklegging;
- deelname aan cursussen en trainingen (bijvoorbeeld ten aanzien van het gebruik van bestrijdingsmiddelen en nutriëntenbeheer, maar ook gericht op landschapsbeheer en natuurbescherming).

Verschillende van de hierboven genoemde opties worden verbonden aan het graanbeleid. Het grote belang van de graanteelt in het Verenigd Koninkrijk zal hierbij een rol spelen. In de conclusies van dit rapport wordt benadrukt dat de milieuvorwaarden die verbonden worden aan inkomenscompensatie bij voorkeur door de lidstaten zouden moeten worden geformuleerd. Dit biedt de beste mogelijkheid om op effectieve wijze een bijdrage te leveren aan milieudoelstellingen, met name op het terrein van natuurbeheer en landschap. Een nieuw beheerscomité, in te stellen door de Europese Commissie, zou in dergelijke gevallen een rol hebben in het monitoren en goedkeuren van nationale programma's, waarbij er op toegezien moet worden dat de programma's niet tot oneerlijke concurrentievervalsing leiden.

Meer recentelijk is door Burch et al. (1997) een aantal opties geformuleerd om milieuvorwaarden te verbinden aan het graanbeleid. De voorgestelde maatregelen zijn gericht op aanpassingen in de bestaande bedrijfsvoering, aanpassingen in grondgebruik en het instandhouden van bestaande natuur- en milieuwaarden. In een serie discussiebijeenkomsten met agrariërs en voorlichters zijn de volgende opties besproken:

- instandhouden en beheer van bestaande planten en dieren;
- controle en onderhoud van spuitapparatuur;
- bufferstroken naast sloten, waar het beheer verschilt van het overige deel van het perceel;
- beheer perceelranden, ofwel het gedeelte van het perceel dat anders wordt beheerd dan het perceel;
- verbod op uitrijden dierlijke mest in de herfstperiode;
- bemestingsplannen op gewasniveau;
- opstelling van een bedrijfsmilieuplan.

Naast deze voorwaarden is ook nog een aantal aanvullende voorwaarden onderzocht die uitsluitend op vrijwillige basis opgenomen zouden kunnen worden:

- winterbraak;
- herplanten van heggen en windsingels;
- twintigjarige braaklegging met gerichte aanvullende voorwaarden;
- vermindering bestrijdingsmiddelengebruik;
- spuitvrije stroken perceelranden;
- volledige braaklegging.

In het rapport van Burch et al. (1997) wordt geconcludeerd dat een aantal opties vooral in de sfeer van vrijwillige en aanvullende maatregelen zullen liggen. De basis voor dergelijke maatregelen kan liggen in een milieu- of natuurplan voor het betreffende bedrijf. Voorbeelden van vrijwillige opties zijn beheer van perceelranden, onderhoud van heggen en windsingels en spuitvrije stroken. Als mogelijke invulling van milieuvoorwaarden aan het graanbeleid worden onder meer genoemd het opstellen van een bedrijfsmilieuplan, beheer en onderhoud van landschap, het aanleggen van bufferstroken, periodieke controle van spuitapparatuur en voorwaarden aan bemesting in de najaarsperiode.

ENTEC (1997) verkent een aantal mogelijkheden voor het vergroenen van het zuivelbeleid. In het rapport wordt een aantal opties voor cross-compliance verkend. De gestelde voorwaarden hebben betrekking op grenzen aan de veebezetting dan wel aan de stikstofaanwending, het opstellen van individuele bedrijfsplannen en deelname aan biologische bedrijfsvoering.

In de discussie over cross-compliance wordt vooral gesproken over het verbinden van milieu-, natuur- en landschapsvoorwaarden aan inkomenscompensatie. Eisen ten aanzien van dierwelzijn kunnen daarbij ook een rol spelen. Zo heeft de Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals (RSPCA) recentelijk voorstellen gedaan om in het GLB eisen te verbinden ten aanzien van dierwelzijn (RSPCA, 1998). De RSPCA, waar de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren bij aangesloten is, is positief over de voorstellen van de Commissie om milieudoelstellingen in het GLB te integreren. Er wordt echter voorgesteld om ook aspecten van dierwelzijn, als voorwaarde voor inkomenssteun, mee te nemen. Daarbij baseert men zich op een in 1997 door de lidstaten aanvaard Protocol bij het Verdrag van Rome, waarin opgenomen is dat bij hervormingen van het landbouwbeleid ook aspecten van dierwelzijn meegenomen dienen te worden.

Een recente analyse naar de gevolgen van Agenda 2000, uitgevoerd voor de Europese Commissie, geeft aan dat cross-compliance een belangrijke bijdrage kan leveren aan milieu, natuur en landschap. De voorwaarden voor inkomenscompensatie zullen echter wel een duidelijk verband moeten hebben met milieu, natuur en landschap (Henrichsmeyer en Witzke, 1998).

4. Opties voor cross-compliance

In het onderzoek staat de vraag centraal om praktijkgerichte voorbeelden voor cross-compliance te formuleren en de inpasbaarheid en haalbaarheid in de praktijk te toetsen. Het onderzoek is toegespitst op concrete voorstellen voor de sectoren akkerbouw en melkveehouderij, met betrekking tot zowel milieu als natuur en landschap. De voorstellen voor cross-compliance zijn in nauw overleg met vertegenwoordigers van landbouw-, natuur- en milieuorganisaties tot stand gekomen. Uiteindelijk zijn 21 opties geformuleerd en voor toetsing verder uitgewerkt. In twee workshops (achtereenvolgens met vertegenwoordigers uit de akkerbouw en melkveehouderij) zijn de opties besproken en verder aangescherpt. In een workshop met vertegenwoordigers uit natuur- en milieuorganisaties heeft de nadruk gelegen op het inventariseren van milieu- en natuuraspecten die aan dit instrument verbonden zijn. In de selectie van opties is niet gestreefd naar volledigheid, maar wordt beoogd om een breed scala van mogelijkheden te bestrijken, zowel naar thema (milieu, natuur, landschap en water) en bedrijfsystemen (akkerbouw en melkveehouderij). Een aantal opties leent zich met name voor toepassing in de melkveehouderij, terwijl andere vooral op de akkerbouw gericht zijn. Een aantal opties lijkt voor beide sectoren relevant. Van belang is daarbij dat de opties in de bedrijfsvoering inpasbaar zijn.

4.1 De voorgestelde opties

Hieronder wordt een overzicht gegeven van de uitgewerkte milieu- en natuurvoorwaarden voor inkomenscompensatie in het kader van het markt- en prijsbeleid in de Nederlandse situatie. De opties zijn onderscheiden naar de melkveehouderij en de akkerbouw. In tabel 4.1 staan de mogelijke opties, naar beleidsthema, voor de melkveehouderij.

De opties zijn onderscheiden naar de volgende thema's: nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen, natuur en landschap en water. Een aantal opties kan niet direct aan een bepaald beleidsterrein gekoppeld worden en zijn daarom bij een categorie algemeen ondergebracht. Deze opties zijn vooral gericht op de bedrijfsvoering als geheel. Dit geldt ook voor keurmerken. In tabel 4.2 staan de opties voor de akkerbouw vermeld. Evenals in tabel 4.1 zijn ook deze opties naar beleidsthema onderscheiden.

De opties zijn onderscheiden naar de volgende thema's: nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen, natuur en landschap en water. Een aantal opties kan niet direct aan een bepaald beleidsterrein gekoppeld worden en zijn daarom bij een categorie algemeen ondergebracht. Deze opties zijn vooral gericht op de bedrijfsvoering als geheel. Dit geldt ook voor keurmerken. In tabel 4.2 staan de opties voor de akkerbouw vermeld. Evenals in tabel 4.1 zijn ook deze opties naar beleidsthema onderscheiden.

Tabel 4.1 Opties voor cross-compliance, naar beleidsthema, in de melkveehouderij

Nutriënten

1. Maximum mineralenoverschot (kg N/ha)
2. Voorwaarden aan maximum veebezetting in GVE/ha
3. Afvoeren dierlijke mest boven bepaalde veebezetting
4. Verplichtingen ten aanzien van aanwending kunstmest
5. Onderzaaien bodembedekkers in maïs
6. Uitrijverbod oktober-februari voor maïs

Gewasbeschermingsmiddelen

8. Perceelsranden grasland (spuit- en bemestingsvrije stroken)
9. Teeltvrije zone in de maïsteelt
10. Voorwaarden gebruik bestrijdingsmiddelen in de maïsteelt

Natuur en landschap

11. Verplichte weidegang
12. Bedrijfsnatuurplan, gekoppeld aan natuurjaarverslag
13. Stimulering recreatiefunctie agrarisch gebied

Water

15. Gebruik van de beregeningswijzer
16. Afzien van onderbemaling

Algemeen

17. Bedrijfsmilieuplan, gekoppeld aan milieujaarverslag
 18. Biologische bedrijfsvoering
 19. Keten Kwaliteit Melk
-

Tabel 4.2 Opties voor cross-compliance, naar beleidsthema, in de akkerbouw

Nutriënten

1. Maximum mineralenoverschot (kg N/ha)
4. Verplichtingen ten aanzien van aanwending kunstmest
7. Voorwaarden aan bemesting in de graanteelt

Gewasbeschermingsmiddelen

9. Teeltvrije zone in de graanteelt
10. Voorwaarden gebruik bestrijdingsmiddelen in de graanteelt

Natuur en landschap

12. Bedrijfsnatuurplan, gekoppeld aan natuurjaarverslag
13. Stimulering recreatiefunctie agrarisch gebied
14. Natuurbraak

Water

15. Gebruik van de beregeningswijzer
16. Afzien van onderbemaling

Algemeen

17. Bedrijfsmilieuplan, eventueel gekoppeld aan milieujaarverslag
 18. Biologische bedrijfsvoering
 20. Agro Milieu Keur (AMK) normen
 21. Kwaliteitsproject Akkerbouw (KPA)
-

De mogelijke invulling van de in tabel 4.1 (melkveehouderij) en tabel 4.2 (akkerbouw) genoemde opties is besproken in de twee eerder genoemde workshops met agrariërs. Op basis van de discussies in deze bijeenkomsten zijn de opties verder aangescherpt. Bij de invulling van de opties is de inpasbaarheid in de bestaande bedrijfsvoering belangrijk geweest, evenals de verwachte bijdragen aan milieu- en natuurdoelstellingen. Het resultaat hiervan is weergegeven in tabel 4.3.

Tabel 4.3 Gedetailleerde uitwerking van de opties voor milieuvorwaarden, naar beleidsthema

Nutriënten

1. Versneld voldoen aan de stikstofverliesnormen; deze zal niet hoger mogen zijn dan 200 kg stikstof per ha (grasland) en 110 kg stikstof per ha (bouwland).
2. Bedrijven met melkvee komen tot een veedichtheid van 2 GVE/ha in aanmerking voor inkomenscompensatie. Indien de totale veebezetting hierboven ligt, zal men slechts tot de grens van 2 GVE per hectare voor compensatie in aanmerking komen.
3. Bedrijven met melkvee zullen alle dierlijke mest boven 1,5 GVE per hectare moeten afvoeren; bedrijven met melkvee komen in aanmerking voor inkomenscompensatie indien de veedichtheid lager is dan 1,5 GVE per hectare.
4. Bij de aanwending van (kunst)mest langs sloten zal een kantstrooier gebruikt moeten worden, terwijl deze apparatuur periodiek (eens per vier jaar) gekeurd en afgesteld moet worden.
5. Het onderzaaien van een groenbemester als ondergewas in de maïsteelt c.q. het inzaaien van een groenbemester na de maïsoogst verplicht gesteld.
6. Verbod op het uitrijden van dierlijke mest bij de maïsteelt in de periode tussen oktober en februari.
7. Verbod op najaarsbemesting in de graanteelt, gedurende de periode september – januari.

Gewasbeschermingsmiddelen

8. Bemestings- en spuitvrije strook op grasland van 1 meter langs de perceelsranden die grenzen aan sloten en houtwallen/houtsingels/overige natuurelementen.
9. Teeltvrije zone langs watervoerende sloten, van tenminste 25 cm voor graan en 50 cm voor maïs.
10. In de maïsteelt maximaal 1,2 kg werkzame stof per ha toegediend worden. Bij de teelt van wintertarwe geldt een maximum van 2,0 kg werkzame stof per hectare en bij de teelt van gerst maximaal 1,5 kg per hectare.

Natuur en landschap

11. Voor melkkoeien geldt een verplichte weidegang van tenminste 120 dagen per jaar en minimaal 6 uur per dag.
12. Opstellen en uitvoeren van een bedrijfsnatuurplan. Ook zal jaarlijks een natuurverslag opgesteld moeten worden, met daarin een rapportage van resultaten en behaalde prestaties.
13. Milieu- en natuureisen voor agrotourisme in daartoe aangewezen gebieden, vooral gericht op openstelling van wandelpaden.
14. Verplichting tot groenbraak, waarbij een groenbemester gedurende het groeiseizoen wordt geteeld. Naast het voldoen aan een regionaal vastgesteld braakpercentage gelden de volgende richtlijnen:
 - Braaklegging gedurende een periode van 1 groeiseizoen;
 - Op lichte grond direct na de oogst inzaaien van braakgewas en onderwerken voor volggewas; niet bemesten, een maaiverbod tussen 15 april en 1 augustus, en pleksgewijze onkruidbestrijding;
 - Op zware grond inzaaien van braakgewas in voorjaar en pleksgewijze onkruidbestrijding.

Water

15. Gebruikmaken van de beregeningswijzer.
 16. Afzien van onderbemaling.
-

Tabel 4.3 Vervolg

Algemeen

17. Opstellen van een bedrijfsmilieuplan. Ook zal jaarlijks een milieujaarverslag opgesteld moeten worden, wat inzicht zal moeten bieden in de behaalde resultaten.
 18. Voldoen aan de eisen voor biologische bedrijfsvoering die gesteld worden door SKAL.
 19. Voldoen aan de eisen uit het project Keten Kwaliteit Melk. Voor een zestal modules zijn daarbij borgingseisen geformuleerd, te weten:
 - Geneesmiddelen;
 - Diergezondheid en -welzijn;
 - Voer en water;
 - Melkwinning, -bewaring en inrichting;
 - Reiniging en desinfectie;
 - Milieu en afvalstoffen
 20. Voldoen aan de eisen van Agro Milieu Keur voor gerst en tarwe. Milieukeureisen hebben vooral betrekking op de teeltwijze:
 - Voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen geldt dat de meest belastende middelen niet toegestaan zijn. Voor tarwe geldt een maximum van 2 kg werkzame stof per hectare, terwijl voor de teelt van gerst een maximum van 1,5 kg per hectare geldt;
 - Bemestingsnormen zijn vastgesteld om de hoeveelheid stikstof en fosfaat in de bodem te beperken. Stikstofoverschotnormen zijn per gewas geformuleerd. Fosfaatnormen zijn vastgesteld op basis van de hoeveelheid fosfaat per mg grond;
 - Het gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen wordt geregistreerd. Vereist is het gebruik van goedgekeurde kunstmeststrooier en spuitapparatuur, terwijl ook zorgvuldigheidseisen gesteld worden aan afval. De beteelde grond is verder de afgelopen vier jaar niet met chemische grondontsmettingsmiddelen ontsmet, terwijl een minimale afstand tussen het gewas en de sloot wordt aangehouden. Pleksgewijze onkruidbestrijding is mogelijk voor probleemonkruiden;
 - Voor percelen met Milieukeurgewassen worden eisen gesteld aan slootkant- en perceelrandbeheer. Het schonen van sloten, slootoevers, taluds en perceelranden van het perceel mag niet chemisch plaatsvinden, maar moet door maaien gebeuren. Verder moet langs watergangen een rand van tenminste een halve meter onbeteeld, onbemest en onbespoten blijven, terwijl voor bespuitingen langs watergangen en perceelranden een kantdop moet worden gebruikt;
 - Vervolgens worden randvoorwaarden gesteld aan afval, waarbij organische resten bij voorkeur op het bedrijf zelf worden verwerkt. Eventuele vervuilde delen van grond en spoelwater worden als chemisch afval behandeld en moeten als zodanig bij een KCA-depot worden ingeleverd.
 21. Deelname aan het Kwaliteitsproject Akkerbouw, welke gericht is certificering op bedrijfsniveau. Certificeringseisen zullen afgestemd worden op de (toekomstige) wettelijke eisen en convenanten die voor de akkerbouwsector van belang zijn.
-

4.2 Toetsing van de opties

4.2.1 Toetsingscriteria

Om de 21 opties, die in tabel 4.3 beschreven zijn, te kunnen toetsen zijn een aantal criteria opgesteld. In tabel 4.4 zijn de criteria genoemd, op grond waarvan de toetsing plaatsvindt.

Tabel 4.4 Criteria voor de toetsing van opties voor cross-compliance

Relatie tot beleidsdoelstellingen

- *Bijdrage EU doelstellingen (op welke beleidsterreinen in de EU grijpt de optie aan), met name ten aanzien van milieu- en natuurdoelstellingen*
- Bijdrage nationale doelstellingen (op welke nationale beleidsterreinen is de optie gericht), met name ten aanzien van milieu- en natuurdoelstellingen
- Inpasbaarheid in bestaande wet- en regelgeving (zijn er knelpunten, ofwel op juridisch vlak danwel bij de implementatie)
- Samenhang met andere doelstellingen in het kader van het landbouw-milieubeleid (is een dergelijke maatregel ook opgenomen onder Verordening 2078/92)
- Inpasbaarheid in EU-kaders
- Toetsing aan internationaal (GATT/WTO) kader (is de voorgestelde optie gerelateerd aan productie)

Relatie tot de publieke sector

- Kosten voor implementatie en monitoring (transactiekosten)
- Fraudegevoeligheid (mate waarin de voorgestelde optie fraudegevoelig kan zijn)
- Gevolgen budgetuitgaven (kosten voor de publieke sector, nationaal of in kader van het GLB)

Relatie tot de agrarische sector

- Benodigde aanpassingen in de bedrijfsvoering
 - Gevolgen voor de landbouwstructuur
 - Kosten en baten voor de sector
 - Kosten en baten voor de regio
 - Gevolgen voor de inkomenssituatie
 - Gevolgen voor de concurrentiepositie in internationaal verband
 - Bedrijfsgerichte karakter van de optie (volgt uit de voorafgaande toetsingscriteria)
-

4.2.2 De toetsing

Een aantal van de genoemde criteria kan slechts in algemene zin getoetst worden, aangezien deze vooral op de algemene kaders betrekking hebben. Dit onderdeel van de toetsing wordt allereerst besproken. Hierbij wordt ingegaan op een toetsing aan het internationaal kader, de inpasbaarheid in EU-kaders en gevolgen voor de budgetuitgaven.

Toetsing aan internationaal (GATT/WTO) kader

Bij de nieuwe handelsronde in het kader van de WTO mag een liberalisering van het landbouwbeleid verwacht worden, waarbij prijsbescherming meer en meer vervangen zal worden door inkomensstoeslagen. In de onderhandelingen zullen nadere afspraken gemaakt moeten worden over de vraag welke ontkoppelde steun in de groene box wordt opgenomen. De inkomenssteun zal ontkoppeld moeten zijn van de productie. Verwacht mag worden dat deze steun in de toekomst een grotere kans heeft om geaccepteerd te worden als er milieu- en natuurvoorwaarden aan zijn verbonden. Bij toetsing van de opties aan het internationaal (GATT/WTO) kader is van belang dat van een optie geen handelsverstoringe werking uitgaat. De in de opties geformuleerde voorwaarden om voor inkomenscompensatie in aanmerking te komen, hebben geen direct verband met de productie en lijken daarmee inpasbaar in de huidige GATT/WTO kaders voor inkomenssteun die losgekoppeld is van de productie. De inkomens-

compensatie, waarvoor men in aanmerking komt indien voldaan wordt aan de milieu- en natuurvoorwaarden, kan echter wel van invloed zijn op de productie.

Inpasbaarheid in EU-kaders

De geformuleerde opties lijken alle verenigbaar met de door de Europese Commissie geformuleerde kaders voor het graan- en zuivelbeleid. Milieuaspecten worden in de gemeenschappelijke marktordening geïntegreerd. Aan de toekenning van inkomens toeslagen in het kader van het graan- en zuivelbeleid kunnen voorwaarden inzake milieu en natuur worden gesteld.

In Artikel 3 van de ontwerpverordening van de Europese Commissie voor de vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor rechtstreekse steunverlening wordt aangegeven dat de lidstaten de milieumaatregelen nemen die zij passend achten gezien de specifieke situatie wat de gebruikte landbouwgrond en de productie betreft. Deze voorwaarde lijkt geen belemmering te zijn voor de geformuleerde opties.

Gevolgen voor de budgetuitgaven

In de discussie over de hervorming van het GLB is sprake van een prijsdaling die gedeeltelijk wordt gecompenseerd. Er is nog geen duidelijkheid over het percentage van de rechtstreekse betalingen waar specifieke milieueisen aan worden verbonden. In de conceptverordening tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid geeft Artikel 5 aan dat resterende middelen ter beschikking worden gesteld van de betrokken lidstaat voor extra communautaire steun.

Naast deze algemene toetsing zijn de opties voor de resterende criteria afzonderlijk getoetst. In bijlage 1 van het rapport wordt de toetsing van de 21 opties toegelicht. Elk van de in tabel 4.3 vermelde opties wordt daarbij getoetst op de criteria die in tabel 4.4 zijn vermeld, met uitzondering van de criteria die hierboven al zijn besproken.

De belangrijkste bevindingen van de toetsing worden voor een viertal criteria in het volgende samengevat en toegelicht. De tabellen 4.5 en 4.6 geven, achtereenvolgens voor de melkveehouderij en de akkerbouw, een kwalitatieve toetsing van elk der opties. Deze tabellen geven een indicatie over de kwalitatieve gevolgen bij toetsing van de opties.

De toetsing in tabel 4.5 en 4.6, die gebaseerd is op de resultaten uit bijlage 1, is beperkt tot een viertal criteria:

- *Natuur- en milieueffect (A)*. Indien de voorwaarde voor inkomenscompensatie effectief wordt toegepast, is het milieu- en natuureffect positief (+). Indien dit niet het geval is, is het negatief (-) of wordt geen direct effect verwacht (0);
- *Uitvoeringsaspecten (B)*. Daarbij is van belang zowel de controleerbaarheid van de opties, en de kosten voor uitvoering en monitoring. Onderscheid wordt gemaakt tussen opties waarbij de controleerbaarheid goed is en de uitvoeringskosten gering zullen zijn (+), beperkte problemen verwacht kunnen worden ten aanzien van de controleerbaarheid of de uitvoeringskosten (0) en opties waar zich aanzienlijke problemen kunnen voordoen ten aanzien van de controleerbaarheid of uitvoeringskosten (-).

- *Inpasbaarheid in de bedrijfsvoering (C)*. Een optie kan moeilijk in de bedrijfsvoering inpasbaar (-), nu al gangbaar (+), of met beperkte aanpassing inpasbaar zijn (0).
- *Inkomenseffect (D)*. Een voorwaarde voor inkomenscompensatie kan aanzienlijke inkomensgevolgen hebben (-). Ook kan zonder grote inkomensgevolgen aan de gestelde voorwaarden worden voldaan (0).

Tabel 4.5 *Kwalitatieve toetsing van opties voor cross-compliance in de melkveehouderij*

Optie	Natuur- /milieu-effect (A) a)	Uitvoeringsaspecten (B) b)	Inpasbaarheid bedrijfsvoering (C) c)	Inkomenseffect (D) d)
1.	+	0	0/-	-
2.	0/+	+	0	-
3.	0/-	+	-	-
4.	+	0/-	+	0
5.	+	0/-	+	0
6.	+	0/-	0/-	0/-
8.	+	0/-	0/+	0
9.	+	0/-	0/+	0
10.	0/+	-	0	0/-
11.	+	-	0/-	0/-
12.	+	-	0	0/-
13.	0	0/-	0	0/-
15.	+	0/-	0	0/-
16.	+	0	-	-
17.	+	0/-	0	0/-
18.	+	+	0/-	-
19.	0	+	+	0

a) Indien de voorwaarde voor inkomenscompensatie effectief wordt toegepast is het milieu- en natuureffect positief (+). Indien dit niet het geval is, is het negatief (-) of wordt geen effect verwacht (0); b) Positief (+) indien de controleerbaarheid goed is en de uitvoeringskosten gering zullen zijn, neutraal (0) indien beperkte problemen verwacht kunnen worden ten aanzien van de controleerbaarheid of de uitvoeringskosten, en negatief (-) indien zich aanzienlijke problemen kunnen voordoen ten aanzien van de controleerbaarheid of uitvoeringskosten; c) Een optie kan moeilijk inpasbaar zijn in de bedrijfsvoering (-), nu al gangbaar zijn (+) of met beperkte aanpassing inpasbaar zijn (0); d) Een optie kan aanzienlijke inkomensgevolgen hebben (-). Ook kan zonder grote inkomensgevolgen aan de gestelde voorwaarden worden voldaan (0).

