



Verkenning beleidsopties met betrekking tot het subsidiabel maken van grond in het kader van het GLB

Hectarebetalingen en dierpremies op landbouw- en natuurgronden

Roel Jongeneel en Bert Smit

Verkenning beleidsopties met betrekking tot het subsidiabel maken van grond in het kader van het GLB

Hectarebetalingen en dierpremies op landbouw- en natuurgronden

Roel Jongeneel en Bert Smit

Met input van Stuurgroep bestaande uit Herman Snijders (EZ), Arie van der Grefte (DR), Annet Oosterhof (DR), Martijn Bartolomeus (DR), Peter Boel (DR), Jaap Kroon (DR), Kornelis Oosterhuis (DR), Aard Mulders (EZ), Ivo Paulissen (EZ), Joost Teigeler (DR) en Jan van de Wijnboom (EZ)

Dit onderzoek is uitgevoerd door LEI Wageningen UR in opdracht van en gefinancierd door het Ministerie van Economische Zaken, in het kader van het Beleidsondersteunend onderzoeksthema 'Gemeenschappelijk Landbouwbeleid' (projectnummer BO-20-007.02-007)

LEI Wageningen UR
Wageningen, november 2013

LEI Report 2013-066
ISBN 978-90-8615-656-6

Jongeneel, Roel en Bert Smit, 2013. *Verkenning beleidsopties met betrekking tot het subsidiabel maken van grond in het kader van het GLB: hectarebetalingen en dierpremies op landbouw- en natuurgronden*. Wageningen, LEI Wageningen UR (University & Research centre), LEI-rapport Report 2013-066. 88 blz.; 5 fig.; 18 tab.; 9 ref.

De in "Het GLB naar 2020" voorgestelde omslag van betalingen per bedrijf (bedrijfstoelage) naar betalingen per hectare (flat rate) betekent een ingrijpende verandering voor de Nederlandse landbouw. Eén aspect daarvan is helder te krijgen welke gronden straks nog wel of juist niet in aanmerking moeten komen voor het ontvangen van ondersteuning vanuit de Eerste Pijler. Dit betreft met name de schapen- en zoogkoeienhouderij op gronden met een natuurfunctie. In de studie zijn twee opties voor ondersteuning van deze sectoren in kwetsbare gebieden onderzocht: een regionaal systeem met aangepaste betalingen per ha grond met natuurfunctie en een systeem met gekoppelde dierpremies.

The transition from payments per farm (single farm payments) to payments per hectare (flat rate) proposed in 'The CAP to 2020' means a radical change for Dutch agriculture. One aspect of this is clarifying which land should or should not qualify for support from the First Pillar in the future. This relates in particular to the farming of sheep and suckler cows on land with a natural function. In the study, two options for supporting this sector in vulnerable areas were examined: a regional system with modified payments per hectare of land with a natural function, and a system of coupled animal premiums.

Trefwoorden: hectarebetaling, dierpremie, landbouwgrond, natuur, GLB

Dit rapport is gratis te downloaden op www.wageningenUR.nl/lei (onder LEI publicaties).

© 2013 LEI Wageningen UR

Postbus 29703, 2502 LS Den Haag, T 070 335 83 30, E informatie.lei@wur.nl,
www.wageningenUR.nl/lei. LEI is onderdeel van Wageningen UR (University & Research centre).



LEI hanteert voor haar rapporten een Creative Commons Naamsvermelding 3.0 Nederland licentie.

© LEI, onderdeel van Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek, 2013

De gebruiker mag het werk kopiëren, verspreiden en doorgeven en afgeleide werken maken. Materiaal van derden waarvan in het werk gebruik is gemaakt en waarop intellectuele eigendomsrechten berusten, mogen niet zonder voorafgaande toestemming van de derde gebruikt worden. De gebruiker dient bij het werk de door de maker of de licentiegever aangegeven naam te vermelden, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat zij daarmee instemmen met het werk van de gebruiker of het gebruik van het werk. De gebruiker mag het werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken.

LEI aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Het LEI is ISO 9001:2008 gecertificeerd.

LEI Report 2013-066 | ISBN 978-90-8615-656-6

Foto omslag: Shutterstock

Inhoud

	Woord vooraf	5
	Samenvatting	7
	Summary	11
1	Inleiding	14
	1.1 Aanleiding	14
	1.2 Probleemstelling	15
	1.3 Beleidsvarianten	16
	1.4 Uitgangspunten en aanpak	17
	1.4.1 Tijdpad	17
	1.4.2 Instrumenten van nieuw GLB-beleid	17
	1.4.3 Aanpak	18
	1.5 Leeswijzer	18
2	Typen grond en hun karakteristieken	19
	2.1 Inleiding	19
	2.2 Beschrijving typen grond	19
	2.3 Oppervlaktes	22
3	Werken met regio's	26
	3.1 Beschrijving	26
	3.2 Discussie	33
	3.3 Highlights	34
4	Werken met gekoppelde dierpremie	36
	4.1 Beschrijving	36
	4.2 Discussie	40
	4.3 Highlights	41
5	Scenario's: opties en analyse	42
	5.1 Inleiding	42
	5.2 Combinatoriek van regio- en dierpremieopties	42
	5.3 Gezichtspunten vanuit stakeholders	43
	5.4 Discussie en analyse	47
6	Financiële doorrekening van scenario's	51
	6.1 Inleiding	51
	6.2 Werkwijze en rekenmodule	51
	6.3 Overwegingen bij het kiezen van dierpremies en hectarebetalingen	51
	6.3.1 Motivatie van keuze voor hoogte dierpremies	51
	6.3.2 Motivatie van keuze voor hoogte van hectarebetalingen	55
	6.4 Financiële doorrekening scenario's	57
	6.4.1 Uitgangspunten	57
	6.4.2 Resultaten	60

6.5	Uitvoeringskosten voor Dienst Regelingen	62
6.5.1	Regio's	62
6.5.2	Gekoppelde dierpremie	62
6.6	Discussie	63
7	Samenvatting en conclusies	65
	Referenties	72
Bijlage 1	Verslag DR-Voorlichtingsbijeenkomst 'Natuurgronden en het nieuwe GLB', Nijkerk, 11 juli 2013	73
Bijlage 2	Nationale regelgeving en beleidsregels die worden gehanteerd bij de toekenning van directe betalingen aan agrariërs	79
Bijlage 3	Aanvullende informatie over BRP, AAN en IMNAB	82
Bijlage 4	Selectie van dijken	85

Woord vooraf

De in het 'Het GLB naar 2020' voorgestelde omslag van betalingen per bedrijf (bedrijfstoeslag) naar betalingen per hectare (flat rate) betekent een ingrijpende verandering voor de Nederlandse landbouw. Eén aspect daarvan is helder te krijgen welke gronden straks nog wel of juist niet in aanmerking moeten komen voor het ontvangen van ondersteuning vanuit de Eerste Pijler van het GLB. In deze studie zijn in opdracht van het ministerie van Economische Zaken gronden nader onderscheiden en gekarakteriseerd en wordt een aantal opties voor ondersteuning verkend.

Bij dit onderzoek is intensieve interactie met de stuurgroep geweest. Deze stuurgroep bestond uit Herman Snijders (EZ), Arie van der Grefte (DR), Annet Oosterhof (DR), Martijn Bartolomeus (DR), Peter Boel (DR), Jaap Kroon (DR), Kornelis Oosterhuis (DR), Aard Mulders (EZ), Ivo Paulissen (EZ), Joost Teigeler (DR) en Jan van de Wijnboom (EZ). De interactie betrof de te verkennen opties, het goed op een rij krijgen van de cijfers rond de verschillende typen gronden, de bepaling van de evaluatiecriteria en bespreking van de consequenties van de verschillende opties. De auteurs danken de stuurgroep en Dienst Regelingen voor de voortreffelijke ondersteuning en samenwerking.

Ir. L.C. van Staalduinen
Algemeen Directeur LEI Wageningen UR

Samenvatting

Het GLB naar 2020

De voorgestelde hervorming 'Het GLB naar 2020' impliceert voor Nederland als belangrijke verandering de omslag van een bedrijfstoelage (de zogenaamde *single farm payment*, gebaseerd op historische rechten) naar betalingen per hectare landbouwgrond (ofwel een regionale *flatrate*). In het kader van de koppeling van betalingen aan grond is de vraag actueel welke gronden in aanmerking komen voor de toekenning en verzilvering van betalingsrechten. Deze studie gaat in op de vragen:

- Welke gronden zijn al dan niet subsidiabel te maken? Wat maakt ze onderscheidend? Wat zijn de kenmerken ervan? Om welke arealen gaat het?
- Met welke GLB-instrumenten kunnen beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd? Welke instrumenten zijn toepasbaar (regionale differentiatie, flat rate, gekoppelde premies). Hoe zijn maatregelen te combineren met uitsluitingen van gronden?
- In hoeverre wordt in de verschillende voorgestelde opties rekening gehouden met voor het beleid belangrijke aspecten, zoals vereiste perceelsregistratie, de mate van 'verdunning' van hectarebetalingen, de uitvoeringslasten voor DR, de administratieve lastendruk voor de agrariërs en ook nog eventuele beleidsmatige overwegingen bij keuzes, zoals de eventuele uitsluiting van actieve agrariërs? Ook andere aspecten, zoals het bieden van steun aan gewenste agrarische activiteiten en de mogelijke consequenties voor het mestbeleid verdienen aandacht.

Onderscheiden gronden

In het kader van dit onderzoek zijn vijf typen grond onderscheiden. Gezocht is naar een indeling waarmee onderscheid kan worden gemaakt naar de aard van het grondgebruik, met name of agrarisch gebruik de hoofdfunctie is, een neven- of een ondersteunende functie. Bij de afbakening van grondtypen is rekening gehouden met de informatie die boeren opgeven (de gecombineerde opgave), de informatie in het perceelsregistratiesysteem bij DR (tot uitdrukking komend in de zogenaamde AAN-laag landkaart), de indeling van gronden in diverse natuurtypen (zoals tot uitdrukking komend in de zogenaamde IMNAB-kaart) en gronden die nu nog niet geregistreerd zijn, maar wel potentieel als landbouwgrond of andere grond kunnen worden aangemerkt. Het resultaat van deze exercitie is weergegeven in tabel S.1.

Tabel S.1

Onderscheiden grondtypen en oppervlakte a)

Grondtype	Areaal	
	Totaal	% van totaal
1 Landbouwgrond	1.781.189	87,4
2 Natuurgrasland	83.734	4,2
3 Natuur met landbouwkundige activiteiten	48.259	2,4
4 Overige natuur	45.179	2,2
5 Overige gronden	42.470	2,1
Niet ingedeeld(IMNAB)	35.833	1,7
Totaal	2.036.664	100

a) Zie hoofdstuk 2 voor nadere details en onderbouwing.

Geanalyseerde opties

Na een bredere verkenning is ervoor gekozen om twee 'serieuze' varianten nader te analyseren:

1. Regionaal systeem

In deze variant worden specifieke gebieden aangewezen waarin (mogelijk) betalingsrechten met een andere waarde dan in 'echte' landbouwgebieden gelden ([zie hoofdstuk 3](#));

2. Gekoppelde dierpremies

In deze variant worden betalingen gekoppeld aan dieren en indirect aan het areaal natuurgrond via een maximering van het (maximaal) aantal dieren waarvoor betaling kan plaatsvinden op basis van een forfait per ha ([zie hoofdstuk 4](#)).

De beide beleidsinstrumenten, hectarebetalingen (via een betalingsregio) en gekoppelde dierpremies (met onderliggende begrazingsovereenkomsten) kunnen in combinatie worden in gezet, waarbij bepaalde grondtypen eventueel ook volledig van betalingen uitgesloten kunnen worden ([zie hoofdstuk 5](#)). Een selectie van de geanalyseerde scenario's is weergegeven in figuur S.1.

Type grond	A Alleen lb / niets doen	B Alleen lb / DP	C Lb+NG / DP	D R1_lb; R2_NG / niets doen	E R1_Lb+NG, R2_Nlbk / DP
Landbouw- grond	Regio 1	Regio 1	Regio 1	Regio 1	Regio 1
Natuurgras- land		Dier- pre- mie		Regio 2	
Natuur + lbk.gebr.			Dier- pre- mie		Regio 2
Overige natuur					Dier- pre- mie
Overige gronden					

Figuur S.1 Selectie van scenario's met één of meerdere betalingsregio's, gekoppelde dierpremies voor schapen en zoogkoeien voor dieren grazend op specifieke gronden en uitsluiting van gronden.

Het is vanuit het (nieuwe) GLB vanzelfsprekend dat aan landbouwgrond betalingsrechten zullen worden toegekend (landbouwgrond valt daarom in de figuur steeds volledig in basisregio 1). De opties zijn geanalyseerd op hun effecten, waarbij rekening is gehouden met de volgende criteria: opname gronden in het perceelsregister, verdunning van betalingen, bijdrage aan ondersteuning (gewenste) agrarische activiteiten, uitvoeringslasten voor DR, administratieve lasten voor agrariërs, beleidsmatige overwegingen, mate van uitsluiten van actieve agrariërs, en financiële consequenties ([zie hoofdstuk 5](#) en [6](#)).

Alle scenario's scoren hoog als het gaat om de mate waarin de betalingen worden gefocust op agrariërs en agrarische activiteiten. Met gekoppelde dierpremies kunnen tegen relatief geringe budgetlasten gewenste agrarische activiteiten (begrazing in natuurgebieden) worden gesteund. Die zouden het GLB een extra vergroeningsslag kunnen geven, waarvoor ook maatschappelijk waarschijnlijk een positief draagvlak zal zijn. Het nadeel van de (her-)introductie van gekoppelde betalingen in de eerste pijler van het GLB is dat daarmee wordt afgeweken van de door de Nederlandse regering ingezette lijn om alleen (volledig) ontkoppelde betalingen te accepteren. Een nader nadeel kan zijn dat voor een relatief gering uitkeringsbedrag een heel nieuwe regeling moet worden opgetuigd die de nodige uitvoeringslasten met zich mee zal brengen. Omdat de gekoppelde dierpremie alleen op instandhouding van de schapen- en zoogkoeienstapel in marginale gebieden is gericht, kan worden beargumenteerd dat de marktverstorende impact van een dergelijke betaling, hoewel er sprake is van koppeling, door deze randvoorwaarde, in de praktijk minimaal zal zijn. Het doel is immers niet productie maar het stimuleren van begrazingsdiensten met het oog op de conservering van biodiversiteit en het instandhouden van sectoren in kwetsbare gebieden.

Bij het onderscheiden van Wanneer men meer dan één betalingsregio wil onderscheiden ligt het voor de hand dit te baseren op de te onderscheiden karakteristieken van de grond (bijvoorbeeld al dan niet hoofdfunctie landbouw, verschil in productief vermogen). Dit onderzoek levert weinig positieve argumenten voor zo'n tweede betalingsregio (staat te ver af van de filosofie achter de Eerste Pijler van het GLB, is lastig en kostbaar in verband met vereiste perceelsregistratie) en het wordt steeds moeilijker om te verdedigen dat het om de ondersteuning van agrarische activiteiten gaat. Als het kerndoel is om begrazingdiensten te faciliteren dan werkt de hier geanalyseerde dierpremieregeling doelgerichter dan een van elke activiteit ontkoppelde hectarebetaling.

Een lastig toe te delen categorie grond om goed mee om te gaan is het natuurgrasland. Er zijn redenen te geven om natuurgrasland anders te behandelen dan normale landbouwgrond (de natuurfunctie, het verschil in productief vermogen, de soms expliciete afkoop van de waardedaling bij de functiewijzing van landbouw in natuur). Tegelijkertijd kan worden gezegd dat van alle grondtypen deze categorie nog het meest in de buurt van landbouwgrond komt en in de praktijk op dit moment in een heel aantal gevallen ook als zodanig wordt gebruikt. Voor dijken en bermen zou een soortgelijke redenering kunnen worden gehouden. Ook daar is de primaire functie niet landbouw, maar waterkering. Ook hier geldt echter dat er in aantal gevallen een lang gevestigd gebruik is en in het geval van secundaire, midden in het landschap gelegen, dijken het verschil met landbouwgrond en landbouwpraktijk in de praktijk minimaal kan zijn.

Summary

Exploration of policy options with regard to making land subsidies possible within the framework of the CAP; Hectare payments and animal premiums on agricultural and natural land

The CAP to 2020

For the Netherlands, the proposed reform 'The CAP to 2020' implies a significant change: the transition from the so-called 'single farm payment,' based on historic entitlements, to payments per hectare of agricultural land (or a regional flat rate). In the context of the linkage of payments to land, the question of which land will qualify for the award and fulfilment of payment entitlements is a topical one. This study discusses the following questions:

- Which land can be subsidised and which cannot? What differentiates the two types? What are their characteristics? What are the acreages involved?
- Which CAP instruments can be used to achieve policy objectives? Which instruments can be used (regional differentiation, flat rate, linked premiums)? How can measures be combined with exclusions for particular types of land?
- To what extent do the various options proposed take account of aspects which are important for policy, such as the requirement for land registration, the extent of 'dilution' of hectare payments, the implementation costs for the Paying Agency, the administrative burden for the farmers and any other policy considerations related to choices, such as the possible exclusion of active farmers? Other aspects also warrant attention, such as supporting desirable farming activities and the possible consequences for manure policy.

Differentiating land types

In the terms of this study, five types of land may be differentiated. We have sought a classification that is able to differentiate by type of land use, in particular whether agrarian use is the main function, a secondary function or a supporting function. When delineating the land types, account has been taken of the information provided by the farmers (the combined statement), the information in the DR land registration system (expressed in the so-called AAN layer map), the classification of land in terms of various types of nature (expressed in the so-called IMNAB map) and land that is not yet registered but can potentially be regarded as agricultural or other land. The result of this exercise is shown in table S1.

Table S1
Differentiated land types and area

Land type	Acreage	
	Total (ha)	% of total
1 Agricultural land	1,781,189	87.4
2 Natural grassland	83,734	4.2
3 Nature with agricultural activities	48,259	2.4
4 Other areas of nature	45,179	2.2
5 Other land	42,470	2.1
Not classified (IMNAB)	35,833	1.7
Total	2,036,664	100

Analysed options

Following a broader exploration, it has been decided to further analyse two 'serious' options:

1. Regional system
In this option, specific areas are designated in which payment entitlements with a value different from 'real' agricultural areas will potentially apply;
2. Linked animal premiums
In this variant, payments are linked to animals and indirectly to the acreage of natural land by constraining the number of animals qualifying for payment on the basis of a fixed sum per hectare.

Both policy instruments - hectare payments (via a payment region) and coupled animal premiums (with underlying grazing agreements) - can be combined, with particular land types possibly also being completely excluded from payments. A selection of the analysed scenarios is shown in figure S2.

Type of land	A Only AI do nothing	B Only AI/ AP	C AI+Np/ AP	D R1_AI; R2_Np/ do nothing	E R1_AI+Np; R2_N+A/ AP
Agricultural land	Region 1	Region 1	Region 1	Region 1	Region 1
Nature pasture		Animal pre-mium		Region 2	
Nature with agricultural use			Animal pre-mium		Region 2
Other nature					Animal pre-mium
Other land					

Figure S2 Selection of scenarios with one or multiple payment regions, linked animal premiums for sheep and nursing cows for animals grazing on specific land and exclusion of land

Based on the new CAP, it is self-evident that agricultural land will be assigned payment rights (for this reason, agricultural land always falls within basic region 1 in the figure). The options have been analysed for their effects, with account taken of the following criteria: registration of the land in the land register, dilution of payments, contribution towards supporting desirable agrarian activities, implementation costs for the Paying Agency, administrative burden for farmers, policy considerations, negative impact on viability of active farms and financial consequences.

All the scenarios score highly for the extent to which the payments are focused on farmers and farming activities. With linked animal premiums, desirable agrarian activities (grazing in areas of nature) can be supported at a relatively low budgetary impact. These could give the CAP an extra green dimension, for which there would probably be public support. The drawback of the introduction or reintroduction of linked payments in the first pillar of the CAP is that this represents a deviation from the line taken by the Dutch government to only accept entirely unlinked payments. A further possible drawback is that for a relatively small amount in payments, a whole new scheme would need to be set up, with the associated implementation costs. Because the linked animal premium is only focused on the maintenance of sheep and suckler cow numbers in marginal areas, it can be argued that, as a result of this condition, the disruptive impact of such a payment in market terms will be minimal in practice, despite the fact of linkage. After all, the goal is not production but stimulation of grazing services with an eye to preserving biodiversity and maintaining sectors in vulnerable areas.

When differentiating more than one payment region, the obvious choice would be to base this on the differentiated characteristics of the land (for example, whether agriculture is the main function, differences in productive capacity). This study yields few positive arguments for such a second payment region (it would be too far removed from the philosophy behind the First Pillar of the CAP and be difficult and costly in connection with the required registration of land) and it is becoming ever harder to plausibly argue that it is about supporting farming activities. If the key goal is to facilitate grazing services, the animal premium scheme analysed here would work more effectively than a hectare payment not linked to any activity.

A category of land which is difficult to classify is natural grassland. Reasons may be given for treating natural grassland differently from normal agricultural land (natural function, difference in productive capacity, the sometimes explicit compensation for value loss when changing function from agriculture to nature). At the same time, we can state that of all the land types, this category comes closest to agricultural land and is currently used as such in a large number of cases in practice. A similar argument could be used for dykes and verges. Here too, the primary function is not agriculture but water management. However, it is again true that in a number of cases there is a long established usage and, in the case of secondary dykes which lie in the middle of the landscape, the difference with agricultural land and agricultural practice can be minimal in practice.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In oktober 2011 heeft de EU-commissie (EC) wetgevingsvoorstellen voor de inrichting van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) na 2013 gepresenteerd (zie EC, 2011a, b, c, d). Deze voorstellen met betrekking tot de hervorming van het GLB, 'Het GLB naar 2020', impliceren voor Nederland de omslag van een historische bedrijfstoeslag (single farm payment) naar hectaretoeslagen (zie EC, 2011a). Deze aanpassing naar een zogenaamde *flat rate* betekent een aanpassing in de toekenninggrondslag van de toeslagrechten, die in het nieuwe GLB 'betalingsrechten' zullen heten. In dat kader is de vraag actueel welke gronden in aanmerking komen voor de toekenning en verzilvering van dergelijke betalingsrechten. In eerste instantie betreft dat de gronden die de bedrijven nu in gebruik hebben voor hun agrarische activiteiten, ofwel de reguliere landbouwgronden. Deze gronden zijn ook nu al in beeld en daarmee zou eenvoudig verder gewerkt kunnen worden. Echter, er zijn ook een aantal 'grensgevallen' denkbaar van gronden die niet het karakter van reguliere landbouwgrond hebben, maar die wel kunnen worden gebruikt en ook daadwerkelijk al in een bepaalde mate worden gebruikt voor agrarische activiteiten. Deze gronden, die primair een andere functie kennen, zijn niet volledig in beeld of geregistreerd. De vraag rijst in welke mate men deze in de nieuwe situatie wel of niet mee wil laten tellen.

Deze notitie handelt over de problematiek van betalingsrechten voor agrarische activiteiten op niet-reguliere landbouwgronden zoals natuurgebieden, bijvoorbeeld voor schapenhouderij op heidegrond. Bij de start van het nieuwe GLB dient helder te worden welke gebieden/arealen/percelen in aanmerking komen voor de toekenning van betalingsrechten en ook welke waarde per betalingsrecht van toepassing is. De Europese Commissie biedt lidstaten een aantal mogelijkheden voor implementatie van het nieuwe GLB die in dit verband van belang zijn. Zo wordt het aan lidstaten toegestaan om meerdere regio's te onderscheiden, waarbij per regio betalingsrechten kunnen worden gevestigd. Voor hectares die in verschillende regio's liggen mag een verschillende hoogte aan betalingsrecht per hectare gelden.¹ Daarnaast biedt de Europese Commissie in haar voorstellen de optie om gekoppelde betalingen te introduceren. Ook deze optie is in dit verband relevant. Op de niet-reguliere gronden worden met regelmaat schapen en zoogkoeien ingezet voor begrazing. Naast de mogelijkheid om een aparte regio te onderscheiden is het ook mogelijk om een specifieke activiteit (beweiding door schapen) te ondersteunen, bijvoorbeeld via een gekoppelde toeslag voor de schapenhouderij.² In het vervolg worden beide opties nader uitgewerkt.

Welke gronden worden nu uitgesloten voor de vestiging van toeslagrechten?

Een perceel is alleen subsidiabel als het aan de voorwaarden voldoet. Niet subsidiabel zijn bijvoorbeeld bos, gebouwen, paardenbakken, opslagplaatsen, wegen of een perceel dat de aanvrager niet daadwerkelijk in gebruik heeft.

In het kader van deze studie is het goed zich te realiseren dat in de huidige situatie dijken en kwelders niet of ten dele zijn uitgesloten, maar wegbermen en parken, enzovoort, wel. Zie voor details de Regeling GLB-inkomenssteun 2006 en Bijlage 2 van dit rapport.

¹ In feite bestaat er voor de Europese Commissie maar één categorie grond en dat is landbouwgrond die in aanmerking komt voor de vestiging van betalingsrechten. De optie om met regio's te werken en/of bepaalde gronden uit te sluiten geeft lidstaten de mogelijkheid om recht te doen aan de heterogeniteit van grond (bodem- en productie-eigenschappen) en landgebruik (belangrijkste gebruiksfunctie) en daarin alsnog een nadere differentiatie in aan te brengen.

² Er is geen gekoppelde steun mogelijk voor mannelijke schapen. Dat is lastig omdat het onderscheid tussen ooiën en rammen in I&R schaaap niet gemaakt wordt.

Er is urgentie om zaken goed te regelen. Allereerst zullen gronden die subsidiabel gemaakt worden, door Dienst Regelingen (DR) in het Perceelsregister moeten worden opgenomen. Men zou kunnen besluiten om in de nieuwe situatie aanzienlijke arealen met primair een andere functie dan landbouw ('niet-reguliere' of 'natuur-achtige' gronden) subsidiabel te maken. Maar het opnemen van dergelijke gronden in het Perceelsregister van Dienst Regelingen is vaak complex en kostbaar. Dat geldt overigens niet alleen voor DR, maar ook voor de opgave door de agrariërs. Dit raakt de uitvoerbaarheid van de implementatie van beleidsopties onder de nieuwe regeling. In de tweede plaats zullen, wanneer het ministerie van Economische Zaken (Min EZ) 'niets doet', schapen- en zoogkoeienhouders in het eerste jaar van het nieuwe GLB mogelijk/waarschijnlijk rechten op natuurgronden aan gaan vragen. De verwachting is dus dat de oppervlakte landbouwgrond op papier daardoor in Nederland zal toenemen. Een van de effecten daarvan zal 'verdunning' van de waarde van de betalingsrechten zijn, met name van de basisbetalingen. Het budget moet dan immers worden verdeeld over een groter aantal hectares, zodat het bedrag per betalingsrecht lager wordt (er even van uitgaande dat elke landbouwechter in zo'n geval één betalingsrecht krijgt). Dit zou nadelig uitpakken voor agrariërs zonder dergelijke activiteiten. Ook meer principieel gezien lijkt het niet gewenst om betalingen uit de eerste pijler (die wat betreft origine verbonden zijn met de ondersteuning van de inkomens van boeren via ondersteuning van reguliere landbouwactiviteiten) te doen op gronden met een natuur-functie of een primair andere functie dan landbouw. Immers, bij het begrazen van bijvoorbeeld natuurgebieden met schapen staat primair het beheer voorop en niet de reguliere commerciële voedselproductie. In het kader van het GLB-raamwerk zou men ondersteuning van agrarische 'groene diensten' ten behoeve van natuurbeheer veeleer als onderdeel van de 2e pijler zien.