Natuur- en milieueffect (A)

Nutriënten

De 7 opties die speciaal gericht zijn op de mineralenproblematiek kunnen een belangrijke bijdrage aan de vermindering van de stikstofemissies leveren. Het afvoeren van dierlijke mest boven een veedichtheid van 1,5 GVE/ha – wat in optie 3 voor de melkveehouderij de voorwaarde is om niet op de inkomenscompensatie gekort te worden - zal de druk op de mestmarkt vergroten. Dit kan tot gevolg hebben dat de uitvoering van MINAS bemoeilijkt wordt. De op-

ties 4 en 5 kunnen wellicht deel uitmaken van GLP, zodat eisen gesteld worden ten aanzien van de aanwending van kunstmest (optie 4) en het onderzaaien van bodembedekkers in maïs (optie 5). Een verbod op het uitrijden van dierlijke mest gedurende de periode oktober tot februari voor maïs (optie 6) zou daar ook onderdeel van kunnen zijn.

Tabel 4.6 *Kwalitatieve toetsing van opties voor cross-compliance in de akkerbouw*

Optie	Natuur- /milieu-effect (A) a)	Uitvoeringsaspecten (B) b)	Inpasbaarheid bedrijfsvoering (C) c)	Inkomenseffect (D) d)
1.	0	-	0/+	0
4.	+	0/-	0	0
7.	0	-	0/+	0
9.	+	0/-	0/+	0
10.	0/+	-	0	0/-
12.	+	-	0	0/-
13.	0	0/-	0/-	0/-
14.	+	0/-	0	0/-
15.	+	0/-	0	0
16.	+	0	-	0/-
17.	+	0/-	0	0/-
18.	+	+	0/-	-
20.	+	0	0/+	0/-
21.	+	0/+	0/+	0/-

a) Indien de voorwaarde voor inkomenscompensatie effectief wordt toegepast is het milieu- en natuureffect positief (+). Indien dit niet het geval is, is het negatief (-) of wordt geen effect verwacht (0); b) Positief (+) indien de controleerbaarheid goed is en de uitvoeringskosten gering zullen zijn, neutraal (0) indien beperkte problemen verwacht kunnen worden ten aanzien van de controleerbaarheid of de uitvoeringskosten, en negatief (-) indien zich aanzienlijke problemen kunnen voordoen ten aanzien van de controleerbaarheid of uitvoeringskosten; c) Een optie kan moeilijk inpasbaar zijn in de bedrijfsvoering (-), nu al gangbaar zijn (+) of met beperkte aanpassing inpasbaar zijn (0); d) Een optie kan aanzienlijke inkomensgevolgen hebben (-). Ook kan zonder grote inkomensgevolgen aan de gestelde voorwaarden worden voldaan (0).

Gewasbeschermingsmiddelen

De drie onderzochte opties hebben betrekking op het beheer van perceelsranden voor grasland (optie 8), teeltvrije zones in de maïs- en graanteelt (optie 9) en voorwaarden aan de omvang van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij de graan- en maïsteelt (optie 10). De opties 8 en 9 zijn een aanscherping en een versnelde invoering van de eisen die geformuleerd zijn in het concept AMvB Open Teelten. Eisen ten aanzien van het beheer van perceelsranden (optie 8) of het invoeren van een teeltvrije zone in de graan- en maïsteelt (optie 9), kunnen beide een positief effect hebben op de vermindering van de emissies van gewasbeschermingsmiddelen naar, vooral, het oppervlaktewater. Het milieueffect van een bovengrens aan het gebruik (optie 10) is naar verwachting veel beperkter. Vanwege de onkruidgroei, die het gevolg kan zijn van optie 9, lijkt optie 8 lijkt voor de melkveehouderij beter in een GLP opgenomen te kunnen worden.

Natuur en landschap

Natuur- en landschapsdoelstellingen kunnen vooral gestimuleerd worden door voorwaarden te verbinden aan de weidegang (optie 11) of door het opstellen van een bedrijfsnatuurplan, gekoppeld aan een natuurjaarverslag (optie 12). Ook met natuurbraak (optie 14) kunnen positieve natuureffecten gerealiseerd worden. Openstelling van wandelpaden - ter bevordering van de recreatiefunctie van het agrarisch gebied (optie 13) zal vooral van belang zijn in het kader van verbrede plattelandsbeleid. Het directe effect voor natuur en landschap zal echter beperkt zijn.

Water

Twee opties zijn vooral gericht op het aanpakken van de verdroging, door het gebruik maken van een beregeningswijzer (optie 15) of het afzien van onderbemaling (optie 16). Door het afzien van onderbemaling kan een bijdrage geleverd worden aan de aanpak van de regionale verdrogingsproblematiek. Door gebruik te maken van een beregeningswijzer wordt beregening beter afgestemd op de waterbehoefte. Het kan leiden tot een vermindering van het watergebruik voor beregening.

Algemeen

Een aantal opties zijn gericht op de bedrijfsvoering als geheel, zoals opties 17 (bedrijfsmilieu-plan) en biologische bedrijfsvoering (optie 18). De opties 18, 19, 20 en 21 hebben betrekking op certificering, op grond van eisen die gelden voor de melkveehouderij (optie 19) en voor de akkerbouw (optie 21). Optie 20 daarentegen stelt, vooral op gewasniveau, eisen aan de akkerbouw. Voor de biologische bedrijfsvoering worden eisen gesteld door SKAL. Deelname aan KKM (optie 19) zal geen extra milieuwinst opleveren, omdat de gestelde milieuvoorwaarden voor certificering aansluiten bij het milieubeleid, zoals het in het jaar 2000 voor de melkveehouderij van kracht zal zijn. De milieuscore zal voor KKM verbeterd worden, indien dit aangevuld wordt met een milieumodule, met daarin aanvullende milieuvoorwaarden.

Uitvoeringsaspecten: Controleerbaarheid en uitvoeringskosten (B)

Bij de afweging van de onderzochte milieu- en natuurvoorwaarden voor inkomenscompensatie, zijn ook de controleerbaarheid en de uitvoeringskosten van belang. Ten aanzien van controleerbaarheid kunnen de volgende opmerkingen geplaatst worden:

- administratief controleerbaar, zodat eventueel misbruik controleerbaar is en de geformuleerde beleidsdoelen in beginsel gerealiseerd kunnen worden. Voorbeelden hiervan zijn onder meer het maximum mineralenoverschot (optie 1), voorwaarden aan maximum veebezetting (optie 2), biologische bedrijfsvoering (optie 18) en Keten Kwaliteit Melk (optie 19);
- gedurende een langere tijd fysiek controleerbaar, waarbij misbruik mogelijk is, maar de omvang daarvan is inzichtelijk. In dat geval kan met grote zekerheid een uitspraak worden gedaan over de mate waarin het doel wordt bereikt. Voorbeelden hiervan zijn onder meer onderzaaien bodembedekkers in maïs (optie 5) en een bedrijfsnatuurplan, gekoppeld aan natuurjaarverslag (optie 12);

- gedurende een zeer korte tijd controleerbaar, waarbij misbruik goed mogelijk is, en de omvang daarvan is moeilijk in kaart te brengen. Dit betekent ook dat geen uitspraak gedaan kan worden over de mate waarin de beleidsdoelen gerealiseerd worden. Voorbeelden hiervan zijn het uitrijverbod oktober-februari voor maïs (optie 6), perceelsranden grasland (spuit- en bemestingsvrije stroken) (optie 8), voorwaarden gebruik bestrijdingsmiddelen in de maïs- en graanteelt (optie 10) en verplichte weidegang (optie 11).

Naast uitvoeringsaspecten rond de controleerbaarheid, zijn vervolgens ook de kosten verbonden met uitvoering van een regeling van belang. Al eerder is opgemerkt dat de uitvoeringskosten verbonden aan het landbouw-milieubeleid aanzienlijk kunnen zijn. De uitvoeringskosten (voor implementatie en monitoring) van de onderzochte opties voor cross-compliance laten grote verschillen zien:

- voor een aantal opties geldt dat de uitvoeringskosten aanzienlijk zullen zijn. Dit geldt in het bijzonder voor de opties waar een aanzienlijk controlesysteem voor nodig is, zoals controle rond bemesting en gebruik van bestrijdingsmiddelen (optie 7, optie 10) danwel aanvullende eisen aan de bedrijfsvoering (verplichte weidegang, optie 11);
- bij verschillende opties kan aangesloten worden bij de bestaande wet- en regelgeving, zodat de administratieve controleerbaarheid van het stelsel goed is. Dit geldt bijvoorbeeld voor MINAS (optie 1) en voorwaarden aan maximum veebezetting in GVE/ha (optie 2) en biologische landbouw (optie 18). Van belang is dat in die gevallen ook aangesloten wordt bij de bestaande systematiek van controleren, door Bureau Heffingen (bij opties 1 en 2) of door SKAL (optie 18). Er moet dan ook voorkomen worden dat voor het controleren van de desbetreffende voorwaarde een geheel nieuw controleapparaat wordt ingericht;
- verder is een aantal opties gebaseerd op initiatieven die door de sectoren zelf worden genomen. Voorbeelden hiervan zijn Keten Kwaliteit Melk (optie 19) en Kwaliteitsproject Akkerbouw, KPA (optie 21). De uitvoeringskosten kunnen in deze gevallen beperkt zijn indien toetsing plaatsvindt door de certificerende instelling. Via een accountantsverklaring zou aangetoond kunnen worden dat voldaan wordt aan de voorwaarden om voor inkomenscompensatie in aanmerking te komen. De uitvoeringskosten blijven beperkt tot een periodieke toetsing van de certificerende instelling.

Wanneer bij de bestaande wet- en regelgeving wordt aangesloten, moet ook bij het definiëren van begrippen aangesloten worden bij de reeds bestaande juridische omschrijving (bijvoorbeeld: GVE in optie 2, conform de definitie in het kader van de Mac Sharry-regeling). Het uitwisselen van gegevensbestanden c.q. informatie tussen de verschillende diensten, bijvoorbeeld LASER – Bureau Heffingen in het geval van MINAS (optie 1) en LASER – Stichting Milieukeur in het geval van Agro Milieu Keur (AMK) normen (optie 20) is ook van groot belang. Er dient in dat geval wel rekening gehouden te worden met het feit dat het geautomatiseerd uitwisselen van gegevensbestanden ook kosten met zich meebrengen.

In de toetsing wordt geconstateerd dat de uitvoeringskosten van verschillende opties vrij hoog zullen zijn. Bij de toepassing van milieu- en natuurvoorwaarden in het gemeenschappelijk landbouwbeleid zal mogelijk sprake zijn van een omgekeerde bewijslast. Dit betekent dat agrariërs zelf zullen moeten aantonen dat aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan. Zo zullen bedrijven zelf moeten aantonen dat kunstmest met een kantstrooier wordt aangewend (optie 4), of aan andere gestelde voorwaarden wordt voldaan. Bij de opties die aansluiten bij een bestaand systeem van bedrijfscertificering (opties 19, 20 en 21) kan dat met een accountantsverklaring. In dit geval zullen de uitvoeringskosten voor de publieke sector aanzienlijk gunstiger uitvallen, aangezien deze beperkt blijven tot een periodieke toetsing van de certificerende instelling.

Inpasbaarheid in de bedrijfsvoering (C)

Tussen de verschillende opties bestaan grote verschillen in de mate waarin deze in de bestaande bedrijfsvoering inpasbaar zijn. Een aantal voorwaarden blijkt goed inpasbaar in de huidige bedrijfsvoering:

- een aantal opties is op dit moment al vrij gangbaar. Dit geldt in de melkveehouderij voor de gestelde voorwaarden ten aanzien van de aanwending van kunstmest (optie 4). Ook het onderzaaien van bodembedekkers in maïs (optie 5) is vrij goed in de gangbare bedrijfsvoering inpasbaar. Voor optie 19 (Keten Kwaliteit Melk) wordt verwacht dat in het jaar 2000 het merendeel van de melkveehouders gecertificeerd is;
- verder zijn er verschillende opties waarvoor de benodigde bedrijfsaanpassingen beperkt zullen blijven. In de melkveehouderij geldt dit onder andere voor perceelsranden grasland (spuit- en bemestingsvrije stroken) (optie 8) en teeltvrije zone in de maïsteelt (optie 9). In de akkerbouw kan met beperkte bedrijfsaanpassingen door een groot deel van de bedrijven voldaan worden aan de gestelde stikstofverliesnormen (optie 1), voorwaarden voor bemesting in de graanteelt (optie 7), voldoen aan Agro Milieu Keur-normen (optie -20) en Kwaliteitsproject Akkerbouw (optie 21);
- een aantal van de geformuleerde opties zal naar verwachting lastig in de bestaande bedrijfsvoering ingepast kunnen worden. Dit geldt in de melkveehouderij onder andere voor het afvoeren van dierlijke mest boven een veebezetting van 1,5 GVE per hectare (optie 3), aangezien de druk op de mestmarkt in dat geval naar verwachting zal toenemen. Verder is in de melkveehouderij en de akkerbouw het afzien van onderbemaling (optie 16) lastig in de bedrijfsvoering in te passen, aangezien de regeling van het slootpeil vooral een verantwoording van waterschappen is en het waterpeil dan minder goed afgestemd kan worden op de specifieke wensen op bedrijfsniveau.

Inkomenseffect (D)

Voor verschillende opties geldt dat de inkomensgevolgen van invoering in de melkveehouderij en de akkerbouw beperkt zijn. In de melkveehouderij is dat bijvoorbeeld van toepassing voor de opties 4 en 5 (eisen ten aanzien van aanwending kunstmest en onderzaaien bodembedekkers in maïs), maar ook voor de opties 8 en 9 (beheer van perceelsranden en, in mindere mate, ook

voor teeltvrije zones in de maïsteelt). Ook de inkomensgevolgen voor deelname aan KKM lijken beperkt. In de akkerbouw kan naar verwachting tegen geringe inkomensoffers voldaan worden aan de opties 1 (versneld voldoen aan MINAS normen), 4 (verplichtingen ten aanzien van de aanwending van kunstmest), 9 (teeltvrije zone in de graanteelt) en 15 (gebruik van de beregeningswijzer).

Voor een aantal opties geldt dat deze forse aanpassingen in de bedrijfsvoering vereisen en daarmee een aanzienlijke daling van het inkomen tot gevolg zal hebben. In de melkveehouderij is dat onder meer van belang bij de eerstgenoemde opties (1, 2 en 3) die vooral betrekking hebben op eisen ten aanzien van mineralenoverschotten en eisen die samenhangen met de veebezetting, het afzien van onderbemaling (optie 16) en biologische bedrijfsvoering (optie 18).

Voor de akkerbouw zullen eisen ten aanzien de biologische bedrijfsvoering (optie 18) aanzienlijke gevolgen voor de inkomens hebben. Voor verschillende andere opties kan het inkomenseffect ook negatief zijn indien de inpasbaarheid in de bedrijfsvoering problematisch is. Dit geldt onder andere voor de Agro Milieu Keur-normen (optie 20) en Kwaliteitsproject Akkerbouw (optie 21).

Eisen op bedrijfsniveau en inkomenscompensatie op gewasniveau

In verschillende van de onderzochte opties worden voorwaarden gesteld die voor het gehele bedrijf gelden en niet alleen van belang zijn voor de gewassen waar men voor inkomenscompensatie in aanmerking kan komen. De meeste opties stellen voorwaarden voor het gehele bedrijf (opties 1-4, 11-19 en 21), terwijl de inkomenscompensatie uitsluitend geboden wordt voor een deel van het bouwplan (bijvoorbeeld. granen) of van de veestapel (melkkoeien).

In de melkveehouderij wordt in Agenda 2000 voorgesteld om premies in te voeren voor maïs en zuivel. Sommige eisen hebben betrekking op maïs of grasland en verschillende op het gehele bedrijf. Opties 5, 6, 8, 9 en 10 hebben betrekking op maïs of gras. De andere opties stellen eisen op bedrijfsniveau.

In de akkerbouw zijn de opties 7, 9, 10 en 20 relevant op gewasniveau, terwijl de andere opties (redelijkerwijs) alleen mogelijk zijn op bedrijfsniveau.

Het feit dat in sommige gevallen eisen op bedrijfsniveau gelden, terwijl de inkomenscompensatie op gewasniveau plaatsvindt, betekent dat de verhouding tussen inspanning en compensatie scheef is waardoor het beoogde milieu- en natuureffect mogelijk niet wordt bereikt. Het aandeel van de gewassen waar inkomenscompensatie over wordt verstrekt in het totale bouwplan is daarbij van belang. Voorwaarden om in aanmerking te komen voor inkomenscompensatie op het graanareaal kunnen dan als snel als relatief zwaar worden ervaren. Wanneer in dat geval afgezien wordt van de extra inkomenscompensatie gaat er blijkbaar onvoldoende positieve prikkel uit om tot milieuvriendelijkere productiemethoden te komen.

Conclusies over de toetsing

Uit de toetsing van opties kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- wanneer de opties onderling vergeleken worden blijken vooral de Keten Kwaliteit Melk (optie 19, voor de melkveehouderij) – mits aangevuld met een milieumodule - en Kwaliteitsproject Akkerbouw (KPA) (optie 21, gericht op de akkerbouw) goed te scoren. Deze opties sluiten aan bij initiatieven die recentelijk door de agrarische sectoren in gang zijn gezet en zijn gericht op het verbeteren van productkwaliteit. Ook worden eisen gesteld aan de productiemethode (omtrent voer- en watergebruik bij KKM en bestrijdingsmiddelengebruik bij KPA). Beide opties sluiten goed aan bij de bestaande bedrijfsvoering en (toekomstige) wettelijke eisen en convenanten. De opties zijn gericht op het management van het gehele bedrijf, hetgeen vooral kwaliteitstoetsing beter mogelijk maakt. Ook is van belang dat de uitvoering zonder verhoging van de administratieve lastendruk mogelijk is. Ook andere opties, zoals verplichtingen ten aanzien van de aanwending van kunstmest (optie 4) en het onderzaaien van bodembedekkers in maïs (optie 5), hebben een goede score;
- een aantal opties blijkt slechts met aanzienlijke aanpassingen in de bedrijfsvoering (en mogelijk ook grote inkomensgevolgen) geïntroduceerd te kunnen worden. Gezien de eisen waaraan voldaan moet worden, komt een aantal opties wellicht meer in aanmerking om ondergebracht te worden in Verordening 2078/92. Dit kan van belang zijn voor opties zoals verplichte weidegang (optie 11) en agrotourisme in daartoe aangewezen gebieden, vooral gericht op openstelling van wandelpaden (optie 13). Eisen ten aanzien van de weidegang zijn aantrekkelijk uit oogpunt van dierenwelzijn en het belang dat de samenleving hecht aan de bijdrage van de agrarische sector aan landschapsbeheer. Wel moet bedacht worden dat dergelijke eisen aan de weidegang op gespannen voet kunnen staan met de verliesnormen die gesteld zijn in MINAS.

4.3 Inkomenseffecten van enkele kansrijke opties

De resultaten uit het onderzoek zijn besproken op een symposium. Dit symposium had tot doel om draagvlak te verkennen voor de onderzochte opties voor cross-compliance. Daarbij is ook nagegaan via welke coalities vervolgstappen gezet kunnen worden om tot implementatie te komen.

Door de deelnemers aan het symposium zijn verschillende mogelijkheden aangegeven voor de invulling van milieu- en natuurvoorwaarden in het zuivelbeleid: voldoen aan de normen van Keten Kwaliteit Melk (KKM) (optie 19), verplichtingen ten aanzien van de aanwending van kunstmest (optie 4), onderzaaien bodembedekkers in maïs (optie 5), bedrijfsnatuurplan, gekoppeld aan natuurjaarverslag (optie 12). KKM zou in dat geval aangevuld kunnen worden met een milieumodule, waar de hier genoemde voorwaarden (opties 4 en 5) in opgenomen zijn. Daarmee worden aanvullende milieueisen voor de primaire productie verbonden aan KKM. Door de deelnemers aan het symposium is ook een mogelijke invulling gegeven aan milieu- en natuurvoorwaarden in het graanbeleid. Als kansrijke opties worden gezien het voldoen aan de normen van het Kwaliteitsproject Akkerbouw (KPA) (optie 21), versneld voldoen aan de MINAS-normen (optie 1), voorwaarden aan bemesting in de graanteelt (optie 7) en afspraken over het gebruikmaken van de beregeningswijzer (optie 15). Een

groot deel van de bedrijven zal de komende jaren zonder grote aanpassingen in de bedrijfsvoering aan deze eisen voor de melkveehouderij en de akkerbouw kunnen voldoen, zodat de inkomensgevolgen daarvan - in het kader van cross-compliance - beperkt blijven.

In het vervolg van deze paragraaf wordt tenslotte verkend of de beoogde compensatie middels hectare- en dierpremies, voldoende is om aan de gestelde milieu- en natuurvoorwaarden te voldoen.

Melkveehouderij

Tabel 4.7 geeft voor de melkveehouderij inzicht in de gevolgen van de voorgestelde institutionele prijsdaling in het kader van Agenda 2000 en de voorgestelde virtuele koepremie (Post en Silvis, 1998). De daling van het inkomen als gevolg van de hervorming van het marktbeleid is gemiddeld per bedrijf ruim 45 duizend gulden, terwijl deze vooral afhankelijk is van de bedrijfsomvang en minder van de productieintensiteit.

De inkomenscompensatie, die op basis van de voorgestelde koe-premie wordt verstrekt, is gemiddeld per bedrijf ongeveer 30 duizend gulden. Per saldo betekent dit een daling van het inkomen met 15 duizend gulden, ofwel ruim 4 cent per kg melkquotum. De compensatie is ook sterk afhankelijk van de bedrijfsomvang. Naast de voorgestelde koepremie kunnen melkveehouders ook in aanmerking komen voor een premie in het kader van de Regeling Steunverlening Producenten Akkerbouwgewassen. In 1995/96 bedroeg deze gemiddeld per melkveebedrijf ongeveer tweeduizend gulden. Regionale verschillen zijn groot aangezien in sommige gebieden relatief weinig bedrijven voor deze premie in aanmerking komen. Zo bedraagt de hectaretoeslag op de grotere sterk gespecialiseerde melkveebedrijven in het noordelijk klei- en veengebied en het westelijk weidegebied ongeveer duizend gulden. In de zandgebieden bedroeg de premie in 1995/96 ruim drieduizend gulden per bedrijf.

Conform het voorstel van de Europese Commissie kunnen de lidstaten milieu- en natuurvoorwaarden verbinden aan de toeslagen die in de vorm van een koepremie worden verstrekt. Deze voorwaarden zullen betrekking hebben op een gedeelte van de inkomenscompensatie. Het deel van de compensatie waar milieu- en natuurvoorwaarden aan kan worden verbonden, zal naar verwachting voor melkveebedrijven een forse prikkel geven om aan de gestelde voorwaarden te voldoen. Het niet voldoen aan de specifieke milieuvoorwaarden zal in dat geval namelijk al snel tot een inkomensdaling van enkele duizenden guldens leiden.

Tabel 4.7 *Bedrijfsgegevens en gevolgen hervorming voor melkveebedrijven, naar grootte en intensiteit (gulden per bedrijf)*

Bedrijfsgegevens	Kleinere bedrijven (< 45 mkk)		Grotere bedrijven (> 45 mkk)		Totaal melkveebedrijven
	extensief (<1,65 mkk/ha)	intensief (>1,65 mkk/ha)	extensief (<1,65 mkk/ha)	intensief (>1,65 mkk/ha)	
Aantal bedrijven	8.810	5.020	6.240	11.390	31.470
Opp. cultuurgrond (ha)	21,8	15,1	49,0	33,7	30,4
Aantal melkkoeien	27,6	31,4	67,9	68,0	50,8
Gebruiksquotum (ton)	168,5	194,7	451,6	458,3	351,7
Gezinsinkomen uit bedrijf, Per ondernemer b)	29.600	30.800	54.900	56.600	46.800
Inkomenseffecten					
hervorming marktbeleid	-24.690	-26.580	-63.675	-60.465	-45.680
w.o. melk a)	-18.255	-21.830	-49.580	-49.225	-36.255
omzet en aanwas	-7.460	-6.345	-16.585	-14.675	-11.705
voerprijs	+1.195	+1.595	+2.745	+3.450	+2.380
Extra compensaties	+16.140	+17.990	+40.515	+40.660	+30.150
Totaal effect (gld)	-8.550	-8.590	-23.160	-19.805	-15.530
Per kg quotum (ct)	-5,1	-4,4	-5,1	-4,3	-4,4
Dekking (%) 65	68	64	67	66	

a) Inclusief inkomenseffect quotumverruiming; b) Gemiddelde 1994/95, 1995/96 en 1996/97, PR 3-97.
Bron: Bedrijven-Informatienet van het LEI; bewerking LEI (Post en Silvis, 1998).

Akkerbouw

Tabel 4.8 geeft voor de akkerbouw inzicht in de gevolgen van de voorgestelde prijsdaling in het kader van Agenda 2000 en de voorgestelde stijging van de directe steun middels hectaretoeslagen (Post en Silvis, 1998). De daling in de opbrengsten is gemiddeld per bedrijf ruim 10 duizend gulden. De opbrengstdaling is het hoogst in het Noordelijk kleigebied (vanwege de graanprijsdaling) en de Veenkoloniën (als gevolg van de daling van de prijs van zetmeelaardappelen). In deze gebieden bedraagt de opbrengstdaling op de grotere bedrijven gemiddeld zo'n 14 tot 24 duizend gulden.

Het graanareaal is voor de meeste akkerbouwbedrijven een beperkt deel van het bouwplan (tabel 4.8). De extra compensaties voor de institutionele prijsdaling zijn totaal gemiddeld ongeveer 4.300 gulden per bedrijf. In het Noordelijk kleigebied bedragen de extra compensaties ongeveer 5.900 gulden per bedrijf. Naast de genoemde hectaretoeslagen in het kader van Agenda 2000, zijn ook de hectare toeslagen van belang die verstrekt worden in het kader van de Regeling Steunverlening Producenten Akkerbouwgewassen. In 1995/96 bedroeg deze in het Noordelijk kleigebied gemiddeld per bedrijf bijna 30 duizend gulden. Gemiddeld per ak-

kerbouwbedrijf lag de hectare toeslag in het kader van de Regeling Steunverlening Producenten Akkerbouwgewassen in 1995/96 op bijna 18 duizend gulden. Cross-compliance zal betrekking hebben op een deel van deze toeslagen, die in de vorm van een hectarepremie worden verstrekt. De inkomenscompensatie, waar nationaal milieu- en natuurvoorwaarden aan worden verbonden, bedraagt op het gemiddelde akkerbouwbedrijf ongeveer 20 duizend gulden, met uitschieters naar boven (totaal ruim 35 duizend gulden) in het Noordelijk kleigebied en naar beneden (minder dan 10 duizend gulden in het Centraal kleigebied en op de kleinere bedrijven). Deze bedragen zijn gemiddeld lager dan in de melkveehouderij. Wanneer cross-compliance betrekking zou hebben op bijvoorbeeld 10-20% van de inkomenscompensatie, dan gaat het ook in de akkerbouw om een bedrag van enkele duizenden guldens. Indien niet aan

Tabel 4.8 Bedrijfsgegevens en gevolgen hervorming voor akkerbouwbedrijven, per gebied (in gulden/bedrijf)

Bedrijfsgegevens	Grotere bedrijven (> 40 nge)				Kleinere bedrijven (< 40 nge)	Totaal akkerbouwbedrijven
	Noordelijk kleigebied	Centraal kleigebied	Zuidwestelijk kleigebied	Veenkoloniën		
Aantal bedrijven	1.075	2.260	2.150	1.705	2.315	10.234
Opp. granen (ha)	30,8	9,5	17,8	13,0	5,3	13,2
Opp. fabrieksaardappelen (ha)	0,5	0	0	24,7	2,2	4,9
Opp. cultuurgrond (ha)	74,0	43,5	56,3	66,4	20,0	47,9
Gezinsinkomen uit bedrijf (per ondernemer) a)	76.100	69.400	64.500	67.500	15.800	56.500
Inkomenseffecten						
hervorming marktbeleid	-14.135	-6.130	-9.625	-24.100	-5.090	-10.555
w.o. graanprijsdaling	-19.000	-6.300	-10.970	-5.680	-2.650	-7.645
omzetting braak/graan	+5.695	+690	+2.460	+515	0	+1.445
fabr.aard.prijsdaling	-430	0	0	-18.350	-1.360	-3.540
Extra compensaties	+5.895	+1.915	+4.015	+10.010	+2.405	+4.305
Totaal effect	-8.240	-4.215	-5.610	-14.095	-2.690	-6.250
Dekking (%)	42	31	42	42	47	41
Hectaretoeslagen (Mac Sharry) ('95/'96)						
	29.393	7.738	16.359	8.906	5.457	17.702

a) Gemiddeld gezinsinkomen uit bedrijf, per ondernemer; gemiddelde periode 1995/96, 1996/97 en 1997/98. Bron: Bedrijven-Informatienet van het LEI; bewerking LEI (Post en Silvis, 1998).

de specifieke milieueisen wordt voldaan, kan de rechtstreekse betaling in de vorm van de hectarepremie dus al snel met enkele duizenden guldens verlaagd worden. Afhankelijk van de invulling van cross-compliance zal ook voor de akkerbouw een prikkel gegeven worden om aan de milieu- en natuurvoorwaarden voor inkomenscompensatie te voldoen.

Zoals eerder aangegeven kan een lidstaat bepalen om de rechtstreekse betalingen die voortvloeien uit de betreffende steunverlening te verlagen of in te trekken indien niet aan de specifieke milieueisen wordt voldaan. Uit bovenstaande tabellen blijkt dat het niet voldoen aan de specifieke milieueisen al snel tot een inkomensdaling van enkele duizenden guldens zal leiden, zowel voor de virtuele koepremie (tabel 4.7) als de hectaretoeslag (tabel 4.8). Voor de melkveehouderij lijkt daarmee het meest kansrijk om te voldoen aan opties 4 (verplichtingen ten aanzien van kunstmest), onderzaaien bodembedekkers in maïs (optie 5), bedrijfsnatuurplan gekoppeld aan een natuurjaarverslag (optie 12) en voldoen aan de normen van Keten Kwaliteit Melk (KKM) (optie 19). Voor de akkerbouw zijn aantrekkelijk de opties 1 (versneld voldoen aan de MINAS-normen), optie 7 (voorwaarden voor bemesting in de graanteelt) en optie 15 (afspraken over het gebruikmaken van de beregeningswijzer).

5. Slotbeschouwing

Dit hoofdstuk biedt een aantal slotopmerkingen over het verbinden van milieuvorwaarden voor inkomenscompensatie in het GLB, met name gericht op toepassing in het graan- en zuivelbeleid. Allereerst wordt een aantal conclusies besproken. Vervolgens worden enkele aanbevelingen voor de invulling van cross-compliance gedaan. Ook wordt ingegaan op mogelijke vervolgstappen die gezet zouden kunnen worden, rekening houdend met het draagvlak bij de betrokken partijen zoals landbouw-, milieu- en natuurorganisaties.

Positionering van cross-compliance ten opzichte van andere instrumenten in het GLB

Cross-compliance verschilt van het bestaande landbouwmilieubeleid in het kader van Verordening 2078/92, zowel ten aanzien van de voorwaarden die gesteld worden, als ook de premie die daaraan gekoppeld is.

Bij cross-compliance zal een agrariër niet op de inkomenscompensatie worden gekort, indien aan de gestelde milieu- en natuurvoorwaarden wordt voldaan. Goede Landbouwpraktijk (GLP) kan daarbij als referentiepunt gehanteerd worden. De eisen die aan GLP worden gesteld, kunnen verder gaan dan het bestaande wettelijk kader ten aanzien van milieu en natuur. De voorstellen van de Europese Commissie behelzen dat de lidstaten milieumaatregelen nemen die passend zijn bij de specifieke situatie van het betreffende land. GLP kan daarmee ook gedefinieerd worden als een bedrijfsvoering die aansluit bij het bestaande wettelijk kader.

Bij cross-compliance zijn de voorwaarden alleen van toepassing voor bedrijven die voor inkomenscompensatie in aanmerking komen (bijvoorbeeld wel voor melkveehouders, maar niet voor varkenshouders). Het verbinden van milieu- en natuurvoorwaarden aan inkomenscompensatie in het graan- en zuivelbeleid kan daarmee aansluiten bij een bedrijfsvoering die een duurzaam evenwicht realiseert tussen economie, milieu en omgeving. Sancties zijn van kracht op een deel van de inkomenscompensatie voor bedrijven die niet voldoen aan de eisen van Goede Landbouwpraktijk. Deze sanctie omvat een verlaging of eventueel zelfs intrekking van de inkomenscompensatie.

Een aanvullende premie kan verstrekt worden in het kader van Verordening 2078/92 indien een extra inspanning gepleegd wordt, waarbij de vergoeding zal afhangen van de gepleegde inspanning, het gederfde netto-inkomen en de kosten die gemaakt worden om aan de aanvullende eisen te voldoen. Deze premie kan met een bepaald percentage worden verhoogd (maximaal 20%) om deelname aan deze maatregelen te stimuleren. Kenmerkend voor dit programma is, dat een inspanning gepleegd wordt die verder gaat dan Goede Landbouwpraktijken.

Van belang is dat bij het verbinden van milieu- en natuurvoorwaarden aan inkomenscompensatie, waar mogelijk, aangesloten wordt bij maatschappelijke eisen ten aanzien van natuur en milieu. De maatregelen zullen dus doelgericht moeten zijn en afgestemd op specifieke nationale/regionale milieukeurmerken. Indien versterking van het maatschappelijk draagvlak

voor inkomenscompensatie het hoofddoel van cross-compliance is, dan liggen opties, die leiden tot concreet waarneembare resultaten of die goed te communiceren zijn, het meest voor de hand. In dit verband mag verwacht worden dat maatregelen voor landschapsbeheer op een groter maatschappelijk draagvlak mogen rekenen dan voorwaarden die gericht zijn op het verminderen van het stikstofoverschot.

De eisen die aan Goede Landbouwpraktijken gesteld worden, zullen in de loop der tijd aangescherpt worden. Aanscherping van de normen in het milieubeleid is daarbij richtinggevend. Dergelijke ontwikkelingen in GLP hebben ook consequenties voor cross-compliance en het landbouw-milieubeleid. Bij het aanscherpen van milieukwaliteitseisen zullen maatregelen die op dit moment opgenomen zijn in Verordening 2078/92, als voorwaarde voor inkomenscompensatie in het kader van het markt- en prijsbeleid kunnen gaan gelden. Voor zowel cross-compliance als het landbouwmilieubeleid zijn een adequate monitoring en periodieke evaluatie van groot belang.

Cross-compliance biedt mogelijkheden voor versterking van de agrarische sector

Door het verbinden van milieu-, natuur- en landschapsvoorwaarden aan inkomenscompensatie kan recht gedaan worden aan de toenemende aandacht van de samenleving voor de besteding van publieke middelen, zoals de uitgaven in het kader van het GLB. Voor de samenleving wordt zo zichtbaar gemaakt welke bijdrage de agrarische sector levert aan landschapsbeheer, of aan een verbetering van milieu- en natuurkwaliteit. Deze voorwaarden kunnen gelijktijdig de positie van de Nederlandse landbouw versterken, zowel op de binnen- als buitenlandse markt. Met dit instrument kan de sector beter voorbereid zijn op de milieueisen die de consument stelt en die in toenemende mate ook door de keten gesteld worden. Voorwaarden voor inkomenscompensatie, die aanvankelijk een bedreiging van de concurrentiepositie kunnen betekenen, kunnen op termijn juist mogelijkheden bieden voor aanpassingen van de bedrijfsstrategie. Naast de kosten die op korte termijn door de sector gemaakt zullen worden, kunnen daarmee op langere termijn mogelijk ook baten gerealiseerd worden.

Uitvoering van cross-compliance vereist een forse inspanning

De uitvoeringskosten van doelgerichte, en veelal regio- of bedrijfsspecifieke, voorwaarden voor inkomenscompensatie, zijn in de regel vrij hoog. Deze kosten worden in de begeleidende maatregelen, zoals het landbouwmilieubeleid in het kader van Verordening 2078/92, door de lidstaten betaald. Verwacht mag worden dat de uitvoeringskosten voor het verbinden van milieu- en natuurvoorwaarden in het landbouwbeleid aanzienlijk zullen zijn, wanneer deze niet aansluiten bij bestaande wet- en regelgeving of initiatieven uit de sector en de huidige systematiek van controleren.

Bij verschillende opties kan aangesloten worden bij de bestaande wet- en regelgeving (zoals versneld voldoen aan MINAS-normen, optie 1 en voorwaarden aan maximum veebezetting, optie 2). Om de uitvoeringskosten beperkt te houden en het risico van fraude te beperken, zal in deze gevallen aangesloten moeten worden bij de bestaande systematiek van controleren. Daarnaast is een aantal opties gebaseerd op initiatieven die door de agrarische

sectoren worden genomen. Voorbeelden zijn Keten Kwaliteit Melk (KKM) (optie 19), Agro Milieu Keur (AMK) normen (optie 20) en Kwaliteitsproject Akkerbouw (KPA) (optie 21). De uitvoeringskosten kunnen in deze gevallen beperkt zijn, indien toetsing plaatsvindt door de certificerende instelling.

Bij verschillende opties zal een goede uitwisseling van gegevensbestanden tussen verschillende diensten van belang zijn om de uitvoeringskosten te beperken. Dit geldt onder meer voor een maximum mineralenoverschot (optie 1), waarbij gegevens uitgewisseld moeten worden tussen LASER en Bureau Heffingen, maar ook bij Agro Milieu Keur (AMK) normen (optie 20), waarbij informatie uitgewisseld moet worden tussen LASER en de Stichting Milieukeur. Er dient in dat geval wel rekening gehouden te worden met het feit dat het geautomatiseerd uitwisselen van gegevensbestanden ook kosten met zich meebrengen.

Mogelijk knelpunt indien eisen op bedrijfsniveau worden gesteld en inkomenscompensatie op gewasniveau wordt gebaseerd

Het verbinden van milieuvorwaarden aan de bedrijfsvoering is in de akkerbouw, vanwege de diversiteit in het bouwplan, naar verwachting een serieuzer probleem dan in de melkveehouderij. Verschillende van de onderzochte opties stellen specifieke milieueisen aan het bedrijf als geheel, terwijl de toeslag alleen voor granen wordt gegeven. In dergelijke gevallen zal de relatie tussen de geleverde prestatie en de inkomenscompensatie zwak zijn. Hoewel er uitvoeringstechnisch geen belemmeringen zijn, zal de verhouding tussen de vereiste inspanning en de inkomenscompensatie zo scheef kunnen worden, dat daardoor het beoogde milieu- en natureffect niet wordt bereikt.

Voorwaarden voor inkomenscompensatie kunnen op verschillende manieren worden ingevuld

Cross-compliance kan ingevuld worden door een of meerdere voorwaarden te formuleren, die voor een ieder identiek zijn, maar een flexibeler invulling met een puntensysteem is eveneens denkbaar. Een tussenvariant is gebaseerd op pakketten, waar een aanvrager een keuze uit kan doen.

Flexibiliteit is een groot voordeel bij een puntensysteem en bij een pakket van mogelijke opties, aangezien de mogelijkheid geboden wordt aan te sluiten bij de bestaande bedrijfsvoering en rekening te houden met verschillen tussen regio's en verschillen in bedrijfsomstandigheden. Een dergelijke flexibiliteit kan vooral voor gemengde bedrijven aantrekkelijk zijn, aangezien zij bij een puntensysteem naar verwachting minder snel in de knel komen. Daarnaast zijn er ook wel nadelen aan verbonden, die vooral op het uitvoeringstechnische vlak liggen. Er zal namelijk een minimuminspanning geformuleerd moeten worden, terwijl ook de puntentoekenning en daarmee de weging voor elk van de maatregelen nader onderbouwd moet worden. De administratieve lastendruk van een punten- en pakkettensysteem zal naar verwachting groter zijn dan bij een stelsel van voorwaarden die voor een ieder identiek zijn, terwijl ook de controleerbaarheid grotere problemen met zich mee kan brengen.

Opties die gebaseerd zijn op certificatie scores hoog op de onderzochte criteria

Optie 19 (Keten Kwaliteit Melk) voor de melkveehouderij en optie 21 (Kwaliteitsproject Akkerbouw, KPA) voor de akkerbouw scoren hoog op de onderzochte criteria. Deze opties sluiten aan bij initiatieven die door de agrarische sector in gang zijn gezet en zijn gericht op het verbeteren van productkwaliteit. Voor het bereiken van milieuwinst zal aan KKM aanvullende voorwaarden verbonden moeten worden. Zo zou KKM aangevuld kunnen worden met een milieumodule, waar voorwaarden in worden opgenomen, zoals verplichtingen ten aanzien van de aanwending van kunstmest (optie 4) en onderzaaien bodembedekkers in maïs (optie 5) en bedrijfsnatuurplan, gekoppeld aan natuurjaarverslag (optie 12). Gelijktijdig kunnen eisen worden gesteld aan de productiemethode voor het gehele bedrijf. Beide opties sluiten goed aan bij de bestaande bedrijfsvoering en (toekomstige) wettelijke eisen en convenanten. De opties zijn gericht op het management van het gehele bedrijf, hetgeen vooral kwaliteitstoetsing beter mogelijk maakt. Ook is van belang dat de uitvoering van deze opties zonder verhoging van de administratieve lastendruk mogelijk is. Wel zal in dergelijke gevallen periodiek een toetsing van de certificerende instelling moeten plaatsvinden.

Vergelijking puntensysteem en certificering

Een aantal opties voor cross-compliance sluit aan bij een bestaand systeem van bedrijfscertificering. Voorbeelden zijn Keten Kwaliteit Melk (KKM), Agro Milieu Keur (AMK) en Kwaliteitsproject Akkerbouw (KPA). Een groot voordeel daarvan is dat aangesloten kan worden bij een bestaand controle apparaat. Een aanvullend voordeel kan zijn dat een omgekeerde bewijslast kan worden toegepast, waarbij de agrariërs zelf zullen moeten aantonen dat aan de gestelde voorwaarden voor inkomenscompensatie wordt voldaan. Via een accountantsverklaring kan daarbij aangetoond worden dat voldaan wordt aan de specifieke milieu- en natuurvoorwaarden. In dat geval zullen de uitvoeringskosten voor de publieke sector aanzienlijk lager uitvallen. De uitvoeringskosten kunnen in deze gevallen beperkt blijven tot een periodieke toetsing van de certificerende instelling. Hoewel de normen en eventuele uitbreiding van een certificaat met aanvullende milieuvoorwaarden door de overheid moeten worden goedgekeurd, blijft het voordeel dat handhaving en controle een grotere mate van robuustheid zal hebben. Wel mag verwacht worden dat het draagvlak voor de milieuvoorwaarden het grootst zal zijn, indien deze in overleg met maatschappelijke organisaties tot stand komen.

Het verdient aanbeveling na te gaan of een puntensysteem in een dergelijke certificering opgenomen kan worden.

Een aantal opties is aantrekkelijk, maar gaat gepaard met een aanzienlijke verhoging van de administratieve lastendruk

Een aantal opties sluiten goed aan bij de bestaande bedrijfsvoering en (toekomstige) wettelijke eisen en convenanten. In de melkveehouderij geldt dit onder andere voor verplichtingen ten aanzien van aanwending kunstmest (optie 4) en onderzaaien bodembedekkers in maïs (optie 5). In de akkerbouw geldt dit onder andere voor een teeltvrije zone bij graan (optie 9). De administratieve lastendruk en de uitvoeringskosten kunnen voor deze opties echter aanzienlijk zijn.

Een aantal opties komt wellicht in aanmerking voor een premie in het kader van Verordening 2078/92

Een aantal opties blijkt slechts met aanzienlijke aanpassingen in de bedrijfsvoering (en mogelijk ook grote inkomensgevolgen) geïntroduceerd te kunnen worden. Gezien de eisen waaraan voldaan moet worden, komt een aantal opties wellicht meer in aanmerking om ondergebracht te worden in Verordening 2078/92. Dit kan gelden voor opties zoals verplichte weidegang (optie 11) en stimulering recreatiefunctie agrarisch gebied (optie 13).

De druk op de grondmarkt zal bij extensiveringsprikkels naar verwachting toenemen

Bij verschillende opties mag verwacht worden dat de druk op de grondmarkt zal toenemen en een stijging van de grondprijzen het gevolg is. Vooral bij een voorwaarde voor inkomenscompensatie, waar een maximum gesteld wordt aan de veedichtheid per hectare (optie 2) zal dit een probleem kunnen zijn voor de melkveehouderij.

Rechtstreekse betalingen geven een prikkel om aan specifieke milieueisen in de melkveehouderij en de akkerbouw te voldoen

Indien niet aan specifieke milieueisen wordt voldaan, krijgen lidstaten de mogelijkheid om rechtstreekse betalingen te verlagen of in te trekken. In de melkveehouderij - waar de extra compensaties in het kader van Agenda 2000 ongeveer 30 duizend gulden bedragen - zou dit al snel tot een inkomensdaling van een paar duizend gulden leiden. Voor grotere melkveebedrijven zou de inkomensdaling groter zijn dan voor kleinere melkveebedrijven. Verschillen in productieintensiteit spelen daarbij vrijwel geen rol. In de akkerbouw bedragen de hectare toeslagen (in het kader van de Mac Sharry-regelingen en de extra compensaties in het kader van Agenda 2000) gemiddeld ruim 20 duizend gulden per bedrijf. In deze sector zijn wel grote verschillen tussen regio's, met grote gevolgen in het Noordelijk kleigebied en kleinere gevolgen in het Centraal kleigebied en op de kleinere bedrijven.

Kansrijke opties voor de melkveehouderij zijn optie 19 (voldoen aan de normen van KKM), mits aangevuld met een milieumodule. Deze milieumodule zou kunnen omvatten verplichtingen ten aanzien van de aanwending van kunstmest (optie 4) en onderzaaien bodembedekkers in maïs (optie 5). Voor de akkerbouw zijn aantrekkelijk optie 1 (versneld voldoen aan de MINAS-normen), optie 7 (voorwaarden aan bemesting in de graanteelt) en optie 15 (afspraken over het gebruik van de beregeningswijzer).

Het niet voldoen aan de specifieke milieueisen, met als gevolg verlaging of intrekking van de inkomenscompensatie, zal bij de hier genoemde opties al snel tot een inkomensdaling van enkele duizenden gulden per bedrijf leiden.

Coalitievorming voor het realiseren van cross-compliance

In het onderzoek zijn aanzetten gegeven voor een praktische realisering van cross-compliance. Van belang is daarbij dat de gestelde milieuvorwaarden voor inkomenscompensatie door een

zeer groot deel van de producenten (bijvoorbeeld 80-90%) gehaald kan worden. Daarbij is de vraag aan de orde welke coalities daarbij denkbaar zijn. Uit de verschillende kansrijke opties blijkt het belang om, waar mogelijk en zinvol, aan te sluiten bij de initiatieven die door de sector genomen worden om te komen tot productiemethoden die voldoen aan eisen van milieu, natuur en landschap. Via een accountsverklaring zou daarbij aangetoond kunnen worden dat voldaan wordt aan de voorwaarden om voor inkomenscompensatie in aanmerking te komen. Voor de melkveehouderij zou de zuivelindustrie daarbij ook een belangrijke stimulerende rol kunnen spelen, zoals op dit moment bij de totstandkoming van KKM ook gebeurt. Door het leggen van een relatie met initiatieven in de productieketen, kan het versterken van het productimago bevorderd worden. Verder is van groot belang dat milieu- en landschapsorganisaties ook op regionaal niveau een bijdrage leveren aan het versterken van het maatschappelijk draagvlak voor cross-compliance.