Als het ministerie van EZ de bovengeschetste ontwikkeling wil voorkomen, moeten er een aantal implementatiemaatregelen in het kader van het nieuwe GLB worden genomen. Een extreme optie zou kunnen zijn dat alleen landbouwgronden (dat wil zeggen, die gronden die gebruikt worden voor agrarische activiteiten en waarbij de productie van voedsel, krachtvoer, vezels en/of bio-energie het hoofddoel zijn) betalingsrechten kunnen krijgen. In dat geval zouden de natuurgronden met agrarische activiteiten moeten worden uitgesloten van ondersteuning met toeslagen. Deze optie is eenvoudig uitvoerbaar, maar heeft als consequentie dat zaken worden uitgesloten of bepaalde activiteiten worden benadeeld die men eigenlijk wel waardeert en wenselijk vindt. Men kan daarbij denken aan begrazing met gescheperde schaapskuddes. Ook breder in de samenleving lijkt er draagvlak te bestaan voor het ondersteunen van dergelijke 'landbouw'-activiteiten. Daar komt bij dat er mogelijk een aantal 'grensgeschillen' zal rijzen, bijvoorbeeld omdat soms al jarenlang bestaande praktijken worden teruggedroefd. Een aantal van deze mogelijke geschillen komt in de volgende hoofdstukken aan de orde.

1.2 Probleemstelling

Het ministerie van EZ (ELV en DR) moet zich door de GLB-hervorming en de daarmee gepaard gaande toekenning van betalingsrechten aan gronden, bezinnen op de vraag welke gronden subsidiabel zouden moeten zijn. Niet alleen de vraag welke gronden subsidiabel zijn is van belang, maar ook hoe die subsidiabiliteit kan worden vormgegeven. Is het bijvoorbeeld verstandig om met meerdere regio's te gaan werken? Zo ja, hoe zouden die regio's er dan uit kunnen zien en wat zou de bijbehorende hoogte van de betalingsrechten moeten wezen? En als de overheid door haar keuzes bepaalde gronden om haar moverende redenen uitsluit of welhaast moet uitsluiten (bijvoorbeeld omdat het simpelweg niet haalbaar is om toekenning van betalingsrechten met de normale middelen te realiseren), ontstaan er dan geen knelpunten? Eén zo'n knelpunt zou kunnen zijn dat op dan uitgesloten gronden wel bepaalde agrarische (begrazings)activiteiten plaatsvinden, die men graag ook beleidsmatig zou willen faciliteren, maar die dan buiten de boot vallen wat betreft ondersteuning uit de eerste Pijler. De vraag rijst dan of er andere oplossingen denkbaar zijn om deze knelpunten te verlichten.

In deze studie wordt op de volgende kernvragen ingegaan en worden antwoorden geformuleerd en/of opties in kaart gebracht:

1. **Welke gronden zijn al dan niet subsidiabel te maken? Wat maakt ze onderscheidend? Wat zijn de kenmerken ervan? Om welke arealen gaat het?**
2. Met welke GLB-instrumenten kunnen beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd? Welke instrumenten zijn toepasbaar (regionale differentiatie, flat rate, gekoppelde premies)? Hoe zijn maatregelen te combineren met uitsluitingen van gronden?
3. In hoeverre wordt in de verschillende voorgestelde opties rekening gehouden met voor het beleid belangrijke aspecten, zoals vereiste perceelsregistratie, de mate van 'verdunding' van hectarebetalingen, de uitvoeringslasten voor DR, de administratieve lastendruk voor de agrariërs en ook nog eventuele beleidsmatige overwegingen bij keuzes, zoals de eventuele uitsluiting van actieve agrariërs? Ook andere aspecten, zoals het bieden van steun aan gewenste agrarische activiteiten en de mogelijke consequenties voor het mestbeleid verdienen aandacht. Dit betreft eigenlijk de ex-ante evaluatie, waarbij men het wenselijk vindt ook een vergelijking te maken van instrumentering via de 2e pijler.

1.3 Beleidsvarianten

In een aantal bijeenkomsten van ELV, DR en het LEI in 2013 (13 februari, 25 maart en 17 mei) zijn drie varianten van oplossingen gepresenteerd en bediscussieerd. Het betrof het werken met meerdere regio's, het invoeren van gekoppelde betalingen en de zogenaamde Oostenrijkse variant. De Oostenrijkse variant is in feite ook een regio-optie, maar van een specifiek type.

De drie genoemde varianten vallen binnen het speelveld dat ligt tussen twee 'extreme' opties: het uitsluiten van alle agrarische activiteiten op natuurgonden en die, voor zover van toepassing, uit het Perceelsregister verwijderen óf alle marginale gronden als 'landbouwgrond' betitelen en die dan ook volledig in het Perceelsregister opnemen. In de meeting van 25 maart bleek dat bij nadere analyse het Oostenrijkse model moest afvallen. De criteria die daarop van toepassing zijn, zijn zo stringent gesteld (bijvoorbeeld qua fysieke hoogte en steilte) dat deze optie, als ze er al komt, waarschijnlijk alleen voor Oostenrijk en misschien nog één of enkele lidstaten met overeenkomstige karakteristieken interessant zal zijn; Nederland 'kwalificeert' zich daarvoor, gezien de criteria zoals die nu worden voorgesteld, duidelijk niet. In het vervolg wordt aan deze optie dus geen aandacht besteed.³

Beleidsopties in het nieuwe GLB

Het nieuwe GLB biedt een aantal nieuwe beleidsopties. Naast het werken met regio's met bijbehorende specifieke betalingsrechten is er de optie om via gekoppelde betalingen bepaalde agrarische activiteiten te ondersteunen. Bovendien krijgen lidstaten de mogelijkheid om een deel van hun gelden in de 1e pijler van het GLB door te schuiven naar de 2e pijler en ze daar in te zetten. Met betrekking tot de 2e pijler geldt dat de flexibiliteit en de mogelijkheden voor de ondersteuning van agrarisch natuurbeheer, milieuverbetering en innovatie zijn toegenomen. Wel geldt er nog steeds dat maatregelen uit de 2e pijler in de regel aanzienlijke cofinanciering van de betreffende lidstaat vergen.

Door de stuurgroep, c.q. de opdrachtgever, werd gesteld dat de subsidiabiliteit van gronden als kernvraag centraal zou moeten staan. De invalshoek moet daarbij zijn de ondersteuning van gronden en via welke (GLB) beleidsinstrumenten dit zou kunnen worden gerealiseerd, evenals wat de voor- en nadelen van diverse opties zijn. Bij deze analyse is als invalshoek vooral het type grond van belang en wie er toegang of beschikking over heeft en niet zozeer wie de eigenaar ervan is (welke organisaties).

³ Het lijkt erop dat Oostenrijk zelf uiteindelijk ook geen beroep zal gaan doen op deze mogelijkheid (zie persoonlijke mededeling van Klaus Wagner).

Voor een politiek en administratief haalbare oplossing is gekeken naar twee 'serieuze' varianten:

1. Regionaal systeem

In deze variant worden specifieke gebieden aangewezen waarin (mogelijk) betalingsrechten met een andere waarde dan in 'echte' landbouwgebieden gelden. Deze variant is beschreven in hoofdstuk 3;

2. Gekoppelde dierpremies

In deze variant worden betalingen gekoppeld aan dieren en indirect aan het areaal natuurgrond via een maximering van het (maximaal) aantal dieren waarvoor betaling kan plaatsvinden op basis van een forfait per ha. Deze variant is beschreven in hoofdstuk 4.

Het is van belang zich van meet af aan te realiseren dat het werken met regio's en het werken met gekoppelde betalingen geen alternatieven zijn die elkaar noodzakelijkerwijs uitsluiten, of elkaar kunnen vervangen. Veeleer gaat het om maatregelen die elkaar kunnen aanvullen. In het vervolg zal dan ook aan combinaties van de beide alternatieven aandacht worden besteed. In die combinaties kan het ook zo zijn dat bepaalde typen grond worden uitgesloten van elke vorm van betaling, hetzij rechtstreeks via een (regionale) hectarebetaling, hetzij indirect via dierpremies voor schapen of zoogkoeien die die gronden begrazen. De combinatie van beide opties met uitsluitingsopties wordt daarom ook in de analyse meegenomen.

1.4 Uitgangspunten en aanpak

1.4.1 Tijdpad

Als de directe betalingen behorend bij het nieuwe GLB in 2015 ingaan, moet er herfst 2013 duidelijkheid zijn in de Tweede Kamer.⁴ In juni 2013 is de besluitvorming over het nieuwe GLB onder Iers voorzitterschap tot stand gekomen. In november 2013 zal het dossier 'Landbouw- en natuurgronden' in de Tweede kamer aan de orde komen, gecombineerd met voorstellen voor andere nationale keuzes. Op 11 juli 2013 is als onderdeel van dit proces een stakeholderbijeenkomst gehouden. Het verslag van die bijeenkomst komt in dit rapport aan de orde (zie hoofdstuk 5).

1.4.2 Instrumenten van nieuw GLB-beleid

Welke instrumenten zijn er om het nieuwe GLB vorm te geven? In dit onderzoek ligt de focus op de eerste pijler van het GLB, waaronder de directe betalingen vallen. Dezelfde beleidsdoelstellingen zouden echter ook kunnen worden geadresseerd met de 2e pijler van het GLB (het plattelandsbeleid). Met betrekking tot de eerste pijler van het nieuwe GLB beleid geldt dat:

1. Het nieuwe GLB met betrekking tot de 1e pijlermaatregelen ingaat op 1 januari 2015;
2. Koppeling van ondersteuning van specifieke diersoorten of gewassen in het nieuwe GLB (opnieuw) mogelijk zal zijn;
3. Het mogelijk is regio's aan te wijzen, en daarop gedifferentieerde hectarebetalingen toe te kennen (art. 19);
4. Het mogelijk is bepaalde gronden uit te sluiten als subsidiabel (art. 25 (2));
5. Er in het nieuwe GLB naast een basisbetalingsrecht een vergroeningspremie komt, die verbonden is met specifieke eisen ten aanzien van biodiversiteit en duurzame landbouwpraktijk (het aanhouden van ecologische zones, instandhouding van permanent grasland en vruchtwisselingseisen) wordt voldaan.⁵

⁴ De invoering van de nieuwe directe betalingsregeling is met 1 jaar vertraagd vanwege de uitloop van het hervormingsproces, waardoor zorgvuldige implementatie in 2014 te kort dag werd. De 2e-pijlerregeling (het plattelandsbeleid) gaat overigens naar verwachting al wel in 2014 in. In deze notitie is relatief weinig aandacht aan eventuele (aanvullende) ondersteuning van schapen- en zoogkoeienhouderij op marginale gronden vanuit de 2e pijler besteed. Mocht daar echter voor gekozen worden, dan is het zaak om die optie tijdig mogelijk te maken en administratieve barrières daarvoor te slechten.

⁵ Daarnaast zijn er nog een aantal andere wijzigingen, onder andere met betrekking tot het agrarisch natuurbeheer in de 2e pijler van het GLB. Daarin is een rol weggelegd voor de zogenaamde collectieven (groepen van boeren).

Met betrekking tot de tweede pijler van het GLB (het plattelandsbeleid) geldt dat agrarisch natuurbeheer een andere invulling krijgt. In deze studie ligt het accent op de veranderingen in de eerste pijler van het GLB. In het slot zal wel kort aan de subsidieregeling voor natuurbeheer (SN-regeling) uit de 2e pijler worden gerefereerd (zie hoofdstuk 5).

1.4.3 Aanpak

Aan deze liggen een viertal bijeenkomsten met medewerkers van het Ministerie van Economische Zaken ten grondslag. Het LEI is gevraagd met behulp van die informatie en de expertise in de groep betrokkenen de beleidsvarianten zo helder mogelijk in kaart te brengen. In feite gaat het daarbij om een ex-ante assessment van alle mogelijke opties. De set van mogelijke opties kan evenwel (gemotiveerd) worden ingeperkt, als bij een eerste analyse al blijkt dat bepaalde opties om wat voor reden dan ook niet realistisch zijn (bijvoorbeeld vanwege problemen met de uitvoerbaarheid ervan).

Een aantal beleidsvarianten is ook aan een groep stakeholders voorgelegd op een Voorlichtingsbijeenkomst van EZ op 11 juli 2013. Het verslag daarvan is opgenomen als Bijlage 1 en de uitkomsten (afwegingen rond scenario's) zijn verwerkt in hoofdstuk 5.

Toeslagrechten en evolutie van het GLB

De toeslagrechten zijn in het verleden ingevoerd als compensatie voor de afbouw van de prijssteun, zoals die zich sinds de Mac Sharry-hervorming van 1992 heeft voltrokken. De directe betalingen die toen als nieuwe 1e-pijlermaatregel werden geïntroduceerd, beoogden het inkomensverlies door verlaging van de prijzen voor de agrarisch ondernemers (gedeeltelijk) te compenseren. Om het productie- en handelverstorende karakter van de directe betalingen te minimaliseren zijn deze betalingen in de loop van de tijd steeds meer ontkoppeld van de productie. Daarmee behielden deze betalingen weliswaar hun inkomensondersteunende werking, maar ontstond wel de vraag of deze gelden niet effectiever en meer gericht ingezet konden worden. In het nieuwe GLB wordt voorgesteld de betalingen doelgerichter te maken en te koppelen aan groene en sociale doelstellingen. Waar de oude betalingen een sterk 'lump sum'-karakter hadden, zijn de nieuwe betalingen opgebouwd uit een basispremie (die nog het meest refereert aan de wens tot inkomensondersteuning), de vergroeningspremie (een betaling die gekoppeld is aan de naleving van drie vergroeningseisen), en gerichte en deels optionele betalingen voor specifieke doelgroepen (zoals jonge boeren). Ondanks deze aanpassingen houdt de 1e pijler van het GLB, als vanouds nog steeds een sterke gerichtheid op de ondersteuning van agrariërs in hun kernactiviteit als voedselproducenten.

1.5 Leeswijzer

In deze notitie wordt in het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 2) allereerst ingegaan op de typen grond die kunnen worden onderscheiden en welke karakteristieken ze hebben. Er zijn in eerste instantie vijf typen grond onderscheiden.

In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op het werken met regio's. Op basis van de eerder onderscheiden typen gronden worden diverse regio-varianten geanalyseerd. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de mogelijkheden om via gekoppelde dierpremies gewenste agrarische activiteiten op bepaalde typen gronden te stimuleren.

In hoofdstuk 5 vindt een synthese van de beleidsopties plaats en wordt gekeken naar de voor- en nadelen van combinaties van het werken met regio's, gekoppelde dierpremies en uitsluitingsregels. Deze scenario's hebben ook financiële consequenties. De doorrekening daarvan is weergegeven in hoofdstuk 6. In hoofdstuk 7 besluiten we met enkele constatering en aanbevelingen.

2 Typen grond en hun karakteristieken

2.1 Inleiding

Deze studie heeft 'grondtype' als uitgangspunt. In deze paragraaf is beschreven welke indeling de opdrachtgever heeft gekozen, aan welke gronden met welke arealen en eventueel veebezetting daarbij concreet moet worden gedacht, en welke issues bij die gronden spelen. De arealen en veebezetting zijn onder andere van belang voor de samenstelling van hoofdstuk 6, waarin aan enveloppes (budgetten) per grondtype en hoogtes van betalingsrechten of dierpremies is gerekend.

2.2 Beschrijving typen grond

Gezocht is naar een indeling waarmee onderscheid kan worden gemaakt naar de aard van het grondgebruik, met name of agrarisch gebruik de hoofdfunctie is, een neven- of een ondersteunende functie; met dat laatste wordt bedoeld dat begrazing in dienst van natuurbeheer kan staan, wat essentieel kan zijn voor het voortbestaan van bijvoorbeeld heidevelden. De gekozen indeling is als volgt (zie ook tabel 1 voor nadere karakterisering):

1. Landbouwgrond;
2. Natuurgrasland: natuur bestaande uit extensief grasland, in de regel bij boeren in gebruik (denk aan grote stukken Waterland);
3. Natuur met mogelijk landbouwkundige activiteit: de droge heidevelden en dergelijke die begraasd (kunnen) worden;
4. Overige natuur: natuur zonder enige landbouwactiviteit (althans in principe);
5. Overige gronden: dijken, bermen, stadsparken, vliegveldstrips enzovoort die begraasd (kunnen) worden.

Het is vanuit het (nieuwe) GLB vanzelfsprekend dat aan landbouwgrond betalingsrechten zullen worden toegekend. In principe geldt dat ook voor natuurgrasland (grondtype 2) tenzij de overheid deze graslanden zou willen uitsluiten. Een argument om dergelijke gronden uit te sluiten is dat de hoofdfunctie van natuurgrasland geen landbouw maar natuur is. Sleutelactiviteiten in het graslandgebruik zijn begrazing en/of voederwinning. Begrazing is kenmerkend voor het gebruik maar niet altijd noodzakelijk, ook niet bij de meer natuur-achtige gronden. Weliswaar is er bij (natuur)grasland meestal sprake van duidelijke agrarische activiteit (beweiding en eventueel maaien), maar het onderscheid met grondtype 3 is qua beeldvorming niet altijd even duidelijk. Natuurgebieden kunnen dikwijls begraasd worden, maar in veel gevallen kan het beheer van de vegetatie ook plaatsvinden door maaien. Het belang van begrazing is dan voor het hoofddoel, 'natuur', niet altijd duidelijk. Veel natuurgebied wordt helemaal niet of slechts incidenteel en zeer extensief voor begrazing benut (grondtype 4). Het ligt vanuit die optiek bij voorbaat voor de hand dit type geheel buiten ondersteuning uit Pijler 1 te houden.

Overigens onderscheiden zowel natuurgraslanden als natuur met mogelijke landbouwkundige activiteit zich van landbouwgrond doordat hun hoofdfunctie 'natuur' en niet landbouw is, zelfs niet als het hoofdbeheertype⁶ 'landbouwkundig gebruik' is. Dat betekent ondanks dat het onderscheid tussen natuurgraslanden en regulier grasland soms optisch moeilijk te maken is er wel een duidelijk functievoerskil is.

⁶ Een term uit de wereld van natuurbeheer (zie onder andere Schipper en Siebel, 2009).

Onder type 5 vallen gronden die niet onder landbouwgrond gerekend kunnen worden en ook niet onder natuur. Voor deze gronden ligt het voor de hand om geen ondersteuning uit Pijler 1 noch natuursubsidies uit bijvoorbeeld Pijler 2 in te zetten voor begrazing, omdat de betreffende gronden noch een landbouwkundige noch een natuurdoel dienen. Begrazing is in dit geval een alternatieve vorm van beheer in vergelijking met maaien. Ten opzichte van grondtype 3 is het verschil dat het hoofddoel niet natuurbeheer is, maar infrastructuur (bermen, vliegveldstrips en dijken) of recreatief gebruik (stadsparken), waarbij overigens natuur wel een nevenfunctie kan zijn. Voor de begrazing ontvangt de veehouder een al dan niet marktconforme vergoeding, zodat je van 'dienstverlening' zou kunnen spreken, een activiteit buiten het GLB.

Binnen grondtype 5 vormen de dijken overigens wel een aparte categorie. In waterrijke gebieden met veel dijken en in kustgebieden met zomer- en winterdijken en kwelders komen (met name) schapenbedrijven voor die hun bedrijf (of de schapentak ervan) grotendeels of volledig gebaseerd hebben op de beschikbaarheid van dijklichamen voor begrazing door schapen. In zekere zin gaat het hier om landbouwgronden met aanzienlijke helling en zowel een groot maatschappelijk (waterstaatkundig en landschappelijk) als een economisch (inkomen) belang. Bovendien betaalt de schapenhouder voor de dijkbegrazing pacht, zodat hij niet puur 'dienstverlener' is zoals bij de 'loonbegrazing' van bermen, vliegveldstrips en stadsparken. Te overwegen is dus om (een deel van de) dijken onder de categorie 'reguliere landbouwgronden'⁷ te brengen of dijkbegrazers een dierpremie toe te kennen of ondersteuning te geven vanuit een andere regeling, Pijler 2 of anderszins.

⁷ Zowel zee- als overige typen dijk worden momenteel door agrariërs in de Gecombineerde Opgave voor een deel als 'landbouwgrond' opgegeven.

Tabel 1

Karakterisering van de onderscheiden typen landbouwgrond ^{*)}

Aspect	Type grond	Natuurgrasland	Natuur met mogelijk landbouwkundige activiteit	Overige natuur	Overige gronden
Algemene omschrijving	Betreft bouwland, (blijvend en tijdelijk) grasland en grond gebruikt voor blijvende teelten; de hoofdfunctie is 'landbouw'.	Betreft blijvend grasland met als hoofdfunctie 'natuur'; in de regel bij boeren in gebruik; wordt altijd extensief en onder beperkende voorwaarden gebruikt	Het gaat om een verbijzondering van de categorie 'natuur', waarbij landbouwkundige activiteit (vaak extensieve begrazing) een bijdrage levert aan de realisatie van de beoogde natuurdoelen; bestaat hoofdzakelijk uit droge heide.	Dit zijn gronden met hoofdfunctie 'natuur'. Hieronder vallen vennen, hoogveen-terreinen, zandverstuivingen, duinterreinen, kwelders, schorren, slik-, riet- en ruiglanden, griend en laagveenmoeras.	Geen landbouwgrond en geen natuur.
Registratie en specificatie	grond is opgenomen in Perceelsregister en kan worden gebruikt voor het laten uitbetalen van de betalingsrechten	Grond is op dit moment voor deel opgenomen in perceelsregister; voor uitbetaling van de betalingsrechten voor deze percelen moet aan begrazingsvoorwaarden worden voldaan.	Grond is slechts zeer beperkt tot niet opgenomen in het Perceelsregister; voor uitbetaling van de betalingsrechten voor deze percelen moet aan begrazingsvoorwaarden worden voldaan.	Overige natuurterreinen zijn geen landbouwgrond en niet te gebruiken voor het laten uitbetalen van de toeslagrechten (zie voor details de beleidsregels)	Betreft wegbermen, parken, dijken, vliegvelden, enzovoort (zie voor details de beleidsregels)
Afbakening/ Gewascode ^{***)}	Grasland: 265, 266, 3720; overige landbouwgrond	3718	3719	3722	n.v.t.
Indicatie met betrekking tot maximale begrazingsintensiteit (GVE/ha)	Geen wettelijk maximum	Meestal kleiner dan 1.5 gve/ha. Vaak ook restricties gedurende het groeiseizoen op het inscharen van vee (vgl. uitgestelde maaidatum). ****)	In het algemeen vaak kleiner dan 1.4 gve/ha, maar kan afwijken voor specifieke situaties; minimum 0.15 gve/ha ****)		
Globale arealen (ha) ^{**))}	1,78 miljoen ha, waarvan circa 850.000 ha grasland	84.000 ha	48.000 ha	45.000 ha	42.000 ha

* In de tabel wordt een aantal keer verwezen naar de nu geldende beleidsregels. Deze zijn te vinden in de Regeling GLB-inkomenssteun 2006 (zie voor nadere details ook Bijlage 2).

** De arealen zijn schattingen die voor deel ontleend zijn aan materiaal van Meijer (2012b), en afkomstig van persoonlijke communicaties van medewerkers van DR. De gegevens van DR zijn gebaseerd zijn op de Gecombineerde Data Inwinning (GDI) opgave 2013 op basis van gewascodes. Nadere uitwerking is gegeven in paragraaf 2.3, in het bijzonder in tabel 3.

*** De focus ligt in dit onderzoek op begrazing en daarom wordt grasland apart onderscheiden. Met 'overige landbouwgrond' wordt hier alle andere landbouwgrond bedoeld, zoals akkerbouwgrond en grond voor volleggronds- en permanente teelten. Deze categorie betreft alle gewascodes behalve 1936, 863, 864 (bos), 2027, 2026 (SBL bos), 294 (boomkwekerijgewassen, potplanten, enzovoort), 2620 t/m 2627 en 2629 t/m 2635 (landschapselementen) en is exclusief de overige in deze tabel al apart onderscheiden categorieën (265, 266, 3720, 3718, 3719 en 3722).

**** Er is voor natuur met landbouwkundig gebruik en overige natuur sprake van een minimumeis met betrekking tot begrazing. Areaal komt alleen voor uitbetaling van toeslagrechten in aanmerking voor zover hieraan is voldaan. In overleg met de eigenaar/terreinbeherende instantie zullen vaak ook afspraken worden gemaakt over de begrazingsintensiteit en de aard van de begrazing (bijvoorbeeld extensieve beweiding door Heckrunderen of drukbegrazing door schapen). Zie voor een meer generieke bespreking van maximale begrazingsnormen en de hier genoemde grondtypen ook de bespreking in hoofdstuk 6.

2.3 Oppervlaktes

De vaststelling van de oppervlaktes van de verschillende typen gronden is geen triviale exercitie. Er zijn twee invalshoeken gekozen en met elkaar gecombineerd om tot een robuuste schatting te komen:

- De eerste invalshoek is te bezien wat er aan de verschillende typen gronden in de zogenaamde AAN-laag kaart van DR zit en in de door de boer gebruikte gewascodes bij de Gecombineerde Data Inwinning (GDI) opgave 2013. Voor de indeling van grond in een bepaalde categorie is gebruik gemaakt van de gewascodes zoals die in tabel 1 zijn aangegeven.
- De tweede invalshoek is uit te gaan van de IMNAB-kaart, een kaart die de verschillende natuurdoeltypen⁸ onderscheidt:
 - Per natuurdoeltype is het oppervlak vastgesteld en is nagegaan of en in welke mate elk type potentieel voor begrazing (landbouwkundig gebruik) in aanmerking komt;
 - Met behulp van expertinformatie (DR) zijn de natuurdoeltypegronden geherclassificeerd in een van de vijf typen die in dit onderzoek worden onderscheiden;
 - Met behulp van expertinformatie (DR) is vastgesteld wat de maximale begrazingsintensiteit (gve/ha) is voor verschillende grondtypen met als hoofdfunctie natuur.

De AAN-kaart weerspiegelt wat door de boeren wordt opgegeven (via de gewascodes). Het voordeel ervan is dat het een directe relatie heeft met de betalingsrechten (BTR). Het nadeel ervan is dat er 'onzuiverheden' kunnen zitten in hoe zaken worden opgegeven. Een agrariër kan bijvoorbeeld een zomerdijk opgeven als grasland, terwijl het volgens de hier voorgestelde typologie juist zou zijn om dit 'overige grond' te noemen. Bij een indeling op regio of met geselecteerde gebieden waarop via begrazingovereenkomsten dierpremies zouden kunnen worden geclaimd, biedt de IMNAB-kaart een meer objectief aanknopingspunt. Bij de manier waarop natuurgebieden en gronden daarin getypeerd zijn, is geen sprake van 'fouten' als gevolg van de soms enigszins subjectieve en arbitraire opgave door agrariërs, maar gaat het om met behulp van deskundigen objectief vastgestelde indeling van gronden in natuurtypen. Daarmee biedt de laatste kaart in feite meer houvast om deze te gebruiken voor toekomstige regio-indelingen dan de AAN-kaart.