Literatuur

- Baldock, D. en K. Mitchell, *Cross-compliance within the Common Agricultural Policy: A review of options for landscape and nature conservation*. Institute for European Environmental Policy, Londen, 1995.
- Bijl, G. van der, *Europees landbouwbeleid en milieu: De stand van zaken*. Centrum voor Landbouw en Milieu, Utrecht, CLM 297-1997, 1997.
- Bleumink, J.A., 'Het bedrijfsmilieuplan: Een plan voor de toekomst'. In: *ZuivelZicht* 90 (1998) 7 oktober 1998, pp. 26-27.
- Bleumink, J.A., D. Boland en J.C. Buys, *Boeren met water bij de Mariapeel: Verdrogingsaanpak door de landbouw*. Centrum voor Landbouw en Milieu, Utrecht, CLM 352-1998, 1998.
- Boerderij, 'Minder spuiten met schoffel en eg'. In: *Boerderij/Veehouderij* 83 (1998) 17 (25 augustus 1998), pp. 12-13.
- Bomhof, L., *Memo Agrarisch Milieurecht 1998*. Kluwer, Deventer, 1998.
- Brouwer, F.M. en S. van Berkum, *CAP and environment in the European Union: Analysis of the effects of the CAP on the environment and assessment of existing environmental conditions in policy*. Wageningen Pers, Wageningen, 1996.
- Brouwer, F. en P. Lowe (Red.), *CAP and the rural environment in transition: A panorama of national perspectives*. Wageningen Pers, Wageningen, 1998.
- Burch, F. B. Green, J. Mitchley en C Potter, *Possible options for the better integration of environmental concerns into support for arable crops*. Londen, Wye College, University of London, Environment Department, Rapport opgesteld in opdracht van de Europese Commissie, DG XI, 1997.
- CBS, *Boeren in een veranderend milieu*. Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg, 1997
- Codex Alimentarius Commission, *Procedural Manual, 10e druk*. Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties, Rome, 1997.
- Dijk, J., C. Ploeger en M.W. Hoogeveen, *Grondwateronttrekking door de land- en tuinbouw*. Den Haag, LEI-DLO, Brussel, Publicatie 3.157, 1994.

EC, *Towards a common agricultural and rural policy for Europe*. Commissie van de Europese Gemeenschappen, Directoraat-generaal voor Economische en Financiële Zaken, Brussel, Vol. 5, 1997a.

EC, *Verlag van de Commissie aan de Raad en het Europese Parlement over de toepassing van Verordening (EEG) 2078/92 betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming en betreffende natuurbeheer*. Commissie van de Europese Gemeenschappen, Brussel, COM(97) 620 (def), 1997b.

Eck, W. van, B. van der Ploeg, K.R. de Poel, B.W. Zaalmlink, m.m.v. S. van Berkum, J.F. Coeterier, C.M.L. Hermans en I.J. Terluin, *Koeien en koersen; ruimtelijke kwaliteit van melkveehouderijbedrijven in 2025*. SC-DLO/LEI-DLO- Wageningen/Den Haag, Rapport 431, 1996.

ENTEC, *Greening a future CAP dairy regime*. Report commissioned by the Land Use Policy Group. Warwickshire, 1997.

Ham, A. van den, J.A.A.M. Verstegen en H.C. Greven, *Meer natuur op landbouwbedrijven? 'Dus wij doen het niet goed?'*. LEI-DLO, Den Haag, Publicatie 3.168, 1998.

Henrichsmeyer, W. en H.P. Witzke, *Overall evaluation of the AGENDA 2000 proposals for CAP reform*. Chapter 7 in: CAP reform proposals: 'Impact analyses'. Directorate-General for Agriculture (DG VI), pp. 101-118, Brussels, 1998.

IKC, *MJP-G emissie-evaluatie 1995*. Informatie- en KennisCentrum Landbouw, Ede, 1996.

Kleinhanss, W., Germany. In: F. Brouwer and P. Lowe (Red.). *CAP and the rural environment in transition: A panorama of national perspectives*. Wageningen Pers, Wageningen, pp. 41-62, 1998.

LEI-DLO, *Landbouw, Milieu en Economie: Editie 1998*. LEI-DLO Den Haag, Rapport 6.98.97 1998.

LNV, Ministerie van, *Plan van aanpak biologische landbouw*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, 1996.

Lowe, P., L. Hubbard, A. Moxey, N. Ward, M. Whitby en M. Winter, 'United Kingdom'. In: F. Brouwer and P. Lowe (Eds.). *CAP and the rural environment in transition: A panorama of national perspectives*. Wageningen Pers, Wageningen pp. 103-140, 1998.

Mandersloot, F., J. van Assen, P.B.M. Berentsen, C.H.G. Daatselaar, G.W.J. Giessen, M.H.A. de Haan en D.W. de Hoop, *Milieudoelen De Marke in economisch perspectief: Bedrijfseconomische resultaten 1992/93 – 1996/97 en milieukosten De Marke anno 1998*. Lelystad, Praktijkonderzoek Rundvee, Schapen en Paarden (PR), Rapport 21, 1998.

MJP-G Magazine, *Emissiebeperking met goede landbouwpraktijk*. Ede, IKC-Landbouw, pp. 4-5, 1998.

OECD, *Environmental benefits from agriculture: Issues and policies*; The Helsinki Seminar. Parijs, Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, 1997.

Post, J.H. en H.J. Silvis (Red.), *Agenda 2000 en de Nederlandse landbouw*. LEI-DLO, Den Haag, Rapport, 5.98.01, 1998.

Reus, J.A.W.A., N. Middelkoop en P.C. Leendertse, *Bufferstroken langs landbouwpercelen – mogelijkheden en ervaringen*: Onderzoek in opdracht van Regioteam Diffuse Bronnen Overijssel. Centrum voor Landbouw en Milieu, Utrecht, CLM 353-1998, 1998.

RSPCA, *Agenda 2000: The future for farm animal welfare in the European Union? The integration of animal welfare issues into the Common Agricultural Policy*. West Sussex, Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals, 1998.

Staalduinen, L.C. van, M.W. Hoogeveen, C. Ploeger en J. Dijk, *Heffing van grondwaterbelasting via een forfait: Een onderzoek naar de mogelijkheden voor de land- en tuinbouw*. LEI-DLO, Den Haag, Publicatie 3.163, 1996.

Uenk, *Mededelingen over aan- en afvoer van dierlijke mest in 1994*. Nijkerk, Stichting Landelijke Mestbank, 1996.

USDA Farm Service Agency, *Environmental benefits index*, Washington, Farm Service Agency, 1997.

Whitby, M. en K. Falconer, 'Transaction costs in agri-environment policy: the UK as a case study'. Paper gepresenteerd op de workshop *CAP and environment in the European Union*. Wageningen, 5-8 februari 1998.

Bijlage 1 Toetsing van 21 opties voor cross-compliance

B1.1 Maximum mineralenoverschot (kg N/ha)

Als optie voor cross-compliance wordt uitgegaan van het versneld voldoen aan de stikstofverliesnormen, zoals deze naar verwachting voor het jaar 2005 zullen gelden. Om voor inkomenscompensatie in aanmerking te komen, zal de verliesnorm niet hoger mogen zijn dan 200 kg stikstof per ha (grasland) en 110 kg stikstof per ha (bouwland).

Relatie tot beleidsdoelstellingen

Bijdrage EU doelstellingen

Aan de verliesnorm is een bovengrens gesteld om bij te dragen aan de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn (maximaal 50 mg nitraat per liter).

Bijdrage nationale doelstellingen

De optie is aanvullend op het geldende Mineralenaangiftesysteem (MINAS) in het kader van de Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid. MINAS is per 1 januari 1998 geïntroduceerd. Het beleid is daarmee gericht op verliesnormen voor emissies naar bodem en lucht. Vanaf 1998 zijn bedrijven aangifteplichtig indien zij een veebezetting hebben die groter is dan 2,5 GVE/ha, terwijl vanaf het jaar 2000 alle veehouderijbedrijven aangifteplichtig worden; de aangifteplicht zal vanaf het jaar 2002 naar verwachting voor alle bedrijven gaan gelden. In MINAS zijn verliesnormen opgesteld voor zowel stikstof als fosfaat; deze zullen de komende jaren geleidelijk aangescherpt worden.

Invoering in het jaar 2000 van de gestelde voorwaarden aan akkerbouwbedrijven zal betekenen dat deze bedrijven in plaats van in 2002 al in 2000 mineralenaangifte moeten doen om voor inkomenscompensatie in aanmerking te komen.

Relatie tot de publieke sector

Kosten voor implementatie en monitoring (transactiekosten)

Vanwege het onderscheid in verliesnormen die worden gehanteerd zijn er voor de melkveehouderij extra administratieve lasten verbonden aan deze optie. Er is al een bestaand mineralenaangifte systeem (MINAS). Daarom verdient het aanbeveling om aan te sluiten bij de bestaande controlesystematiek. Voorkomen moet worden dat een nieuw controleapparaat wordt ingericht. Het uitwisselen van informatie tussen LASER (verantwoordelijk voor de uitvoering van EU-maatregelen) en Bureau Heffingen (verantwoordelijk voor de registratie van mineralenaangifte en de mineralenheffing in het kader van MINAS) verdient de voorkeur. Het

geautomatiseerd uitwisselen van de benodigde informatie tussen LASER en Bureau Heffingen brengt (beperkte) kosten met zich mee.

Voor de akkerbouw is van belang dat in het jaar 2000 nog geen mineralenaangiftesysteem geldt. Voor deze sector kunnen op dat moment dus uitvoeringstechnische problemen rijzen, aangezien versneld een mineralenaangiftesysteem moet worden geïntroduceerd om voor inkomenscompensatie in aanmerking te kunnen komen. Het versneld voldoen aan MINAS normen voor akkerbouwbedrijven brengt wel kosten voor implementatie en monitoring met zich mee. Het verbinden van deze voorwaarden aan inkomenscompensatie zou voor de akkerbouw dan ook aanzienlijke uitvoeringstechnische problemen tot gevolg hebben.

Fraudegevoeligheid

De gestelde voorwaarde kan aansluiten bij de bestaande wetgeving, waarbij mineralenaangifte bij Bureau Heffingen plaatsvindt. Wel zal rekening gehouden moeten worden met fraudegevoeligheid van het mineralenaangiftesysteem. Bij het opstellen van een controle memorandum door LASER - waarin vastgelegd is wat zoal moet gebeuren - zal ook ingegaan moeten worden op de mogelijke risico's die verbonden zijn aan de registratie van mineralenaangifte door Bureau Heffingen. Misbruik is in beginsel mogelijk, ondanks het feit dat een verliesnorm administratief controleerbaar is.

Relatie tot de agrarische sector

Benodigde aanpassingen in de bedrijfsvoering

Het mineralenoverschot op melkveebedrijven kan op verschillende manieren verlaagd worden door aanpassingen in de bedrijfsvoering. Mogelijkheden zijn er middels een verlaging van de kunstmestgift, het aanhouden van minder jongvee, afstoten van vleesvee of schapen, stoppen met varkens, het afvoeren van mest, het gebruik van krachtvoer met een andere samenstelling (met minder eiwit), introduceren van een biologische bedrijfsvoering of door grondaankoop. Uit een analyse naar de structuurkenmerken en bedrijfsvoering van melkveebedrijven die, aan de hand van de uitkomsten over het boekjaar 1996/97, al voldoen aan de MINAS normen voor de komende jaren blijkt dat deze bedrijven een lagere kunstmestgift hebben, een lager dan gemiddelde melkproductie per koe en een groter areaal cultuurgrond hebben (LEI-DLO, 1998).

Gevolgen voor de landbouwstructuur

De optie kan tot gevolg hebben dat het grondgebonden karakter van de melkveehouderij, als gevolg van schaalvergroting en beperkingen aan de weidegang, bemoeilijkt wordt. Versnelde invoering van stikstofverliesnormen kan tot extra bedrijfsaanpassingen leiden, waarbij melkvee meer dan voorheen op stal komt te staan. Mineralenverliezen worden namelijk verlaagd door koeien op de stal te hebben. Daarmee kan het grondgebonden karakter van de sector onder druk komen te staan. Als gevolg van niet-agrarische ruimteclaims mag verwacht worden dat de druk op de grondmarkt groter zal worden; als gevolg hiervan kan het grondgebonden karakter van de melkveehouderij ook onder druk komen te staan.

Op melkveebedrijven is in 1996/97 het gemiddeld stikstofoverschot (volgens MINAS-berekeningen) 295 kg N/ha. Ongeveer 91% van de melkveebedrijven heeft een hoger stikstof

overschot dan de verliesnormen voor het jaar 2005 (200 kg N/ha voor grasland en 110 kg N/ha voor bouwland). Op deze 91% van de melkveebedrijven zit 92% van de melkkoeien en het stikstofoverschot ligt op deze bedrijven op een niveau van gemiddeld 313 kg N/ha (Bron: Bedrijven-Informatienet boekjaar 1996/97). (Enige kanttekeningen: er is hier alleen gebruik gemaakt van stikstofnormen voor 2005, terwijl fosfaat ook normen kent; het stikstofoverschot is berekend volgens MINAS maar, in tegenstelling tot MINAS, met inbegrip van voorraadveranderingen.)

Op akkerbouwbedrijven is in 1996/97 het gemiddeld stikstofoverschot (volgens MINAS-berekeningen) 91 kg N/ha. Ongeveer 32% van de akkerbouwbedrijven heeft een hoger stikstofoverschot dan de verliesnormen voor het jaar 2005 (200 kg N/ha voor grasland en 110 kg N/ha voor bouwland). (Bron: bedrijven-Informatienet boekjaar 1996/97) (Enige kanttekeningen: Er is hier alleen gebruik gemaakt van stikstofnormen voor 2005, terwijl fosfaat ook normen kent; het stikstofoverschot is berekend volgens MINAS maar, in tegenstelling tot MINAS, met inbegrip van voorraadveranderingen).

Kosten en baten voor de regio

Akkerbouwbedrijven komen vooral voor in het noorden, in de Veenkoloniën, in het zuidwesten en in de IJsselmeerpolders (de zogenaamde mesttekortgebieden).

Ruim 60% van het aantal melkkoeien bevindt zich in het Noordelijk Weidegebied, het Oostelijk veehouderijgebied en het Zuidelijk veehouderijgebied. Het Zuidelijk veehouderijgebied is een gebied met aanzienlijke mestoverschotten. Het versneld voldoen aan stikstofverliesnormen kan in dat gebied de druk op de mestmarkt doen toenemen en als gevolg daarvan tot hogere mestafzetkosten leiden.

Gevolgen voor de inkomenssituatie

Het inkomen zal vooral op melkveebedrijven dalen als gevolg van de benodigde aanpassingen, om aan de milieueisen voor de komende jaren te kunnen voldoen. In de proefboerderij De Marke is een berekening opgesteld van de bedrijfsresultaten ten opzichte van een vergelijkingsgroep van zeer zuivere melkveebedrijven op de zandgronden. Het netto-bedrijfsresultaat komt voor De Marke tussen de 13 en 19 cent per kg melk lager uit dan de vergelijkingsgroep (Mandersloot e.a., 1998).

Voor de akkerbouwbedrijven zal naar verwachting op eenvoudiger wijze aan de verliesnormen voor het jaar 2005 voldaan kunnen worden. Een groot deel van de akkerbouwbedrijven voldoet namelijk op dit moment al aan de stikstofverliesnormen voor het jaar 2005.

Gevolgen voor de concurrentiepositie in internationaal verband

De hogere kosten zullen een nadelig effect hebben op de concurrentiepositie. Van belang is echter ook de bedrijfsstrategie van een agrariër. Indien ingespeeld wordt op de maatschappelijke eisen ten aanzien van een verlaging van het mineralenoverschot, kan de acceptatie door de samenleving van de bedrijfsvoering wellicht vergroot worden, waardoor ook de concurrentiepositie versterkt kan worden.

Bedrijfsgerichte karakter van de optie

Versneld invoeren van stikstofverliesnormen kan, vanwege de hoge kosten die daaraan zijn verbonden en de korte periode voor het plegen van aanpassingen in de bedrijfsvoering, de prikkels tot vernieuwing in de sector wegnemen.

Algemeen

Het tijdpad voor de invoering van MINAS is zo gekozen dat bedrijven voldoende ruimte wordt geboden om de benodigde aanpassingen in de bedrijfsvoering te verrichten. Versnelde invoering van MINAS normen staat op gespannen voet hiermee. Dit zal vooral van belang zijn voor bedrijven met een tamelijk intensieve bedrijfsvoering, maar hoeft minder problemen te geven bij veehouders waar de bedrijfsstrategie mede gericht is op integratie met natuur- en landschapsbeheer. Deze optie kan tot gevolg hebben dat het grondgebonden karakter van de melkveehouderij, als gevolg van schaalvergroting en beperkingen aan de weidegang, ondermijnd wordt.

B1.2 Voorwaarden aan maximum veebezetting in GVE/ha

Bedrijven met melkvee komen tot een veedichtheid van 2 GVE/ha in aanmerking voor inkomenscompensatie. Indien de veebezetting hierboven ligt, zal men slechts tot de grens van 2 GVE per hectare voor compensatie in aanmerking komen. De totale veestapel telt mee bij het vaststellen van de veedichtheid.

Relatie tot beleidsdoelstellingen

Bijdrage EU doelstellingen

Deze optie zal naar verwachting in beperkte zin een bijdrage leveren aan de kwaliteitsdoelstelling van de Nitraatrichtlijn (maximaal 50 mg nitraat per liter).

Bijdrage nationale doelstellingen

Deze gestelde voorwaarde komt tegemoet aan het mineralen- en ammoniakbeleid, aangezien mineralenverliezen gemiddeld bij een hogere veedichtheid toenemen. Andere factoren, met name in de bedrijfsvoering, spelen echter een grotere rol, zodat er sprake kan zijn van een aanzienlijke spreiding in de mineralenemissies bij bedrijven met een vergelijkbare veebezetting.

Samenhang met andere doelstellingen in het kader van het landbouw-milieubeleid

Ook in het landbouw(milieu)beleid worden voorwaarden gesteld aan de maximale veebezetting. Deze hebben echter betrekking op het rundvleesbeleid. Tot voor kort bestond in Nederland een subsidieregeling extensivering vlesstierenhouderij, welke deel uitmaakte van de Europese landbouwmilieuverordening (2078/92). Deelname aan dit programma is echter sterk achtergebleven bij de verwachtingen en de regeling is in 1997 definitief gesloten. De regeling lijkt voorts op de premie die in het kader van het rundvleesbeleid aan stieren wordt verstrekt. Deze premie is eveneens gebonden aan een maximale veebezetting (tot 2 GVE per

hectare wordt een premie uitgekeerd en tot 1.4 GVE per hectare wordt een aanvullende premie betaald). De invulling van deze optie voor de melkveehouderij lijkt daarmee op de regelingen in het kader van het rundvleesbeleid.

Relatie tot de publieke sector

Kosten voor implementatie en monitoring (transactiekosten)

De administratieve lasten druk voor deze optie is laag. Het aantal GVE evenals de omvang van het areaal, en daarmee de veedichtheid, kan eenvoudig geregistreerd worden. Daarbij zal voor de definitie van GVE wel aangesloten moeten worden bij de gebruikte juridische omschrijving.

Fraudegevoeligheid

Per bedrijf zijn het aantal GVE en het areaal geregistreerd. Het stelsel is dan ook administratief controleerbaar en misbruik is niet mogelijk. Het gestelde doel wordt behaald.

Relatie tot de agrarische sector

Benodigde aanpassingen in de bedrijfsvoering

Aanpassingen in het aantal GVE en in de omvang van het areaal door verkoop van vee of aankoop/pacht van grond kunnen de veedichtheid verlagen, zodat aan de maximale veebezetting wordt voldaan. Gezien de druk op de grondmarkt zijn de mogelijkheden voor grondaankoop naar verwachting beperkt. De gemiddelde veedichtheid op melkveebedrijven is 2,59 fosfaat-GVE per hectare. De procentuele verdeling van het aantal melkveebedrijven en melkkoeien naar veedichtheidsklasse is weergegeven in onderstaande tabel. Deze tabel biedt eveneens inzicht in de veedichtheid per veedichtheidsklasse.

Tabel B1.1 Procentuele verdeling van het aantal melkveebedrijven en melkkoeien naar veedichtheidsklasse

Veedichtheidsklasse	Fosfaat GVE/ha	Percentage melk- veebedrijven	Aantal melkvee- bedrijven	Percentage melkkoeien
<=1,5 fosfaat-GVE/ha	1,26	3	900	2
1,5-2 fosfaat-GVE/ha	1,77	23	6.800	20
2-2,5 fosfaat-GVE/ha	2,21	32	9.600	36
>2,5 fosfaat-GVE/ha	3,76	42	12.700	42
Totaal		100	30.000	100
Gemiddeld	2,59			

Bron: Bedrijven-Informatienet LEI-DLO, boekjaar 1996/97.

Gevolgen voor de landbouwstructuur

De optie geeft een stimulans aan extensivering. Bedrijven met een hoge veedichtheid zullen slechts in beperkte mate in aanmerking komen voor de inkomenscompensatie. De gestelde voorwaarde voor inkomenscompensatie zal vooral nadelige consequenties hebben voor bedrijven met een hoge veedichtheid.

Kosten en baten voor de sector

Er zijn extra kosten voor de sector omdat de huidige veedichtheid op melkveebedrijven gemiddeld hoger is dan de maximale veebezetting van 2 GVE per hectare. Er zijn aanpassingen in de bedrijfsvoering nodig (minder GVE en meer grond), die leiden tot extra kosten.

Kosten en baten voor de regio

De kosten voor de verschillende regio's hangt af van de huidige veedichtheid van de melkveebedrijven in deze regio's. Op graasdierbedrijven ligt het aantal melk- en kalfkoeien in een aantal regio's hoger dan 2 dieren per hectare, namelijk in De Wouden, Oostelijke Veluwe, Westelijk weidegebied in Utrecht, en de Krimpenerwaard en Oostelijk Rijnland (CBS, 1997).

Gevolgen voor de inkomenssituatie

De gevolgen voor de inkomenssituatie wordt bepaald door de veedichtheid op het bedrijf. Indien aan de grens voor de maximale veebezetting wordt voldaan, zal men in aanmerking komen voor inkomenscompensatie. Indien niet aan deze veedichtheidseis kan worden voldaan, zal men slechts voor gedeeltelijke inkomenscompensatie in aanmerking komen.

Gevolgen voor de concurrentiepositie in internationaal verband

De optie heeft in beginsel nadelige gevolgen voor de concurrentiepositie. De optie is een extra eis die leidt tot extra kosten voor de productie.

Bedrijfsgerichte karakter van de optie

De gestelde voorwaarde voor inkomenscompensatie richt zich in het bijzonder op de bedrijfsstructuur (veedichtheid).

Algemeen

Deze optie sluit aan bij het streven naar grondgebondenheid van de melkveehouderij. Op dit moment is het aankopen van voer en het afvoeren van dierlijke mest goedkoper dan het investeren in grond. Om een ontwikkeling van de melkveehouderij richting varkenshouderij tegen te gaan is koppeling van de premie aan melkproductie per hectare mogelijk een alternatief. Daarbij kan gedacht worden aan 12 duizend liter melk (incl. jongvee). Wel kan deze optie tot een grotere druk op de grondmarkt leiden en een stijging van de grondprijs tot gevolg hebben. Een alternatief zou verder kunnen zijn om bij de berekening van de veedichtheid uitsluitend het aantal melkkoeien mee te nemen. Ruim 70% van het aantal melkkoeien bevindt zich echter op bedrijven met een veedichtheid groter dan 2 melkgve/ha. Een andere invulling van de voorwaarde aan maximale veebezetting, waarbij bedrijven met melkvee in aanmerking komen voor inkomenscompensatie, voor zover de veedichtheid lager is dan 2 melkgve per hectare zal dan ook weinig verschil uitmaken ten opzichte van de nu geformuleerde voorwaarde waarbij de totale veestapel meetelt voor het vaststellen van de veedichtheid.

B1.3 Afvoeren dierlijke mest boven bepaalde veebezetting

Bedrijven met melkvee, waarbij de veedichtheid hoger is dan 1,5 GVE per hectare, komen in aanmerking voor inkomenscompensatie wanneer alle dierlijke mest boven 1,5 GVE per hectare wordt afgevoerd; bedrijven met melkvee komen in aanmerking voor inkomenscompensatie indien de veedichtheid lager is dan 1,5 GVE per hectare.

Relatie tot beleidsdoelstellingen

Bijdrage EU doelstellingen

Het afvoeren van dierlijke mest draagt bij aan een belangrijk instrument van de Nitraatrichtlijn, namelijk een middelvoorschrift voor de aanwending van dierlijke mest.

Bijdrage nationale doelstellingen

Deze optie levert naar verwachting geen bijdrage aan de doelstellingen van het mineralenbeleid, aangezien bij deze voorwaarden voor inkomenscompensatie een grotere hoeveelheid dierlijke mest moet worden afgezet, terwijl een hoger gebruik van kunstmest het gevolg kan zijn.

Samenhang met andere doelstellingen in het kader van het landbouw-milieubeleid

De optie hangt samen met de voorschriften die in het kader van de Nitraatrichtlijn zijn voorgesteld onder de Code van Goede Landbouw Praktijken. Het opstellen van een bemestingsplan en het gelijkmatiger aanbrengen van dierlijke mest maken deel uit van de Code van Goede Landbouwpraktijken.

Relatie tot de publieke sector

Kosten voor implementatie en monitoring (transactiekosten)

De administratieve lastendruk voor deze optie is laag. Vanaf het jaar 2000 zijn vrijwel zeker alle bedrijven met vee aangifteplichtig. De veebezettingsgrens van 1,5 GVE per hectare zal omgerekend moeten worden naar kilogram fosfaat. Aangesloten kan worden bij de systematiek die gevolgd wordt bij MINAS, waarbij 1 GVE overeenkomt met 41 kg fosfaat.

Fraudegevoeligheid

Het stelsel is administratief controleerbaar en misbruik is niet mogelijk. De fraudegevoeligheid is gering. Per bedrijf zijn het aantal GVE en het areaal geregistreerd. Wel zal moeten worden aangesloten bij de reeds gebruikte juridische omschrijvingen van begrippen in het kader van de Mac Sharry regeling (bijvoorbeeld GVE).

Relatie tot de agrarische sector

Benodigde aanpassingen in de bedrijfsvoering

Mest afvoeren of de veebezetting verlagen door de aankoop van grond of door een reductie van het aantal GVE.

Gezien de druk op de grondmarkt zijn de mogelijkheden voor grondaankoop naar verwachting beperkt.

Gevolgen voor de landbouwstructuur

Deze optie heeft gevolgen voor de landbouwstructuur.

Het merendeel van de melkveebedrijven (97%) heeft een veedichtheid die groter is dan 1,5 fosfaat-GVE per hectare. Zowel 31% van de melkveebedrijven met meer dan 1,5 fosfaat-GVE per hectare als 31% van alle melkveebedrijven voert netto mest af (sommige voeren zowel mest aan als af; als op basis van fosfaat meer mest wordt afgevoerd dan aangevoerd is het bedrijf netto mestafvoerend). Van de melkkoeien op melkveebedrijven met meer dan 1,5 fosfaat-GVE per hectare bevindt zich 30% op melkveebedrijven die netto mest afvoeren. Van de melkkoeien op alle melkveebedrijven bevindt zich 29% op melkveebedrijven die netto mest afvoeren (Bron: Bedrijven-Informatienet boekjaar 1996/97).

Kosten en baten voor de sector

De kosten voor het afvoeren van dierlijke mest worden sterk bepaald door de druk op de mestmarkt. Veehouders proberen de kosten van mesttransport te beperken door de mest zo dicht mogelijk in de buurt af te zetten. Om die reden wordt bijna de helft van de dierlijke mest in dezelfde gemeente afgezet. Bijna 30% wordt afgezet bij bedrijven in een andere provincie (CBS, 1997).

Kosten en baten voor de regio

De extra kosten hangen af van de veedichtheid op melkveebedrijven in de regio. Uit cijfers van de Stichting Landelijke Mestbank blijkt dat de afvoer van rundveemest (transport, export en verwerking) vooral betrekking heeft op de Veluwe en het zandgebied van Utrecht en in mindere mate op de regio's Salland, Twente en de Achterhoek, Midden-Noord-Brabant en Oost-Noord-Brabant en westelijk Limburg (Peelgebied) (Uenk, 1996). In deze gebieden zullen de kosten om te voldoen aan de gestelde voorwaarde voor inkomenscompensatie dan ook het grootst zijn.

Gevolgen voor de inkomenssituatie

De optie geeft melkveehouders niet veel ruimte om op bedrijfsniveau maatregelen te nemen die het meest kosteneffectief zijn. Het inkomen zal dalen als gevolg van de benodigde aanpassingen.

Gevolgen voor de concurrentiepositie in internationaal verband

De hogere kosten zullen een nadelig effect hebben op de concurrentiepositie.

Bedrijfsgerichte karakter van de optie

Het geeft geen prikkel tot vernieuwing.

Algemeen

Deze optie leidt niet tot een versterking van MINAS. De druk op de mestmarkt kan bij deze optie zelfs toenemen, zodat uit oogpunt van milieu-effectiviteit deze optie niet wenselijk is. Ook is van belang dat de afvoer van dierlijke mest tot een hoger energiegebruik leidt.

B1.4 Verplichtingen ten aanzien van aanwending kunstmest

Om in aanmerking te komen voor inkomenscompensatie zal bij de aanwending van (kunst)mest langs sloten een kantstrooier gebruikt moeten worden, terwijl deze apparatuur periodiek (eens per vier jaar) gekeurd en afgesteld moet worden.

Relatie tot beleidsdoelstellingen

Bijdrage EU doelstellingen

Een gelijkmatiger verdeling van mineralen op de daarvoor bedoelde oppervlakte leidt tot een efficiëntere aanwending daarvan en draagt bij aan de doelstelling van de Nitraatrichtlijn.

Bijdrage nationale doelstellingen

Een goede controle van de verdeling en dosering van de kunstmeststrooier is van belang voor het verbeteren van het mineralenmanagement. Dit kan ook positieve effecten voor natuur hebben en daarmee aan nationale doelstellingen voor natuurbeleid bijdragen.

Samenhang met andere doelstellingen in het kader van het landbouw-milieubeleid

De optie hangt samen met provinciaal stimuleringsbeleid: in de provincie Gelderland en Overijssel wordt de aanschaf van kantstrooiers gesubsidieerd in het kader van het stimuleringsbeleid met betrekking tot bodem- en grondwaterbeschermingsgebieden.

De optie hangt bovendien samen met een voorschrift dat in het kader van de Nitraatrichtlijn onder de Code van Goede Landbouw Praktijken opgenomen behoort te worden: methoden voor het aanbrengen van kunstmest en dierlijke mest (hoeveelheid en gelijkmatigheid), waarmee de afvoer van nutriënten naar het water op een aanvaardbaar niveau wordt gebracht, c.q. gehouden.

Relatie tot de publieke sector

Kosten voor implementatie en monitoring (transactiekosten)

Kosten voor implementatie zijn gering, maar monitoring bij uitvoering daarvan is echter lastig en kan tot relatief hoge kosten leiden.

Fraudegevoeligheid

Aangezien gebruik van een kantstrooier slechts gedurende een zeer korte tijd controleerbaar is, is misbruik zeer goed mogelijk en de omvang daarvan is niet volledig in kaart te brengen. Er is dan ook geen uitspraak te doen over de mate waarin aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan en of het doel van de maatregel bereikt wordt.

Relatie tot de agrarische sector

Benodigde aanpassingen in de bedrijfsvoering

Verplichting tot aanschaf en gebruik van een kantstrooier bij het strooien van kunstmest langs sloten, een periodieke keuring en afstelling van de kunstmeststrooier.

Gevolgen voor de landbouwstructuur

Er zullen door deze optie geen grote veranderingen in de landbouwstructuur plaatsvinden.

Kosten en baten voor de sector

Het verplicht keuren en afstellen van de kunstmeststrooier is een extra kostenpost. Het kan aan de andere kant een besparing op kunstmest opleveren.

Kosten en baten voor de regio

De regionale verschillen zijn groot. Bedrijven die niet direct aan een sloot liggen zullen geen kantstrooier hoeven aan te schaffen. Besparingen kunnen ook gerealiseerd worden door gemeenschappelijke aanschaf.

Gevolgen voor de inkomenssituatie

Het gebruik van een kantstrooier is al gangbaar in de melkveehouderij en past ook bij de uitvoering van MINAS. De inkomensgevolgen zullen voor deze bedrijven beperkt blijven.

Bedrijfsgerichte karakter van de optie

Kavelvergroting leidt tot minder kanten, maar druist in tegen het huidige beleid dat gericht is op het instandhouden van sloten.

De voorwaarde om eenmaal per vier jaar kantstrooiers af te stellen, dan wel de keuring van kunstmeststrooier te verplichten, is voldoende en conform AMK (Agro Milieu Keur) normen.

Algemeen

Deze optie sluit in belangrijke mate aan bij de bestaande praktijk. De controleerbaarheid van een verplichting tot het gebruik van een kantstrooier is naar verwachting problematisch. De periodieke keuring van een kunstmeststrooier zal bij voorkeur door de leverancier - die hiertoe gecertificeerd wordt - plaatsvinden.

B1.5 Onderzaaien bodembedekkers in maïs

Om in aanmerking te komen voor inkomenscompensatie wordt het onderzaaien van een groenbemester als ondergewas in de maïsteelt c.q. het inzaaien van een groenbemester na de maïsoogst verplicht gesteld.

Relatie tot beleidsdoelstellingen

Bijdrage EU doelstellingen

Deze optie draagt bij aan de kwaliteitsdoelstelling van de Nitraatrichtlijn (maximaal 50 mg nitraat per liter).

Bijdrage nationale doelstellingen

Het telen van een ondergewas is onkruidrukkend, waardoor het herbicidegebruik vermindert kan worden; ook wordt daarmee wind- en watererosie tegengegaan. Het heeft een gunstig effect op de mineralenhuishouding, aangezien een behoorlijke hoeveelheid stikstof beschikbaar blijft voor het nieuwe groeiseizoen. Inzaaien van een groenbemester (meestal Italiaans raaigras) na de maïsoogst levert een beperkte bijdrage aan de vermindering van de uitspoeling, aangezien de extra stikstofopname op dat moment gering is.

Samenhang met andere doelstellingen in het kader van het landbouw-milieubeleid

De optie hangt samen met een voorschrift dat onder de Code van Goede Landbouw Praktijken opgenomen behoort te worden; het behouden van een minimum aan vegetatie in (regen)periodes die de stikstof, welke anders nitraatverontreiniging van het water zou kunnen veroorzaken, aan de bodem onttrekt.

Relatie tot de publieke sector

Kosten voor implementatie en monitoring (transactiekosten)

Geen kosten voor implementatie, controle kan op dezelfde manier als de controle voor de aanvraag van snijmaïspremie (bijvoorbeeld door remote sensing). De kosten daarvan kunnen aanzienlijk zijn.

Fraudegevoeligheid

Ondanks het feit dat het verplichtstellen van een bodembedekker gedurende een langere tijd fysiek controleerbaar is, is misbruik mogelijk. De omvang daarvan kan echter inzichtelijk gemaakt worden, zodat met grote zekerheid een uitspraak kan worden gedaan over de mate waarin het doel is gerealiseerd.

Relatie tot de agrarische sector

Benodigde aanpassingen in de bedrijfsvoering

De bodembedekker moet worden gezaaid. Deze optie is in de praktijk lastig omdat het zaaien in een bepaalde periode moet gebeuren.

Het onderzaaien van gras in de maïsteelt kan ook leiden tot een grotere beregeningsbehoefte. In droogtegevoelige gebieden met beperkte beregeningsmogelijkheden zal deze verplichting voor een groot aantal melkveehouders knelpunten op kunnen leveren.

Gevolgen voor de landbouwstructuur

Er zullen door deze optie naar verwachting geen grote veranderingen in de landbouwstructuur plaatsvinden.

Kosten en baten voor de sector

Er zijn hogere zaad- en arbeidskosten voor het zaaien van bodembedekkers. Bovendien kan er in droogtegevoelige gebieden sprake zijn van extra kosten voor beregening. Er zijn echter ook baten doordat een aanzienlijke hoeveelheid stikstof wordt vastgehouden na de teelt, zodat bespaard kan worden op de mineralengift. Bovendien kan de bodembedekker (bijvoorbeeld gras) worden geoogst.

Kosten en baten voor de regio

De gevolgen voor bedrijven op de zand- en kleigronden zullen groter zijn dan voor bedrijven in de veenweidegebieden omdat daar het areaal snijmaïs beperkt is.

Gevolgen voor de concurrentiepositie in internationaal verband

De optie lijkt goed inpasbaar in de bedrijfsvoering.

Bedrijfsgerichte karakter van de optie

Op de hooggelegen zandgronden is deze optie al gangbaar om de MINAS normen te realiseren. Een flexibele invulling lijkt van groot belang omdat onderzaaien in natte jaren moeilijk uitvoerbaar is.

Algemeen

Toepassing van de optie in de hooggelegen zandgronden (om zo aan de Nitraatrichtlijn te voldoen) ligt meer voor de hand dan in andere delen van het land. Gelijktijdig zullen bemestingseisen gesteld moeten worden, omdat anders de uitspoeling van mineralen onvoldoende zal verminderen. In het kader van MINAS kan deze optie tot een lagere heffing leiden.

B1.6. Uitrijverbod oktober-februari voor maïs

Om voor inkomenscompensatie in aanmerking te komen, geldt een verbod op het uitrijden van dierlijke mest bij de maïsteelt in de periode tussen oktober en februari.

Relatie tot beleidsdoelstellingen

Bijdrage EU doelstellingen

Draagt bij aan de kwaliteitsdoelstelling van de Nitraatrichtlijn (max. 50 mg nitraat per liter).

Bijdrage nationale doelstellingen

Deze optie vormt een aanvulling op het bestaande verbod op het uitrijden van dierlijke mest op zandgronden. De milieuwinst van deze optie kan groot zijn, omdat bij het ontbreken van voldoende mestopslagcapaciteit dierlijke mest in het najaar wordt uitgereden, hetgeen tot aanzienlijke afspoeling kan leiden.

Inpasbaarheid in bestaande wet- en regelgeving

In het Besluit gebruik dierlijke meststoffen 1998 zijn regels opgesteld voor de periode waarin dierlijke mest mag worden uitgereden; ook zijn daarin regels gesteld omtrent de wijze van uitrijden van dierlijke mest.

Samenhang met andere doelstellingen in het kader van het landbouw-milieubeleid

In de zandgebieden is het uitrijden van dierlijke mest in de genoemde periode al verboden (Besluit gebruik dierlijke meststoffen 1998).

Relatie tot de publieke sector

Kosten voor implementatie en monitoring (transactiekosten)

Beperkt indien aangesloten wordt op de bestaande wet- en regelgeving in het Besluit gebruik dierlijke meststoffen 1998.

Fraudegevoeligheid

De voorwaarden kunnen slechts gedurende een zeer beperkte tijd gecontroleerd worden, zodat misbruik zeer goed mogelijk is en de omvang van het misbruik nooit volledig in kaart is te brengen. Daarmee is ook geen uitspraak te doen over de mate waarin het doel van de maatregel is gerealiseerd. De handhaving van de uitrijverboden verloopt in de praktijk vrij goed.

Relatie tot de agrarische sector

Benodigde aanpassingen in de bedrijfsvoering

In de kleigebieden is oktober nog een belangrijke maand voor het uitrijden van dierlijke mest. In de veengebieden kan de mogelijkheid om in oktober dierlijke mest uit te rijden mogelijke problemen bij een nat voorjaar verminderen.

Gevolgen voor de landbouwstructuur

Deze genoemde voorwaarde voor inkomenscompensatie zal geen grote gevolgen voor de bedrijfsstructuur hebben.

Kosten en baten voor de sector

Bij uitbreiding van het uitrijverbod voor maïs zal mogelijk de opslagruimte voor drijfmest uitgebreid moeten worden. In 1997 beschikten ruim 26 duizend gespecialiseerde melkveebedrijven over opslagruimte voor dierlijke mest. Gemiddeld per bedrijf bedroeg deze ruim duizend m³ (CBS, 1997).

Kosten en baten voor de regio

Deze optie zal met name voor de klei- en veengebieden tot hogere kosten dan wel inkomensderving leiden.

Gevolgen voor de inkomenssituatie

Extra kosten zullen wellicht gemaakt moeten worden voor uitbreiding van de opslag van dierlijke mest. Bij een uitrijverbod van 5 maanden bedraagt de benodigde opslagcapaciteit voor drijfmest van melkvee 9,9 m³ per dier (Bomhof, 1998, p. 530).

Gevolgen voor de concurrentiepositie in internationaal verband

De consequenties zijn naar verwachting beperkt vanwege het geringe areaal snijmaïs in de klei- en veengebieden.

Bedrijfsgerichte karakter van de optie

Het genoemde verbod op het uitrijden van dierlijke mest is al van kracht voor de zandgronden.

Algemeen

De milieuwinst van deze optie kan groot zijn indien er onvoldoende opslagcapaciteit voor dierlijke mest is. Het uitrijden van dierlijke mest in het najaar kan een aanzienlijke afspoeling tot gevolg hebben. De uitvoering is problematisch aangezien in de periode oktober-februari niet bekend is welk gewas verbouwd zal worden. Een verbreding van de voorwaarden naar het volledig areaal akkerbouwgewassen is niet wenselijk aangezien akkerbouwbedrijven behoefte hebben aan najaarsbemesting.

B1.7 Voorwaarden aan bemesting in de graanteelt

Om in aanmerking te komen voor inkomenscompensatie is het niet toegestaan najaarsbemesting toe te passen in de graanteelt gedurende de periode september–januari.

Relatie tot beleidsdoelstellingen

Bijdrage EU doelstellingen

De geformuleerde voorwaarden verminderen uitspoeling en leveren daarmee een bijdrage aan de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn.

Bijdrage nationale doelstellingen

De relatie met doelstellingen voor milieubeleid is zwak, aangezien geen relatie gelegd wordt met de samenstelling van dierlijke mest. De voorwaarde is teveel gericht op middelvoorschriften, terwijl doelgericht beleid (bijvoorbeeld het stellen van een grens aan het mineralenoverschot) meer gewenst is.

Samenhang met andere doelstellingen in het kader van het landbouw-milieubeleid

In verschillende lidstaten van de Europese Unie bestaan programma's in het kader van Verordening 2078/92, waarbij een premie geboden wordt op extensiveringsmaatregelen in de graanteelt (bijvoorbeeld Duitsland en Oostenrijk).

Relatie tot de publieke sector

Kosten voor implementatie en monitoring (transactiekosten)

Monitoring bij uitvoering is lastig en kan tot hoge transactiekosten leiden.

Fraudegevoeligheid

Deze optie is fraudegevoelig aangezien deze voorwaarde slechts gedurende een zeer korte tijd controleerbaar is, zodat misbruik zeer goed mogelijk is en de omvang van de misbruik nooit volledig in kaart gebracht kan worden. Daarmee kan ook geen uitspraak gedaan worden over de vraag in welke mate het doel van de maatregel is bereikt.

Relatie tot de agrarische sector

Benodigde aanpassingen in de bedrijfsvoering

Op veel akkerbouwbedrijven wordt najaarsbemesting niet toegepast, zodat de gestelde voorwaarde voor deze bedrijven niet van toepassing is. Voor bouw- en maïsland geldt gedurende de periode september tot en met januari een uitrijverbod in voor uitspoeling gevoelige gebieden (zand, löss- en dalgronden). De voor uitspoeling gevoelige gebieden zijn door het Ministerie van LNV op kaarten aangewezen. Tot deze gebieden behoren ook klei-, veen- of andere gronden wanneer deze door zand, löss- of dalgronden zijn omsloten dan wel voor meer dan 50% daaruit bestaan (Bomhof, 1998, pp. 525-529).

Gevolgen voor de landbouwstructuur

Een verbod op najaarsbemesting voor het inzaaien levert problemen op voor de biologische landbouw, omdat daar strenge eisen gesteld worden aan de aanwending van dierlijke mest tijdens de groeiperiode.

Kosten en baten voor de sector

Kosten voor mestopslag.

Gevolgen voor de inkomenssituatie

Afhankelijk van de benodigde bedrijfsaanpassingen zullen de inkomenseffecten van de hier gestelde voorwaarden voor inkomenscompensatie meer of minder groot zijn.

Bedrijfsgerichte karakter van de optie

Op veel bedrijven wordt geen najaarsbemesting toegepast, zodat de gestelde voorwaarde goed aansluit bij de huidige bedrijfsvoering van deze bedrijven. De voorwaarde levert problemen op voor biologische landbouw, voor zover het gaat om bemesting voor het inzaaien. De biologische akkerbouw en de geïntegreerde akkerbouw hebben in de regel problemen om aan de gestelde voorwaarde voor inkomenscompensatie te voldoen.

Algemeen

De relatie met doelstellingen in het milieubeleid is onvoldoende om een bijdrage te leveren aan het verminderen van het mineralenoverschot op akkerbouwbedrijven. De samenstelling van dierlijke mest is van groot belang voor de uiteindelijke emissies.

Indien eisen gesteld zouden worden ten aanzien van voorjaarsbemesting (bijvoorbeeld uitsluitend gebruik maken van dierlijke mest) zal dat naar verwachting op de kleigronden tot problemen leiden.

B1.8 Perceelsranden grasland (spuit- en bemestingsvrije stroken)

Om in aanmerking te komen voor inkomenscompensatie geldt een verplichting tot een bemestings- en spuitvrije strook op grasland van 1 meter langs de perceelsranden die grenzen aan sloten en houtwallen/houtsingels/overige natuurelementen.

Relatie tot beleidsdoelstellingen

Bijdrage EU doelstellingen

Uit onderzoek blijkt dat bij een spuitvrije strook van 1 meter de emissies van bestrijdingsmiddelen naar het oppervlaktewater gehalveerd kunnen worden (Reus et al., 1998). Dit draagt bij aan doelstellingen in de EU omtrent kwaliteit van het oppervlaktewater (Richtlijn 75/440/EEC). Een vermindering van de uitspoeling van stikstof, als gevolg van een bemestingsvrije strook, levert een bijdrage aan de Nitraatrichtlijn.

Bijdrage nationale doelstellingen

Een vermindering van de emissies draagt bij aan de doelstellingen van het Meerjarenplan Gewasbescherming (MJP-G) en het mineralen- en ammoniakbeleid. De milieu-effectiviteit van spuitvrije stroken is naar verwachting beperkt omdat op grasland slechts in beperkte mate wordt gespoten.

Inpasbaarheid in bestaande wet- en regelgeving

Deze optie is een aanvulling op en een versnelde invoering van de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) Open Teelten. In deze AMvB zijn driftbeperkende maatregelen voor open teelten voorgesteld, met als doel om de emissies van gewasbeschermingsmiddelen naar grond- en oppervlaktewater met 90% te verminderen. In het concept AMvB is opgenomen dat vanaf het jaar 2000 een spuit- en bemestingsvrije strook voor grasland geldt van 25 cm. Vanaf het jaar 2003 zal deze strook 1 meter breed moeten zijn.

Het lozingenbesluit open teelten is alleen van toepassing langs oppervlaktewater, ten aanzien van houtwallen en dergelijke wordt in het concept AMvB niets geregeld.

Samenhang met andere doelstellingen in het kader van het landbouw-milieubeleid

In bepaalde gebieden wordt nu al aan slootkantenbeheer en houtwallenbeheer gedaan, waarvoor een vergoeding gegeven wordt op grond van agrarisch natuurbeheer.

Relatie tot de publieke sector

Kosten voor implementatie en monitoring (transactiekosten)

De gestelde voorwaarden voor inkomenscompensatie kunnen gestimuleerd worden door landbouwvoorlichting. Monitoring bij de controle lijkt niet eenvoudig en kan tot hoge transactiekosten leiden.

Fraudegevoeligheid

Deze optie is fraudegevoelig aangezien deze voorwaarde slechts gedurende een zeer korte tijd controleerbaar is, zodat misbruik zeer goed mogelijk is en de omvang van de misbruik nooit volledig in kaart gebracht kan worden. Daarmee kan ook geen uitspraak gedaan worden over de vraag in welke mate het doel van de maatregel is bereikt. De fraudegevoeligheid ligt bij grasland hoger dan bij andere gewassen omdat daar sprake moet zijn van een teeltvrije zone

waarop geen bestrijdingsmiddelen en meststoffen mogen worden aangewend. Droge sloten en greppels worden van deze maatregelen uitgezonderd.

Relatie tot de agrarische sector

Benodigde aanpassingen in de bedrijfsvoering

De optie verplicht tot bemestings- en spuitvrije grasstroken van 1 meter langs de perceelsrand die grenzen aan sloten en natuurelementen. De genoemde eisen leveren bij randen grenzend aan houtwallen niet direct problemen op omdat koeien daar toch niet grazen. Een bemestingsvrije strook vormt minder een probleem dan een spuitvrije strook. Een spuitvrije strook kan namelijk een grotere onkruiddruk op de overige gronden tot gevolg hebben, waardoor de behoefte aan herbiciden zal toenemen.