Deze beide invalshoeken (AAN en IMNAB) zijn met elkaar gecombineerd, waarbij er ter vermindering van dubbelstellingen is gecorrigeerd voor eventuele overlap tussen beide kaartlagen. Er is gebruik gemaakt van de meest recente data en informatie (2012 en 2013).

In de schattingen moet rekening worden gehouden met een aantal onzekerheden. Als er uiteindelijk gekozen wordt om een bepaald scenario of beleid te implementeren vraagt dit definitieve keuzes met betrekking tot de uitvoering. Echter, in bijna alle gevallen gaat het daarbij om marginale aanpassingen, die het grote beeld niet verstoren en ook een verwaarloosbare invloed hebben op de financiële berekeningen die in hoofdstuk 6 zijn gemaakt.⁹ Daarbij is de categorie 'overige gronden' een uitzondering. In deze categorie komen ook de dijken voor. Deze dijken worden vaak begraasd en in de AAN-kaart van DR komen ze dikwijls voor onder landbouwgrond.¹⁰ Bij nauwkeuriger inspectie blijkt dat er eigenlijk twee typen dijken zijn:

1. Dijken die ontegenzeggelijk als hoofdfunctie waterkering hebben. Deze dijken worden in een aantal gevallen weliswaar begraasd, maar het beheer (in de zin van zeggenschap) ervan ligt bij Rijkswaterstaat en nooit bij de agrariërs;

⁸ Natuurdoeltypen vormen een onderdeel van de Index Natuur en Landschap bij het Subsidiestelsel Natuur- en landschapsbeheer (Schipper en Siebel, 2009). Zie voor nadere informatie over deze natuurdoeltypen en de IMNAB-kaarten Bijlage 3.

⁹ Een voorbeeld van een marginale onzekerheid is dat er in de IMNAB-kaart nog circa 1.170 ha voorkomt die nog niet kon worden ingedeeld omdat deze grond zich in een overgangssituatie door een functiewijziging bevindt.

¹⁰ Dijken worden in AAN niet apart geassocieerd en zijn daardoor niet direct uit het bestand te filteren. Daarnaast bevatten de AAN-percelen op dijken ook vaak de aangrenzende grasland-percelen. Een gedetailleerd bestand van dijken is alleen als lijnenbestand (Het zogenaamde Dijkeringenbestand afkomstig van Rijkswaterstaat) beschikbaar. Dit bestand bevat alleen de primaire waterkeringen in Nederland.

-
2. Lagere dijken, vaak in het cultuurlandschap gelegen (inclusief zomerdijken), die vaak volledig zijn geïntegreerd in het agrarisch gebruik van de omliggende percelen.

Een tussencategorie zijn de dijken langs minder belangrijke rivieren en kanalen. Ze hebben wel een functie als primaire waterkering maar kennen ook vaak al een langjarig agrarisch gebruik.

Gegeven deze overwegingen is de keuze gemaakt om de categorie dijken die Rijkswaterstaat benoemt als primaire waterkeringen (zeedijken, overige dijken) in de categorie 'overige grond' op te nemen en de andere typen dijken mee te nemen in de categorie landbouwgrond. Om de oppervlakte van deze dijken te schatten is de volgende werkwijze gevolgd (Voor meer informatie over de uitgevoerde berekening zie Bijlage 4).

Voor de berekening van de oppervlakte van dijken is uitgegaan van de categorie dijken die Rijkswaterstaat benoemt als primaire waterkeringen (zeedijken, overige dijken) in het Dijkkringenbestand. Deze oppervlakte is in de categorie 'overige grond' opgenomen. De andere typen dijken (niet primaire waterkeringen) zijn meegenomen in de categorie landbouwgrond. Voor de berekening is gewerkt met een selectiebuffer van 30 meter voor zeedijken en een selectiebuffer van 10 meter voor de overige primaire waterkeringen (rivier, meer, overige). Aangezien dijken onderdeel kunnen uitmaken van grotere percelen landbouwgrond zijn de geselecteerde AAN-percelen hiervoor gecorrigeerd.

Er blijken 1.258 AAN-percelen te zijn die geheel/gedeeltelijk op een zeedijk liggen, met als totaal oppervlak 2.377 ha. Verder zijn er 4.305 AAN-percelen die geheel/gedeeltelijk op overige primaire dijken liggen, met als totaal oppervlak 5.776 ha. Het totale areaal AAN-percelen op zeedijken en overige primaire dijken bedraagt dus 8.153 ha.

De categorie overige gronden bevat nog meer componenten die lastig precies te schatten zijn. Naast de hiervoor al genoemde ruim 8 duizend hectare aan dijken met een primaire waterkeringsfunctie, betreft het ook wegbermen, parken, vliegvelden, enzovoort. Onder de huidige beleidsregels (zie Bijlage 2) worden deze uitgesloten als landbouwgrond en daarmee ook van de ontvangst van een potentiële hectaretoeslag. Ook in het nieuwe GLB wordt dit type gronden vaak uitgesloten. Maar dit sluit niet uit om daar waar deze gronden voor begrazing worden aangewend (een deel) van deze gronden in aanmerking te laten komen als 'basis' (via onderliggende begrazingsovereenkomsten, zie hoofdstuk 4) voor gekoppelde dierpremies.

In tabel 2 wordt een schatting gegeven van het areaal overige grond. Naast de al eerder genoemde primaire waterkeringen omvat deze categorie bermen, plantsoenen, recreatieterreinen, sportterreinen, enzovoort.

Daarnaast is er nog de categorie 'kwelders'. In de huidige AAN zijn kwelders opgenomen. Deze zijn niet apart geclassificeerd, waardoor hiervan geen oppervlaktes bepaald kunnen worden. In de GDI worden deze kwelders vaak opgegeven als grasland of natuurlijk grasland. Delen worden ook niet opgegeven. In de natuurgebiedsplannen van de provincies zijn kwelders en schorren als aparte klasse (N09) opgenomen. DR heeft deze kwelders ingedeeld in de klasse: natuur met landbouwkundige activiteiten. In de opdeling van AAN in IMNAB-categorieën zijn de kwelders in AAN dus ook in deze categorie opgenomen (samen met Heide N07.01 en Vogelgraslanden N13).

Het totale oppervlak 'overige gronden' geschikt voor begrazing komt volgens deze schatting op circa 60 duizend hectare uit. Een meer conservatieve schatting wordt verkregen op basis van wat er nu in de AAN- en IMNAB-kaarten als 'overige grond' kan worden geclassificeerd. In de AAN-laag zit nu 7.800 ha die als overige grond kan worden aangemerkt. Volgens de IMNAB-kaart komt daar nog 9.234 ha bij. Als voor wat betreft de 'overige gronden' alleen het begraasbare areaal bermen daarbij opgeteld wordt, komt het totaal op 42.470 ha.¹¹ Het is niet helder welk deel hiervan precies als dijken moet worden aangemerkt, omdat een deel wordt opgegeven als landbouwgrond.

¹¹ Vliegvelden zijn hier uitgesloten. Dat is in lijn met de uitsluiting van Schiphol als zijnde een niet-actieve agrariër en daarom niet in aanmerking komend voor het ontvangen van hectarebetalingen. Ook parken en plantsoenen zijn uitgesloten vanwege hun primair recreatieve functie.

Tabel 2

Schatting van de oppervlakte overige gronden

Type ' overige' grond	Oppervlakte (ha) Totaal	geschikt voor beweiding (*)
Bermen	60.000	20.000
Dijken	8.154	8.154
Vliegvelden	2.400	2.400
Parken en plantsoenen	28.000	28.000
Sportterrein	34.100	-
Overige recreatieterreinen	35.500	-
Totaal	168.154	58.554

^{*)} Van sportterreinen en overige recreatieterreinen is aangenomen dat ze met het oog op hun functie niet gebruikt worden voor beweiding.

Bron: Eigen bewerking LEI, mede gebaseerd op berekeningen van Martijn Bartolomeus, DR en De folder 'Groen langs wegen' ¹²⁾. Behalve voor de arealen bermten en dijken zijn de berekeningen gebaseerd op gegevens over 2008.

Tabel 3 geeft de schatting weer van het totale oppervlak van de hier onderscheiden vijf typen grond, rekening houdend met de hierboven weergegeven benaderingswijze, inclusief de schatting van het oppervlak overige gronden. De meest linkse kolom geeft de schatting van het totale oppervlak zoals deze gebaseerd is op de AAN-laag en de opgegeven gewascodes. De tweede kolom geeft de extra oppervlakten die daar nog bij komen op basis van de analyse met behulp van de IMNAB (natuurdoeltypen)kaart (gecorrigeerd voor overlap) ¹³. Gebleken is dat van alle natuurdoeltypen alleen de vogelgraslanden niet behoeven te worden uitgesloten voor begrazing. ¹⁴ Voor een uitvoeriger overzicht van de natuurdoeltypen en de karakterisering daarvan in de hier onderscheiden vijf grondtypen zie Bijlage 3. ¹⁵

Tabel 3

Geschatte oppervlakte van de vijf grondtypen voor zover begraasbaar

Grondtype	Arealen (ha) in AAN; via gewascode	In AAN; via IMNAB	Buiten AAN; via IMNAB	Totaal (IMNAB binnen + IMNAB buiten AAN)	Areaal (% van totaal)
Landbouwgrond	1.769.222	1.755.753	25.436	1.781.189	87,5
Natuurgrasland	53.924	74.595	9.139	83.734	4,2
Natuur met landbouwkundige activiteiten	12.674	31.722	16.537	48.259	2,4
Overige natuur	14.747	23.263	21.916	45.179	2,2
Overige gronden		7.800	9.234 + 25.436*	42.470	2,1
Niet opgegeven/overig gewas (Gewascode) of Niet ingedeeld (IMNAB)	158.572	34.660	1.173	35.833	1,8
Totaal	1.927.794	1.927.794	108.870	2.036.664	

Bron: LEI, samengesteld met behulp van DR.

* Deze oppervlakte is samengesteld uit: 1) Overige gronden uit een Alterrabestand ingedeeld in IMNAB-categorieën (9.234 ha); 2) De oppervlakte wordt aangevuld met de oppervlakten uit het Alterrabestand die niet zijn ingedeeld in de IMNAB-categorieën (50.872 ha). Hiervan wordt aangenomen dat 50% daadwerkelijk landbouwpercelen (25.436 ha) zijn. De andere 50% wordt aangenomen bermten, parken en andere gronden voor begrazing te zijn. Deze oppervlakten (25.436 ha) vallen onder de categorie Overige gronden.

¹²⁾ De folder 'Groen langs wegen' uit 2006 vermeldt een areaal van 60.000 ha bermten in Nederland. Na raadpleging van DR is de schatting gemaakt dat eenderde deel hiervan ook daadwerkelijk begraasbaar is; de rest valt af in verband met verkeersveiligheid. Dat deel wordt gemaaid, al dan niet voor voederwinning. Deze schatting is niet gebaseerd op data en dus onzeker. Zie: www.rijkswaterstaat.nl/images/Folder%20Groen%20langs%20wegen_tcm174-187831.pdf

¹³⁾ Eerder is door Meijer (2012a) deze oppervlakte in kaart gebracht en geschat op circa 113 duizend hectare. Inmiddels is daarvan al ruim 4.978 ha al in AAN gebracht (zie ook Bijlage 3).

¹⁴⁾ Deze keus is gebaseerd op de beschrijving in de Index Natuur en Landschap en de berekening van de normkosten (vergoedingsgrondslag). Het betreft de klasse N13, met als subklassen N13.01 'Vochtig weidevogel- grasland' en N13.02 'Wintergastenweide'. Het totale oppervlak hiervan is 21.744 ha.

¹⁵⁾ Bijlage 3 laat de indeling in de hier onderscheiden vijf grondtypen zien. Merk op dat van het totale areaal aan diverse natuurtypen (1.322.164 ha) slechts een beperkt aandeel (nog geen 2%) wordt meegenomen. De gebieden die niet worden meegenomen, zijn overigens ook nu vaak al uitgesloten van betalingen.

Registratie

Een belangrijk aspect van de beleidsopties die in de volgende hoofdstukken de revue zullen passeren, is de mate waarin gronden al in het Perceelsregister zitten of er alsnog in moeten worden opgenomen. De reguliere landbouwgrond (intensief gebruik) is al in het Perceelsregister opgenomen. Dit ligt anders bij natuurgrasland. Volgens de Brusselse terminologie is hier sprake van permanent grasland en dus normale landbouwgrond. In de Nederlandse classificatie gaat het hier om in hoofdfunctie verschillende gronden (namelijk of de hoofdfunctie landbouw dan wel natuur is).¹⁶ Het is moeilijk om exact in te schatten hoeveel hectares niet-geregistreerde natuurgrasland er nog zijn. Op basis van tabel 3 is onze schatting dat het om circa 9.000 ha gaat (zie kolom 'buiten AAN, via IMNAB' en rij 'Natuurgrasland').¹⁷ Voor wat betreft het natuurlijk grasland (extensief gebruik) geldt dus dat op dit moment naar schatting bijna 72% van het totale areaal is geregistreerd (namelijk 53.924 ha/74.595 ha). Bij de andere grondtypen is registratie in het perceelregister veel beperkter. Een factor van belang is of het voor sommige beleidsopties ook mogelijk is om met een 'lichtere registratie' te volstaan. Dat laatste zal afhangen van het beleidsregime dat van toepassing is. De operatie om gronden in het Perceelsregister op te nemen (een Brusselse vereiste voor de toekenning van hectarebetalingen) is kostbaar en kan in de miljoenen euro's gaan lopen (zie ook hoofdstuk 6 voor een indicatieve schatting van deze kosten).

Merk nog op dat er in tabel 1 geen onderscheid is gemaakt naar wie de eigenaar van de grond is. Het maakt voor het analyseren van de beleidsopties zoals dat in het vervolg plaatsvindt niet uit wie de eigenaar of relatie is. Beslissend is of een door de relatie gebruikt perceel of grondtype subsidiabel is in het kader van het GLB (bijvoorbeeld de basispremie, of agro-milieubetalingen). Is daarvan sprake of wordt besloten dat daar in het toekomstige beleid zoals dat in Nederland wordt geïmplementeerd, sprake van zal zijn, dan zal DR deze gronden in het Perceelsregister moeten registreren.

¹⁶ Volgens Meijer (2012a) is 15.459 ha bij DR is beeld als natuurlijk grasland met als hoofdfunctie 'landbouw' (code 2301). Het areaal met als hoofdfunctie 'natuur' bedraagt 30.866 ha (code 2302). Deze arealen berusten op wat agrariërs hebben opgegeven en niet op een onderliggend hard fysiek criterium. Voor een deel van de gronden met als hoofdfunctie natuur zal overigens gelden dat er in het verleden een betaling heeft plaatsgevonden als compensatie voor de waardedaling van die grond door 'omzetting' van de grond van landbouw in natuur.

¹⁷ Volgens de analyse van Meijer (2012a) ligt dit areaal in de orde van grootte van ca 27.000 ha, maar sindsdien is er weer het nodige gewijzigd en een deel inmiddels alsnog geregistreerd. Meijer (2012a) geeft overigens een wat lagere schatting van het totale areaal natuurgrasland in Nederland dan in deze studie (zie tabel 3). Hij concludeert dat er in totaal 73.643 ha natuurlijk grasland is. Daarvan is volgens hem in 2012 46.325 ha door agrariërs bij DR opgegeven, waarvan 39.647 ha voor BTR.

3 Werken met regio's

3.1 Beschrijving

De hervorming van het GLB bevat de mogelijkheid om de toedeling en uitbetaling van betalingsrechten te koppelen aan regio's. De verordening geeft aan dat wanneer een lidstaat voor een dergelijk regionaal model kiest, ze dan allereerst deze regio's moet definiëren of vaststellen. Daarbij dienen objectieve criteria te worden gebruikt.

De essentie van de regionale variant is dat er twee of meer regio's worden onderscheiden. Per regio kan een (betalings)enveloppe worden vastgesteld. Voor de regio's bestaat er dus de mogelijkheid tot gedifferentieerde hectarebetalingen.

In het vorige hoofdstuk zijn vijf typen gronden onderscheiden, te weten: 1) landbouwgrond, 2) natuurgrasland, 3) natuur met mogelijk landbouwkundige activiteit, 4) overige natuur, en 5) overige gronden. Van 5) de overige gronden werd al eerder geconstateerd dat dit type afvalt voor ondersteuning vanuit de 1e Pijler en dus ook niet in aanmerking komt om een aparte regio te vormen. Ook van 4) Overige natuur kan worden gezegd dat het niet voor de hand ligt om dit type als een aparte regio te onderscheiden. Zoals de aanduiding van deze categorie al aangeeft gaat het hier om 'echte' natuur, waarbij landbouwkundig gebruik zelfs niet in beeld is of slechts zeer extensief. Het lijkt dan ook lastig zo niet onmogelijk te worden om met behulp van objectieve criteria van dit grondtype een aparte regio te maken. In het vervolg zal daarom optie R-IV als een louter theoretische maar beleidsmatig verder niet interessante mogelijkheid worden beschouwd (tabel 2).

Tabel 4

Opties voor regiokeuze in relatie tot grondtype

Optie	Omschrijving	Ondersteuning van grondtype				
		Landbouwgrond	Natuurgrasland	Natuur met mogelijk landbouwkundige activiteit	Overige natuur	Overige gronden
R_I	Alleen landbouwgrond	X				
R_II	Landbouwgrond en natuurgrasland	X	X			
R_III	Landbouwgrond, natuurgrasland en natuur met mogelijke landbouwkundige activiteit	X	X	X		
R-IV	Als R_III maar inclusief overige natuur	X	X	X	X	

*) Het aantal en de combinatie van regio's kunnen binnen deze opties nog variëren, zie tabel 5.

Wat betreft het werken met regio's kan verder worden gezegd dat 1) landbouwgrond altijd één van de te onderscheiden regio's zal zijn. Het aantal regio's dat kan worden onderscheiden wordt weergegeven in de onderstaande tabel.

Met de in de tabel 4 weergegeven mogelijkheden zijn de opties niet uitgeput. Zo is denkbaar dat bij R_II met 2 regio's wordt gewerkt, namelijk de regio Landbouwgrond en de regio Natuurgrasland, maar het is ook mogelijk om beide typen grond in één regio te trekken en dus op dezelfde wijze te behandelen. Je zou dit ook een bijzondere variant van het tweeregionmodel kunnen noemen maar dan één waarin beide regio's 'toevallig' gelijk worden behandeld. Dat zou op een ander tijdstip anders ingevuld kunnen worden. Ook bij wat in tabel 4 als R_III is aangegeven zijn, op eenzelfde wijze redenerend, een paar varianten mogelijk. In R_III worden drie typen gronden subsidiabel gemaakt, maar dat kan natuurlijk ook met minder dan drie regio's.

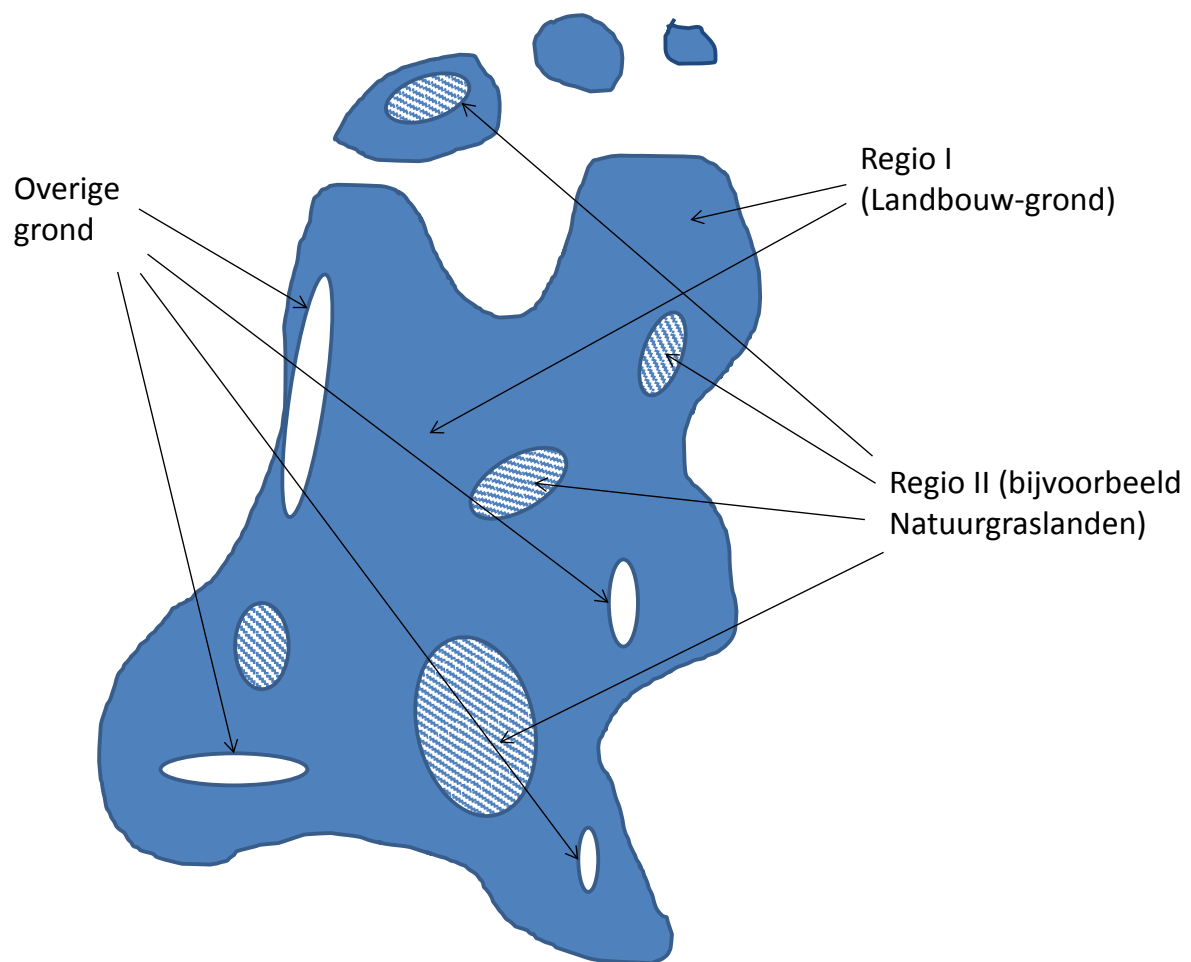
Tabel 5

Mogelijke beleidsvarianten met betrekking tot regiokeuze en grondtype

Optie aantal regio's	Omschrijving Regio	Subsidiering van grondtype		Natuur met mogelijk landbouw- kundige activiteit	Overige natuur	Overige gronden
		Landbouw- grond	Natuur- grasland			
R_I	Alleen landbouwgrond	X				
R_Ia	Landbouwgrond en natuurgrasland	X	X			
R_Ib	Landbouwgrond, natuurgrasland en natuur met mogelijk landbouwkundige activiteit	X	X	X		
R_II	Landbouwgrond en natuurgrasland	X	X			
R_IIa	Landbouwgrond, natuurgrasland en natuur met mogelijke landbouwkundige activiteit	X	X	X		
R_IIb	Landbouwgrond, natuurgrasland en natuur met mogelijke landbouwkundige activiteit	X	X	X		
R_III	Landbouwgrond, natuurgrasland en natuur met mogelijke landbouwkundige activiteit	X	X	X		

De balkjes in tabel 5 geven de grondtypen weer die in één regio worden meegenomen. Zoals tabel 5 laat zien resulteren er nu zeven varianten. Er zijn drie opties waarin er sprake is van één regio, die varieert wat betreft grootte (zie opties R_I, R_Ia en R_Ib). Er zijn drie opties waarbij er sprake is van twee regio's (zie opties R_II, R_IIa en R_IIb) en er is één optie met drie regio's.

Merk op dat de onderscheiden regio's geen aaneengesloten gebieden behoeven te zijn en ook vaak niet zullen zijn. Figuur 1 geeft een grafische weergave van de regionaliseringsoptie zoals hier bedoeld. Merk op dat regio II zoals deze weergegeven is in de figuur een administratief karakter heeft en niet één aaneengesloten stuk grond betreft, maar eerder een lappendeken van gebiedjes door Nederland heen is. Regio II zou bijvoorbeeld kunnen bestaan uit (onderdelen van) verschillende natuurgraslandgebieden.



Figuur 1 Schematische weergave van de geografische ligging van regio's in de regionaliseringsoptie

In tabel 6 worden de diverse regiovarianten gescoord op zeven criteria, variërend van de consequenties voor het Perceelsregister tot en met eventuele beleidsmatige overwegingen en uitsluiting van actieve agrariërs. Deze criteria worden hieronder nog nader worden toegelicht. Van links naar rechts in de tabel neemt het aantal regio's dat wordt onderscheiden, toe. Er wordt ook rekening mee gehouden dat niet alleen het aantal regio's, maar ook de regio-grootte kan variëren. Zo worden er drie opties onderscheiden waarin sprake is van één regio, maar waar bij deze in omvang van links naar rechts toeneemt (zie R_I, R_Ia, R_Ib).