Gevolgen voor de landbouwstructuur

Er zullen door deze optie naar verwachting geen grote veranderingen in de landbouwstructuur plaatsvinden.

Kosten en baten voor de sector

Er zijn extra kosten verbonden aan deze optie, terwijl opbrengstderving het gevolg kan zijn. Er zijn lagere opbrengsten indien de eerste snede in de perceelsrand niet mag worden gemaaid. Bovendien zullen de opbrengsten lager zijn doordat er niet gespoten en bemest mag worden op deze stroken.

Kosten en baten voor de regio

In bepaalde gebieden bestaat op dit moment al een vergoeding in het kader van slootkantenbeheer en beheer van houtwallen. Het stellen van voorwaarden voor inkomenscompensatie kan op gespannen voet staan met de premies die verstrekt worden.

Houtwallen komen vooral in de drogere gronden voor, waar zij als afscheiding dienst doen. Deze houtwallen vereisen relatief veel onderhoud. Houtsingels komen vooral in klei- en veengebieden voor; deze hoeven minder vaak onderhouden te worden.

Puur-natuurbeheer, gericht op resultaatbeloning vindt hoofdzakelijk op de weidebedrijven (in onder meer Zuid-Holland) plaats (en omvat ruim 250 km). Een bedrijf van 30 ha, heeft al een slootlengte/perceelsrandlengte van 4-5 km. De gevolgen voor bedrijven, waar veel sloten en natuurelementen zijn, zullen groter zijn dan bedrijven elders. Met name de bemestingsvrije strook van 1 meter breed stuit in veenweidegebieden op grote bezwaren.

Gevolgen voor de inkomenssituatie

Productieverlies op de perceelsranden is gering.

Gevolgen voor de concurrentiepositie in internationaal verband

De extra kosten zijn nadelig voor de concurrentiepositie.

Bedrijfsgerichte karakter van de optie

Vanwege de geringe oppervlakte en het beperkte productieverlies op de perceelsrand kan deze optie vrij eenvoudig in de bedrijfsvoering ingepast worden.

Algemeen

In het kader van de landbouwmilieuverordening is het denkbaar dat maatregelen in het kader van de Regeling Beheersovereenkomsten en Natuurontwikkeling (RBON) aangepast worden bij invoering van spuitvrije en bemestingsvrije zones.

B1.9 Teeltvrije zone in graanteelt en maïsteelt

Om in aanmerking te komen voor inkomenscompensatie zal bij de teelt van granen en maïs een teeltvrije zone langs watervoerende sloten gelden. Deze zone is tenminste 25 cm breed voor graan en 50 cm voor maïs. De breedte van de teeltvrije zone is afhankelijk van het verbouwde gewas, vooral de intensiteit waarmee – en het stadium waarin het gewas bespoten wordt, zijn daarbij bepalend.

De invulling van deze optie is gerelateerd aan eisen die vastgelegd zijn in het concept AMvB Open Teelten. In het jaar 2003 worden de afstanden in het concept AMvB mogelijk 1 meter (graan) respectievelijk 1,25 meter (maïs).

Hoewel er in de AMvB geen eisen zijn opgenomen ten aanzien van de inrichting van de bufferstrook vloeit uit de definitie van 'teeltvrije' zone wel voort dat het mogelijk is gewassen te verbouwen op deze zone mits deze niet bemest en/of bespoten worden. Een teeltvrije strook vormt daarbij de strook tussen het oppervlaktewater en het te telen gewas waarop, behoudens grasland, geen gewas of niet hetzelfde gewas als op de rest van het perceel wordt geteeld.

Droge sloten en greppels zijn in het beheersplan van de waterbeheerder vastgelegde gegraven waterlopen, die gedurende het spuitseizoen onder normale omstandigheden geen water bevatten, en waaraan geen natuurfunctie is toegekend.

Relatie tot beleidsdoelstellingen

Bijdrage nationale doelstellingen

De optie levert een bijdrage aan het verminderen van de emissies van gewasbeschermingsmiddelen en vermindering van de uitspoeling van stikstof.

Inpasbaarheid in bestaande wet- en regelgeving

De gestelde voorwaarden zijn opgenomen in de voorbereidingen voor het Lozingenbesluit Open Teelten. Deze AMvB geeft regels voor het jaar 2000.

Samenhang met andere doelstellingen in het kader van het landbouw-milieubeleid

In het concept AMvB Open Teelten zijn eisen ten aanzien van teeltvrije zones opgenomen. De breedte van de verplichte strook is afhankelijk van de keuze voor een pakket maatregelen en varieert van 6 meter tot 75 centimeter. Het verbinden van voorwaarden ten aanzien van de breedte van de bufferstrook is daarom weinig zinvol.

Relatie tot de publieke sector

Kosten voor implementatie en monitoring (transactiekosten)

De gestelde voorwaarden voor inkomenscompensatie kunnen gestimuleerd worden door landbouwvoorlichting. Deze kosten komen ten dele voor rekening van de agrariër. Monitoring bij de controle lijkt niet eenvoudig en kan tot hoge transactiekosten leiden.

Fraudegevoeligheid

Deze optie is vrij goed controleerbaar. Misbruik over het al dan niet toepassen van (kunst)mest en gewasbeschermingsmiddelen is zeer goed mogelijk en de omvang van de misbruik kan nooit volledig in kaart gebracht worden. Daarmee kan ook geen uitspraak gedaan worden over de vraag in welke mate het doel van de maatregel is bereikt.

Relatie tot de agrarische sector

Benodigde aanpassingen in de bedrijfsvoering

Verplichte bufferstrook met begroeiing waarbij een verbod geldt op het gebruik van (kunst)mest en bestrijdingsmiddelen. In de evaluatie van het MJP-G is ingeschat dat op dit moment ongeveer 6% van de akkerbouwbedrijven spuitvrije zones hanteert (IKC-landbouw, 1996).

Een teeltvrije strook in de maïsteelt is lastig; beheer en onderhoud wordt bemoeilijkt door de teelt van maïs er omheen. Mechanische onkruidbestrijding is bijvoorbeeld niet mogelijk.

Gevolgen voor de landbouwstructuur

Deze voorwaarden voor inkomenscompensatie zullen naar verwachting geen grote gevolgen voor de landbouwstructuur hebben.

Kosten en baten voor de sector

De kosten zullen sterk bepaald worden door wijze waarop de bufferstrook op dit moment be teeld wordt. Het invoeren van een spuitvrije zone is uit milieuoogpunt een zinvolle eis, waar op dit moment door loonwerkers in de regel al rekening mee wordt gehouden.

Gevolgen voor de inkomenssituatie

Het productieverlies is naar verwachting gering, zodat de gevolgen voor de inkomens in die gevallen beperkt zullen blijven.

Bedrijfsgerichte karakter van de optie

Een verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de bufferstrook kan tot een verhoogd gebruik in de daaropvolgende jaren leiden, omdat onkruidzaden verwaaien. Beheer van bufferstroken naast maïs is problematisch aangezien deze niet mechanisch te bereiken zijn. Ook kan de onkruidgroei toenemen.

Algemeen

Een bufferstrook in de maïsteelt is lastig; beheer en onderhoud wordt bemoeilijkt door de teelt van maïs er omheen. Mechanische onkruidbestrijding is bijvoorbeeld niet mogelijk.

B1.10 Voorwaarden gebruik bestrijdingsmiddelen in de maïs- en graanteelt

Om voor inkomenscompensatie in aanmerking te komen mag in de maïsteelt maximaal 1,2 kg werkzame stof per ha toegediend worden. Om in de graanteelt voor inkomenscompensatie in aanmerking te komen worden mag bij de teelt van wintertarwe maximaal 2,0 kg werkzame stof per hectare en bij de teelt van gerst maximaal 1,5 kg per hectare toegediend worden.

Relatie tot beleidsdoelstellingen

Bijdrage EU doelstellingen

Dit draagt bij aan de doelstellingen in de EU omtrent kwaliteit van het oppervlaktewater (Richtlijn 75/440/EEC) en grondwater (Richtlijn 80/68/EEC).

Bijdrage nationale doelstellingen

Een vermindering van gebruik en emissies van bestrijdingsmiddelen draagt bij aan de doelstellingen van het Meerjarenplan Gewasbescherming (MJP-G). De relatie tussen gebruik en emissies van gewasbeschermingsmiddelen is zwak, zodat de milieu-effectiviteit van deze optie naar verwachting beperkt zal zijn.

Inpasbaarheid in bestaande wet- en regelgeving

Met de voorwaarden die gesteld worden aan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen voor de maïsteelt wordt beoogd om de doelstellingen uit het MJP-G voor de veehouderijsector een vermindering, in het jaar 2000 ten opzichte van de referentieperiode, van het gebruik met 25% - te voldoen. Met de gestelde voorwaarden voor de graanteelt wordt beoogd de doelstellingen uit het MJP-G voor de akkerbouwsector te voldoen. De taakstelling voor de akkerbouwsector is een reductie van 60% ten opzichte van de referentieperiode, te bereiken in het jaar 2000. In het MJP-G wordt snijmaïs tot de akkerbouwsector gerekend en zal daarmee een bijdrage moeten leveren aan de reductiedoelstelling voor deze sector.

Relatie tot de publieke sector

Kosten voor implementatie en monitoring (transactiekosten)

Het vergt extra administratieve kosten voor het registreren van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Voorlichting is wenselijk, hetgeen tot hogere transactiekosten kan leiden.

Fraudegevoeligheid

Zonder adequate registratie van het gebruik is deze optie fraudegevoelig, aangezien deze voorwaarde slechts gedurende een zeer korte tijd controleerbaar is en in de regel meerdere keren per teeltseizoen wordt gespoten. Dit impliceert dat misbruik zeer goed mogelijk is en de omvang daarvan nooit volledig in kaart gebracht kan worden. Daarmee kan ook geen uitspraak gedaan worden over de vraag in welke mate het doel van de maatregel is bereikt.

Relatie tot de agrarische sector

Benodigde aanpassingen in de bedrijfsvoering

Een aanzienlijke vermindering in middelengebruik lijkt bij de maïsteelt haalbaar door aangepaste doserings systemen (ADS) in combinatie met mechanische onkruidbestrijding. Een halvering in het gebruik wordt mogelijk geacht. Uit een analyse onder maïstelers blijkt nog maar zo'n 22% van de bedrijven een vorm van mechanische onkruidbestrijding toe te passen (zoals eggen of schoffelen) (Boerderij, 1998).

Ongeveer 20% van de melkveehouderijbedrijven had in 1996 een middelengebruik dat rond het niveau van 1,2 kg werkzame stof per hectare lag. Bij het merendeel van de bedrijven ligt het gebruik bij snijmaïs fors hoger; gemiddeld per bedrijf ligt het gebruik bij maïs op 3,1 kg werkzame stof. Het gebruik van herbiciden ligt in de regel tussen 1 en 2 kg/ha, terwijl de groep bedrijven met een hoog gebruik per hectare vooral hulpstoffen inzette. Het gebruik daarvan kan oplopen tot ongeveer 3 kg werkzame stof per ha.

Ongeveer 15% van de akkerbouwbedrijven had in 1996 een middelengebruik bij wintertarwe dat minder dan 2 kg werkzame stof per hectare bedroeg. Gemiddeld lag het in dat jaar op een niveau van 4,4 kg werkzame stof per hectare, hetgeen dus fors lager is dan de geformuleerde voorwaarde voor het gebruik in de graanteelt.

Gevolgen voor de landbouwstructuur

Er zullen door deze optie geen grote veranderingen in de landbouwstructuur plaatsvinden.

Kosten en baten voor de sector

Er zijn eventueel hogere kosten voor mechanische onkruidbestrijding (extra werkgangen), onder andere voor arbeid en kosten loonwerker. De kosten voor het middelengebruik kunnen lager uitvallen.

Kosten en baten voor de regio

De onkruiddruk op percelen in de traditionele maïsgebieden (op zandgronden in het oosten en zuiden van het land) ligt hoger dan in het noorden en westen van het land (Boerderij, 1998).

Gevolgen voor de inkomenssituatie

Onkruidbestrijding wordt vaak door een loonwerker uitgevoerd.

Bedrijfsgerichte karakter van de optie

Een combinatie van chemische en mechanische onkruidbestrijding vereist aanzienlijke kennis van de boer.

Er is een (naar verwachting geringe) prikkel tot vernieuwing op bedrijfsniveau. Aangezien de bestrijding veelal door een loonwerker geschiedt kan bij deze optie dus ook voor certificering van de loonwerker worden gekozen.

Algemeen

Naast de hier geformuleerde voorwaarde kan gedacht worden aan het voldoen aan de eisen op basis van de milieumeetlat. De relatie tussen gebruik en emissies van bestrijdingsmiddelen is zwak, zodat de milieu-effectiviteit van deze optie naar verwachting beperkt zal zijn. Overwogen kan worden naar certificering van loonwerkers te gaan, aangezien zij veelal de bespuiting uitvoeren.

B1.11 Verplichte weidegang

Om voor inkomenscompensatie in aanmerking te komen geldt voor melkkoeien een verplichte weidegang van tenminste 120 dagen per jaar en minimaal 6 uur per dag.

Relatie tot beleidsdoelstellingen

Bijdrage EU doelstellingen

Geen rechtstreekse bijdrage aan EU-doelstellingen voor milieu- en natuurbeleid.

Bijdrage nationale doelstellingen

Vanuit milieuoogpunt geven eisen aan de verplichte weidegang problemen om te voldoen aan de mineralenverliesnormen. Verplichte weidegang heeft een landschappelijke waarde voor het buitengebied. Weidegang kan, afhankelijk van de bedrijfsvoering, problemen opleveren voor het voldoen aan de normen die gesteld zijn in MINAS.

Samenhang met andere doelstellingen in het kader van het landbouw-milieubeleid

Geen bestaand beleid.

Relatie tot de publieke sector

Kosten voor implementatie en monitoring (transactiekosten)

Er zijn geen kosten voor implementatie. Monitoring kan plaatsvinden door steekproefsgewijs te controleren of koeien inderdaad buiten lopen. De kosten daarvan kunnen aanzienlijk zijn.

Fraudegevoeligheid

De gestelde voorwaarden zijn fraudegevoelig aangezien deze slechts gedurende een korte tijd controleerbaar zijn, zodat misbruik zeer goed mogelijk is en de omvang van de misbruik nooit volledig in kaart kan worden gebracht. Daarmee kan ook geen uitspraak gedaan worden over de vraag in welke mate het doel van de maatregel is bereikt.

Relatie tot de agrarische sector

Benodigde aanpassingen in de bedrijfsvoering

Bij weidegang zijn de mineralenstromen moeilijker te sturen. Dit kan voor intensieve bedrijven problemen opleveren voor het voldoen aan de normen die gesteld zijn in MINAS. De weidegang vereist op deze bedrijven meer arbeid en is dus minder arbeidsefficiënt. Weidegang zal minder problemen geven bij biologische bedrijven en bij gangbare bedrijven met een extensievere bedrijfsvoering.

Met de gestelde voorwaarde voor inkomenscompensatie wordt inhoud gegeven aan het versterken van het grondgebonden karakter van de melkveehouderij. Deze optie kan ondersteund worden door stimulerende voorwaarden zoals verkaveling en huispercelen.

Gevolgen voor de landbouwstructuur

Eventuele veranderingen in de landbouwstructuur zullen bij de gestelde voorwaarden beperkt blijven.

Kosten en baten voor de sector

Er zijn hogere arbeidskosten en mogelijk hogere milieukosten om te kunnen voldoen aan de verliesnormen die in MINAS worden gesteld.

Kosten en baten voor de regio

De kosten en baten voor de regio hangen af van het aantal melkveebedrijven in de regio.

Gevolgen voor de inkomenssituatie

Een hogere inzet van eigen arbeid komt niet tot uitdrukking in het inkomen.

Gevolgen voor de concurrentiepositie in internationaal verband

De gevolgen voor de concurrentiepositie kunnen negatief zijn aangezien aanvullende eisen tot een hogere arbeidsbehoefte leidt.

Bedrijfsgerichte karakter van de optie

De gestelde voorwaarde voor inkomenscompensatie is gericht op de bedrijfsvoering. Een verplichte weidegang past in het streven naar een grondgebonden veehouderij.

Algemeen

Vanuit milieuoogpunt geven eisen aan de verplichte weidegang problemen om te voldoen aan de mineralenverliesnormen. De fraudegevoeligheid lijkt groot. Wel wordt daarmee inhoud gegeven aan het versterken van het grondgebonden karakter van de melkveehouderij. Deze optie kan ondersteund worden door het stimuleren van benodigde aanpassingen, middels verkaveling en huispercelen.

B1.12 Bedrijfsnatuurplan, gekoppeld aan natuurjaarverslag

Voor het verkrijgen van compensatie wordt als voorwaarde verbonden de eis tot opstellen en uitvoeren van een bedrijfsnatuurplan met daarin de volgende onderdelen:

- actief weidevogelbeheer, bijvoorbeeld door nest- en perceelsbescherming, vooral van toepassing voor de melkveehouderij;
- natuurbraak, waarbij braakpercelen bijvoorbeeld ingezaaid worden met mengsels, afgestemd op regionale natuurwaarden, vooral van toepassing voor de akkerbouw.

Een bedrijfsnatuurplan kan allerlei zaken omvatten. Belangrijk is dat de voorwaarden een bijdrage leveren aan natuurdoelstellingen en inpasbaar zijn in de bedrijfsvoering. De voorwaarden zullen per regio en bedrijf aanzienlijk kunnen verschillen. Een bedrijfsnatuurplan kan basiseisen stellen op het gebied van randenbeheer, weidevogelbeheer en erfmaatregelen.

Bij het opstellen van een natuurplan zal het voorzorgsprincipe gevolgd moeten worden. Daarbij zullen zodanige beheersmaatregelen genomen moeten worden dat potentieel nadelige milieu- en natuureffecten achterwege blijven, zelfs wanneer geen wetenschappelijk bewijs geleverd kan worden over de relatie tussen beheersmaatregelen en effecten. Vervolgens zal jaarlijks ook een natuurverslag opgesteld moeten worden, met daarin een rapportage van resultaten en behaalde prestaties.

Relatie tot beleidsdoelstellingen

Bijdrage nationale doelstellingen

Draagt bij aan het nationale natuur- en landschapsbeleid. Wel is van belang om een bedrijfsnatuurplan te koppelen aan al vastgelegde natuurdoelstellingen.

Inpasbaarheid in bestaande wet- en regelgeving

Sluit aan bij weidevogelbeheer en agrarisch natuurbeheer.

Samenhang met andere doelstellingen in het kader van het landbouw-milieubeleid

Verschillende onderdelen van een bedrijfsnatuurplan kunnen al onderdeel zijn van de Regeling Beheersovereenkomsten en Natuurontwikkeling in Nederland onder de Europese landbouwmilieuverordening (2078/92).

Relatie tot de publieke sector

Kosten voor implementatie en monitoring (transactiekosten)

Centraal staat het formuleren van een bedrijfsnatuurplan, waarbij de aanvrager vervolgens aan zal moeten geven hoe het doel bereikt kan worden. Rekening zal moeten worden gehouden met de mogelijkheid dat een aanzienlijk percentage van de aanvragers moeite heeft met het invullen van een dergelijk formulier, wat tot aanvullende kosten voor de agrariër leidt. Het verplicht stellen van een bedrijfsplan betekent voor de aanvrager een grote administratieve last. Vervolgens zullen de individuele plannen afzonderlijk moeten worden beoordeeld, wat arbeidsintensief is.

Fraudegevoeligheid

Onderdelen van een bedrijfsnatuurplan zijn gedurende een langere tijd fysiek controlebaar, waarbij misbruik mogelijk blijft. De omvang daarvan kan echter wel inzichtelijk worden gemaakt. Met grote zekerheid kan een uitspraak worden gedaan over de mate waarin het geformuleerde doel wordt bereikt (weidevogelbeheer voor de melkveehouderij en natuurbraak in de akkerbouw).

Relatie tot de agrarische sector

Benodigde aanpassingen in de bedrijfsvoering

Een regionale invulling van een bedrijfsnatuurplan biedt perspectief en geeft inzicht in de bijdrage van de agrarische sector aan het genereren van landschapsonderhoud en natuurfuncties.

Gevolgen voor de landbouwstructuur

Er zullen door deze voorwaarden naar verwachting geen grote veranderingen in de landbouwstructuur plaatsvinden.

Kosten en baten voor de sector

Een bedrijfsnatuurplan kan opgesteld worden door erkende opstellers (bijvoorbeeld DLV). De kosten daarvan worden geschat op vijfduizend gulden.

Kosten en baten voor de regio

Het beschermen van weidevogels door nest- en perceelsbescherming vindt plaats middels vrijwillig weidevogelbeheer en beheer in het kader van de Relatienota. Vrijwillig weidevogelbeheer vindt thans met name in het westelijk deel van Nederland plaats, onder meer via het Plan van Aanpak weidevogelbeheer.

Gevolgen voor de inkomenssituatie

Kosten zullen gemaakt moeten worden voor het opstellen van een bedrijfsnatuurplan. De kosten daarvan kunnen enkele duizenden guldens bedragen.

Bedrijfsgerichte karakter van de optie

De inpasbaarheid is afhankelijk van de intensiteit van de bedrijfsvoering. Naarmate de bedrijfsvoering extensiever is, kunnen de gestelde eisen beter ingepast worden. Bedrijfsstrategieën zijn verder van groot belang voor de mate waarin landbouw verweven wordt met agrarisch natuurbeheer. Er zijn grote verschillen tussen productiegerichte veehouders en veehouders die sterk op de integratie van landbouw en natuur zijn gericht (Van den Ham et al., 1998).

Beheer van niet-kritische weidevogels (kieviten en scholeksters) vereist vooral nestbescherming, terwijl bij beheer van kritische weidevogels ook de maaidatum moet worden verlaagd; vooral dat laatste heeft een negatief effect op de productie.

Algemeen

Een regionale invulling van een bedrijfsnatuurplan en bijbehorende voorwaarden biedt inzicht in de bijdrage van de agrarische sector aan het genereren van landschapsonderhoud en natuurfuncties.

B1.13 Stimulering recreatiefunctie agrarisch gebied

Om voor inkomenscompensatie in aanmerking te komen zal voldaan moeten worden milieuen natuureisen voor agrotourisme in daartoe aangewezen gebieden. Voorwaarden zijn vooral gericht op openstelling van wandelpaden.

Relatie tot beleidsdoelstellingen

Bijdrage EU doelstellingen

Verbreding plattelandontwikkeling door koppeling agrarische activiteiten met overige economische dragers in een gebied.

Bijdrage nationale doelstellingen

Versterking van agrotourisme. Dit omvat het geheel van recreatie en toerisme op functionerende boerderijen en tuinderijen en kan een verblijfsaccommodatie omvatten (veelal een (mini)camping), de stalling dan wel verhuur recreatiegoederen en –dieren, en de ontvangst van dan wel verkoop van producten aan recreanten.

Samenhang met andere doelstellingen in het kader van het landbouw-milieubeleid

Deze optie hangt samen met de natuurschoonwet. Hierin is vastgelegd welke voorwaarden aan openstelling zitten en welke delen gesloten mogen blijven om privacy en ecologische redenen.

Er lijkt bovendien samenhang te bestaan met de subsideregeling netwerk landelijke wandelpaden in Nederland onder de Europese landbouwmilieuverordening (2078/92).

Relatie tot de publieke sector

Kosten voor implementatie en monitoring (transactiekosten)

De kosten voor monitoring van milieu- en natuureisen zijn aanzienlijk.

Fraudegevoeligheid

De voorwaarden voor agrotourisme (vooral gericht op openstelling van wandelpaden) zijn gedurende een langere tijd fysiek controleerbaar.

Relatie tot de agrarische sector

Benodigde aanpassingen in de bedrijfsvoering

Voldoen aan (beperkte) openstellingseisen. Openstelling is niet voor iedereen mogelijk en haalbaar.

Bijna 2000 bedrijven hebben een of andere vorm van agrotourisme. Ongeveer 20% daarvan (360 bedrijven) zijn gericht op de ontvangst van recreanten op het bedrijf en het verkopen van producten.

Gevolgen voor de landbouwstructuur

Bedrijven met agrotourisme hebben in de regel een grondgebonden en extensief karakter. Ruim de helft van de bestaande bedrijven met agrotourisme zijn graasdierbedrijven; met name in Zeeland hebben ook veel akkerbouwbedrijven aan de kust vormen van agrotourisme.

Kosten en baten voor de sector

De hoogste opbrengsten uit de recreatieve neventak worden gerealiseerd uit verblijfsaccommodatie.

Kosten en baten voor de regio

Op ruim 2000 bedrijven is op dit moment sprake van agrotourisme. In vrijwel alle provincies ligt het aandeel rond de twee procent, terwijl dat in Zeeland echter driemaal zo hoog is.

Gevolgen voor de inkomenssituatie

Opbrengstdepressies die het gevolg zijn van vertrapping (bij gebruik van wandelpaden en omliggende percelen) kunnen tot inkomensverlaging leiden.

Bedrijfsgerichte karakter van de optie

De invulling van reactieactiviteiten als neventak wordt sterk bepaald door de bedrijfsmogelijkheden en de ligging van het bedrijf.

Algemeen

De optie kan een bijdrage leveren aan imagoverbetering van de sector naar de samenleving. Het opnemen van deze optie in een pakket van keuzemaatregelen lijkt de voorkeur te hebben. De gestelde voorwaarden zullen slecht voor een beperkt deel van de bedrijven haalbaar zijn en is in zijn algemeenheid in de graanteelt lastiger dan op grasland.

B1.14 Natuurbraak

Om voor inkomenscompensatie in aanmerking te komen geldt een verplichting tot groenbraak, waarbij een groenbemester gedurende het groeiseizoen wordt geteeld die de door mineralisatie vrijkomende stikstof opneemt. Naast het voldoen aan een regionaal vastgesteld braakpercentage gelden de volgende richtlijnen:

- braaklegging gedurende een periode van 1 groeiseizoen;
- op lichte grond direct na de oogst inzaaien van braakgewas en onderwerken voor volggewas; niet bemesten, maaiverbod tussen 15 april en 1 augustus, en pleksgewijze onkruidbestrijding;
- op zware grond inzaaien van braakgewas in voorjaar en pleksgewijze onkruidbestrijding.

Relatie tot beleidsdoelstellingen

Bijdrage nationale doelstellingen

Deze optie kan de uitspoeling van stikstof beperken. De natuureffecten zijn afhankelijk van het gevoerde beheer. Met eenvoudige pakketten, die gericht zijn op redelijk vroege inzaai en een geschikt zaadmengsel, zijn positieve natuureffecten te realiseren.

Inpasbaarheid in bestaande wet- en regelgeving

Sluit aan bij agrarisch natuurbeheer.

Samenhang met andere doelstellingen in het kader van het landbouw-milieubeleid

In het demonstratieproject natuurbraak is een premie mogelijk in het kader van de bestaande Verordening 2078/92. De hoogte van de premie daarvoor is sterk gedaald.

Relatie tot de publieke sector

Kosten voor implementatie en monitoring (transactiekosten)

Monitoring van de gestelde voorwaarden zal tot vrij hoge kosten leiden.

Fraudegevoeligheid

De gestelde voorwaarden zijn gedurende langere tijd fysiek controleerbaar, zodat misbruik mogelijk is, maar de omvang daarvan kan inzichtelijk gemaakt worden. Daarmee kan met grote zekerheid een uitspraak gedaan worden over de mate waarin het doel bereikt wordt.

Relatie tot de agrarische sector

Benodigde aanpassingen in de bedrijfsvoering

De meeste percelen die op dit moment onder de verplichte braakregeling vallen, worden al ingezaaid met een groenbemester. Voor de gestelde voorwaarden voor inkomenscompensatie is daarom vooral van belang de vroegst toegestane datum voor het onderwerken van de groenbemester.

Gevolgen voor de landbouwstructuur

In 1995 was in totaal 12 duizend hectare uit productie genomen in het kader van de Mac Sharry-regeling, vooral akkerbouwbedrijven (1850 akkerbouwbedrijven bij een totaal van ruim 2200 bedrijven waarop de Regeling steunverlening producenten akkerbouwgewassen van toepassing was).

Kosten en baten voor de regio

Op de lichte gronden (regio 2) zal deze maatregel naar verwachting geaccepteerd worden. In regio 1 (zware gronden, waar ook 80% van het braakareaal bevindt) is voor inpassing in de bedrijfsvoering van belang dat de groenbemester tijdig mag worden ondergewerkt.

Gevolgen voor de inkomenssituatie

Tegenover gederfde gewasopbrengsten staat een braakpremie. Eer zijn extra kosten voor het zaaien van een groenbemester. Het inkomen kan in geringe mate afnemen.

Bedrijfsgerichte karakter van de optie

Voor goede inpassing in de bedrijfsvoering is van belang dat de groenbemester tijdig mag worden ondergewerkt.

Algemeen

Voor vrijwillige natuurbraak heeft al een vergoeding bestaan. De vergoeding is echter sterk gedaald. Bij de aanvulling op de bestaande mogelijkheid voor natuurbraak kan deze optie als voorwaarde verbonden worden voor het verkrijgen van inkomenscompensatie in het kader van het graanbeleid.

B1.15 Gebruik van de beregeningswijzer

Om voor inkomenscompensatie in aanmerking te komen moet gebruik gemaakt worden van de beregeningswijzer.

Relatie tot beleidsdoelstellingen

Bijdrage nationale doelstellingen

Deze optie beoogt een bijdrage te leveren aan de aanpak van de verdrogingsproblematiek. De beregeningswijzer levert een bijdrage aan het terugdringen van het watergebruik voor beregening. Het geeft adviezen voor het tijdstip van beregenen en de te verstrekken hoeveelheid water op basis van de vochtvoorraad in de bodem. De beregeningswijzer is door het Proefstation voor de Rundveehouderij, Schapenhouderij en Paardenhouderij (PR) ontwikkeld. Het is een versimpelde variant op de beregeningsplanner. Bij berekening van de adviesgift volgens de beregeningsplanner wordt beter rekening gehouden met de hoeveelheid vocht die de bodem kan vasthouden, de verdamping van het gewas en de vochtvoorraad in de bodem.

Inpasbaarheid in bestaande wet- en regelgeving

De beregeningswijzer en beregeningsplanner zijn beide onderdeel van het project 'Beregen op maat', wat al wordt toegepast in Noord-Brabant. Bij het project 'Beregenen op maat' wordt naar 2000 deelnemers gestreefd. Aanvullend op de Beregeningswijzer PC is het programma Economisch Criterium Beregening Op Maat (ECBOM) beschikbaar om te bepalen of een beregeningsgift economisch aantrekkelijk is.

Relatie tot de publieke sector

Kosten voor implementatie en monitoring (transactiekosten)

De beregeningswijzer met groepsvoorlichting kost 1.300 gulden voor de rundveehouderij en 1.200 gulden voor de akkerbouw in 1998. De beregeningswijzer met individuele voorlichting kost 1.900 gulden voor de rundveehouderij en 1.800 gulden voor de akkerbouw. De eigen bijdrage is 50%, de overige 50% wordt gesubsidieerd door de provincie Noord-Brabant. De eigen bijdrage zal naar verwachting in 1999 groter zijn. De beregeningsplanner (handmatig) kost 1.150 gulden. De PC versie van de beregeningsplanner kost 1.350 gulden voor de rundveehouderij en 1.300 gulden voor de akkerbouw.

Fraudegevoeligheid

Meting van de onttrokken hoeveelheid water vindt plaats door middel van een meter op de pomp. Controle hierop is vrij goed mogelijk.

Relatie tot de agrarische sector

Benodigde aanpassingen in de bedrijfsvoering

De vochtvoorraad van de grond moet worden vastgesteld (door boring en meting). Bij de beregeningswijzer kan door draaien aan de schijf (die de vorm heeft van een parkeerschijf) eenvoudig de beregeningsgift worden afgelezen.

Gevolgen voor de landbouwstructuur

De gevolgen voor de bedrijfsstructuur zijn naar verwachting gering.

Kosten en baten voor de sector

Er zijn kosten voor de aanschaf van de beregeningswijzer. Door gebruik te maken van het Economisch Criterium Berekening Op Maat (ECBOM) kunnen de kosten van een bepaalde beregeningsgift vergeleken worden met de kosten die nodig zijn bij niet beregenen (voer aankopen). Hiermee kan op elk moment een afweging worden gemaakt of een bepaalde beregeningsgift economisch interessanter is dan aankoop van voer. Door de juiste beslissing te nemen kunnen boeren kosten besparen.

Kosten en baten voor de regio

De regionale verschillen in beregening zijn groot, ook ten aanzien van de omvang van de verdrogingsproblematiek. De grondwateronttrekking voor beregening is het grootst in Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg. Het aandeel grondwater in de totale onttrekking voor beregening ligt op 80-90% in Gelderland, Noord-Brabant en Limburg, terwijl dit percentage in Overijssel op ongeveer 70% ligt. Grondwater is verreweg de belangrijkste bron voor grasland en maïs, zodat de gevolgen voor de melkveehouderij naar verwachting groter zullen zijn dan bij de akkerbouw (Dijk et al., 1994). De grondwateronttrekking hangt sterk samen met neerslagpatronen. In een jaar met gemiddelde weersomstandigheden is de grondwateronttrekking door de land- en tuinbouw ongeveer 100 miljoen m³, terwijl dat in een droog jaar het drievoudige kan zijn (Van Staalduinen et al., 1996).

Gevolgen voor de inkomenssituatie

De inkomensgevolgen zullen naar verwachting beperkt blijven.

Bedrijfsgerichte karakter van de optie

Door gebruik te maken van de beregeningswijzer kunnen boeren doelgericht op bedrijfsniveau aan de terugdringing van verdroging werken.

Algemeen

Prikkel voor deelname aan het project 'Beregenen op maat' was de 50% subsidie van de provincie Noord-Brabant bij de aanschaf van de beregeningswijzer en beregeningsplanner. Bovendien zal naar verwachting afgezien worden van beregeningsverboden indien meer dan 2000 agrariërs aan het project 'Beregenen op maat' deelnemen.

B1.16 Afzien van onderbemaling

Om in aanmerking te komen voor inkomenscompensatie geldt de voorwaarde om af te zien van onderbemaling.

Relatie tot beleidsdoelstellingen

Bijdrage nationale doelstellingen

Eisen ten aanzien van peilbeheer kan een bijdrage leveren aan de aanpak van de regionale verdrogingproblematiek. Om voor inkomenscompensatie in aanmerking te komen, mogen boeren niet meer afwijken van een in het peilbesluit vastgelegde waterpeil. Het kwantitatief waterbeheer is een verantwoording van de waterschappen.

Inpasbaarheid in bestaande wet- en regelgeving

Onderbemaling zijn per vergunning geregelde afwijkingen van het in het peilbesluit vastgelegde waterpeil. Voor een aantal polders zijn zoveel vergunningen voor onderbemalingen verleend dat het waterschap zijn greep op de waterbeheersing aan het verliezen is. Veel vergunningen voor onderbemaling zijn ouder dan vijftien jaar en kennen geen voorwaarden voor maximaal toelaatbaar peil en pompcapaciteit. Er is sprake van een zekere uitholling van de taak van het waterschap ten aanzien van het kwantitatief waterbeheer. Het opheffen van onderbemalingen heeft al prioriteit.

Relatie tot de publieke sector

Kosten voor implementatie en monitoring (transactiekosten)

Aan het afzien van onderbemaling zijn administratieve lasten verbonden. In plaats van het opheffen van onderbemalingen kunnen onderbemalingen ook worden voorzien van actuele vergunningen, waarin beperkingen zijn aangegeven voor maximaal toelaatbare drooglegging en pompcapaciteit. Dit brengt aanzienlijke administratieve lasten met zich mee.

Fraudegevoeligheid

De waterschappen houden nu al toezicht op de onderbemalingsbeschikkingen en op illegale peilverlagingen. Het peil is gedurende een langere tijd fysiek controleerbaar; misbruik blijft mogelijk.

Relatie tot de agrarische sector

Benodigde aanpassingen in de bedrijfsvoering

In veenweidegebieden is een drooglegging tot maximaal zestig centimeter toegestaan. Een hoger peil kan voor melkveehouders nadelige gevolgen voor de productie hebben. Onderbemaling is in dat gebied vooral bedoeld om het peil lager te krijgen dan het gangbare niveau van zo'n 60 centimeter onder het maaiveld, wat echter negatieve gevolgen voor het veenpakket heeft (inklinking).

Van belang is dat boeren leren omgaan met vernatting. Wanneer het te nat wordt zullen koeien weer op stal moeten om het vertrappen van de zode tegen te gaan. Ook kan het land bij afzien van onderbemaling pas later in het voorjaar worden bewerkt.

Gevolgen voor de landbouwstructuur

Aanpassingen in het bouwplan door veranderingen in het waterpeil.

Kosten en baten voor de sector

Opbrengstdepressies door veranderingen in het waterpeil. Ook de gezondheidstoestand van dieren is hierbij van belang. Een inschatting is opgesteld van de hoogste gewenste grondwaterstand voor enkele gewassen op podzolgronden. Op deze gronden ligt dit op een niveau van 30-40 cm onder het maaiveld (gras) en 50-60 cm onder het maaiveld (akkerbouwgewassen). Een hogere grondwaterstand dan de hoogste gewenste grondwaterstand leidt in dergelijke gevallen tot opbrengstdaling door natschade (Bleumink et al., 1998).

Kosten en baten voor de regio

Natschade treedt met name op in de veenweidegebieden (het noorden en westen van het land), en wel de lagere delen. Vooral in deze delen van het land zal het afzien van onderbemaling grote gevolgen hebben.

Gevolgen voor de inkomenssituatie

Het afzien van onderbemaling zal voor agrariërs in veel gevallen tot opbrengstderving en lagere inkomens leiden.

Gevolgen voor de concurrentiepositie in internationaal verband

Dit is afhankelijk van de mate van opbrengstderving.

Bedrijfsgerichte karakter van de optie

Van bedrijfsgerichte afwijkingen van het in het peilbesluit vastgelegde waterpeil wordt afgezien door melkveehouders. Het waterschap krijgt door het afzien van onderbemaling weer meer greep op de waterbeheersing.

Algemeen

Onderbemalingen zijn per vergunning geregeld. Hiervan kan door melkveehouders worden afgezien. Het peil is dan minder goed afgestemd op de specifieke wensen op bedrijfsniveau. Het waterschap krijgt wel weer meer greep op de waterbeheersing.

B 1.17 Bedrijfsmilieuplan, gekoppeld aan milieujaarverslag

Om voor inkomenscompensatie in aanmerking te komen wordt als voorwaarde verbonden de eis tot het opstellen van een bedrijfsmilieuplan. Vervolgens zal jaarlijks ook een milieujaarverslag opgesteld moeten worden. Dit jaarverslag dient ter verantwoording van activiteiten en zal inzicht moeten bieden in de behaalde resultaten.

Relatie tot beleidsdoelstellingen

Bijdrage nationale doelstellingen

Draagt bij aan nationale milieudoelstellingen. Van belang is om een bedrijfsmilieuplan te koppelen aan al vastgelegde milieudoelstellingen in het kader van het mineralen-, bestrijdingsmiddelen- en anti-verdrogingsbeleid. Een bedrijfsmilieuplan kan mogelijk een alternatief zijn voor de bestaande milieuvergunning (Bleumink, 1998).

Relatie tot de publieke sector

Kosten voor implementatie en monitoring (transactiekosten)

Centraal staat het formuleren van een bedrijfsmilieuplan, waarbij de aanvrager vervolgens aan zal moeten geven hoe het doel bereikt kan worden. Rekening zal moeten worden gehouden met de mogelijkheid dat een aanzienlijk percentage van de aanvragers moeite heeft met het invullen van een dergelijk formulier, wat tot aanvullende kosten voor de agrariër leidt. Het verplicht stellen van een bedrijfsplan betekent voor de aanvrager een grote administratieve last. Vervolgens zullen de individuele plannen afzonderlijk moeten worden beoordeeld, wat arbeidsintensief is.

Fraudegevoeligheid

Onderdelen van een bedrijfsmilieuplan zijn gedurende een langere tijd fysiek controleerbaar, waarbij misbruik mogelijk is. De omvang daarvan kan echter wel inzichtelijk worden gemaakt. Met grote zekerheid kan een uitspraak worden gedaan over de mate waarin het geformuleerde doel wordt bereikt (MINAS; MJP-G).

Andere delen van een bedrijfsmilieuplan zijn slechts gedurende een zeer korte tijd controleerbaar, zodat misbruik zeer goed mogelijk is en de omvang van de misbruik nooit volledig in kaart gebracht kan worden. Daarmee kan ook geen uitspraak gedaan worden over de vraag in welke mate het doel van de maatregel is bereikt (al dan niet beregenen).

Relatie tot de agrarische sector

Benodigde aanpassingen in de bedrijfsvoering

Een bedrijfsmilieuplan kan in principe bestaan uit een groot aantal thema's op het gebied van mest, mineralen, gewasbescherming, water en energie. Een bedrijfsmilieuplan is gebaseerd op een gewenste milieutechnische en bedrijfseconomische situatie, die vastgesteld wordt op grond van beleidsdoelstellingen en wensen van een agrariër. Aan de hand van de geformuleerde doelstellingen wordt een strategie bepaald. De geformuleerde bedrijfsdoelstellingen worden vertaald naar bedrijfsontwikkeling op de langere termijn. De eisen zoals geformuleerd in het kader van het mineralen- en gewasbeschermingsmiddelenbeleid en ten aanzien van de verdrogingsproblematiek worden in een milieuplan gebundeld.

Gevolgen voor de landbouwstructuur

De gestelde voorwaarden zullen naar verwachting geen grote veranderingen in de landbouwstructuur tot gevolg hebben.

Gevolgen voor de inkomenssituatie

Kosten zullen gemaakt moeten worden voor het opstellen van een bedrijfsmilieuplan. Vervolgens zullen aanvullende kosten gemaakt moeten worden voor een jaarlijkse door een accountant op te stellen milieuverklaring waarin de milieuprestaties worden vastgelegd.

Bedrijfsgerichte karakter van de optie

De inpasbaarheid is afhankelijk van de mogelijkheden voor de bedrijven te voldoen aan de eisen uit het MJP-G en MINAS.

Algemeen

CLM heeft voorstellen gedaan voor een bedrijfsmilieuplan in de melkveehouderij (Zuivel-Zicht, 7 oktober 1998). Dit is echter nog niet praktijkrijp. Een andere mogelijkheid is doorlichting door DLV en het opstellen van een bedrijfsmilieuplan. Een bedrijfsnatuurplan kan onderdeel zijn van een bedrijfsmilieuplan.

B1.18 Biologische bedrijfsvoering

Om voor inkomenscompensatie in aanmerking te komen moet voldaan worden aan de eisen voor biologische bedrijfsvoering die gesteld worden door SKAL.

Relatie tot beleidsdoelstellingen

Bijdrage EU doelstellingen

Leverd een bijdrage aan Verordening 2092/91 voor plantaardige biologische productie.

Bijdrage nationale doelstellingen

Levert een bijdrage aan het Plan van Aanpak Biologische Landbouw van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Inpasbaarheid in bestaande wet- en regelgeving

Voor de Nederlandse situatie is het eigen keurmerk van belang, te weten het EKO-keurmerk.

Samenhang met andere doelstellingen in het kader van het landbouw-milieubeleid

De landbouw-milieuverordening (2078/92) omvat in Nederland een Regeling Stimulering Biologische Bedrijfsvoering waarbij een toeslag verstrekt wordt voor de omschakeling naar biologische landbouw en tevens bij de voortzetting daarvan.

Inpasbaarheid in EU-kaders

Sinds 1991 is een Europese verordening voor plantaardige biologische productie (Verordening 2092/92). Deze verordening zal uitgebreid worden met de dierlijke productie.

Relatie tot de publieke sector

Kosten voor implementatie en monitoring (transactiekosten)

Biologisch geteelde producten zijn erkend via het EKO-keurmerk. De Stichting SKAL controleert bij het overgrote deel van de producenten of zij hun producten als biologisch mogen verkopen. De aangesloten bedrijven worden tenminste tweemaal per jaar door SKAL bezocht, waarbij de boekhouding en administratie gecontroleerd wordt en steekproefsgewijs grond en producten worden geanalyseerd.

Fraudegevoeligheid

Misbruik is niet mogelijk aangezien de eisen voor biologische bedrijfsvoering administratief controleerbaar zijn; het gestelde doel zal dan ook gerealiseerd worden.

Relatie tot de agrarische sector

Benodigde aanpassingen in de bedrijfsvoering

De belangrijkste kenmerken voor de biologische bedrijfsvoering zijn het achterwege laten van kunstmest en chemisch-synthetische gewasbescherming. In plaats daarvan wordt organische mest en natuurlijke helpmeststoffen gebruikt. Gewasbescherming moet met regelmatige vruchtwisseling en het kiezen van resistente rassen. Veevoer moet vervolgens bereid zijn van biologische producten, terwijl huisvesting van dieren aan eisen van dierwelzijn en milieu moet voldoen.

Gevolgen voor de landbouwstructuur

De gemiddelde bedrijfsgrootte van biologische landbouwbedrijven is sinds het midden van de jaren '80 toegenomen van 9,8 ha (1986) tot 25,9 ha (1996).

Kosten en baten voor de sector

In 1996 waren er 554 biologische landbouwbedrijven met ruim 14 duizend ha. Daarvan heeft 5100 hectare betrekking op akkerbouwgewassen (2100 ha graan) en bijna 7700 ha grasland (287 bedrijven). Ruim 100 bedrijven met in totaal 5000 melk- en kalfkoeien vallen onder biologische veehouderij.

Kosten en baten voor de regio

De biologische bedrijven bevinden zich vooral in Flevoland, Friesland, Noord-Holland en Gelderland. Bijna 70% van de groei van het areaal biologische landbouw heeft plaatsgevonden in de provincies Friesland, Gelderland en Flevoland.

Gevolgen voor de inkomenssituatie

De productiewaarde van biologische akkerbouwbedrijven in de productiewaarde van de akkerbouwsector is met 0,1% zeer gering (CBS, 1997); de productiewaarde voor de sectoren akkerbouw en veehouderij bedroeg in 1995 27 respectievelijk 45 miljoen gulden.

De melkprijs ligt ongeveer 10 cent per liter hoger dan bij gangbare bedrijven. Daarnaast is de melkproductie per hectare lager, terwijl de gemiddelde biologische melkveehouderij gemiddeld een quotum heeft van 200.000 liter, hetgeen ruim 30% lager is dan gemiddeld in de melkveehouderij.

Gevolgen voor de concurrentiepositie in internationaal verband

Ongeveer tweederde deel van de biologische productie wordt in het buitenland afgezet, vooral in Duitsland.

In het midden van de jaren '90 vlakke de groei van het aantal bedrijven met biologische bedrijfsvoering af. Dit hing vooral samen met het achterblijven van de binnenlandse vraag naar biologische producten. Verwacht wordt dat de vraag zal toenemen als gevolg van de recente uitbreiding van het assortiment bij een grote supermarktketen.

Bedrijfsgerichte karakter van de optie

De bedrijfsresultaten van agrariërs met biologische bedrijfsvoering zijn goed in vergelijking met gangbare bedrijven. Lagere kosten voor bemesting en gewasbescherming en hogere opbrengstprijzen spelen hierbij zeker een rol. De productiewaarde per bedrijf en de fysieke opbrengst per hectare liggen op biologische bedrijven fors lager dan op bedrijven met gangbare productiemethoden.

Algemeen

Overwogen kan worden deze optie deel uit te laten maken van een puntensysteem.

B1.19 Keten Kwaliteit Melk

Om in aanmerking te komen voor inkomenscompensatie zal deelgenomen moeten worden aan het project Keten Kwaliteit Melk, waarbij borgingseisen geformuleerd zijn.

Om per 1 januari 2000 erkend te worden, zullen bedrijven aan de eisen van het systeem moeten voldoen. Deze erkenning is verplicht voor alle veehouders die aan de deelnemende zuivelondernemingen melk afleveren. Voor een zestal modules zijn borgingseisen geformuleerd, te weten:

- geneesmiddelen om de kans van residuen in de melk te verkleinen;
- diergezondheid en -welzijn;
- voer en water, om te voorkomen dat ongewenste stoffen via voer en water in de melk komen;
- melkwinning, -bewaring en inrichting;
- reiniging en desinfectie;
- milieu en afvalstoffen, waarbij zorggedragen moet worden voor een geldige milieuvergunning of een meldingsbewijs in het kader van de AMvB Melkrundveehouderijen en een verplichting tot het bijhouden van een mineralenboekhouding. Bedrijven die niet MINAS-plichtig zijn, maar voor 1 januari 2000 willen komen tot een verbetering van de mineralenbenutting (bijvoorbeeld via een gerichte analyse of begeleiding) komen in aanmerking voor een subsidie.