Tabel 6

Score van regio-opties op criteria

Aspect	Criterium	Beleidsopties: Werken met regio's a)						
		R_I	R_Ia	R_Ib	R_II	R_IIa	R_IIb	R_III
	Omschrijving	Grasland	Grasland + natuur-grasland	Grasland+ natuurgras-land +natuur met mogelijk landbouwkundige activiteit	Grasland, Natuur-grasland	(Grasland + natuur-grasland) + natuur met mogelijk landbouw-kundige activiteit	Grasland+ (natuur-grasland+ natuur met mogelijk landbouw-kundige activiteit)	Grasland + natuur-grasland + natuur met mogelijk landbouw-kundige activiteit
a)	Perceelsregister	Zit al in register; wel actie nodig in verband met uitsluiten van natuur-grasland uit bestaande register	Zit voor aanzienlijk deel al in register; extra inspanning nodig	Natuur met landbouwkundige activiteit moet in Perceelsregister worden gebracht; begrenzing vaak lastig; vergt grote inspanning	Zit voor aanzienlijk deel al in register; extra inspanning nodig	Natuur met landbouw-kundige activiteit Perceelsregister moet in Perceelsregister worden gebracht; begrenzing vaak lastig; vergt grote inspanning	Natuur met landbouwkundige activiteit moet in Perceelsregister worden gebracht; begrenzing vaak lastig; vergt grote inspanning	Natuur met landbouw-kundige activiteit moet in Perceelsregister worden gebracht; begrenzing vaak lastig; vergt grote inspanning
b)	Verdunning ^{b)}	Geen verdunning; kan in theorie zelfs tot 'verdikking' leiden	Enige verdunning	Sterke verdunning	Beperkte verdunning	Behoorlijke verdunning, waarbij de mate sterk afhangt van de omvang van de enveloppe voor regio II	Behoorlijke verdunning, waarbij de mate sterk afhangt van de omvang van de enveloppe voor regio II	Behoorlijke verdunning, waarbij de mate sterk afhangt van de omvang van de enveloppes voor regio II en voor regio III
c)	Steun (gewenste) agrarische activiteiten	Optie impliceert uitsluiting natuurgras-land en benadeelt daarmee potentieel huidig agrarisch gebruik	Optie leidt mogelijk tot uitbreiding van agrarisch gebruik van natuur-graslanden, maar sluit overige gronden uit.	Optie faciliteert agrarisch gebruik van daarvoor geschikte natuurgronden	Optie leidt mogelijk tot uitbreiding van agrarisch gebruik van natuur-graslanden	Optie leidt mogelijk tot uitbreiding van agrarisch gebruik van natuurgras-landen en optie faciliteert daarvoor geschikte natuurgronden	Optie leidt mogelijk tot uitbreiding van agrarisch gebruik van natuurgras-landen en optie faciliteert daarvoor geschikte natuurgronden	Optie leidt mogelijk tot uitbreiding van agrarisch gebruik van natuurgras-landen en optie faciliteert daarvoor geschikte natuurgronden
d)	Uitvoerings-lasten DR	Nemen enigszins toe. Initieel een toename, later afname	Nemen significant toe. Betreft niet de meest lastige percelen. Is nog geen natuur	Sterke toename	Nemen significant toe. Betreft niet de meest lastige percelen. Is nog geen natuur	Sterke toename	Sterke toename	Sterke toename
e)	Administratieve lasten agrariërs	Normaal	Nemen toe	Nemen sterk toe	Nemen toe	Nemen sterk toe	Nemen sterk toe	Nemen sterk toe
f)	Beleidsmatige overwegingen	Wordt als te krampachtig gezien; uitsluiten van natuurgras-land heeft voor deel agrariërs negatieve consequenties	Maatschappelijk draagvlak lijkt vrij groot voor premies op natuurgras-land	Gaat ver m.b.t. natuur en heeft negatieve consequenties voor de boeren	Draagvlak vrij groot voor premies op natuurgras-land	Gaat ver m.b.t. natuur: voor regio 2 is de betaling, in vergelijking met het alternatief van een gekoppelde dierpremie, weinig doelgericht	Gaat ver m.b.t. natuur: voor regio 2 is de betaling, in vergelijking met het alternatief van een gekoppelde dierpremie, weinig doelgericht	Gaat ver m.b.t. natuur: voor regio 2 is de betaling, in vergelijking met het alternatief van een gekoppelde dierpremie, weinig doelgericht; derde regio geeft extra complexiteit

Aspect	Criterium Omschrijving	Beleidsopties: Werken met regio's ^{a)}						
		R_I	R_Ia	R_Ib	R_II	R_I Ia	R_I Ib	R_III
g)	uitsluiten actieve agrariërs	Ja, bij gebruik natuurgras-landen + natuur met landbouwkundige activiteit + overige natuur/gronden	Ja, bij gebruik met landbouwkundige activiteit + natuur/gronden	Ja, bij gebruik overige natuur / overige gronden	Ja, bij gebruik natuur met landbouwkundige activiteit + overige natuur/gronden	Ja, bij gebruik overige natuur / overige gronden	Ja, bij gebruik overige natuur / overige gronden	Ja, bij gebruik overige natuur / overige gronden en creëert weinig meerwaarde voor begrazing

^{a)} Zie ook tabel 5 voor een nadere omschrijving van de regio-indeling behorend bij de R-codes.

^{b)} Verdunning wordt hier gemeten ten opzichte van een situatie met alleen *flat rate* op alle landbouwgrond.

a) Impact op perceelsregister

Voor wat betreft de gevolgen van de diverse opties voor het perceelsregister speelt vooral de vraag of het nodig zal zijn nieuwe percelen in het register op te nemen en die percelen na initiële opname in het perceelsregister te beheren (actualisatie). Bij optie R1 vormt de kaart in zekere zin de grens en is afbakening relatief gemakkelijk. Bij de opties waarin hectarebetalingen voor natuurgrasland van toepassing zijn, speelt dit issue echter wel, omdat op dit moment natuurgrasland slechts gedeeltelijk in het perceelsregister zit. Naarmate meer natuur-achtige gronden in een regio (en dus in het perceelsregister moeten) worden opgenomen neemt de inspanning die nodig is om een en ander goed in het perceelsregister op te nemen, sterk toe. Dit geldt niet alleen voor natuurgrasland maar nog sterker voor de categorie Natuur met mogelijk landbouwkundige activiteit. Niet alleen is deze categorie nu grotendeels in principe nog niet in het perceelsregister opgenomen, maar ook de begrenzing en vaststelling van de subsidiabele oppervlakte ervan is lastig. De problematiek van de 'vage grenzen' is niet alleen een probleem voor de Dienst Regelingen, maar ook voor de agrariërs bij de (intekening bij de) opgave. Naast goede registratie en opgave zullen ook *on the spot checks* nodig zijn, met daaraan gekoppeld eventuele correcties.

b) Hoe zit het met verdunning?

'Verdunning' treedt op naarmate er op een groter gebied betalingsrechten kunnen worden aangevraagd. Wanneer de hoeveelheid landbouwgrond wordt uitgebreid ten opzichte van de huidige situatie (zie bijvoorbeeld R_1a en R_1b) dan is er sprake van relatief sterke verdunning; immers het gebied waarop betalingsrechten kunnen worden aangevraagd neemt toe en op de 'extra grond' wordt bovendien hetzelfde (hoge) bedrag betaald als op de reguliere landbouwgrond. Zouden natuurgraslanden in de toekomst worden uitgesloten (zie optie R1), waarvan geldt dat ze op dit moment gedeeltelijk voor toeslagrechten in aanmerking komen, dan is een zekere verdikking niet denkbeeldig.

Ook wanneer meerdere regio's worden onderscheiden, neemt de verdunning toe. De mate van verdunning is dan echter van twee factoren afhankelijk: namelijk van de grootte van de regio's waarvoor betalingsrechten kunnen worden aangevraagd en van de hoogte van de betalingsrechten (die weer afhangt van de enveloppe voor de betreffende regio). Een kenmerk van het regionale model is juist dat in de verschillende regio's met verschillende hoogten van betalingsrechten kan worden gewerkt. Wordt de hoogte van de betalingsrechten op niet-reguliere landbouwgronden lager dan op de landbouwgronden, dan treedt er weliswaar verdunning op, maar zal deze minder zijn dan wanneer alles over één kam wordt geschoren en overal dezelfde (hoge) hectarebetaling (*flat rate*) wordt betaald.

c) Steun aan gewenste activiteiten?

In eerste instantie zou men in deze rij van tabel 6 mogelijk de indicatie 'niet van toepassing' verwachten. Immers, de directe betalingen zijn per definitie en ook de facto ontkoppeld van (specifieke) agrarische activiteiten. In meer algemene zin kan echter wel worden gesteld dat hectarebetalingen agrarisch gebruik stimuleren en ook via de cross compliance-condities enige bewerking (zoals maaien of begrazen) afdwingen. Er kan eigenlijk alleen sprake zijn van ondersteuning van gewenste activiteiten wanneer deze ook gericht worden gestimuleerd, bijvoorbeeld door aan dergelijke activiteiten gekoppelde steun in te voeren (zie daarover meer in een volgend hoofdstuk).

Omdat er toch een verband kan worden gelegd tussen agrarische activiteit in het algemeen en de toekenning van toeslagrechten of betalingsrechten is dit in tabel 6 nader aangegeven. Omdat nauwelijks vol te houden is dat hier sprake is van bevordering van 'gerichte activiteiten' (maar eerder van de garantie van enkele minimale vormen van bewerking van het land) is in de aspect-aanduiding het woord 'wenselijk' tussen haakjes gezet. Gezien het algemene karakter van de vorm van inkomensondersteuning kan over de mate van wenselijkheid geen uitspraak worden gedaan.

Met betrekking tot optie R_1 vindt deels het omgekeerde plaats. Ten opzichte van de bestaande situatie impliceert optie R_1 immers dat het deel van de natuurgraslanden dat nu, onder het huidige GLB, gewoon in het perceelsregister is opgenomen en ook voor toeslagrechten in aanmerking komt, in de toekomst geen betalingsrecht meer zal krijgen. Dat leidt dan meer algemeen tot 'ontmoediging' van agrarische activiteit op natuurgrasland en zou ongewenste effecten voor het beheer kunnen

hebben. Een extra complicatie met betrekking tot natuurgrasland is mogelijk dat dit niet alleen wordt gebruikt voor begrazing door zoogkoeien of schapen, maar dat er ook melkvee wordt gehouden.¹⁸

d) Uitvoeringslasten Dienst Regelingen

De uitvoeringslasten voor DR lopen eigenlijk parallel met wat eerder werd opgemerkt met betrekking tot de noodzaak bepaalde gronden op te nemen in het Perceelsregister. Daar kan veel extra werk in zitten als het gaat om 'nieuwe' gronden die alsnog geregistreerd moeten worden. De opties hebben echter ook een doorwerking in de jaarlijkse opgave en de administratieve en fysieke controles.

Daarnaast zal een meer complexe regio-indeling waarin met meerdere toeslagregisters moet worden gewerkt, waarschijnlijk ook in de uitvoering en controle extra lasten met zich meebrengen ten opzichte van een sterk bij de bestaande situatie aansluitende regio-indeling (zeg R_1), waarbij niet-reguliere landbouwgrond zo veel mogelijk wordt uitgesloten. Ook in dat laatste geval is echter een actie nodig (er moet dan minimaal een kenmerk worden gegeven aan de al geregistreerde natuurgraslanden dat ze niet voor betalingsrechten in aanmerking komen).

Het werken met meer dan één regio verhoogt niet alleen de uitvoeringslasten voor het eerste jaar waarin de toekenningen plaatsvinden. Ook voor latere jaren, waarin er wijzigingen plaatsvinden (overdracht van eigendom van land met/zonder rechten), zijn er extra uitvoeringslasten verbonden aan het regiomodel.

e) Administratieve lasten agrariërs

De administratieve lasten voor agrariërs zullen voor een deel parallel lopen met die van DR. Als er nieuwe percelen dienen te worden geregistreerd dan vraagt dat ook van hen een aantal administratieve handelingen. Het hebben van een of meerdere regio's lijkt echter, wanneer de gecombineerde aanvraag daar goed op wordt aangepast, geen onoverkomelijke problemen op te zullen leveren. De administratieve lasten lijken dan, op de 'opstartkosten' na, naar onze inschatting wel mee te zullen vallen. Die opstartkosten kunnen echter wel aanzienlijk zijn. Daarbij wordt dan in het bijzonder gedacht aan de 'kosten' die gemoeid zijn met een goede en eenduidige registratie van natuurgrasland en andere natuur-achtige percelen (voor zover relevant). Hiervoor kan waarschijnlijk slechts beperkt worden teruggevallen op bestaande kadastrale grenzen en dat maakt opgave en registratie ervan complex en lastig.

d) Welke beleidsmatige overwegingen zijn te maken?

Bij het politieke aspect spelen verschillende overwegingen. Het subsidiabel maken van gronden die geen reguliere landbouwgronden zijn, heeft vanuit het agrarisch electoraat gezien als nadeel dat landbouwgeld voor niet-landbouwdoelen wordt aangewend. In de bredere politieke verhoudingen en in een klimaat waarin vooral de vergroening van het GLB wordt benadrukt zo belangrijk te zijn, zal het toekennen van steun voor aangepaste landbouw in natuurgebieden waarschijnlijk juist als positief worden gezien, en daarmee mogelijk juist een stuk draagvlak geven, ook voor de ondersteuning van de landbouw in het algemeen. De vraag is echter wel of het werken met meerdere regio's hierop wel het beste antwoord geeft. Het is niet denkbeeldig dat een vorm van gekoppelde steun aan begrazingsactiviteiten in dit opzicht veel beter scoort dan een regio-indeling waarin bepaalde natuurgebieden worden meegenomen (zie voor meer hierover het volgende hoofdstuk).

Een heikel issue is hoe om te gaan met natuurgraslanden. De hoofdfunctie van deze gronden (die in principe onder de normale definitie van landbouwgrond vallen) is niet landbouw maar natuur. In een aantal gevallen is in het verleden de functiewijziging van landbouwgrond naar natuurgrond 'afgekocht' via een eenmalige vergoeding per hectare die de waardedaling zou moeten afdekken. Vanuit die optiek bezien ligt het voor de hand dit grondtype anders te behandelen dan de reguliere landbouw-

¹⁸ Zie hoofdstuk 4 voor een verdere bespreking. Daar wordt uitgelegd dat uitsluiting van hectarebetalingen kan worden gecompenseerd door gekoppelde steunverlening aan specifieke agrarische activiteiten. Daarin wordt ook aangegeven dat binnen de mogelijkheden die het nieuwe GLB biedt dit gemakkelijker te verdedigen is voor schapen een zoogkoeien dan voor melkkoeien.

grond (met als hoofddoel landbouwactiviteit). Tegelijkertijd is bij een deel van de natuurgraslanden in de praktijk het landbouwgebruik belangrijk, ook voor de inkomensvorming van de betrokken agrariërs.

g) Uitsluiting van actieve agrariërs

De term 'actieve agrariërs' is in het nieuwe GLB van belang, omdat het een van de voorwaarden aangeeft waaronder betalingsrechten aangevraagd kunnen worden. Door deze extra voorwaarde wil men het oneigenlijk gebruik van directe betalingen verkleinen. Op alle vijf grondtypen zijn actieve agrariërs werkzaam met schapen- en/of zoogkoeienhouderij. Hoe kleiner het aantal grondtypen dat meegenomen wordt in het regionale systeem, hoe groter het aantal actieve agrariërs dat (meestal voor een deel) de directe, regionale betalingen misloopt. Van links naar rechts in de tabel neemt het aantal betrokken actieve agrariërs overigens wel sterk af.

Naast de zeven criteria in tabel 6 is nog aandacht nodig voor twee aanvullende thema's.

Hoogte betalingsrechten en omvang enveloppe

Per regio moet een bedrag (enveloppe) worden vastgesteld en daarmee ook de hoogte van de betalingsrechten worden bepaald. De kracht van het regionale model is juist dat dit het mogelijk maakt om verschillende gronden ook op een verschillende manier te behandelen. De landbouwkundige waarde en de begrazingsnormen van de niet-reguliere landbouwgronden zullen lager zijn dan die van de normale landbouwgronden. Hierin kunnen dan ook de 'objectieve criteria' worden gevonden om de hoogte van de toeslagen op dergelijke gronden op een ander niveau vast te stellen. Zie voor een verdere bespreking hiervan hoofdstuk 6.

Relatie met mest?

Beperkingen bij het gebruik van gronden hebben niet alleen betrekking op de (maximale) beweidingsintensiteit maar vaak evenzeer op de mate van bemesting. Hoewel daar in dit kader verder niet op wordt ingegaan, zou een en ander wel consequenties moeten hebben of en zo ja in welke mate dergelijke gronden van betekenis zijn en of ze kunnen worden meegenomen in het bepalen van de plaatsingsruimte voor mest.

3.2 Discussie

Het voordeel van een regionaal model is dat het ruimte biedt om met gedifferentieerde betalingsrechten te werken en daarmee recht te doen aan de verschillen in landbouwkundige waarde van de verschillende grondtypen. Bovendien biedt het steeds de mogelijkheid om reguliere landbouwgrond als een specifieke regio te blijven onderscheiden waarnaast andere opties i.c. regio's mogelijk zijn.

Praktisch gezien lijkt het niet nodig om met meer dan drie regio's te gaan werken, hoewel het in theorie mogelijk is om voor elk te onderscheiden grondtype een eigen subsidieregeling op te tuigen.

Als men wil differentiëren tussen reguliere landbouwgrond (grasland) en andere gronden dan zijn tenminste twee regio's nodig. Een argument voor het werken met meer dan één regio is het verschil in landbouwkundige waarde en gebruiksfunctie (landbouw of natuur). Maar naarmate de hectarebetaling meer het karakter krijgt van een 'vergroenings'-betaling en niet meer uitsluitend wordt verbonden met inkomenssteun aan agrariërs, kan ook worden beargumenteerd dat bijvoorbeeld voor natuurgrasland eenzelfde premie kan worden betaald als op regulier grasland. Het mag dan waar zijn dat de landbouwkundige waarde van deze grond relatief laag is, maar dit wordt meer dan gecompenseerd door de relatief hoge natuurwaarde ervan.

Een tegenargument tegen 'gelijke behandeling' van natuurgrasland en reguliere landbouwgrond is dat in een aantal gevallen er in eerdere instantie een compensatie is betaald voor de functiewijziging (naar natuur) en de daarmee gepaard gaande waardedaling van de grond. In die zin zijn de twee typen gronden verschillend, ook al zijn de uiterlijke verschillen in aanzicht en gebruik (bijvoorbeeld begrazing door melkkoeien) soms klein. 'Gelijke behandeling' van gronden die vanuit deze optiek bezien in de kern niet gelijk zijn kan zelfs tot problemen leiden. Gelijke behandeling zou in dit geval in strijd kunnen zijn met de zogenaamde staatssteuntoets, die oneerlijke 'bevoordeling' van specifieke

economische activiteiten (productie, inzet van productiefactoren) beoogt te voorkomen. Dit betreft echter wel een beperkt areaal (volgens een ruwe schatting circa 10.000 hectare).

Gronden die niet in een regio worden ingedeeld, worden uitgesloten en zijn dan ook niet subsidiabel. Gronden uitsluiten kan spanning geven, met name daar waar men vindt dat op landbouwkundig gezien 'marginale' gronden toch gewenste vormen van agrarische activiteit plaatsvinden, zoals bijvoorbeeld de begrazing van heide, wegbermen en parken door gescheperde schaapskudden. Zij zouden dan ook buiten de boot vallen. Het lijkt niet eenvoudig om die consequentie via een regiovariant op te lossen. Gebruik maken van een gekoppelde betaling om dergelijke begrazings-activiteiten te ondersteunen biedt in dat geval meer soelaas. De regionaliseringsopties zouden daarom uiteindelijk ook in samenhang met koppelingsopties moeten worden gezien.

Het ligt voor de hand om bij vormgeving van de regio-opties gebruik te maken van bestaande begrenzings. Voor wat betreft de hier onderscheiden regio's geldt dat dergelijke begrenzings nog zullen worden moeten gemaakt en tot grotere kosten leiden naarmate meer van de bestaande situatie wordt afgeweken. Dit is niet van toepassing indien bijvoorbeeld gebruik wordt gemaakt van de door de provincies bepaalde begrenzings voor natuurbeheer. Deze zijn in een IMNAB kaart beschikbaar. Wel kunnen er afwijkingen zijn met bestaande AAN-grenzen die opgelost moeten worden.

Consequentie van het regionaal model is dat de inzet van de landbouw in het kader van vergroening meer ambitieus wordt ingevuld. De betalingsrechten worden met de nieuwe hervorming van het GLB doelgerichter gemaakt, doordat naast inkomensondersteuning (de basispremie) de vergroening een accent krijgt. Die benadering lijkt meer ruimte te geven om wat betreft het subsidiabel maken van gronden verder te kijken dan gronden die goed scoren met betrekking tot landbouwkundig gebruik. Er kan worden geargumenteed dat gronden die landbouwkundig minder goed scoren maar er wat betreft natuur veel beter van af komen, volgens de beleidsmakers ook ondersteuning verdienen, namelijk om daarmee bij te dragen aan het beheer en behoud ervan in de bestaande situatie. Ook de groeiende kritiek op de beperkte effectiviteit van het agrarisch natuurbeheer op bestaande landbouwgronden, zou als argument kunnen worden genoemd om 'vergroening' ook buiten de reguliere landbouw-gronden te stimuleren met de verwachting dat deze daar waarschijnlijk wel of meer effectief zal zijn.

Het vergroten van het subsidiabele areaal, hetzij door een grote regio, of door meerdere regio's werkt een bepaalde mate van verdunning in de hand. Tegelijkertijd biedt het werken met meerdere regio's de mogelijkheid om de hoogte van de betalingsrechten te differentiëren en daarmee de verdunning in relatieve zin toch ook weer tegen te gaan.

Of met twee of met drie regio's moet worden gewerkt hangt sterk af van de wens die men als beleidsmaker heeft om natuurgrasland en natuur met mogelijkheid van landbouwkundig gebruik verschillend te behandelen.

Het regionale model leent zich bij nadere beschouwing niet goed om natuur en overige gronden subsidiabel te maken. Daaraan kleven een groot aantal haken en ogen, hetzij op het punt van de registratie en de handhaving van het juiste gebruik, alsook van het in het Perceelsregister opnemen van overige ronden zoals dijken, bermen, parken, enzovoort. Bovendien zijn de onder overige gronden vallende terreinen in de huidige beleidsregels voor landbouwgrond nadrukkelijk uitgesloten voor subsidiabele landbouwgrond.

3.3 Highlights

Een regionaal systeem heeft als voordeel dat hectarebetalingen kunnen worden gedifferentieerd en er onderscheid kan worden gemaakt tussen grond die als hoofdfunctie landbouw of natuur heeft. Alle grond die subsidiabel is in het kader van het GLB en dus in een regio zit, moet opgenomen zijn in het Perceelsregister en aan strenge EU-controle-eisen voldoen. Het nadeel van 'ruime' definiëring van de regio's is daarom dat het altijd zal betekenen dat er veel hectares die nu nog niet in het Perceelsregister zitten, er alsnog in zullen moeten worden opgenomen. Dit is in het algemeen een kostbare exercitie die in de miljoenen euro's kan lopen en ook risico's inhoudt, zeker daar waar men tegen vage

grenzen zal aanlopen en eenduidige afbakening lastig zal zijn. Dit geldt niet alleen voor de initiële registratie, maar ook voor het onderhoud. De regio-optie zou goed in combinatie kunnen worden gezien met opties van gekoppelde betalingen (zie volgende hoofdstuk).

4 Werken met gekoppelde dierpremie

4.1 Beschrijving

In het nieuwe GLB kunnen aan specifieke gronden betalingsrechten toegekend worden. In het vorige hoofdstuk is beschreven op welke gronden (landbouwgronden en andere) en onder welke voorwaarden dit van toepassing kan zijn. Daarnaast zijn politieke keuzes (in Brussel en Den Haag) te verwachten aan welke gronden en onder welke voorwaarden die rechten daadwerkelijk zullen worden toegekend. De consequentie van de Europese richtlijnen en de politieke keuzes die daarin gemaakt worden, kan zijn dat een deel van de schapen en/of zoogkoeien¹⁹ niet of niet langer steun ontvangen via reguliere betalingsrechten (eventueel met een regionale component of middels een flat rate), namelijk voor dieren die grazen op uitgesloten gronden.²⁰ Ook als de gemaakte keuzes voor een bepaalde systematiek van toekenning breed gedragen wordt, kunnen de consequenties daarvan aanleiding geven tot aanvullend ondersteuningsbeleid. Dat kan door gekoppelde dierpremies te introduceren.

De kern van het nieuwe GLB is de ondersteuning van (landbouw)gronden en niet (of slechts bij uitzondering) van (agrarische) activiteiten. Het Nederlandse kabinet is er ook geen voorstander van een dergelijke koppeling van steun en activiteiten opnieuw mogelijk te maken. In het nieuwe GLB blijft het echter mogelijk om de toedeling en uitbetaling van steun te koppelen aan specifieke agrarische activiteiten, bijvoorbeeld aan aantallen dieren van een specifieke soort. Deze optie is echter alleen haalbaar als twee kernvragen vanuit de regelgeving rond het GLB met 'nee' beantwoord zouden worden: a) Is voor gekoppelde betaling (dierpremie) grond nodig? b) Moet die grond in het perceelsregister zitten? Bij twee keer 'ja' zou deze optie met (te) hoge uitvoeringskosten gepaard gaan. De verordening (of de communicatie hierover) geeft aan dat het antwoord op deze vragen echter twee keer 'nee' is. Daardoor is de gekoppelde dierpremie een reële mogelijkheid om het generieke beleid voor in- en uitsluiting van verschillende typen grond te nuanceren of te compenseren.

Het Europese akkoord van juni 2013 biedt de mogelijkheid voor gekoppelde dierpremies in daarvoor aangewezen gebieden, met als doel de sector in die gebieden vitaal te houden. Voor Nederland zou het dan gaan om ondersteuning van met name schapen en zoogkoeien op bijvoorbeeld natuurgraslanden of natuurgebieden met agrarische activiteit zoals heidegronden.²¹ Bij de toekenning van die premies kan enige ruis ontstaan, omdat een deel van de schapen en zoogkoeien in Nederland op reguliere landbouwgrond lopen en dus al via hectarebetalingen ondersteund worden. Mogelijk maakt dit het systeem ook wat meer fraudegevoelig al mag worden verwacht dat eventuele 'fouten' relatief klein zullen zijn omdat via de (lage) forfaitaire normen en de vereiste aanwezigheid van een begrazingsovereenkomst de dieren aantallen effectief beperkt lijken te worden.

De essentie van de gekoppelde variant is dat de steun van met name de schapen- en zoogkoeien-sectoren op uitgesloten gronden²² berekend wordt per dier en losgekoppeld wordt van de vraag op

¹⁹ Op dit moment betreft dit eigenlijk uitsluitend schapen en zoogkoeien. Het is in theorie denkbaar de gekoppelde dierpremie in de toekomst eventueel ook voor andere diersoorten te laten gelden.

²⁰ Het akkoord van juni 2013 vermeldt dat lidstaten de mogelijkheid hebben om gronden van betalingsrechten uit te sluiten op basis van hun hoofdfunctie.

²¹ Zoals hierboven al opgemerkt is dit in theorie uit te breiden naar andere diersoorten (melkkoeien, paarden). Echter als, zoals het geval is bij melkkoeien, het grootste deel van die populatie buiten de vanuit landbouwkundig oogpunt gezien 'marginale gronden' wordt gehouden is het lastig het belang van melkveehouderij in dergelijke gebieden als argument te gebruiken ter legitimatie van een gekoppelde dierpremie voor melkkoeien. Voor paarden, waarvan veruit het dominante deel hobbymatig wordt gehouden, geldt om dezelfde redenen dat de onderbouwde argumentatie richting Brussel waarschijnlijk lastig zal zijn.

²² Dat wil zeggen: uitgesloten van betalingsrechten op grond, toegekend en uitbetaald per ha. Zie ook de eerdere discussie over dijken in hoofdstuk 2.

welke grond die schapen precies lopen. Een deel van de Nederlandse schapen graast namelijk in marginale en natuurgebieden en die begrazing is (met name in natuurgebieden) niet altijd ongewenst, of integendeel juist gewenst of soms zelfs noodzakelijk om specifieke ecosystemen in stand te houden (zie hoofdstuk 1).