Relatie tot beleidsdoelstellingen

Bijdrage nationale doelstellingen

KKM is vooral gericht op kwaliteitsborging. In de eisen voor erkenning is een module milieu en afvalstoffen opgenomen, aangezien dit van belang is voor het imago en de afzetpositie. De eisen geven aan dat binnen bepaalde milieuraanvoorwaarden wordt geproduceerd. Voorzorgsmaatregelen moeten onder meer worden genomen om te voorkomen dat ongewenste stoffen via voer en water in de melk komen.

Inpasbaarheid in bestaande wet- en regelgeving

De eisen die in het kader van KKM aan de melkveehouders worden gesteld, omvatten de belangrijkste milieuvoorwaarden voor het jaar 2000.

Relatie tot de publieke sector

Kosten voor implementatie en monitoring (transactiekosten)

KKM is een door NZO en LTO Nederland opgezet systeem voor kwaliteitsborging op melkveehouderijbedrijven. Bedrijven kunnen worden gecertificeerd indien ze aan een aantal normen voldoen. Een melkveebedrijf wordt beoordeeld op grond van een administratieve controle (met een beoordeling die afgeleid kan worden uit de bedrijfsadministratie), een verklaring van de melkveehouder waarin aangegeven wordt dat de aangegeven werkwijzen worden ge-

volgd en een bedrijfsbezoek. Bij een positieve beoordeling gaat het rapport naar de Stichting KKM die steekproefsgewijs de beoordelingen toetst. Daarna vindt de erkenning plaats.

Fraudegevoeligheid

Misbruik is niet mogelijk aangezien de eisen voor KKM via de certificerende instelling administratief controleerbaar zijn; het gestelde doel zal dan ook gerealiseerd worden.

Relatie tot de agrarische sector

Benodigde aanpassingen in de bedrijfsvoering

KKM is gericht op integrale kwaliteitsborging en wordt opgezet op basis van vrijwilligheid. In het jaar 2000 zal iedere melkveehouder een KKM-erkenning moeten hebben om melk aan de deelnemende zuivelondernemingen te mogen leveren. Het systeem sluit goed aan bij de bestaande bedrijfsvoering. Per september 1998 hebben vijf duizend melkveehouders een KKM-erkenning ontvangen (bijlage Zuivelzicht, 26 september 1998), zodat nog ongeveer 25 duizend melkveehouders beoordeeld zullen moeten worden.

Bedrijven die niet MINAS-plichtig zijn, kunnen in aanmerking komen voor een subsidie om de mineralenverliezen verder te beperken. Deze subsidie maakt deel uit van een stimuleringsprogramma dat naar verwachting in het kader van KKM eind 1998 van start zal gaan. Deze subsidie betreft 50% van de gemaakte kosten met een maximum van 500 gulden per bedrijf. Aan de hand van de uitkomsten over het boekjaar 1996/97 uit het Bedrijven-Informatienet blijkt dan ongeveer 60% van de melkveehouderijbedrijven in 1998 niet MINAS-plichtig te zijn en daarmee voor deze subsidie in aanmerking kunnen komen (LEI-DLO, 1998).

Kosten en baten voor de sector

KKM-erkenning zal niet of nauwelijks tot een hogere melkprijs leiden. Naar verwachting zullen de benodigde investeringen beperkt blijven, bijvoorbeeld in een tankwacht of een terugspoelbeveiliging. In het jaar 2000 zullen alle veebedrijven aan de KKM-erkenningseisen moeten voldoen om melk aan de deelnemende zuivelondernemingen te mogen afleveren.

Gevolgen voor de inkomenssituatie

De inkomensconsequentie voor deelname aan KKM lijken beperkt.

Gevolgen voor de concurrentiepositie in internationaal verband

De veehouderijsector verwacht dat KKM-erkenning een verdere versterking van de afzetpositie van de Nederlandse zuivelketen betekent.

Bedrijfsgerichte karakter van de optie

KKM is ontwikkeld door de sector en sluit goed aan bij de bestaande gangbare bedrijfsvoering.

Algemeen

KKM is vooral gericht op kwaliteitsborging. De belangrijkste winst is gelegen in de strenge (private) controle. De bestaande milieumodule zal naar verwachting uitgebreid worden. Overwogen kan worden deze optie – in het kader van cross-compliance - uit te breiden met een aantal aanvullende milieuvorwaarden (zoals, bijvoorbeeld, verplichtingen ten aanzien van de aanwending van kunstmest, optie 4; onderzaaien bodembedekkers in maïs, optie 5; uitrijverbod oktober-februari voor maïs).

B1.20 Agro Milieu Keur (AMK) normen

Om voor inkomenscompensatie in aanmerking te komen zal deelgenomen moeten worden aan de Agro Milieu Keur voor gerst en tarwe. Daarbij zal voldaan moeten worden aan milieukeur eisen voor deze producten; deze hebben vooral betrekking op de teeltwijze:

- voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen geldt dat de meest belastende middelen niet toegestaan zijn. Dit wordt per gewas vastgesteld. Voor middelen die wel toegestaan zijn, wordt per gewas een maximum per hectare gesteld. De toegelaten middelen zijn getoetst aan de milieumeetlat van het CLM. Voor tarwe geldt een maximum van 2 kg werkzame stof per hectare, terwijl voor de teelt van gerst een maximum van 1,5 kg per hectare geldt;
- bemestingsnormen zijn vastgesteld om de hoeveelheid stikstof en fosfaat in de bodem te beperken. Stikstofoverschotnormen zijn per gewas geformuleerd, waarbij op bouwplanniveau (en niet op perceelsniveau) aan de grens moet worden voldaan. Fosfaatnormen zijn vastgesteld op basis van het Pw-getal (hoeveelheid fosfaat per mg grond);
- het gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen wordt geregistreerd. Vereist is het gebruik van een goedgekeurde kunstmeststrooier en spuitapparatuur, terwijl ook zorgvuldigheidseisen gesteld worden aan afval (scheiden, zuiveren van verontreinigingen en composteren). Langs watergangen moet op het perceel een rand van minimaal een halve meter onbeteeld en onbemest blijven. De beteelde grond is verder de afgelopen vier jaar niet met chemische grondontsmettingsmiddelen ontsmet. Pleksgewijze onkruidbestrijding is mogelijk voor probleemkruiden;
- voor percelen met Milieukeurgewassen worden eisen gesteld aan slootkant- en perceelrandbeheer. Het schonen van sloten, slootoevers, taluds en perceelranden van het perceel mag niet chemisch plaatsvinden, maar moet door maaien gebeuren. Verder moet langs watergangen een rand van tenminste een halve meter onbeteeld, onbemest en onbespoten blijven, terwijl voor bespuitingen langs watergangen en perceelranden een kantdop moet worden gebruikt;
- vervolgens worden randvoorwaarden gesteld aan afval, waarbij organische resten bij voorkeur op het bedrijf zelf worden verwerkt. Eventuele vervuilde delen van grond en spoelwater worden als chemisch afval behandeld en moeten als zodanig bij een KCA-depot worden ingeleverd.

Relatie tot beleidsdoelstellingen

Bijdrage EU doelstellingen

De milieukeur voor voedingsproducten is ingebracht in het betreffende EU-beleid voor milieukeur.

Bijdrage nationale doelstellingen

Een vermindering van het gebruik en van emissies van gewasbeschermingsmiddelen draagt bij aan de doelstellingen van het MJP-G. Een lager gebruik zal naar verwachting ook tot een vermindering van de emissie naar het milieu opleveren. Per saldo zal het effect naar verwachting beperkt zijn aangezien het hier een beperkt deel van het gebruik in de gehele akkerbouw betreft. Ten opzichte van de gangbare teelt kan de milieuwinst per hectare aanzienlijk zijn, en oplopen tot 90%.

Samenhang met andere doelstellingen in het kader van het landbouw-milieubeleid

Een beperkt positief effect op natuurwaarden wordt van de gestelde voorwaarden verwacht. Zo wordt een geringe toename van akkerkruiden verwacht, terwijl geen effecten op het landschap worden verwacht.

Relatie tot de publieke sector

Kosten voor implementatie en monitoring (transactiekosten)

De aanvraag en contractkosten worden door de deelnemers gefinancierd, terwijl het ontwikkelen van de milieukeur gesubsidieerd wordt door de Ministeries van VROM en EZ en door bijdragen van marktpartijen. De entreekosten bedragen 500 gulden (bij individuele aanmelding) en 1.000 gulden bij groepsgewijze aanmelding. De controlekosten bedragen jaarlijks ongeveer 150–250 gulden per hectare, terwijl de afdracht aan de Stichting Milieukeur 2,50 gulden per hectare bedraagt. De gegevens van de Stichting Milieukeur zullen uitgewisseld moeten worden met LASER.

Fraudegevoeligheid

Een administratieve controle is mogelijk indien het volledig areaal granen op het bedrijf aan de gestelde eisen wordt getoetst, maar erg lastig indien niet de gehele oppervlakte van het betreffende gewas onder de voorwaarden wordt gebracht. Controle van bestrijdingsmiddelen is minder problematisch dan controle voor eisen ten aanzien van bemestingsnormen. De registratie van het gebruik van kunstmest is een probleem. Controle van deelnemende agrariërs vindt plaats via periodieke bedrijfsbezoeken (twee keer per jaar), administratieve controles en monsternames.

Relatie tot de agrarische sector

Benodigde aanpassingen in de bedrijfsvoering

Een niveau van 3 kg werkzame stof per hectare wordt voor tarwe in het jaar 2000 goed haalbaar geacht. Een verminderde inzet van bestrijdingsmiddelen tot 2 kg werkzame stof is technisch mogelijk.

Gevolgen voor de landbouwstructuur

De deelname aan Agro Milieu Keur is het grootst bij de teelt van aardappelen. In 1996 werd 800 hectare aardappelen, 160 hectare tarwe en 40 hectare ui geteeld onder Milieukeur. De afgelopen jaren is het areaal tarwe gestegen van 40 ha (1995), 160 ha (1996), 340 ha (1997) en 600 ha (1998); een verdere groei van het areaal wordt verwacht. Het areaal gerst ligt op dit moment op 20 ha (1997 en 1998).

Kosten en baten voor de sector

Milieukeureisen zullen tot kostenverhoging leiden en tevens een hogere prijs van de eindproducten bieden in vergelijking met producten die op gangbare wijze zijn geproduceerd.

Gevolgen voor de inkomenssituatie

Voor de groep akkerbouwbedrijven die nu al deelnemen zullen de inkomensgevolgen beperkt blijven. Wel kunnen negatieve inkomensgevolgen optreden voor de agrariërs die hun bedrijfsvoering moeten aanpassen om voor inkomenscompensatie in aanmerking te komen.

Bedrijfsgerichte karakter van de optie

De Milieukeureisen worden op dit moment voor een beperkte groep bedrijven gerealiseerd.

Algemeen

AMK is ontwikkeld op basis van vrijwillige deelname door akkerbouwers en beoogt een niche te ontwikkelen tussen biologische en gangbare bedrijfsvoering en daarbij een hogere prijs te krijgen. Het verbinden van de AMK voorwaarden voor het verkrijgen van inkomenscompensatie zou het vrijwillig karakter daarvan ondermijnen. De mogelijkheden worden op dit moment verkend om de AMK normen te ontwikkelen naar bedrijfs certificering.

De milieueisen worden door de Stichting Milieukeur ontwikkeld, samen met producenten, handel, consumenten, milieu-organisaties en de overheid. Een aanvraag tot verlening van de Milieukeur wordt ingediend door de producent.

B1.21 Kwaliteitsproject Akkerbouw (KPA)

Om voor inkomenscompensatie in aanmerking te komen, zal deelgenomen moeten worden aan het Kwaliteitsproject Akkerbouw, welke gericht is certificering op bedrijfsniveau. Als initiatief vanuit onder meer LTO-Nederland wordt op dit moment KPA voorbereid. Dit project beoogt een betere productie- en productkwaliteit op het akkerbouwbedrijf te garanderen; de verbetering van het kwaliteits- en milieumanagement door de akkerbouwer staat daarbij centraal. Het betreft een certificering op bedrijfsniveau, waarbij de bedrijfsvoering geleidelijk aangepast

wordt in de richting van een bedrijfscertificaat. Certificeringseisen zullen afgestemd worden op de (toekomstige) wettelijke eisen en convenanten die voor de akkerbouwsector van belang zijn.

Relatie tot beleidsdoelstellingen

Bijdrage EU doelstellingen

Leverd een bijdrage aan een Europese Richtlijn voor ketenaansprakelijkheid.

Bijdrage nationale doelstellingen

De normen voor KPA zijn nog niet vastgesteld, zodat de milieuwinst nog moeilijk vastgesteld kan worden. Het initiatief beoogt een bijdrage te leveren aan de verdere ontwikkeling van een duurzame akkerbouw, gericht op verbetering van het kwaliteits- en milieumanagement door de akkerbouw.

Inpasbaarheid in bestaande wet- en regelgeving

Sluit aan bij de Agro Milieukeur, in het kader van de Stichting Milieukeur.

Relatie tot de publieke sector

Kosten voor implementatie en monitoring (transactiekosten)

Kosten voor certificering en deelname. De gegevens van de Stichting Milieukeur zullen uitgewisseld moeten worden met LASER. Dit brengt beperkte kosten met zich mee, voornamelijk de kosten die moeten worden gemaakt voor het geautomatiseerd uitwisselen van de benodigde informatie. Ook zal de certificerende instelling periodiek gecontroleerd moeten worden.

Fraudegevoeligheid

Administratieve controle is mogelijk indien het volledige bedrijf aan de gestelde eisen wordt getoetst.

Relatie tot de agrarische sector

Benodigde aanpassingen in de bedrijfsvoering

Voldaan zal moeten worden aan de (toekomstige) wettelijke eisen en convenanten van de sector (AMvB Open Teelten, sanering van het pakket bestrijdingsmiddelen).

Voor een basiscertificaat zullen zodanige aanvullende eisen worden geformuleerd dat een groot aantal akkerbouwbedrijven hieraan kan voldoen. Voor het verkrijgen van een bedrijfs-certificaat zullen aanvullende milieu- en kwaliteitseisen worden geformuleerd.

Gevolgen voor de landbouwstructuur

Akkerbouwbedrijven kunnen op verschillende manieren aan KPA deelnemen:

- naar verwachting zullen 200 bedrijven op het basisniveau deelnemen, waarbij geleidelijk aan strengere milieu- en kwaliteitseisen wordt voldaan. Studiegroepen zullen daarbij een belangrijke rol spelen, terwijl per criterium een meetlat wordt opgesteld;

- verder zal een aantal bedrijven deelnemen op basis van eisen op productniveau, waarbij een Milieukeur productcertificaat wordt uitgetest. Naar verwachting zal dit onderdeel met 75 bedrijven van start gaan, terwijl het geleidelijk kan verdubbelen;
- een beperkt aantal bedrijven zal starten op het niveau van een Bedrijfscertificaat met Milieukeur. Naar verwachting zullen 10 bedrijven hieraan deelnemen, terwijl een verdere groei tijdens het project verwacht wordt.

Kosten en baten voor de sector

Belangrijk bij deze optie is dat de gestelde voorwaarden aansluiten bij een grote groep akkerbouwers die een stap voorwaarts zetten. Het sluit tevens aan bij lopende initiatieven in de sector, waarmee het draagvlak voor deelname vergroot kan worden.

Gevolgen voor de inkomenssituatie

De normen voor deelname aan KPA zijn nog niet vastgesteld, zodat de gevolgen voor de inkomenssituatie nog moeilijk ingeschat kunnen worden.

Gevolgen voor de concurrentiepositie in internationaal verband

De concurrentiepositie van de akkerbouw zal hierdoor naar verwachting verbeterd worden, evenals het imago van de Nederlandse akkerbouw.

Bedrijfsgerichte karakter van de optie

Akkerbouwers verwerven zo inzicht in de eigen bedrijfsprocessen en verbeteren daarmee het kwaliteitsmanagement op het eigen bedrijf.

Algemeen

De certificatiesystematiek zal afgestemd worden op wettelijke eisen en convenanten van de sector, alsmede met de Milieukeur voor vollegrondsgroenten (in ontwikkeling) en de Milieukeur voor sierteeltproducten. Deze milieukeuren sluiten aan bij de milieuprojecten in de sector.

Bijlage 2 De Nederlandse invulling van Verordening 2078/92, het referentieniveau en de transactiekosten

In Nederland zijn de volgende regelingen onder de landbouwmilieuverordening gebracht:

- Regeling Beheersovereenkomsten en Natuurontwikkeling (RBON). Deze regeling heeft betrekking op bedrijven die liggen in de Ecologische Hoofdstructuur. Eind 1997 waren er ongeveer 7.500 deelnemers met een totale oppervlakte van bijna 48.000 ha;
- Regeling Stimulering Biologische Productiemethode (RSBP). Per 31 januari 1998 zijn 271 aanvragen goedgekeurd; het aantal aangemelde hectares bedraagt 6.400 ha. Aanpassingen aan de eerdere regeling en het Plan van Aanpak stimulering biologische landbouw hebben een stimulans aan deze regeling gegeven (LNV, 1996). Voor de omschakeling kan gedurende vijf jaar een hectaretoeslag verstrekt worden. Het bedrag verschilt per sector en bedraagt op jaarbasis 500 gulden (akkerbouw), 2.500 gulden (vollegrondstuintbouw en glastuintbouw) en 5.000 gulden (fruitteelt). Voor de dierlijke sectoren wordt nu ook subsidie verstrekt op grond van het areaal grasland en voedergewassen. Bij de voortzetting van biologische teelt kan men in aanmerking komen voor een toeslag die in de loop der tijd terugloopt van 400 tot 200 gulden per hectare;
- Bijdrageregeling Demonstratie- en Bewustmakingsprojecten Milieu- en Natuurvriendelijke Landbouwproductiemethoden. Deze regeling beoogt een bijdrage te leveren aan een gedragsverandering van agrariërs ten aanzien van natuur en milieu. In 1997 zijn in totaal 51 projecten gesubsidieerd, waar een belangrijke uitstraling naar andere agrariërs van uit gaat;
- Bijdrageregeling EU-cursussen. In 1997 zijn 510 cursussen gegeven; 7.100 personen hebben aan deze cursussen deelgenomen. Deze regeling beoogt bij te dragen aan gedragsverandering van agrariërs, gericht op voorlichting over milieu- en natuurvriendelijke productiemethoden;
- Subsidiereregeling Netwerk Landelijke Wandelpaden. Per medio 1997 zijn totaal 8 overeenkomsten met agrariërs gesloten, betrekking hebbend op zo'n 10 kilometer wandelpaden. Men kan in aanmerking komen voor een subsidie van f 2,20 per tien jaar per strekkende meter wandelpad. Om daarvoor in aanmerking te komen zullen landbouwgronden voor een periode van tenminste 10 jaar opengesteld worden voor een wandelpad in het landelijk netwerk van langeafstandswandelpaden. Ook kunnen aanvullende voorzieningen worden vergoed;
- Subsidiereregeling extensivering vleesstierenhouderij. In aanvulling op de prijscompensatie in het rundvleesbeleid, die aan een maximum van 2 GVE/ha is gebonden, kan een extra premie worden verstrekt voor bedrijven met zeer extensieve productiemethoden, namelijk met een veedichtheid van minder dan 1,4 GVE/ha. In 1996 werd door 16 bedrijven aan de regeling deelgenomen, terwijl er in 1997 nog 3 overeenkomsten afgesloten zijn. Inmiddels is de regeling definitief gesloten;
- Regeling zeldzame huisdieren. Deze regeling is in 1998 van start gegaan.

Figuur B2.1 De Nederlandse invulling van Verordening 2078/92

De Nederlandse programma's in het kader van de landbouwmilieuprogramma hebben vooral betrekking op natuur en landschap. Ongeveer 2% van het areaal cultuurgrond valt in Nederland onder de landbouwmilieuverordening, hetgeen erg laag is. Medio 1997 hadden de programma's betrekking op 17% van alle landbouwbedrijven in de Europese Unie en een vergelijkbaar aandeel in het oppervlakte cultuurgrond. De deelname, als aandeel van het totaal

aantal in de landbouw werkzame personen, is in Nederland met 2% ook fors lager dan het gemiddelde in de EU (17%). Ook is van belang dat de verdeling van budgetten over de verschillende programma's in Nederland aanzienlijk verschilt van die in andere lidstaten. Ongeveer tweederde deel van het budget wordt besteed voor opleiding en demonstratieprojecten; terwijl dat gemiddeld in de EU op een niveau van 3% ligt (EC, 1997b).

In het kader van de landbouw-milieuverordening kan een vergoeding gegeven worden aan agrariërs voor het voortbrengen van positieve externe effecten (bijvoorbeeld ten aanzien van waterkwaliteit, landschap en natuurkenmerken). Dit zal op een niveau moeten liggen dat hoger is dan een overeengekomen referentieniveau. Het vaststellen van een referentieniveau voor milieukwaliteit is sterk afhankelijk van maatschappelijke wensen en wordt mede bepaald door de deelnemende actoren. Dit referentieniveau zal daarom per land verschillen en hangt onder meer af van maatschappelijk gewenste kwaliteitseisen en biofysische omstandigheden en kan in de loop der tijd ook naar een hoger niveau opschuiven. Een referentieniveau kan bijvoorbeeld vastgelegd worden op basis van goede landbouwpraktijken. De hoogte van een vergoeding aan agrariërs zal afhangen van de derving van het netto-inkomen en de kosten die gemaakt worden om aan de aanvullende eisen te kunnen voldoen. Ook kan een vergoeding geboden worden die een stimulans geeft tot deelname aan de voorgestelde maatregelen.

Figuur B2.2 Bepaling van een referentieniveau

De landbouw-milieuprogramma's beogen de efficiency van overdrachtsbetalingen te vergroten. Van belang is echter wel dat de kosten voor implementatie, monitoring en evaluatie van dergelijke programma's aanzienlijk kunnen zijn en in zijn algemeenheid weinig aandacht krijgen in de discussies over landbouw-milieumaatregelen. Dergelijke kosten zullen ook een rol spelen bij het verbinden van milieuvorwaarden aan het GLB. Vergeleken met transactiekosten in het kader van het markt- en prijsbeleid, die in de regel vrij laag zijn, kunnen programma's in het kader van het landbouwmilieu-beleid gepaard gaan met hoge administratieve kosten (behandeling van aanvragen en kosten voor invoering), kosten die het gevolg zijn van overleg tussen agrariërs en de uitvoerende instelling, evenals kosten voor de agrariërs (bijvoorbeeld accountants en voorlichting) (Whitby en Falconer, 1998). Deze kosten worden in de regel door de lidstaten vergoed. Er is weinig bekend over de omvang van transactiekosten van bepaalde maatregelen. In het Verenigd Koninkrijk bedroegen deze in 1992, bij de start van de programma's, bijna de helft van de totale uitgaven voor het landbouwmilieu-beleid. In de daaropvolgende jaren zijn deze geleidelijk gedaald tot zo'n 27% in 1995/96 (Lowe et al., 1998). De belangrijkste post heeft betrekking op uitvoering door en controle van agrariërs.

Figuur B2.3 Transactiekosten in het landbouwmilieu-beleid

Verwacht wordt dat de uitgaven voor deelname aan landbouw-milieuprogramma's de komende jaren verder zullen toenemen. In 1997 werd uit het Garantiefonds in totaal 1,5 miljard ecu bijgedragen. Dit bedrag zal de komende paar jaar naar verwachting verder toenemen; Agenda 2000 voorziet een groei van 40% tot het jaar 2000. Gevoegd bij de bijdrage vanuit de lidstaten (50%, dan wel 25% voor Doelstelling 1 gebieden), zijn de inkomensoverdrachten in de EU aan agrariërs voor gerichte milieuprestaties de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen. Ook in Nederland zijn de uitgaven voor landbouwmilieu-maatregelen gegroeid. Zo was in 1990 in het kader van de Relatienota in totaal ruim 23 duizend hectare aangewezen als beheersgebieden. In 1997 was dit toegenomen tot bijna 48 duizend hectare.