Aansluitend bij de besproken regionaliseringsopties voor toekenning van betalingsrechten zijn diverse opties van dierpremie mogelijk, die in het navolgende worden aangeduid met 'koppelingsopties K_I, K_II, K_III, K_IV'. Deze opties hangen samen met de al benoemde typen landbouw- en niet-landbouwgronden. Bij de bespreking van de regionale opties ligt de nadruk op de vormgeving en omvang van de regio's; in de koppelingsopties gaat het vooral over de vraag welke consequenties de gekoppelde dierpremies in de van hectarebetalingen uitgesloten gebieden zullen hebben.

Mogelijk is hierbij specifieke aandacht nodig voor dijken, die tot dusverre gewoon subsidiabel zijn²³. In de huidige beleidsregels voor landbouwgrond zijn ze niet uitgesloten. De overige onderdelen in de groep 'overige gronden' (bermen, stadsparken, vliegveldstrips) zijn op dit moment wel uitgesloten.

In tabel 7 zijn de koppelingsopties K_I, K_II, K_III en K_IV kwalitatief uitgewerkt. Van links naar rechts neemt het aantal typen grond met regionale betalingsrechten of flat rate toe. Omgekeerd neemt van rechts naar links het aantal typen waarop via begrazingsovereenkomsten gekoppelde dierpremies kunnen worden betaald, toe. In dezelfde richting neemt dus ook het 'aandeel van het Pijler 1-budget' voor 'gekoppelde enveloppes' toe. De vaststelling van het aantal dieren op de van hectarebetalingen uitgesloten gronden voor de koppeling van dieren en premies wordt van rechts naar links lastiger; er moet naar meer gebruikersovereenkomsten en bijbehorende GVE-normen per ha²⁴ worden gekeken. Dit betekent een toename van de uitvoerings- en administratieve lasten bij respectievelijk DR, de inspectiediensten (Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NVWA), teledetectiebedrijf) en betrokken boeren. Aan de andere kant mag ook in diezelfde richting, dus met meer uitgesloten gronden en meer gekoppelde dierpremies verwacht worden dat de politieke haalbaarheid toeneemt. Er wordt een gewenste activiteit gestimuleerd en er treedt namelijk minder verdunning op en het areaal te begrazen gronden met een alternatieve betalingsmogelijkheid, bijvoorbeeld marktconforme vergoeding of SNL niet-agrarisch, neemt ook af.

Zolang de veehouder voor elk dier van een bepaalde soort (met name zoogkoeien, schapen) op uitgesloten gronden een even groot steunbedrag ontvangt, is het voor de overheid in wezen niet interessant waar de dieren exact lopen. Uiteraard moet wel aan de regelgeving op het gebied van bijvoorbeeld mest- en I&R-wetgeving wordt voldaan en dit biedt bepaalde extra controle mogelijkheden. Voor de mestwetgeving is van belang in hoeverre de mest van ieder bedrijf afgezet kan worden op grond met voldoende plaatsingsruimte. Daaraan kan in principe voldaan worden door de mestproductie van de veestapel per bedrijf te vergelijken met de plaatsingsruimte en na te gaan of een eventueel overschot afgevoerd is. Bij het bepalen van de plaatsingsruimte telt alle agrarische grond mee.

²³ In de huidige beleidsregels voor landbouwgrond zijn dijken niet opgenomen in de lijst met gronden die worden uitgesloten. Hun functie als waterkering sluit dus niet uit dat dijken door agrariërs in aantal gevallen als grond met een agrarische activiteit wordt opgegeven (dit kan afhankelijk van het type dijk en de ligging in het landschap (perceelgrootte) zelfs reguliere landbouwgrond zijn).

²⁴ Die GVE-normen bepalen het maximaal aantal dieren dat voor de gekoppelde dierpremie in aanmerking komt. Dat betekent ook dat bij een vaste premie per dier (eventueel gedifferentieerd naar diersoort) de premie per ha kan variëren tussen gebieden naar gelang van de maximale veebezetting in die gebieden.

Tabel 7

Beleidsvarianten gekoppelde dierpremies

Aspect	Criterium Omschrijving	Beleidsopties: Gekoppelde dierpremie			
		K_I	K_II	K_III	K_IV
a	Afbakening areaal	Gekoppelde premies op Natuurgrasland, Natuur met mogelijk landbouwkundige activiteit, Overige natuur en Overige gronden	Gekoppelde premies op Natuur met mogelijk landbouwkundige activiteit, Overige natuur en Overige gronden	Alleen gekoppelde premies op Overige natuur en Overige gronden	Alleen gekoppelde premies op Overige gronden
b	Aandeel enveloppes in P1-budget ^{a)}	Redelijk groot	Redelijk beperkt	Beperkt	Zeer beperkt
c	Steun gewenste agrarische activiteiten	Goed mogelijk maar op overige natuur ook te regelen via SNL	Goed mogelijk maar op overige natuur ook te regelen via SNL	Goed mogelijk maar op overige natuur ook te regelen via SNL	Goed mogelijk maar op overige gronden ook te regelen via marktconforme beloning
d	Uitvoeringslasten DR voor dierpremies ^{b)}	Nemen relatief sterk toe door uitvoering dierpremieregeling en grote omvang van areaal	Nemen toe door uitvoering dierpremieregeling en grote omvang van areaal	Nemen toe door uitvoering dierpremieregeling maar omvang van relevante areaal is relatief beperkt	Nemen toe door uitvoering dierpremie-regeling maar omvang van relevante areaal is relatief beperkt
e	Administratieve lasten agrariërs voor dierpremies	Idem	Idem	Idem	Idem
f	Beleidsmatige overwegingen	Draagvlak vrij groot voor premies op natuurgrasland; Optie impliceert relatieve benadeling van melkveehouderij die nu melkkoeien op deze gronden laat grazen	Draagvlak vrij groot voor premies op natuurgrasland; Optie impliceert relatieve benadeling van melkveehouderij die nu melkkoeien op deze gronden laat grazen	Draagvlak vrij klein voor premies op overige natuur	Draagvlak vrij klein voor premies op overige gebieden
g	Uitsluiting actieve agrariërs	Geen als dierpremies mogen gelden op alle gronden buiten het regionale systeem	Geen als dierpremies mogen gelden op alle gronden buiten het regionale systeem	Geen als dierpremies mogen gelden op alle gronden buiten het regionale systeem	Geen als dierpremies mogen gelden op alle gronden buiten het regionale systeem

a) Zie toelichting in de hoofdtekst. Naarmate meer gebieden worden aangewezen waarop schapen en zoogkoeien grazen met gekoppelde premie, des te groter wordt het aandeel van het budget in de eerste Pijler dat naar de bijbehorende enveloppe(s) zal gaan en des te lager het budget voor de betalingsrechten. De cumulatieve mate van verdunning van betalingsrechten hangt uiteindelijk af van de beleidsmix die wordt gekozen met betrekking tot het areaal waarover hectarebetalingen worden gedaan en het areaal c.q. de aantallen dieren waarvoor de gekoppelde dierpremie (in combinatie met de hoogte van dergelijke premie(s)) gaat gelden.

b) De omvang van de uitvoeringslasten zal naar verwachting vooral afhangen van het al dan niet uitvoeren van een gekoppelde dierpremieregeling en pas in tweede instantie van het aantal dieren en het daar via begrazingsovereenkomsten mee geassocieerde areaal.

Aantrekkelijke optie?

Op het eerste gezicht vormt de gekoppelde variant vanuit betalingsoogpunt een eenvoudig te realiseren optie voor van hectarebetalingen uitgesloten gronden: Kijk hoeveel schapen en zoogkoeien er op die gronden maximaal mogen grazen en vermenigvuldig dat aantal met een (nader te bepalen) vast bedrag per schaaap en per zoogkoe. Eventueel kan per diersoort nog een plafond ingesteld worden voor het totaalbudget (envelop) voor gekoppelde dierpremies, op de uitgesloten gronden, zodat er geen ongebreidelde uitbreiding van het aantal schapen en zoogkoeienplaats gaat vinden. Ieder jaar wordt dan het 'schapenbudget' en 'zoogkoeienbudget' verdeeld over het totaal aantal schapen en zoogkoeien op de uitgesloten gronden. Een keer in de twee jaar kan dit bedrag desgewenst bijgesteld worden.

Hieronder volgen nog enkele toelichtende opmerkingen bij onderdelen van tabel 7:

a) Afbakening areaal

Anders dan bij de hectarebetalingen het geval was is bij de gekoppelde dierpremie registratie van gronden in het Perceelsregister niet nodig. Wel is er een lichtere vorm van registratie nodig waarmee gebieden waarop de gekoppelde dierpremie van toepassing is, worden afgebakend. De dierpremie zal alleen worden betaald voor dieren waarvan middels een begrazingsovereenkomst blijkt dat ze in de afgebakende gebieden lopen. De huidige geregistreerde AAN-percelen die binnen deze gebieden vallen, moeten wel uit het perceelsregister verwijderd worden.

b) Aandeel in enveloppes en 'verdunning' van hectarebetalingen?

Naarmate er meer gronden uitgesloten worden van hectarebetalingen treedt minder verdunning van hectarebetalingen op. Datzelfde geldt als op een beperkter gebied dierpremie-claims worden toegestaan, want dan kan de reservering voor enveloppes dierpremie kleiner blijven. Om verdunning van betalingsrechten tegen te gaan is het dus aantrekkelijk om zo veel mogelijk gronden uit te sluiten van zowel hectarebetalingen als gekoppelde dierpremies. Uiteindelijk zal een keuze gemaakt dienen te worden, waarbij naast 'verdunning' ook andere factoren meewegen. Gekoppelde dierpremies hebben als voordeel dat ze zorgen voor GLB-steun voor de gewenste agrarische activiteiten, soms aangeduid als de 'knuffelsectoren' (schapen en zoogkoeien) van het brede publiek.²⁵ De mate van verdunning hangt uiteindelijk ook af van de betaling of wel de hoogte van de dierpremie en het aantal dieren dat daarvoor in aanmerking komt. Dieren komen pas in aanmerking wanneer er een onderliggend begrazingcontract is.

Op het in dit contract aangegeven areaal kan via een forfait worden bepaald hoeveel grootvee-eenheden (gve) er maximaal voor de dierpremiebetaling in aanmerking komen.²⁶ Is het bedrag dat voor de dierpremiebetaling (de enveloppe) wordt geoormerkt, vastgesteld dan zou bij eventuele uitbreiding van het aantal GVE waarvoor dierpremies worden geclaimd, de hoogte van de dierpremie navenant in neerwaartse richting kunnen worden aangepast. Elke twee jaar bestaat overigens de mogelijkheid om de regeling en ook de enveloppe voor dierrechten aan te passen.

d en e) Administratieve druk

Deze optie is juist vanuit administratieve druk aantrekkelijk en wel meer naarmate een groter deel van de niet-landbouwgronden uitgesloten worden van betalingsrechten of flat rate. Het is namelijk niet nodig uitgesloten gronden in het Perceelsregister op te nemen. Dit levert een groot voordeel op ten opzichte van het werken met regio's. Voor de uitvoeringskosten van DR lijkt het vooral van belang of er wel of geen regeling van gekoppelde ondersteuning moet worden uitgevoerd. Of deze een groter of kleiner areaal beslaat waarvoor begrazingsovereenkomsten geldig zijn, lijkt minder van belang. Grotere gebieden impliceren vaak wel meer 'grenskwesties' die moeten worden opgelost en daar zijn

²⁵ De meer marginale gronden waar het hier over gaat, vervullen vaak ook een belangrijke rol als CO₂-opslag. Gezien de toenemende beleidsaandacht hiervoor in het GLB is het van belang om die functie ook in beeld te hebben of te houden.

²⁶ In de huidige criteria voor begrazing op natuur-achtige gronden wordt steeds een minimum-clausule van 0,15 GVE per ha als norm aangegeven. Wanneer er een gekoppelde dierpremie wordt betaald ligt het meer voor de hand te denken aan een maximumbeperking. Het maximeren van de begrazingsintensiteit lijkt niet eenvoudig en afhankelijk van de specifieke situatie. De terreinbeherende organisaties (TBO's) zullen op dit punt ook de nodige speelruimte en flexibiliteit willen houden. Zie voor een verdere discussie hierover ook Hoofdstuk 6.

wel tijd en kosten mee gemoeid. Een optie kan zijn om in dit verband zo veel mogelijk aan te sluiten bij bestaande begrenzings, waarbij bijvoorbeeld de IMNAB-kaart (zie ook hoofdstuk 2) veel houvast kan geven. Met de toename van de schaal is er ook wel een toename van de kosten en de checks (onder andere de toetsing of de dieren die worden opgegeven, ook vallen binnen de aantallen die via I&R zijn opgegeven; de juistheid van de ingediende begrazingsovereenkomsten), maar deze lijken via een efficiënte organisatie van de uitvoering van een dergelijke regeling redelijk binnen de perken te kunnen worden gehouden. Uiteraard is het wel wezenlijk om het totaal aantal schapen of zoogkoeien dat maximaal in die uitgesloten gebieden aanwezig is, exact te weten en meervoudige begrazingclaims op eenzelfde stuk grond of gebied te kunnen toetsen op het niet overschrijden van de vooraf bepaalde forfaits.

g) Uitsluiting actieve agrariërs

Merk op dat het feit dat actieve agrariërs niet worden uitgesloten niet impliceert dat ze er ten opzichte van de bestaande situatie niet op achteruitgaan, maar alleen dat ze nog steeds op enige wijze vanuit de eerste pijler van het GLB ondersteuning ontvangen. N.B.: Ook gekoppelde betalingen mogen alleen naar actieve agrariërs.

In tabel 7 worden de dierpremie-opties gekoppeld aan diverse type gronden. In de praktijk zal dit moeten worden afgedekt door middel van de onderliggende begrazingsovereenkomsten. Het is uiteindelijk ook goed mogelijk dat een aantal opties uit tabel 7 in combinatie worden gebruikt. Het cumulatieve areaal en daarmee het (maximaal) aantal dieren dat voor een gekoppelde dierpremie in aanmerking komt, neemt daardoor toe. Daarmee zullen ook de uitgaven hiervoor toenemen en het budget dat overblijft voor hectarebetalingen zal in gelijke mate afnemen (zie voor een verdere discussie hoofdstuk 5 en 6).

4.2 Discussie

Bij de weergave in 4.1 kunnen enkele kanttekeningen worden gemaakt.

1. Bij de introductie van een gekoppelde betaling om functionele begrazing in het licht van de natuurdoelstelling te realiseren is men gebonden aan de conditie dat gekoppelde steun voor een sector in een specifieke regio met een specifieke hoofdfunctie wordt verleend. Voor zover natuurgrasland op dit moment wordt gebruikt voor beweiding door melkvee zou het uitsluiten van deze grond voor hectarebetalingen impliceren dat de bedrijven die hiervan gebruik maken daardoor niet alleen relatief worden benadeeld, maar ook in absolute zin toeslagrechten moeten inleveren. Anders dan bij schapen of zoogkoeien lijkt het echter minder gewenst om een gekoppelde dierpremie voor melkkoeien in te voeren. Verreweg de meest melkkoeien grazen op landbouwgrond en dus buiten de vanuit landbouwkundig oogpunt meer marginale (natuur)gronden. De melkveehouderij staat bedrijfseconomisch duidelijk minder onder druk dan de schapen- en zoogkoeiensectoren, zodat het lastig hard te maken is dat de vitaliteit van de melkveesector via het verstrekken van gekoppelde dierpremies in specifieke marginale gebieden versterkt dient te worden.
2. Het ligt voor de hand gebieden die in aanmerking komen voor beheersvergoedingen in het kader van de 2e pijler SNL-natuur en SNL-agrarisch, uit te sluiten van de grond die in aanmerking komt voor begrazingsovereenkomsten in het kader van de gekoppelde dierpremie via de eerste pijler van het GLB teneinde overlap in/stapeling van betalingen te voorkomen. Wat doet men als er in een gebied wel SNL-agrarisch kan worden aangevraagd, maar dit niet gebeurt, terwijl men er wel gekoppelde steun wil aanvragen? Is een uitsluitingsregel (of het één, of het ander) voldoende om stapeling te voorkomen?
3. Voor de bepaling van het steunbedrag per dier zou naar de kosten- en opbrengstenstructuur van de schapen- en zoogkoeienhouderij in uitgesloten gebieden gekeken moeten worden. Daar is de redenering dat het weiden van dieren in natuurgebieden waarschijnlijk gemiddeld meer arbeid zal kosten dan in landbouwgebieden. Een kanttekening daarbij is dat de grondkosten per dier bij gebruik van natuurgraslanden of natuurgebieden met mogelijke agrarische activiteit (relatief lage pacht prijzen per ha of per dier) meestal lager zullen zijn dan van landbouwgrond (rente en waterschapslasten voor grond in eigendom, anders de reguliere of geliberaliseerde pacht prijs).

-
4. Van de introductie van een gekoppelde dierpremie zou precedentwerking richting zetmeelaardappelen, kalverhouders, enzovoort kunnen uitgaan. Een argument tegen die precedentwerking is dat de gekoppelde dierpremie hier wordt ingezet louter ter ondersteuning van functionele begrazing met als doel de bevordering van natuurdoeleinden. Bij sectoren als kalverhouderij en zetmeelaardappelen betreft het activiteiten waarvan de hoofdfunctie duidelijk agrarische productie is en waarvan kan worden gezegd dat men die alleen via hectarebetalingen wil faciliteren. Er lijken geen objectieve criteria voorhanden die separate ondersteuning van kalverhouderij of zetmeelaardappelteelt via een gekoppelde premie dan wel via een gedifferentieerde hectarebetaling (vergt dan ook het definiëren van een aparte regio) rechtvaardigen. Dat laat onverlet dat de financiële gevolgen van de omslag van de bedrijfstoeslag naar hectarebetalingen voor deze sectoren groot kunnen zijn.

4.3 Highlights

De eerste indruk is dat deze variant van gekoppelde dierpremies perspectief biedt qua haalbaarheid en uitlegbaarheid. Deze vorm van ondersteuning werkt gericht, in die zin dat ze in feite een premie op begrazingsactiviteiten is. Voorkomen wordt verder dat moeilijk in te tekenen gebieden in het perceelsregister moeten worden opgenomen, wat gunstig is voor de uitvoeringskosten. Er wordt tegemoet gekomen aan de politieke wens om iets te doen voor met name schaapskudden.

5 Scenario's: opties en analyse

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de mogelijke opties, waarbij ook wordt gekeken naar de combinaties van specifieke regio-indelingen en gekoppelde dierpremie-arrangementen. Nadat de opties op een rij zijn gezet wordt toegelicht waarom sommige opties meer voor de hand liggen dan andere. Daarbij wordt rekening gehouden met de in de voorafgaande hoofdstukken bepaalde scores die de verschillende regio – en dierpremie-opties hebben op voor de beleidsmaker belangrijke criteria.

5.2 Combinatoriek van regio- en dierpremieopties

Er zijn een groot aantal combinaties van maatregelen mogelijk waarin regio-indelingen, koppelingsvarianten en eventuele uitsluitingsregels worden gecombineerd. Om een en ander overzichtelijk te houden zijn deze opties niet allen afzonderlijk gelabeld en gepresenteerd. In plaats daarvan is ervoor gekozen om de mogelijke regio-opties, zoals deze eerder werden gepresenteerd in hoofdstuk 3 als uitgangspunt te nemen. Tabel 8 geeft dit overzicht, waarbij in de rijen de 5 typen gronden staan zoals eerder onderscheiden (zie hoofdstuk 2). In de kolommen zijn de regio-indelingsopties overgenomen zoals die in hoofdstuk 3 aan de orde kwamen (zie tabel 5). Dit leidt tot zeven kolommen of opties.

Merk op dat de weergave in tabel 8 is aangepast ten opzichte van die van de eerdere hoofdstukken. Als in een cel 'R1' staat betekent dit dat het type landbouwgrond (zie de rij die bij deze cel hoort) onderdeel is van regio 1. Merk op dat er (net zoals al in hoofdstuk 3 werd aangegeven) meerdere typen grond zijn die binnen een regio (bijvoorbeeld 'R1') kunnen vallen. In de tweede kolom is er sprake van een beleidsoptie waarin één regio wordt onderscheiden (R1) die zowel de reguliere landbouwgrond als het natuurgasland omsluit.

Er wordt van uitgegaan dat 'stapeling' van regelingen ongewenst is. Dit betekent dat gronden die onderdeel zijn van een regio, niet in aanmerking kunnen komen om er ook nog gekoppelde dierpremies op te laten uitbetalen. Dit betekent dat in tabel 8 daar waar de regiogrens ophoudt het verlenen van gekoppelde dierpremies in principe kan beginnen. De opties voor gekoppelde dierpremies worden weergegeven als K1, K2, K3 en K4, waarbij wordt gerefereerd aan een gekoppelde dierpremiebetaling op basis van begrazingsovereenkomsten²⁷ op respectievelijk Natuurgasland, Natuur met mogelijke landbouwkundige activiteit, Overige natuur en Overige gronden.

Meer concreet betekent dit dat in de eerste kolom landbouwgrond in regio 1 valt (R1; overigens geldt dit voor alle opties/kolommen, omdat landbouwgrond per definitie een regionale hectarebetaling toegekend krijgt). Schapen en zoogkoeien op natuurgasland, op natuur met mogelijke landbouwkundige activiteit, in overige natuur en op overige gronden ontvangen in deze optie gekoppelde dierpremies, die in theorie zelfs qua hoogte per type grond kunnen verschillen (K1 t/m K4). In de tweede kolom is nog steeds sprake van één regio, maar in dit geval omvat deze naast landbouwgrond ook natuurgasland. Op de drie overige grondtypes krijgen schapen en zoogkoeien dierpremies die mogelijk per type grond verschillen (K2 t/m K4). Zo bouwt de tabel op tot uiteindelijk kolom 7, waarin drie regio's zijn opgenomen, te weten voor landbouwgrond, natuurgasland en natuur met mogelijke

²⁷ Een begrazingsovereenkomst refereert aan een overeenstemming tussen twee partijen over de inscharing van vee. Het gaat er hierbij om dat degene die de dieren claimt voor uitbetaling van de gekoppelde dierpremie, aantoont dat hij een gebruiksrecht heeft op een bepaald areaal van de betreffende grond. Wanneer een gebruiker tevens aantoonbaar zelf de eigenaar is (bijvoorbeeld van Natuurgasland) dan zou dat ook voldoende moeten zijn voor uitbetaling van een gekoppelde dierpremie. Wanneer in dit document 'begrazingsovereenkomst' wordt gebruikt is die variant steeds ingesloten!

landbouwkundige activiteit, elk met een (mogelijk) verschillend hectarebedrag. In de overige twee categorieën kunnen dierpremies aangevraagd worden (K3 t/m K4).

Merk op dat de tabel zo is opgezet dat alle onderscheiden gronden in aanmerking komen voor een hectarebetaling dan wel voor een gekoppelde dierpremie (in combinatie met een begrazingsovereenkomst). In plaats van 'maximale dekking' is het ook goed mogelijk om bepaalde gronden uit te sluiten van enige betaling. Deze opties zijn niet apart weergegeven in tabel 8, maar met behulp van de tabel wel eenvoudig te construeren. Als men in kolom 1 bijvoorbeeld 'overige natuur' en 'overige gronden' wil uitsluiten dan moet men K3 en K4 gewoon laten vervallen. Vanuit beleidsoptiek is daar wel wat voor te zeggen.

Het grote aantal combinaties betekent dat de totale speelruimte groter is dan tabel 8 uit redenen van overzichtelijkheid weergeeft. Er zijn zelfs nog twee meer 'extreme' scenario's denkbaar:

1. Alle grond behalve de overige gronden onderbrengen onder 'landbouwgrond'. Die optie zou een enorme verdunning tot gevolg hebben evenals een zeer grote inzet om alle betrokken gronden in BPR te brengen;
2. Alleen landbouwgrond ondersteunen met een hectarebedrag en alle overige categorieën met of zonder landbouwkundige activiteit niet ondersteunen, noch rechtstreeks via een hectarebetaling noch indirect via een dierpremie. Deze optie zal eerder 'verdikking' dan verdunning met zich meebrengen, maar zal ongetwijfeld niet goed uitpakken voor de vitaliteit van de schapen- en zoogkoeiensectoren in diverse gebieden met relatief veel natuurgasland en natuur met landbouwkundige activiteit.

Bovenstaande 'extreme' opties zijn onder andere vanwege de al genoemde redenen, weinig waarschijnlijk in vergelijking met bijvoorbeeld kolom 2, 4 (landbouwgrond in regio 1, natuurgasland in regio 2 en dierpremies voor schapen en zoogkoeien in natuur met landbouwkundige activiteit) en 6 (landbouwgrond in regio 1 en natuurgasland en natuur met landbouwkundige activiteit in regio 2).

5.3 Gezichtspunten vanuit stakeholders

Een selectie van de scenario's zoals die in tabel 8 staan zijn besproken tijdens een stakeholdermeeting (zie Bijlage 1), waarin agrariërs, landbouworganisaties en natuurorganisaties waren vertegenwoordigd. In deze paragraaf worden de afwegingen van de stakeholders, inclusief de afwegingen vanuit de uitvoeringskant (Dienst Regelingen) samengevat en gerubriceerd naar een zevental criteria:

- Perceelsregister
- Verdunning
- Steun (gewenste) agrarische activiteiten
- Uitvoeringslasten DR
- Administratieve lasten agrariërs
- Beleidsmatige overwegingen
- Mate van uitsluiten actieve agrariërs

Bij deze afwegingen is rekening gehouden met de relevante aspecten en/of argumenten die werden genoemd. Er vindt geen weging van de genoemde overwegingen plaats. Deze zouden overigens voor verschillende stakeholders verschillende zijn, afhankelijk van het belang dat men vertegenwoordigd. De stakeholder meeting vond plaats onder de Chatham House Rule-regels, wat impliceert dat de gegeven overwegingen sowieso niet herleidbaar zijn naar degene die ze heeft ingebracht.

Tabel 8

Beleidsopties met betrekking tot hectarebetalingen en gekoppelde dierpremies (maximale dekking ^{a)})

Grondtype	Beleidsopties: Werken met regio's en gekoppelde dierpremies								
	Eén regio			Twee regio's			Drie regio's		
Landbouwgrond	R1	R1	R1	R1	R1	R1	R1	R1	R1
Natuurgrasland	K1 ^{b)}	R1	R1	R2	R1	R1	R2	R2	R2
Natuur met mogelijk landbouwkundige activiteit	K2	K2	R1	K2	R2	R2	R2	R2	R3
Overige natuur	K3	K3	K3	K3	K3	K3	K3	K3	K3
Overige gronden	K4	K4	K4	K4	K4	K4	K4	K4	K4

^{a)} Er is sprake van maximale dekking omdat voor alle onderscheiden typen landbouwgrond een hectarebetaling dan wel een gekoppelde dierpremieoptie staat weergegeven. Het is eenvoudig mogelijk om bepaalde grondtypen uit te sluiten, maar om het overzicht niet te complex te maken zijn deze niet als afzonderlijke opties in de tabel weergegeven (zie verdere toelichting in de hoofdtekst).

^{b)} K1 staat voor het uitvoeren van een gekoppelde dierpremiereregeling waarbij schapen en zoekkoeien met begrazingsovereenkomsten op Natuurgrasland subsidiabel zijn. Bij K2 is dit idem, maar dan voor Natuur met mogelijk landbouwkundige activiteit, enz.

Figuur 2 geeft een overzicht van de opties, zoals die tijdens de stakeholdermeeting zijn gepresenteerd. Optie A in figuur 2 geeft de optie weer om met slechts 1 regio te werken die zich beperkt tot alleen landbouwgrond. Op landbouwgrond kan een hectarebetaling worden ontvangen en op de overige gronden dus niet (uitgesloten). Ook kunnen agrariërs geen aanspraak maken op gekoppelde dierpremies. In optie B kan dat laatste wel mits men bij de aanvraag een begrazingsovereenkomst kan overhandigen die aangeeft dat de geclaimde dieren grazen op Natuurgrasland en/of Natuurgrond met de mogelijkheid tot landbouwkundig gebruik.²⁸ In optie E, bijvoorbeeld, zijn er twee regio's met voor elke regio een andere hectarebetaling. Daarnaast kan men op gronden van het type Overige Natuur en Overige gronden een gekoppelde dierpremie claimen, mits men een passende begrazingsovereenkomst op deze gronden kan laten zien.

Type grond	A Alleen lb / niets doen	B Alleen lb / DP	C Lb+NG / DP	D R1_lb; R2_NG / niets doen	E R1_lb+NG, R2_Nlbk / DP
Landbouw- grond	Regio 1	Regio 1	Regio 1	Regio 1	Regio 1
Natuurgras- land		Dier- pre- mie		Regio 2	
Natuur + lbk.gebr.			Dier- pre- mie		Regio 2
Overige natuur					Dier- pre- mie
Overige gronden					

Figuur 2 Selectie van mogelijke oplossingen die in deze studie doorgerekend zijn.

Naar aanleiding van de discussie met de stakeholders kwamen een aantal overwegingen op die beknopt zijn samengevat in tabel 9.

De ingebrachte overwegingen zoals genoemd in tabel 9 geven een goed beeld van de aspecten die bij verschillende scenario's spelen en kunnen vaak vrij gemakkelijk worden gegeneraliseerd naar andere scenario's.

²⁸ Het aantal geclaimde dierpremies mag niet hoger zijn dan een (forfaitair vastgesteld) begrazingsplafond.

Tabel 9

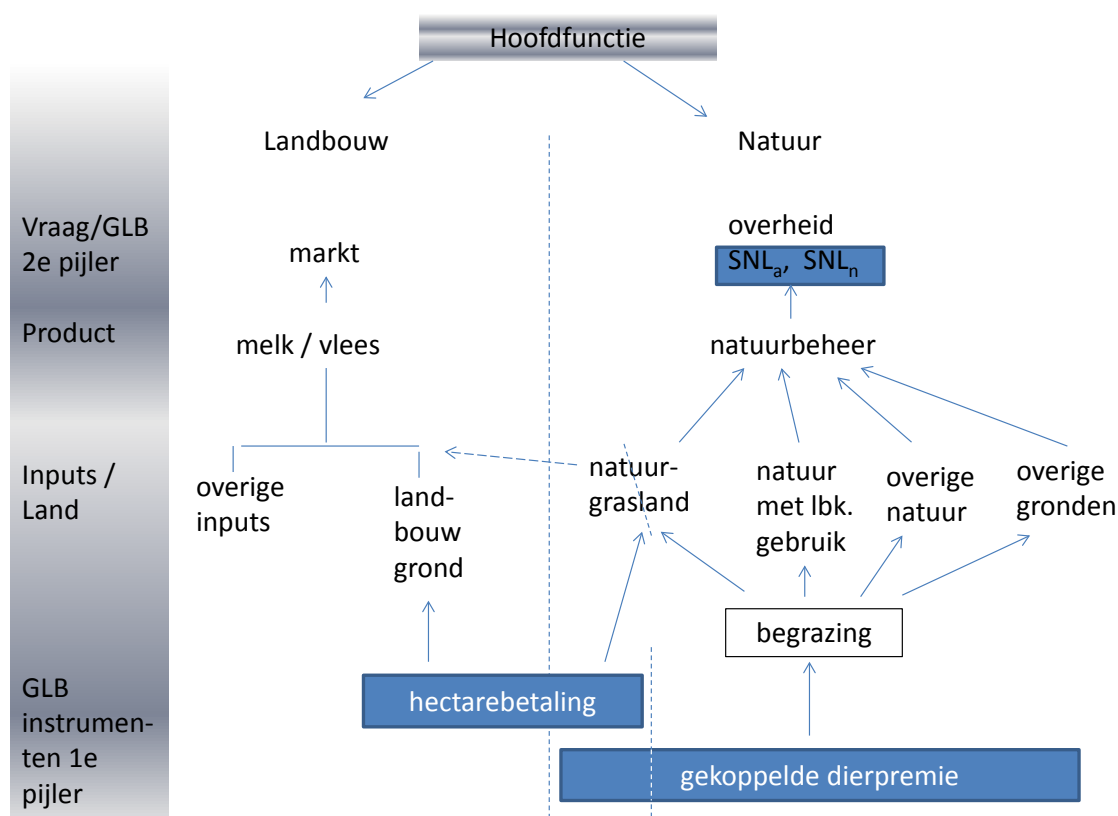
Rangschikking van overwegingen met input vanuit stakeholderbijeenkoms

Criteria		Scenario			
	A	B	C	D	E
Opname in Perceelsregister	Moet opgeschoond worden van niet-landbouwpercelen	Moet opgeschoond worden van niet-landbouwpercelen, aangenomen dat voor ontvangen dierpremies geen opname in register nodig is.	Moet opgeschoond worden van percelen buiten landbouw en natuurgrasland, aangenomen dat voor ontvangen dierpremies geen opname in register nodig is.	Moet opgeschoond worden van percelen buiten landbouw en natuurgrasland; bovendien splitsen in R1 en R2	Moet opgeschoond worden percelen in overige natuur en overige gebieden, aangenomen dat voor ontvangen dierpremies geen opname in register nodig is; bovendien splitsen in R1 en R2
Verdunning	Nee, verdikking	Waarschijnlijk ongeveer neutraal	Ongeveer neutraal. Mogelijk ook verdunning doordat op een aantal van de gronden die afvallen geen dieren grazen	Nee, verdikking	Ja, licht
Steun (gewenste agrarische activiteiten)	Nee, schaapskuddes en natuurbegrazing niet ondersteund vanuit eerste Pijler	Ja, maar mogelijk valt deel van schaapskuddes en natuurbegrazing buiten steun	Ja, misschien wel méér dan gewenst, zoals begrazing van bermen met GLB-steun	Ja, maar mogelijk valt deel van schaapskuddes en natuurbegrazing buiten steun	Ja, misschien wel méér dan gewenst, zoals begrazing van bermen met GLB-steun
Uitvoerings-lasten DR	Eenmalige opschoonactie kost veel, daarna probleem opgelost.	Eenmalige opschoonactie perceelsregister kost veel, daarnaast vraagt implementatie en onderhoud DP aandacht.	Eenmalige opschoonactie perceelsregister kost veel, daarnaast vraagt implementatie en onderhoud DP aandacht.	Eenmalige opschoonactie kost veel, daarna probleem opgelost. Extra administratieve last vanwege 2 regio's (budgettair)	Eenmalige opschoonactie perceelsregister kost veel, daarnaast vraagt implementatie en onderhoud DP aandacht. Extra administratieve last vanwege 2 regio's (budgettair)
Administratieve lasten agrariërs	Beperkt, eenmalige aanpassing van Gecombineerde Opgave	Groter, naast eenmalige aanpassing van Gecombineerde Opgave meer aandacht voor begrazings-overeenkomsten	Groter, naast eenmalige aanpassing van Gecombineerde Opgave meer aandacht voor begrazings-overeenkomsten	Beperkt, eenmalige aanpassing van Gecombineerde Opgave	Groter, naast eenmalige aanpassing van Gecombineerde Opgave meer aandacht voor begrazings-overeenkomsten
Politieke consequenties	Schaapskuddes en begrazing marginale gebieden in gevaar; dijken uitsluiten betekent problemen	Melkvee op natuurgrasland valt buiten ondersteuning	Alle schapen en zoekkoeien worden ondersteund, wel lichte verdunning op landbouwgronden? Ondersteuning niet-landbouw en niet-natuur?	Schaapskuddes en begrazing marginale gebieden in gevaar	Alle schapen en zoekkoeien worden ondersteund, wel verdunning op landbouwgronden. Ondersteuning niet-landbouw en niet-natuur?
uitsluiten actieve agrariërs	Agrariërs met activiteiten op andere dan landbouwgrond, worden (deels) uitgesloten. Dit is des te meer het geval als de dijken buiten de categorie 'landbouwgrond komen te vallen'.	Agrariërs met activiteiten op overige natuur en overige gronden worden (deels) uitgesloten. Men zal dus gaan zoeken naar alternatieve subsidiebronnen.	Nee	Agrariërs met activiteiten op andere dan landbouwgrond en natuur-grasland, worden (deels) uitgesloten. Dit is des te meer het geval als de dijken buiten de categorie 'landbouwgrond komen te vallen'.	Nee

5.4 Discussie en analyse

Kijkend naar tabel 8 valt het volgende op. Allereerst valt de reguliere landbouwgrond altijd en per definitie onder Regio 1. Deze komt dus altijd in aanmerking voor een hectarebetaling. Verder valt op dat met betrekking tot de 'overige natuur' en 'overige gronden' alleen ondersteuning kan worden gegeven via toepassing van een gekoppelde dierpremie maatregel (zie K3 en K4). Deze gronden onderbrengen in een aparte regio is geen haalbare en zinvolle optie en gaat bovendien in tegen de filosofie achter de eerste pijler betalingen van het GLB (zie bijvoorbeeld box in hoofdstuk 1 en ook de tekst hieronder).

Voor de analyse zal een beroep worden gedaan op de score van diverse beleidsopties op een aantal criteria.²⁹ Vooraf wordt geprobeerd de mogelijkheden en opties nog even samen te vatten in een wat meer algemeen kader (zie figuur 3). Daarbij is een opsplitsing gemaakt in de hoofdfunctie (Is de primaire functie landbouw of natuur?), de outputkant, de inputkant en de rol van diverse GLB-instrumenten (1e pijler: hectarebetaling en gekoppelde dierpremie; 2e pijler SNL agrarisch en SNL natuur). Grond kan worden gebruikt om agrarische producten voort te brengen (die dan via markten hun weg naar de eindgebruikers of verwerkers vinden) of om natuur te produceren. Bij natuur is het eindproduct lastig precies te definiëren en er is ook geen markt voor waar het kan worden verhandeld. Bij de productie van natuur wordt in feite een dienst geleverd (natuurbeheer), waarbij de overheid via haar beleid namens het publiek als vrager optreedt. In de praktijk loopt dat in feite vooral via de 2e pijler van het GLB (het plattelandsbeleid) en eventueel ook via andere nationale arrangementen (bijvoorbeeld terreinbeherende organisaties, die subsidies krijgen van de overheid en eventuele contributies van donateurs).



Figuur 3 Relatie tussen GLB-instrumenten, grondtype en hoofdfunctie van landgebruik.

²⁹ Daarin wordt de financiële kant nog niet meegenomen. Deze wordt apart besproken in het volgende hoofdstuk.

Zowel bij de productie van landbouw als bij die van natuur wordt grond gebruikt als een input. In het kader van dit onderzoek gaat het bij de opties met ondersteuning van de natuur in feite vooral om het ondersteunen van voor de natuur functionele begrazingsdiensten.³⁰ Zoals figuur 3 laat zien (en in de hoofdstukken 2 en 3 uitvoerig is toegelicht) zijn de twee beleidsinstrumenten uit de 1e pijler van het GLB die hiervoor in de nieuwe situatie kunnen worden ingezet, de hectarebetaling en de gekoppelde dierpremie. Zoals figuur 3 laat zien werkt de gekoppelde dierpremie gericht op het stimuleren van de begrazingsactiviteit, één van de inputs bij het 'natuurproductieproces'. De hectarebetaling is daarvoor een minder gerichte maatregel, in die zin dat een betaling per hectare wordt gegeven die niet direct gekoppeld is aan een bepaalde activiteit (begrazing) of productietak (schapen, zoogkoeien, ...).

Hoewel de balk van de hectarebetaling in figuur 3 in feite over de volle breedte van de figuur zou kunnen worden getekend, is dit niet gedaan. Een deel van de argumenten daarvoor zijn al in hoofdstuk 2 genoemd en worden hieronder nog verder besproken. Als algemeen principe zou een keuze kunnen zijn, die ook passend lijkt in de algemene filosofie van het GLB, om hectarebetalingen vooral te verbinden met de hoofdfunctie 'landbouw'. In die lijn doorredenerend blijkt natuurgrasland een belangrijk 'grensgeval' te zijn. In strikte zin is de hoofdfunctie van natuurgrasland 'natuur' en dat zou dan het argument kunnen zijn om er geen hectarebetaling voor te geven. Het lastige is dat natuurgrasland conform de Brusselse systematiek permanent grasland is en dus onder haar definitie van 'landbouwgrond' valt. Bovendien zijn er voorbeelden van het gebruik van natuurgrasland (onder andere door melkveehouders), waar de hoofdfunctie weliswaar formeel 'natuur' is, maar waarbij het agrarische toch meer dan een bijzaak is en een belangrijke rol speelt in de bedrijfsvoering.³¹

In figuur 3 is het dubbel-karakter van Natuurgrasland aangegeven door de stippellijn en de pijl vanuit natuurlijk grasland naar 'landbouw'. In hoofdstuk 2 (zie in het bijzonder voetnoot 16) is al eerder aangegeven dat er circa 15 duizend hectare Natuurgrasland is die zich qua beheer kenmerkt door semi-regulier landbouwkundig gebruik. Dat wil zeggen dat er op deze grond sprake is van een intensievere vorm van begrazing dan op andere natuurgronden en dat er bovendien vaak andere landbouwkundige bewerkingen plaatsvinden (bemesten, maaien, oogsten). Daarnaast bestaat de categorie Natuurgrasland uit circa 30 duizend hectare waarvan het beheer sterk natuur-gericht is en overwegend neerkomt op extensieve begrazing. Zoals Meijer (2012b) aangeeft is de onderscheiding naar functie van Natuurgrasland niet terug te voeren tot een objectief fysiek kenmerk.³² Voor een deel van het Natuurgrasland zal de functie natuur 'vastgelegd' zijn omdat er eerder een financiële compensatie heeft plaatsgevonden om de waardedaling in verband met omschakeling van de landbouwbestemming naar de natuur-bestemming te compenseren (zie ook eerdere discussie in paragraaf 3.2). Het is de vraag of dit areaal nog met recht in aanmerking kan komen voor een hectarebetaling in het kader van het GLB. Gebeurt dit wel dan is het maar de vraag of er geen conflict ontstaat met de staatssteun-toets. Immers, na de waardecompensatie kan deze grond niet langer als landbouwgrond worden beschouwd. Zou er toch een hectarebetalingsrecht op worden gevestigd dan kan er sprake zijn van een dubbele subsidiëring van deze grond en dus van concurrentievervalsing.

Met betrekking tot de gekoppelde dierpremie is er ook bewust voor gekozen om de balk daarvan in figuur 3 niet door te trekken naar links (en ook gekoppelde steun te gaan verlenen voor agrarische activiteiten op reguliere landbouwgrond). Dat zou niet alleen ongewenste 'stapeling' van steun betekenen, maar gaat ook in tegen de algemene filosofie van het GLB, waarin 'verstorende steun' (lees: gekoppelde premies) in principe wordt afgewezen (onder andere vanwege de strijdigheid ervan met eisen die de WTO stelt aan ondersteuning van landbouwactiviteiten). Ook de Nederlandse regering heeft er in het verleden meerdere keren blijk van gegeven achter deze algemene beleidslijn te staan.

³⁰ Een uitzondering zijn bermen, vliegveldstrips en stadsparken; daar zijn verkeerveiligheid en recreatie doelen.

³¹ In de nieuwe verordening voor directe betalingen (artikel 25, lid 2 van 13294/13) bestaat de mogelijkheid voor lidstaten om gronden (bijvoorbeeld natuur) uit te sluiten.

³² Het is niet denkbeeldig dat agrariërs bij de opgave dit type grond bij voorkeur als landbouwgrond aanmelden (code 1301) en dat er maar een beperkte objectieve beoordeling achter de huidige verdeling in arealen met landbouwbeheer en op natuur gericht beheer (alleen zeer extensieve begrazing) ligt.

In figuur 3 is te zien dat natuurgrasland niet alleen een 'grensgeval' is, maar ook via meerdere opties kan worden ondersteund. Het kan in aanmerking komen voor een hectarebetaling maar daarvan ook worden uitgesloten en in plaats daarvan worden bediend via een gekoppelde dierpremie.

Als het gaat over het werken met regio's is een eerste cruciale keuze of er naast de regio die de reguliere landbouwgrond omvat, nog een andere regio zal worden onderscheiden. Kern van deze keuze is allereerst hoe men met natuurgrasland wil omgaan en vervolgens hoe men natuur met mogelijk landbouwkundige activiteit wil behandelen. Gegeven de overeenkomsten in het gebruik en het karakter van natuurgrasland en natuur met mogelijk landbouwkundige activiteit zou men beide typen gronden in één regio kunnen stoppen. Echter, redenerend vanuit de filosofie zoals die is weergegeven in figuur 3 lijkt het niet verstandig en in de geest van het GLB om hectarebetalingen tot algemeen stimuleringsinstrument voor natuurproductie te maken. Bovendien dreigt er dan 'overlap' met het daar meer specifiek op gerichte 2e-pijlerbeleid te gaan ontstaan.

Ook wat betreft de criteria 'opname in perceelsregister' en administratieve lasten voor DR en de agrariërs pleit alles er voor om die weg niet te gaan: de problemen met registratie en de complexiteit van de uitvoering nemen alleen maar toe, en ook de administratieve lasten lopen sterk op. Daar komt nog bij dat hectarebetalingen als instrument weinig gericht werken als ze worden toegepast op gronden met als hoofdfunctie natuur. Van hectarebetalingen kan weliswaar een vergroenende werking uitgaan, maar dit is vooral van toepassing bij normaal landbouwkundig gebruik. In dat geval kan een ecologische focuszone of vruchtwisselingseis gunstig uitwerken voor bijvoorbeeld de biodiversiteit, maar bij natuurgronden waar het landbouwkundig gebruik altijd al aan restrictieve voorwaarden is gebonden en daar al extensief is, mogen van de vergroeningsvoorwaarden van de hectarebetalingen geen extra natuurbaten worden verwacht.

Er is samenhang tussen de uiteindelijke keuze om al dan niet met gekoppelde dierpremies te werken en de bovenstaande regio-optie. Komt de mogelijkheid om gekoppelde dierpremies te gebruiken er niet dan is dit een extra reden om met twee regio's te werken en wat 'niet gelijk is ook niet gelijk te behandelen'. Is het daarentegen wel mogelijk om met gekoppelde dierpremies te werken, dan zou men natuurgrasland en natuur met landbouwkundig gebruik ook via een gekoppelde dierpremie kunnen bedienen. Het effect op de realisatie van de natuurdoelstelling zal daar waarschijnlijk niet veel van veranderen, terwijl in het laatste geval de mate van verdunning naar alle waarschijnlijkheid beperkter zal zijn.³³ Als het kerndoel van de beleidsmaker is om een adequate begrazing van grond met als sleutelfunctie natuur te faciliteren dan is gerichte ondersteuning van dergelijke activiteiten met behulp van een gekoppelde dierpremie in principe de meest doelmatige en gerichte optie. Mocht deze optie, bijvoorbeeld vanwege mogelijke beleidsmatige overwegingen, niet haalbaar zijn, dan blijft de regio-optie het enige instrument om alsnog een bepaalde mate van ondersteuning te bieden voor deze gronden. Wat betreft de score op criteria zoals (i) perceelsregister, (ii) verdunning, (iii) steun gewenste activiteiten, (iv) uitvoeringslasten DR, (v) administratieve lasten agrariërs scoort de gekoppelde dierpremie eigenlijk steeds positief (in ieder geval in vergelijking tot de regio-optie). Dit 'voordeel' van de gekoppelde dierpremie maakt ook de optie 'hectarebetaling op landbouwgrond; gekoppelde dierpremie op natuurgrasland; uitsluiten van alle andere gronden' tot een interessante kandidaat.

Er is, wanneer men ervoor kiest met een gekoppelde dierpremie te werken, een vervolgkeuze die gaat over welke gronden men er wel of niet voor in aanmerking laat komen. Redenerend vanuit de algemene filosofie zoals die vanuit figuur 3 werd neergezet, zou men terughoudend moeten zijn om een 1e-pijlerinstrument voor activiteiten waarvan de hoofdfunctie overduidelijk natuur is, in te zetten. Men kan hier ook een meer pragmatische houding kiezen en kijken naar het aantal dieren dat nu op gronden in de categorieën natuur met mogelijke landbouwkundige activiteit, overige natuur en overige gronden graast. Dat aantal is naar alle waarschijnlijkheid beperkt. Stel dat men een plafond voor de gekoppelde dierpremie zou vaststellen op basis van (geschatte) historische aantallen schapen en zoogkoeien die op deze gronden (inclusief die op natuurgrasland) grazen en de dierpremie naar

³³ De mate van verdunning hangt uiteindelijk af van de hoogte van de betalingen waarvoor wordt gekozen en van het aantal dieren dat voor een gekoppelde betaling in aanmerking komt.

beneden aanpassen; als er dan in de toekomst voor meer dieren steun in het kader van deze regeling wordt aangevraagd (die dan ook wordt geacht te voldoen aan lage veebezettings-forfaits), dan hoeft de omvang van het totale areaal niet eens zo'n cruciaal keuze-element te zijn. Als men 'ruimhartig' denkt met betrekking tot het areaal, zou er met dit instrument zelfs een opening kunnen worden geboden richting sommige 'overige gronden' (bijvoorbeeld wegbermen, parken) zonder dat dit in financiële zin tot onoverkomelijke budgetverschuivingen leidt.³⁴ Een nadeel van die optie is wel dat met de 'verbreding' van het areaal de complexiteit in de uitvoering toeneemt.

³⁴ De financiële aspecten worden nader uitgewerkt in het volgende hoofdstuk.

6 Financiële doorrekening van scenario's

6.1 Inleiding

Tot nu toe zijn de financiële aspecten nog niet aan bod gekomen. In dit hoofdstuk worden de eerder geformuleerde scenario's doorgerekend met betrekking tot hun financiële consequenties. Allereerst worden de gevolgde werkwijze en methode uitgelegd (paragraaf 6.2). Daarna volgt een bespreking van de vaststelling van de hoogte van de gekoppelde dierpremie en de bepaling van de hectare-toeslagen, in het bijzonder voor de situatie waarin er met meer dan één regio wordt gewerkt (paragraaf 6.3). De financiële resultaten voor de scenario's worden gepresenteerd in paragraaf 6.4. In paragraaf 6.5 volgt een afsluitende beschouwing.

6.2 Werkwijze en rekenmodule

Voor de doorrekening van de financiële kant van de scenario's is de volgende werkwijze gevolgd:

Stap 1: Kies de uitgangspunten: deze betreffen het beschikbare budget, de 5 onderscheiden grondtypen plus de daarbij behorende (relevante) arealen (zie hoofdstuk 2) en de door te rekenen scenario's (zie hoofdstuk 5).

Stap 2: Bepaling van de betalingen per dier en per hectare: kies de hoogte van de dierpremie voor schapen en zoogkoeien waarmee zal worden gewerkt en kies de hoogte van de hectarebetalingen indien er met meer dan één regio wordt gewerkt (zie onderbouwing hiervan in paragraaf 6.3).

Stap 3: Maak rekentool om scenario's mee door te kunnen rekenen. De tool gebruikt de informatie over uitgangspunten (beschikbare budget, arealen, enzovoort) en scenario's om de resultaten te berekenen. De berekende resultaten zijn de allocatie van het budget over betalingsregio's en dierpremies (totale bedragen en betalingen per hectare).

Stap 4: Reken de scenario's door.

Stap 5: Rapporteer en analyseer de resultaten.

6.3 Overwegingen bij het kiezen van dierpremies en hectarebetalingen

Hoewel de hectarebetalingen, wat betreft totale omvang, veruit de belangrijkste factor zijn, wordt de discussie toch begonnen met de bepaling van de dierpremies. Uiteindelijk zijn in de budgetverdeling de betalingen per hectare een resultante van wat er overblijft nadat uit het totaal beschikbare budget eerst de gekoppelde dierpremies zijn verzilverd.

6.3.1 Motivatie van keuze voor hoogte dierpremies

Het wetsvoorstel voor de hervorming van het GLB geeft (zie ook hoofdstuk 4) de mogelijkheid om met gekoppelde dierpremies te werken. Daaraan wordt wel een belangrijke randvoorwaarde verbonden. Het moet gaan om betalingen die helpen een sector in marginale gebieden in stand te houden. Het gaat dus primair om instandhouding en niet om het stimuleren of laten groeien van een sector. Drie zaken zijn hierbij van belang:

1. Het moet gaan om sectoren die voor hun overleving afhankelijk zijn van begrazing in marginale gebieden. Er kan worden geargumenteed dat dat geldt voor zoogkoeien en schapen maar niet voor melkkoeien of andere diersoorten. Er zullen melkkoeien en andere dieren in marginale gebieden grazen, maar dat zal of a) slechts een fractie van het totale aantal melkkoeien zijn (melkkoeien stellen hogere eisen aan voeding dan schapen en worden daarom overwegend op reguliere landbouwgrond gehouden), of b) niet-agrarische activiteiten betreffen (niet gericht op agrarische productie van bijvoorbeeld melk of vlees, zoals grote grazers en paarden).
2. Het moet gaan om instandhouding. De status quo is in dat verband van belang en het aantal dieren dat op dit moment in de marginale gebieden wordt gehouden, vormt in feite ook het aantal dieren dat het uitgangspunt moet zijn voor het plafond van het aantal dieren dat men voor de gekoppelde dierpremie in aanmerking wil laten komen.
3. Het instandhoudingscriterium biedt ook aanknopingspunten voor de vaststelling van de hoogte van de gekoppelde dierpremie. De hoogte zal zodanig gekozen dienen te worden dat ze bijdraagt aan de instandhouding. De premie mag niet zo hoog zijn dat ze uitbreiding stimuleert. De premie mag niet zo laag zijn dat de sector fors krimpt.

Met betrekking tot 2) kan via fixatie van de enveloppe voor de gekoppelde dierpremie een rem worden ingebouwd om expansie van de ondersteunde sector tegen te gaan. De consequentie van een vast beschikbaar budget is dat de dierpremie naar beneden gaat als de dieren aantallen boven het aantal uit het referentiejaar zouden uitkomen.

Als hulpmiddel bij de bepaling van de hoogte van de dierpremie volgt in tabel 10 eerst informatie over het saldo van toegerekende opbrengsten en kosten bij ooien. De tabel geeft geen normatieve kostprijsberekening maar informatie over de in de praktijk gerealiseerde saldi en benadert daarmee dus de werkelijke situatie (status quo). Zoals tabel 10 laat zien bedraagt dit saldo gemiddeld ruim € 70 per dier. In het verleden (laatste keer in 2005) werd vanuit het GLB een ooi-premie betaald aan houders van schapen die over premierechten beschikte, van circa 20 euro per ooi, met een mogelijke opslag van circa € 8/ooi voor door de EU aangewezen probleemgebieden (gebieden met natuurlijke handicap). Omgerekend naar dit moment (2013) zou een vergelijkbare betaling op circa € 24 uitkomen (de inflatie in de periode 2005-2013 bedroeg circa 14%). Het doel van de ooi-premie wordt omschreven als het geven van een inkomensondersteuning van de houders van vlees- en melkschapen als tegemoetkoming van ongunstige marktomstandigheden. Uit deze motivatie blijkt dat de premie vooral gericht was op de instandhouding en de continuïteit en geen prikkel was tot expansie van de sector. Vanuit die optiek bezien kan de ooi-premie uit het verleden als een goed startpunt worden aangemerkt voor de bepaling van de hoogte van de gekoppelde dierpremie. Een premie van € 25 per ooi lijkt dan een redelijke vergoeding, waarbij de randvoorwaarde is dat als dit tot expansie van het aantal dieren leidt het totale budget toch vast zal blijven en de vergoeding per dier dus minder zal worden.³⁵ Wordt de hoogte van de ooi-premie na een periode opnieuw vastgesteld dan wordt de ontwikkeling in de sector (krimp, stabilisatie of expansie) betrokken in de beoordeling en keuze van de nieuwe ooi-premie. Een houder van schapen kan ooi-premie aanvragen:

- Op voorwaarde dat de houder kan aantonen ook echt de houder te zijn van het aantal ooien behorend bij de geclaimde gekoppelde ooi-premies,
- Mits hij/zij over een begrazingsovereenkomst beschikt, waarmee aantoonbaar is dat met de gekoppelde dierpremie alleen dieren in de vooraf aangewezen marginale gebieden worden ondersteund.

³⁵ Een dierpremie van € 25 per ooi komt overeen met een dierpremie van € 167 per grootvee-eenheid.

Tabel 10

Ontwikkeling van prijzen, hoeveelheden en saldi van toegerekende opbrengsten en kosten voor ooien (waar van toepassing inclusief btw)

Opbrengsten- en kostenpost	2008	2009	2010	2011	2012 (r)
<i>Aantal dieren</i>					
Aantal ooien (x 1.000)	583	538	558	546	544
<i>Prijzen</i>					
Ooien, uitstoot (euro per stuk)	74	75	81	92	108
Overige schapen (euro per stuk)	81	82	86	89	97
Krachtvoer (euro per 100 kg)	28,65	24,70	22,64	27,97	30,00
<i>Saldo per ooi (euro)</i>					
Opbrengsten	109	116	125	129	142
Voerkosten	23	22	22	22	23
Overige toegerekende kosten	24	19	23	27	27
Saldo	62	75	80	80	91

Bron: Informatienet en Prijs-Informatie-Desk (LEI); (r) = raming.

Tabel 10 geeft een overzicht van de ontwikkeling van het saldo van ooien gedurende de laatste vijf jaar. Het saldo ligt op dit moment op circa € 80 per ooi. Dit bedrag komt redelijk overeen met de normatieve saldoberekening uit de KWIN (2013).³⁶ Er zit duidelijk een stijgende lijn in de ontwikkeling van het saldo. Dit leidt echter niet tot een sterke expansie van het aantal ooien. Het aantal ooien lijkt in Nederland redelijk stabiel tot licht dalend. Het saldo per ooi is weliswaar toegenomen, maar dit geldt ook voor de alternatieven. Schapen die op landbouwgrond worden gehouden concurreren daar mogelijk met ander landgebruik (bijvoorbeeld voor melkvee). Dit geldt overigens minder op de marginale gronden.

Tabel 11 geeft een saldoberekening voor zoogkoeien. De berekening is afkomstig uit KWIN (2013) en mede gebaseerd op een studie 'Zoogkoeien met natuurgraslanden'.³⁷ Zoals deze tabel laat zien is het saldo van zoogkoeien negatief en sterk afhankelijk van de kosten voor ruwvoer. Op regulier grasland kan het houden van zoogkoeien daarom niet uit; daar zijn andere alternatieven lonender. Natuurbegrazing biedt wel de mogelijkheid om de kostenpost van het ruwvoer te verlagen, al blijft ook dan het saldo relatief mager. Het marginale karakter van de zoogkoeien blijkt ook in het verloop van het aantal dieren (zie figuur 4). Al over een langere periode vertoont zich een dalende trend, die zich sinds 2007 nog lijkt te versterken. In de laatste vijf jaar (2008-2012) bedroeg de daling gemiddeld zelfs meer dan 7% per jaar. De zoogkoeiensector lijkt daarmee in haar instandhouding te worden bedreigd. Verder kan worden betoogd dat waar de zoogkoeienhouderij op de reguliere landbouwgronden plaatsvindt, ze de concurrentie met andere diersoorten lijkt te verliezen, en ze voor haar overleving daarom extra afhankelijk is van de condities in de meer marginale gebieden. Vanuit deze optiek bezien is de zoogkoeienhouderij een goede kandidaat voor ondersteuning via een gekoppelde dierpremie. Nederland zou zich daarmee ook in goed Europees gezelschap bevinden omdat ook diverse andere lidstaten (waaronder Frankrijk) de zoogkoeien nog ondersteunen met een gekoppelde dierpremie of overwegen dat te gaan doen (Duitsland).

³⁶ Afhankelijk van het ras (Flevolander/Texelaar) geeft de KWIN saldi tussen de 60 en 100 euro per ooi. Bij natuurbegrazing zullen waarschijnlijk ook andere rassen worden gebruikt, die minder veeleisend zijn met betrekking tot de voeding en ook wat lagere saldi opleveren.

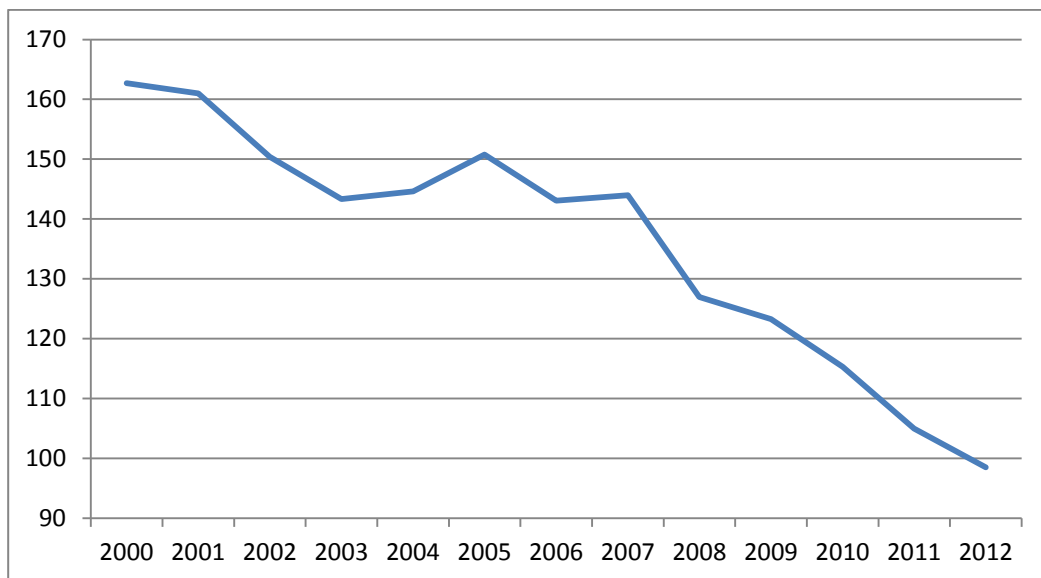
³⁷ Zie Livestock Research-Wageningen UR (2002), Zoogkoeien met natuurgraslanden. Praktijk Rapport, nr.1. Daarin worden de aannames met betrekking tot het aanhouden van jongvee, enzovoort gemotiveerd die nodig zijn om een stabiele zoogkoeienveestapel te houden.

Tabel 11

Saldo-overzicht toegerekende opbrengsten en kosten voor zoogkoeien

Opbrengsten- en kostenpost	hoeveelheid (kg)	prijs (€ / kg)	bedrag (€)
Opbrengsten			
Verkopen koe/jaar (geslacht gewicht)			
Zoogkoeien (gemiddeld U-kwaliteit)	84	3,70	310,80
Jongvee	4	3,70	14,80
Zorgslachting	10	1,15	11,50
Verkopen broutards (levend gewicht, U kwaliteit)			
Stierkalf à 295 kg (0,46 kalf)	136	2,90	394,40
Vaarskalf à 265 kg (0,22 kalf)	58	2,35	136,30
Totale opbrengsten			867,80
Toegerekende kosten			
Voer			
Ruwvoer			487,00
Krachtvoer			16,00
Overige toegerekende kosten			416,00
Totale kosten			919,00
Saldo			-51,20

Bron: Livestock Research, KWIN (2012; 223-229).

**Figuur 4** Ontwikkeling van het aantal zoogkoeien (x 1.000) in Nederland

Bron: LEI Wageningen UR, Landbouwcijfers.

Welke overwegingen kunnen helpen om de hoogte van een gekoppelde zoogkoepremie vast te stellen? Drie overwegingen lijken daarbij relevant:

- Allereerst kan de informatie van de saldoberekening worden gebruikt. Om het break-evenpunt (opbrengsten gelijk aan kosten) te bereiken zou de gekoppelde dierpremie ten minste € 50 per dier moeten bedragen. Bij lagere premies blijft de productie verliesgevend. Een kanttekening daarbij is dat in de saldo-berekening de ruwvoerkosten een belangrijke factor zijn en deze bij begrazing in natuurgebieden mogelijk lager kunnen zijn dan in het geval van ruwvoerproductie op de meer reguliere landbouwgronden;
- Een tweede bron is te kijken naar praktijkvoorbeelden in andere EU-lidstaten. Gekoppelde betalingen werden en worden, evenals bij schapen, elders ook bij zoogkoeien toegepast. In een aantal lidstaten (Spanje, Frankrijk) komen zoogkoeien voor een gekoppelde dierpremie in aanmerking en (eenmalig) voor een slachtpremie. De zoogkoeienpremie bedroeg in 2012 € 250 per premiewaardig rund. Er geldt voor deze premie een budgettair plafond dat op EU-niveau is vastgesteld. Als dit plafond wordt overschreden (zoals in de campagnes van 2019 en 2010 gebeurde) wordt er een korting op de uitbetaalde premie toegepast. In haar notitie over de

implementatie van het nieuwe GLB stelt de Duitse regering een gekoppelde dierpremie voor begrazing in natuur-/berggebieden voor van circa € 80 per gve.³⁸

- Een derde overweging kan een beroep op het non-discriminatiebeginsel zijn. Volgens dit principe wil de overheid geen diersoort specifiek bevoordelen (de begrazingsdiensten van schapen doen zeker niet onder voor die van zoogkoeien). Dat kan een argument zijn om voor de gekoppelde dierpremies een vast bedrag per gve vast te stellen. Uitgaande van een ooi-premie van circa € 25 (0,15 gve) zou dit een gekoppelde zoogkoeipremie (1 gve) van € 167 per dier betekenen. Dat is aanzienlijk lager dan de huidige hoogte van de zoogkoeipremie in de EU, die op € 250 uitkomt (volgens EU-wetgeving).

In het vervolg zal worden gerekend met een ooi-premie van € 25 per ooi en een zoogkoeipremie van € 160 per dier. Dit komt globaal overeen met een ondersteuning van € 167 per gve en ligt in tussen het Franse en Duitse niveau. Om de gevoeligheid van de uitgaven voor de hoogte van de premie te analyseren, wordt in onze berekeningen ook nog gekeken naar een lage dierpremie (€ 80 per gve, vergelijkbaar met het Duitse voorstel) en een hoge dierpremie (€ 250 per gve; vergelijkbaar met de momenteel vastgestelde hoogte van de zoogkoeipremie in de EU).

6.3.2 Motivatie van keuze voor hoogte van hectarebetalingen

Als uitgangspunt voor differentiatie van betalingsrechten naar regio geldt dat Eerste Pijler-betalen betrekking hebben op landbouwkundige productie; voor natuurproductie zijn andere vergoedingen beschikbaar, zoals SN, SAN en/of (andere) Tweede Pijler-betalen. Deze invalshoek is gekozen vanwege het karakter en de oorsprong van de Eerste Pijler, met een sterke focus op ondersteuning van agrariërs met betrekking tot hun hoofdfunctie, de productie van voedsel. Het is vanuit die optiek geredeneerd logisch om gronden met een mengvorm van landbouw- en natuurfuncties lagere hectarebetalingen toe te kennen dan gronden met een puur landbouwkundige functie, de landbouwgronden in regio 1. Een voor de hand liggend criterium is dan om de hoogte van de betaling recht evenredig te laten zijn met de hoogte van de landbouwkundige opbrengst.

Gronden met een (deel)functie natuur hebben een lagere productie per ha in termen van droge stof (d.s.) en kwaliteit (bijvoorbeeld uit te drukken in energetische waarde i.c. Vem-gehalte per kg d.s.). De combinatie van d.s.-opbrengst en Vem-gehalte voor de verschillende snedes voor weiden en/of hooien/kuilen geeft een eerste indicatie van de totale voedingswaarde van het gras op een perceel grasland, al dan niet met (deel)functie natuur. Daarom hebben we allereerst een inschatting gemaakt van deze voedingswaarde voor de verschillende grondtypes.

Aanvullende overwegingen zijn:

- Het grassenbestand van gronden met (deel)functie natuur is laagwaardiger dan op landbouwgrond. Dat uit zich niet alleen in opbrengst en kwaliteit maar ook in de smakelijkheid van het gras en daarmee in de benuttingsgraad bij weiden of voeren. De beweidings- en voerverliezen zijn dus hoger dan van gras op regulier grasland. De netto d.s.-opbrengst en dus de financiële opbrengst per ha zijn daardoor extra laag in vergelijking met regulier grasland;
- Gronden met een (deel)functie natuur zijn niet altijd onbeperkt te gebruiken voor beweiding of voederwinning. Op veel natuurgrasland bijvoorbeeld ligt een beheersregeling die pas maaien vanaf 15 juni of later toestaat, waardoor beweiding in het voorjaar op die percelen niet mogelijk is. Vaak is op dergelijke percelen het waterpeil dermate hoog, dat beweidbaarheid en berijdbaarheid daarnaast beperkt zijn tot droge periodes in het seizoen. Vaak zal de gebruiksintensiteit van dergelijke gronden dus lager zijn dan van regulier grasland en zal men met name in het voor- en in het najaar over aanvullende percelen moeten beschikken om dit te compenseren. Dit gaat gepaard met extra kosten op bedrijfsniveau.

³⁸ Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 2013.

Uit deze overwegingen blijkt dat de landbouwkundige productie in de praktijk dus nog lager uitvalt dan de berekening van d.s.-opbrengst * Vem-gehalte. Dit kan op twee manieren uitwerken:

- Als de hoogte van de betalingsrechten recht evenredig moet zijn met de landbouwkundige opbrengst, dan leiden bovenstaande overwegingen tot een korting ten opzichte van de normwaarde op basis van d.s.-opbrengst * Vem-gehalte (korting van 50% of meer; zie nader details in de tekst hier beneden);
- Aangezien landbouwkundig gebruik van de betreffende gronden noodzakelijk is voor het instandhouden van de betreffende natuurbeheer- en landschapstypes, zou ook geredeneerd kunnen worden dat de lagere opbrengsten en extra kosten gecompenseerd gaan worden door een verhoging van de betalingsrechten.

Bij een keuze voor deze laatste redenering zou een keuze kunnen zijn om de correctiefactor wel op de basistoelage toe te passen maar niet op de vergroeningstoelage.

Bovenstaande inventarisatie en overwegingen hebben geleid tot de volgende resultaten (tabel 12). Puur op basis van kVem-opbrengsten zouden de factoren voor natuurgrasland, natuur met landbouwkundig gebruik en overige natuur afgerond 0,5, 0,35 en 0,2 moeten zijn ten opzichte van regulier grasland. Bij een veronderstelde Basistoelage van circa € 240 per ha op regulier grasland, in regio 1, zou dat voor de andere drie grondtypen dus gaan om € 120, € 84 en € 48 per ha. Daarbij opgeteld de vergroeningstoelage van € 120, aangenomen dat die bij een regionale typering voor alle vier grondtypen zou gelden, komen de totale toeslagen op € 360, € 240, € 204 en € 168 per ha.

Tabel 12

D.s.-opbrengst en Vem-gehalte van gras op verschillende grondtypen en schatting van extra opbrengstverlies en kostentoename door beheersregels enzovoort. Voor overige gronden (niet apart opgenomen in de tabel) zijn dezelfde opbrengst- en kwaliteitswaarden aangenomen als voor regulier grasland

Variabele a)	Grondtype			
	Regulier grasland	Natuur-grasland	Natuur met landbouwkundig gebruik	Overige natuur
D.s.-opbrengst (ton/ha)	10,2 b)	7 d)	5 d)	3 e)
Vem-gehalte (per kg)	968 c)	730 d)	700 d)	650 d)
kVem-opbrengst (per ha)	9,87	5,11	3,5	1,95
Factor voor Basistoelage e)	1	0,52	0,35	0,2
Basistoelage (euro/ha)	240	120	84	48
Vergroeningstoelage (euro/ha)	120	120	120	120
Totale toeslag (euro/ha)	360	240	204	168

a) De hier gepresenteerde opbrengst- en kwaliteitsgegevens zijn gemiddelde waarden; in de praktijk kan de spreiding binnen grondtypen nog redelijk groot zijn.

b) Bron: Aarts, H.F.M., C.H.G. Daatselaar en G. Holshof, 2008. *Bemesting, meststofbenutting en opbrengst van productiegrasland en snijmaïs op melkveebedrijven*. Wageningen, PRI, rapport 208.

c) Bron: Jon, de, O, M. van Oostende en T. van Schie (ed.), 2006, *Handboek Melkveehouderij*, Lelystad, ASG. Gem. VEM = 972 bij 300 kg N/ha (dierlijk + kunstmest); 963 bij 200 kg N/ha. Hier is het gemiddelde genomen, dus 968.

d) Bron: F. Lenssinck, Zegveld Innovatie Centrum, pers. med., 2013; bij Natuurgraslanden gaat het om redelijk goede ontwatering, bij Natuur met landbouwkundige activiteiten om matige ontwatering en bij Overige Natuur om zand of veen met hoog water. Zie onder andere: Lenssinck, F., 2012, *Presteren op natuurgas*, Presentatie namens Wageningen UR Proefboerderij Zegveld;

e) Berekend door de kVem-opbrengst van regulier grasland op '1' te stellen en die van de andere grondtypen daaraan te relateren.

Bron: Corporaal, J. en M. van Os, 2002. *Zoogkoeienhouderij met natuurgaslanden, een modelmatige benadering van opbrengsten en kosten*. Praktijk rapport 1. Praktijkonderzoek Veehouderij, Lelystad.

6.4 Financiële doorrekening scenario's

Met behulp van de ontwikkelde rekentool is een scala aan scenario's doorgerekend. Het valt buiten het bestek van het rapport om deze alle te presenteren. In het vervolg wordt de impact van een kleine selectie gepresenteerd: dezelfde vijf scenario's als die in de stakeholderbijeenkomst besproken zijn. Daarmee kan worden volstaan omdat de gekozen scenario's een goed beeld geven van de financiële implicaties van het werken met regio's en gekoppelde dierpremies.

6.4.1 Uitgangspunten

Een eerste uitgangspunt voor de berekening is het beschikbare budget voor de directe betalingen en marktmaatregelen uit de eerste pijler van het GLB. In totaal wil de EU in de periode 2014-2020 volgens haar begroting 294 miljard euro uitgeven. Nederland ontvangt daarvan 5.4 miljard (1.8%) (gemiddeld 770 miljoen euro per jaar). Vanwege de afgesproken herverdeling, past het bedrag dat Nederland ontvangt zich over de tijd aan in neerwaartse richting. Nederland ontvangt voor 2013 circa 830 voor directe betalingen. In 2019/20, als de volledige implementatie van de GLB hervorming inclusief budgetaanpassingen is doorgevoerd, zal dit bedrag zijn gedaald tot 732 miljoen euro. Voor het budget wordt in de berekening dus als uitgangspunt genomen:

- Het beschikbare budget is 732 miljoen euro.

Met betrekking tot het GLB geldt verder nog dat er een maximum zit aan het aandeel van het budget dat aan gekoppelde betalingen wordt uitgegeven. Voor Nederland bedraagt deze norm 8% (wordt meegenomen als randvoorwaarde).

Bij de financiële doorrekening zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd met betrekking tot de hoogte van de dierpremies en hectarebetalingen:

- De hoogte van de gekoppelde ooi-premie is gefixeerd op € 24 per ooi (zie paragraaf 6.3.2);
- De hoogte van de gekoppelde zoogkoe-premie is gefixeerd op € 160 per zoogkoe (zie paragraaf 6.3.3);
- De hectarebetaling op grond in regio 1 is endogeen en afhankelijk van het beschikbare budget dat overblijft als van het totaal beschikbare budget in pijler 1 van het GLB de enveloppe voor gekoppelde dierpremies is afgetrokken;
- Als met meerdere regio's wordt gewerkt wordt de hoogte van hectarebetalingen voor regio 2 en 3 gekozen afhankelijk van het type grond dat bepalend/dominant is in deze regio.
 - Is het grondtype overwegend natuurgrasland dan is de hoogte van hectarebetaling 50% van de hectarebetaling in regio 1;
 - Is het grondtype overwegend natuur met landbouwkundig gebruik dan is de hoogte van de hectarebetaling 35% van de hectarebetaling in regio 1;
 - Is het grondtype overwegend overige natuur en/of overige gronden dan is de hoogte van de hectarebetaling 20% van de hectarebetaling in regio 1.

In de rekentool zijn de hectarebetalingen zoals aangegeven uiteindelijk endogeen en afhankelijk van het budget dat voor gekoppelde dierpremies zal worden aangewend. De hectarebetalingen zijn in het nieuwe GLB opgebouwd uit een basispremie, een vergroeningspremie, betalingen in het kader van de jonge boeren-regeling en enkele optionele betalingen. De basispremie is hierbij de afgeleide en de hoogte ervan is afhankelijk van het budget dat overblijft nadat de budgetten voor de andere regelingen zijn gereserveerd. Aangenomen is dat de vergroeningspremie een flat rate is van 30% van de totale enveloppe.³⁹ Voor Nederland komt de vergroeningspremie uit op circa € 120 per hectare. Naast de hoogte van de betalingen (de prijscomponent) zijn ook het aantal hectares en het aantal dieren waarop deze van toepassing zijn (de volumecomponent) van belang. De hectares waarmee is

³⁹ Het gaat hier in principe om een flat rate per regio, waarbij we hebben aangenomen dat Nederland één regio is. Wanneer met meerdere regio's wordt gewerkt kan in principe ook met een regiospecifieke vergroenings-flat rate worden gewerkt. De vergroeningsbetaling is dan gelijk aan 30 procent van de financiële envelop voor de regio, gedeeld door het totale aantal subsidiabele hectares in die regio.

gerekend staan samengevat in tabel 13 (zie ook discussie in hoofdstuk 2). Hierbij is er voor gekozen om uit te gaan van het potentieel zoals dat vastgesteld is met behulp van de IMNAB-kaart. Merk op dat dit ruimer is dan wat nu door agrariërs aan gronden worden opgegeven, maar waar ze mogelijk wel in de toekomst betalingsrechten op zouden kunnen aanvragen.

Tabel 13

Arealen in aanmerking komend voor hectaretoeslag of een begrazingsovereenkomst per type grond

Grondtype	Totaal (IMNAB binnen + IMNAB buiten AAN) (ha)	Areaal % van totaal
Landbouwgrond	1.781.189	87,5
Natuurgrasland	83.734	4,2
Natuur met landbouwkundige activiteiten	48.259	2,4
Overige natuur	45.179	2,2
Overige gronden	42.470	2,1
Niet opgegeven/overig gewas (Gewascode) of Niet ingedeeld (IMNAB)	35.833	1,8
Totaal	2.036.664	100

Bron: zie hoofdstuk 2.

De tabellen 14 en 15 geven een overzicht van het aantal schapen en zoogkoeien op bedrijven die in hun gecombineerde opgave naast landbouwgrond ook andere typen grond opgeven. Inzicht daarin is van belang omdat een van de criteria bij de gekoppelde dierpremie is dat de sector in stand wordt gehouden. Dat vergt een schatting van de huidige schapen- en zoogkoeienveestapels. Van de bedrijven worden alle volwassen vrouwelijke schapen (ooien) of zoogkoeien meegerekend, ook die welke op reguliere landbouwgrond grazen.⁴⁰

Tabel 14

Schatting van het aantal ooien op bedrijven die naast landbouwgrond ook andere grondtypen opgeven

Grondtype	Aantal ooien op bedrijven met:		Totaal aantal dieren	Idem aantal gve	%
	Minder dan 50 schapen	Meer dan 50 schapen			
Natuurgrasland (3718)	2.096	62.371	64.467	9.670	11,9
Natuur met landbouwkundig gebruik (3719)	153	16.043	16.196	2.429	3,0
Overige natuur (3722)	259	7.832	8.091	1.214	1,5
Totaal van drie typen	2.508	86.246	88.754	13.313	16,3
Alle typen grond *)			544.000	81.600	100

*) Dus inclusief regulier grasland.

Bron: DR

Zoals tabel 14 laat zien zijn er in Nederland in 2012 in totaal circa 544 duizend ooien (equivalent met 81,6 duizend gve), waarvan circa 16% (ofwel 13,3 duizend gve) zich op bedrijven bevinden die gronden met als hoofdfunctie natuur opgeven. Daarbij zijn overigens de schapen die grazen op 'overige' (niet-landbouw en niet-natuur) gronden niet meegerekend, omdat daar geen sluitende informatie over was. Het aantal gve aan ooien op dit laatste typen gronden lijkt niet verwaarloosbaar.⁴¹ Als ruwe benadering wordt er hier voor gekozen om het totaal aantal dieren op niet-

⁴⁰ Een nadere toerekening van het aantal dieren naar het type grond is moeilijk te maken. In het geval van een gekoppelde dierpremie wordt via de begrazingsovereenkomsten alsnog een 'toerekening' gemaakt, namelijk via de toepassing van (forfaitaire) maximale begrazingsnormen.

⁴¹ Bedenk dat hoewel een deel van de dijken al onder de categorie landbouwgrond wordt meegenomen (zie opmerkingen daarover in hoofdstuk 2) er nog circa 20.000 ha aan begraasbare bermen is geschat (zie hoofdstuk 2, tabel 2: 20.000ha)

landbouwgrond (d.w.z. de natuurgronden zoals weergegeven in tabel 14 en de overige gronden (marginale gebieden)) te fixeren op 15.000 gve, ofwel 100.000 ooien.

Zoals tabel 15 laat zien dat dit percentage voor zoogkoeien op circa 40% (equivalent met circa 22.650 gve) ligt. Ook in dit geval is daarbij de aanwezigheid van zoogkoeien op de 'overige gronden' niet meegenomen. Anders dan bij schapen ligt de begrazing van bermen of dijken met behulp van zoogkoeien niet voor de hand. Daarom is de keuze gemaakt in dit geval het totaal aantal zoogkoeien dat subsidiabel is omdat er sprake is van begrazing in marginale gebieden niet te corrigeren voor het 'overige gronden'-effect, maar dit aantal te fixeren op 23.000.

Gemeten in gve bedraagt het aantal schapen en zoogkoeien in totaal 100.563 gve, waarvan er 35.967 gve zich bevinden op bedrijven die naast landbouwgrond ook natuurgronden opgeven. Het hier voorgestelde plafond van schapen en zoogkoeien bedraagt 38.000 gve (=15.000 gve aan ooien plus 23.000 zoogkoeien), daarbij rekening houdend met het op dit moment werkelijk voorkomende aantal dieren en de onzekerheden bij de schatting ervan.

Tabel 15

Schatting van het aantal zoogkoeien op bedrijven (met meer dan 10 zoogkoeien) die naast reguliere landbouwgrond nog andere grondtypen opgeven

Grondtype	Aantal zoogkoeien	Idem (%)
Natuurgrasland (3718)	16.973	29,7
Natuur met landbouwkundig gebruik (3719)	2.538	4,4
Overige natuur (3722)	3.143	5,5
Totaal van drie typen	22.654	39,7
Alle typen grond *)	57.071	100

*) Dus inclusief regulier grasland.

Bron: DR.

Naast de schatting van huidige aantal dieren is een schatting gegeven van het minimum- en maximaal aantal dieren dat op niet-reguliere landbouwgronden kan worden gehouden. Het minimum-aantal is gebaseerd door op de gronden die voor gekoppelde dierpremies in aanmerking komen een minimumnorm van 0,15 gve los te laten. Het maximum is bepaald door op dezelfde gronden forfaitaire maximale begrazingsnormen los te laten. Voor natuurgrasland is deze vastgesteld op 1,5 gve per hectare en voor de drie andere grondtypen op 1 gve per hectare. Dit levert als minimumbezetting 32.946 gve en als maximum 261.509 gve op.⁴² Merk op dat de berekende minima en maxima een grote spreiding geven wanneer dit wordt vergeleken met de geschatte werkelijke omvang van de schapen- en zoogkoeien veestapel op dit moment. De totale omvang ervan bedraagt in Nederland circa 100 duizend gve, waarvan zich globaal geschat 36 duizend gve in marginale gebieden bevinden.

Op basis van het bovenstaande is als uitgangspunt voor de dieren aantallen in het geval van een gekoppelde dierpremie uitgegaan van:

- 15 duizend gve schapen (equivalent met 100.000 ooien)
- 23 duizend gve zoogkoeien (equivalent met 23.000 koeien)

Bovenstaande aantallen geven een schatting van de huidige populatie dieren, waarvan kan worden gesteld dat ze voor haar instandhouding mede afhankelijk is van begrazing in marginale of natuur-gebieden. Merk op dat deze schatting op zich een ruime schatting is omdat in deze aantallen ook dieren zitten die deels of volledig op normale landbouwgrond worden gehouden. Merk ook op dat

al is deze schatting zeer ruw en zou daarvoor uiteindelijk een betere onderbouwing op zijn plaats zijn. Het is bijvoorbeeld goed mogelijk dat wanneer voor bermen een minimale begrazingsnorm van 0,15 schaap per ha zou worden gehanteerd er van de 'potentieel' begraasbare oppervlakte berm maar de helft van die 20.000 ha zou overblijven.

⁴² Een zoogkoe telt voor 1 gve en 1 ooi voor 0,15 gve. Het minimum en maximum is dus equivalent met respectievelijk circa 146 duizend en 1,183 miljoen ooien.

wanneer de forfaitaire plafonds zouden worden gebruikt en omgeslagen over het aantal hectares natuur een veel groter aantal gve premiewaardig zou zijn dan de hier boven weergegeven aantallen.⁴³ Uitgaande van het voorstel voor het nieuwe GLB, moet het uitgangspunt voor de vaststelling van de enveloppe een verantwoorde schatting van de huidige dierpopulaties zijn.⁴⁴ Dit laat onverlet dat het wenselijk is om forfaitaire normen te gebruiken bij de beoordeling van individuele aanvragen voor gekoppelde dierpremies en de daar onderliggende aantoonbare begrazingsovereenkomsten. De in de berekeningen gehanteerde enveloppe is vastgesteld op:

- Enveloppe voor schapen is € 2,4 miljoen ($100.000 * € 24$);
- Enveloppe voor zoogkoeien is € 3,68 miljoen ($23.000 * € 160$).

6.4.2 Resultaten

De resultaten van de berekeningen van de scenario's in figuur 5 (hier opnieuw weergegeven) staan weergegeven in tabel 16. In het bovenste deel staat de omvang van de regio's in hectares (met in regio 1 naast regulier grasland ook alle andere landbouwgrond opgenomen). In het middendeel staan de dierpremies en de hectarebetalingen. In het onderste deel van de tabel staan de uitgaven. Zoals de tabel laat zien gaat in alle scenario's het leeuwendeel van de uitgaven naar de reguliere landbouwgrond. Dit is wat betreft oppervlak ook veruit de belangrijkste categorie (87,5% van de totale relevante oppervlakte). Naarmate de omvang van de regio groter wordt en/of er gekoppelde dierpremies worden betaald treedt er een sterkere mate van verdunning op. In de hier beschouwde scenario's kan de verdunning (betaling op normale landbouwgrond) oplopen tot circa € 25 per hectare (vergelijk de hectarebetaling voor regio 1 voor de scenario's A en E). De uitgaven voor de gekoppelde dierpremie worden bepaald door de maximale enveloppe. Omdat de forfaitaire normen ruim zijn, wordt er van uit gegaan dat het beschikbare budget steeds volledig zal worden benut.

Type grond	A Alleen lb / niets doen	B Alleen lb / DP	C lb+NG / DP	D R1_lb; R2_NG / niets doen	E R1_lb+NG, R2_Nlbk / DP
Landbouw- grond	Regio 1	Regio 1	Regio 1	Regio 1	Regio 1
Natuurgras- land		Dier- pre- mie		Regio 2	
Natuur + lbk.gebr.			Dier- pre- mie		Regio 2
Overige natuur					Dier- pre- mie
Overige gronden					

Figuur 5 (herhaling) Selectie van mogelijke oplossingen die in deze studie doorgerekend zijn.

⁴³ Wanneer forfaitaire normen worden gebruikt hangt het totale plafond mede af van de typen grond (en dus het totale areaal) waarvoor via aantoonbare begrazingsovereenkomsten dierpremies kunnen worden geclaimd. In principe is de keuze van de typen grond waarvoor dierpremies zouden gaan gelden, van invloed voor het totale aantal te koppelen dieren en dus voor het plafond. In onze berekeningen is die verfijning niet gemaakt, omdat het effect daarvan op de berekeningen naar verwachting minimaal is.

⁴⁴ Het hanteren van forfaitaire normen om de totale ruimte voor begrazing in deze gebieden te berekenen zou in principe tot een forse expansie van de sectoren kunnen leiden en dit is in strijd met wat de Brusselse wetgever hier beoogt.

Tabel 16

Resultaten van doorrekening van scenario's A tot en met E

Scenario	A	B	C	D	E
Oppervlak betalingsregio (x 1.000 ha)					
Regio 1	1.781	1.781	1.865	1.781	1.865
Regio 2	0	0	0	84	48
Regio 3	0	0	0	0	0
Totaal oppervlak	1.781	1.781	1.865	1.865	1.913
Betalingen (per ha/dier)					
zoogkoe premie	160	160	160	160	160
ooi-premie	24	24	24	24	24
hectarebetaling regio 1	411	408	389	402	386
hectarebetaling regio 2	0	0	0	201	135
hectarebetaling regio 3	0	0	0	0	0
Uitgaven (mln. euro)					
Regio 1	732,0	725,9	725,9	715,2	719,4
Regio 2 **)	0,0	0,0	0,0	16,8	6,5
Regio 3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gekoppelde dierprenie	0,0	6,1	6,1	0,0	6,1
Totaal	732,0	732,0	732,0	732,0	732,0

*) hectarebetaling is inclusief de vergroeningspremie van € 120/ha.

**) De hoogte van de hectarebetaling in regio 2 hangt af van het grondtype en is in scenario D en E respectievelijk 0,50 en 0,35 van de betaling in regio 1.

Bron: eigen berekeningen met rekentool op basis van de hierboven gepresenteerde uitgangspunten.

Merk op dat in tabel 16 van A richting E er steeds meer grond subsidiabel wordt, hetzij via hectarebetalingen dan wel via dierprenies.⁴⁵ De betalingen per dier (ooi, zoogkoe) zijn op respectievelijk € 160 en € 24 vastgesteld (zie argumentatie daarvoor eerder in dit hoofdstuk). De hectarebetalingen zijn een afgeleide van enerzijds het totaal beschikbare budget (dat voor 2019 na volledige invoering circa 732 miljoen euro⁴⁶ zal bedragen in plaats van de circa 800 miljoen die in 2012 beschikbaar is), het bedrag aan gekoppelde dierprenies (dat van het totaal beschikbare budget wordt afgetrokken) en het aantal hectares dat subsidiabel is in het kader van hectarebetalingen. In scenario A rolt er dan een hectarebetaling uit van € 411 per hectare (inclusief de vergroeningspremie van € 120 per hectare). Bij scenario E daalt de betaling per hectare voor landbouwgrond naar € 386. Dat is € 25 lager dan in scenario A en geeft zoals gezegd tegelijkertijd het maximale verdunningseffect aan.⁴⁷

Met betrekking tot de uitgaven valt op dat in de scenario's met gekoppelde dierprenies (zie scenario's B, C en E) het bedrag dat er mee is gemoeid steeds € 6.1 miljoen is, ongeacht de grootte van het gebied waarvoor begrazingsovereenkomsten ingediend kunnen worden. Dat betekent dat onder de veronderstellingen waarmee is gerekend het plafond altijd de bepalende factor bleek te zijn.⁴⁸ Op het totale budget bezien gaat het om een relatief klein bedrag. Het uitbreiden van het aantal hectares (bijvoorbeeld door regio 1 te vergroten of een 2e regio in te voeren) heeft in alle gevallen een grotere impact op de verdeling van de uitgaven (leidt tot grotere verlaging van de uitgaven voor reguliere landbouwgrond).

⁴⁵ In strikte zin zijn dierprenies niet grondgebonden, maar dier-gerelateerd. Echter hier is expliciet een link naar grond gemaakt via de begrazingsovereenkomsten. Deze moet garanderen dat voor dieren die premie ontvangen redelijkerwijs moet worden aangetoond dat ze in de voor dergelijke betalingen geoordeelde gebieden grazen (dieren die buiten deze gebieden grazen, bijvoorbeeld op landbouwgrond, worden uitgesloten van de dierprenie).

⁴⁶ Hierbij is het totale bedrag genomen dat dan beschikbaar is. Er is geen rekening mee gehouden dat daar mogelijk nog een correctie op nodig is in verband met de jonge boeren regeling (verplicht; maximaal 2% van budget) of andere regelingen (bijvoorbeeld overheveling van geld naar pijler 2; vrijwillig). De hier weergegeven bedragen geven daarom wel de bovengrens aan van wat mogelijk is.

⁴⁷ Verdunning is hier gedefinieerd als de verlaging van de betaling voor landbouwgrond in een scenario ten opzichte van wat maximaal mogelijk zou zijn wanneer alle betalingen werden gericht op landbouwgrond. Let wel dat als er sprake is van verdunning dit niet noodzakelijk betekent dat er geld uit de landbouw wegvloeit, omdat ook bij uitbreiding van hectarebetalingen naar andere gronden dan landbouwgrond en/of gekoppelde dierprenies, deze vaak weer bij agrariërs terechtkomen.

⁴⁸ Hierbij is ervan uitgegaan dat alle mogelijkheden maximaal zullen worden benut. In werkelijkheid kan die benuttingsgraad lager dan 100% zijn.

6.5 Uitvoeringskosten voor Dienst Regelingen

De uitvoeringskosten voor Dienst Regelingen zijn tot nu toe alleen in kwalitatieve zin aan bod gekomen. In de bovenstaande berekeningen zijn de administratieve kosten van de inrichting en uitvoering van de scenario's niet meegenomen, omdat het in dit stadium, met de onduidelijkheden over de exacte implementatie, niet mogelijk is om een adequate schatting te geven. In deze paragraaf volgen enkele overwegingen die enig inzicht kunnen geven in de orde van grootte waaraan moet worden gedacht.

6.5.1 Regio's

Bij de bespreking van het werken met regio's bleek dat het opnemen van extra percelen in het Perceelregister niet alleen een harde eis vanuit Brussel maar ook een relatief kostbare aangelegenheid is (zie Hoofdstuk 3). Dit geldt nog des te meer wanneer er sprake is van vage begrenzingen, want dan vraagt de exacte grensbepaling tijd en zorgvuldigheid. Opties waarbij de betalingsregeling wordt uitgebreid tot percelen die nu nog niet in het Perceelregister zitten (zie bijvoorbeeld in figuur 2 de opties C, D en E) brengen dus extra kosten met zich mee. Dit betreft vooral inrichtingskosten en in een meer beperkte zin ook uitvoeringskosten. De inrichtingskosten zullen naar schatting in de miljoenen euro's lopen, hoewel het op basis van de beschikbare informatie niet mogelijk was een meer verfijnde schatting te geven.

Merk op dat de opties C, D en E impliceren dat natuurgrasland volledig in het Perceelregister wordt ingebracht. Dat vergt dat er nog circa 9.000 ha wordt geregistreerd. Aannemend dat een perceel gemiddeld 2.5 ha betreft, vraagt dit dat er circa 3.600 percelen digitaal moeten worden ingetekend. Zou er sprake zijn van heldere/niet-grillige en niet-vage grenzen dan wordt wel met een onderhoudslast gerekend van circa € 20/perceel. Er van uitgaande dat de percelen in dit geval eerder moeilijker dan gemakkelijker zijn dan waar het reguliere landbouwgrond betreft en aannemende dat de eerste registratie en de afstemming daarover op 5 maal de onderhoudslast kan worden geschat, volgt als schatting dat die 9.000 ha eenmalig 900.000 euro kost terwijl daar jaarlijks aan onderhoudslasten daarna € 180.000 mee is gemoeid.

6.5.2 Gekoppelde dierpremie

De kosten voor een gekoppelde subsidieregeling zijn afhankelijk van hoe de koppeling er precies uitziet en welke toetsingen er nodig zijn.⁴⁹ Ter indicatie van de orde van grootte kan naar de slachtpremieregeling worden verwezen om een bovengrens in beeld te krijgen. In het laatste jaar waren de uitvoeringskosten van die regeling ongeveer € 4,5 miljoen (ongeveer 32 fte op jaarbasis). Wat betreft de aantallen aanvragers en aangevraagde dieren was de slachtpremieregeling best groot en zal een gekoppelde dierpremie waarschijnlijk kleiner uitvallen. De uitvoering was bij de slachtpremie voor een groot deel geautomatiseerd vanuit I&R, maar er was wel een individuele beoordeling van elk dier nodig. Voor schapen en zoogkoeien is, zoals eerdere aangegeven (zie hoofdstuk 3), de wens om de beoordeling van zowel specifieke grond als dieren afhankelijk te maken. Volgens een eigen ruwe en voorlopige schatting van Dienst Regelingen lijkt € 1 miljoen aan uitvoeringskosten wel een minimum waar rekening mee moet worden gehouden. Merk op dat bij dit minimum de uitvoeringskosten circa 16% van de uitgekeerde dierpremie zullen uitmaken.

De kosten van de inregeling van een nieuwe gekoppelde steunregeling zijn lastiger om te schatten; ze zijn ook sterk afhankelijk van de complexiteit van de beoordeling. De minimumkosten voor de inrichting van een regeling op een uitvoeringsplatform dat compleet nieuw is, zitten al snel in de orde van grootte van € 500.000 (circa 2 maanden werk voor 8 personen).

⁴⁹ Denk bijvoorbeeld aan een al dan net verplichte een toetsing van de opgave voor de gekoppelde dierpremie met het I&R-register.

6.6 Discussie

Dit hoofdstuk omvat een analyse van de financiële implicaties van een vijftal geselecteerde scenario's bestaande uit een of meer regio's in combinatie met of zonder gekoppelde dierpremies voor schapen en zoogkoeien die we gemaakt hebben op basis van een aantal voorwaarden en uitgangspunten. Daarbij is met name gelet op de implicaties voor de besteding van het budget beschikbaar voor directe betalingen in het kader van de eerste pijler van het GLB. De implicaties van de scenario's voor de ontvangers (bijvoorbeeld de verandering in ontvangsten per bedrijf ten opzichte van de huidige situatie) zijn niet in beeld gebracht.⁵⁰

Wat betreft de bepaling van de hoogte van de dierpremies, alsmede het aantal schapen en zoogkoeien dat voor deze premie in aanmerking komt, is uitgegaan van 'instandhouding van de sector' voor zover afhankelijk van begrazing in 'marginale' gebieden. Het bleek dat inschatting van de huidige populatie (eventueel met verdiscontering van onzekerheden daarin) het uitgangspunt moet zijn en niet de berekende dieraantallen corresponderend met minimum- en maximumbegrazingsgrenzen. Die laatste zijn te wijd (en laten ofwel aanzienlijke krimp of vergaande expansie van dieraantallen ten opzichte van de huidige situatie toe). Het werken met forfaitaire minimum- en maximumgrenzen is wel van belang voor de inkadering van de individuele aanvragen en zorgt ervoor dat de restricties die gewoonlijk van toepassing zijn op begrazing van natuur-achtige gronden en op hoofdlijnen in acht worden genomen.

Uit de financiële berekeningen blijkt dat als men maximaal inzet op gekoppelde dierpremies (en zo veel mogelijk natuur-achtige gronden insluit) het budget gemoeid met gekoppelde dierpremies op circa 6.1 miljoen euro uitkomt (ofwel op nauwelijks 1% van het totaal beschikbare budget). In relatie tot enkele eerder gedefinieerde criteria of afwegingsaspecten kan met betrekking tot de introductie van gekoppelde dierpremies het volgende worden geconcludeerd:

- Het ondersteunen van gewenste agrarische activiteiten in natuurgebieden vergt ten opzichte van het totale budget voor directe betalingen slechts een bescheiden inzet van middelen;
- De verdunning die optreedt als gevolg van de introductie van gekoppelde dierpremies blijft beperkt tot maximaal € 27/ha;
- Met de introductie van gekoppelde dierpremies kunnen alleen gewenste agrarische activiteiten betreffende schapen en zoogkoeien worden ondersteund en wel op een niveau dat overeenkomt met huidige dieraantallen. Nemen de dieraantallen toch toe (ondanks dat dit expliciet niet de inzet van het beleid is) dan zal 'verdunning' van de dierpremie plaatsvinden (deze zal in neerwaartse richting worden aangepast zodanig dat niet meer dan de geoordeelde enveloppes wordt besteed);
- De administratieve lasten van DR kunnen volgens een ruwe en voorlopige schatting circa 14% van het uit te keren bedrag belopen.

In dit hoofdstuk zijn ook de financiële implicaties van het werken met meer dan één regio geanalyseerd. In de uitgangspunten is verantwoord waarom, uitgaande van de landbouwkundige waarde, het voor de hand ligt dat wanneer naast de hectarebetaling in de basisregio (landbouwgrond) een hectarebetaling op andere typen grond wordt gegeven, deze hectarebetaling fors lager te maken (50% of minder van de betaling in de basisregio). Bij de doorrekening van de scenario's valt het volgende op:

- De uitgaven gemoeid met een tweede betalingsregio zijn qua omvang in alle hier bekeken gevallen veel groter dan de uitgaven gemoeid met de gekoppelde dierpremie;
- Het werken met meer dan één regio heeft daarmee een groter verdunningseffect (hier opgevat als leidend tot verlaging van de betaling per hectare in de basisregio) dan de gekoppelde dierpremie;
- Het werken met een extra regio stelt hoge eisen aan de opname van alle betrokken gronden/percelen in het perceelsregister. De kosten daarvan zijn niet expliciet meegenomen, maar kunnen

⁵⁰ Deze aspecten vielen buiten de scope van deze studie, waarbij de focus op de ondersteuning van agrarische activiteiten op niet-reguliere landbouwgrond ligt. De implicaties van de aanpassingen in het systeem van directe betalingen voor de ontvangers vergen een bredere insteek (de agrariërs die activiteiten hebben in natuur-achtige gebieden combineren deze vaak met agrarische activiteiten op landbouwgrond) en vergen een aparte studie.

eenmalig een orde van grootte hebben van 1 miljoen euro, terwijl er jaarlijks ook op een paar honderd duizend euro aan onderhoudskosten moet worden gerekend.

7 Samenvatting en conclusies

Het GLB naar 2020

In oktober 2011 heeft de EU-commissie (EC) wetgevingsvoorstellen voor de inrichting van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) na 2013 gepresenteerd (zie EC, 2011a, b, c, d). Na een intensief onderhandelingsproces is er 25 juni 2013 een akkoord tussen de Raad, de Commissie en het Europese Parlement bereikt. In deze studie is dat akkoord als uitgangspunt genomen. De voorgestelde hervorming 'Het GLB naar 2020', impliceert voor Nederland als belangrijke verandering de omslag van een bedrijfstoelage (de zogenaamde *single farm payment*, gebaseerd op historische rechten) naar betalingen per hectare landbouwgrond (ofwel een regionale *flat rate*). In het kader van de koppeling van betalingen aan grond is de vraag actueel welke gronden in aanmerking komen voor de toekenning en verzilvering van betalingsrechten.

In eerste instantie betreft dat de gronden die de bedrijven nu in gebruik hebben voor hun agrarische activiteiten, ofwel de reguliere landbouwgronden. Deze gronden zijn ook nu al in beeld en daarmee zou eenvoudig verder gewerkt kunnen worden. Echter, er zijn ook een aantal 'grensgevallen' denkbaar van gronden die niet het karakter van reguliere landbouwgrond hebben, maar die wel kunnen worden gebruikt en ook daadwerkelijk al in een bepaalde mate worden gebruikt voor agrarische activiteiten. Deze gronden, die primair een andere functie kennen, zijn niet volledig in beeld of geregistreerd. De vraag rijst in welke mate men deze in de nieuwe situatie wel of niet mee wil laten tellen

Keuzeopties: meerdere regio's en gekoppelde dierpremies

Deze notitie handelt over de problematiek van betalingsrechten voor agrarische activiteiten op niet-reguliere landbouwgronden zoals natuurgebieden, bijvoorbeeld voor schapenhouderij op heidegrond. Bij de start van het nieuwe GLB dient helder te worden welke gebieden, arealen of percelen in aanmerking komen voor de toekenning van betalingsrechten en ook welke waarde per betalingsrecht van toepassing is. De Europese Commissie biedt in haar voorstellen lidstaten een aantal mogelijkheden voor implementatie van het nieuwe GLB, die in dit verband van belang zijn. Zo wordt het aan lidstaten toegestaan om meerdere regio's te onderscheiden, waarbij per regio betalingsrechten kunnen worden gevestigd. Voor hectares die in verschillende regio's liggen mag een verschillende hoogte aan betalingsrecht per hectare gelden.⁵¹ Daarnaast biedt de Europese Commissie in haar voorstellen de optie om gekoppelde betalingen te introduceren. Ook deze optie is in dit verband relevant. Op de niet-reguliere gronden worden met regelmaat schapen en zoogkoeien ingezet voor begrazing. Naast de mogelijkheid om een aparte regio te onderscheiden, zou het via een gekoppelde betaling ook mogelijk moeten zijn om een specifieke activiteit (beweiding door schapen) te ondersteunen, bijvoorbeeld via een gekoppelde dierpremie voor de schapenhouderij of zoogkoeien.

Probleemstelling

Het ministerie van EZ (ELV en DR) moet zich door de GLB-hervorming, en de daarmee gepaard gaande toekenning van betalingsrechten aan gronden, bezinnen op de vraag welke gronden subsidiabel zouden moeten zijn. Niet alleen de vraag welke gronden subsidiabel zijn, is van belang, maar ook hoe die subsidiabiliteit kan worden vormgegeven. Is het bijvoorbeeld verstandig om met meerdere regio's te gaan werken? Zo ja, hoe zouden die regio's er dan uit kunnen zien en wat zou de bijbehorende hoogte van de betalingsrechten moeten zijn? En als de overheid door haar keuzes bepaalde gronden om haar moverende redenen uitsluit of welhaast moet uitsluiten (bijvoorbeeld omdat het simpelweg niet haalbaar is om toekenning van betalingsrechten met de normale middelen

⁵¹ In feite bestaat er voor de Europese Commissie maar één categorie grond en dat is landbouwgrond die in aanmerking komt voor de vestiging van betalingsrechten. De mogelijkheid om met regio's te werken en/of bepaalde gronden uit te sluiten, geeft lidstaten de mogelijkheid om recht te doen aan de heterogeniteit van grond (bodem- en productie-eigenschappen) en landgebruik (belangrijkste gebruiksfunctie) en daarin alsnog een nadere differentiatie in aan te brengen.

te realiseren), ontstaan er dan geen knelpunten? Eén zo'n knelpunt zou kunnen zijn dat op dan uitgesloten gronden wel bepaalde agrarische (begrazings)activiteiten plaatsvinden, die men graag ook beleidsmatig zou willen faciliteren, maar die dan buiten de boot vallen wat betreft ondersteuning uit de eerste Pijler. De vraag rijst dan of er andere oplossingen denkbaar zijn om deze knelpunten te verlichten.

In deze studie wordt op de volgende kernvragen ingegaan en worden antwoorden geformuleerd en/of opties in kaart gebracht:

- Welke gronden zijn al dan niet subsidiabel te maken? Wat maakt ze onderscheidend? Wat zijn de kenmerken ervan? Om welke arealen gaat het?
- Met welke GLB-instrumenten kunnen beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd? Welke instrumenten zijn toepasbaar (regionale differentiatie, flat rate, gekoppelde premies). Hoe zijn maatregelen te combineren met uitsluitingen van gronden?
- In hoeverre wordt in de verschillende voorgestelde opties rekening gehouden met voor het beleid belangrijke aspecten, zoals vereiste perceelsregistratie, de mate van 'verdunning' van hectare-betalingen, de uitvoeringslasten voor DR, de administratieve lastendruk voor de agrariërs en ook nog eventuele beleidsmatige overwegingen bij keuzes, zoals de eventuele uitsluiting van actieve agrariërs. Ook andere aspecten, zoals het bieden van steun aan gewenste agrarische activiteiten en de mogelijke consequenties voor het mestbeleid, verdienen aandacht.

Onderscheiden gronden

In het kader van dit onderzoek zijn vijf typen gronden onderscheiden. Gezocht is naar een indeling waarmee onderscheid kan worden gemaakt naar de aard van het grondgebruik, met name of agrarisch gebruik de hoofdfunctie is, een neven- of een ondersteunende functie. Met dat laatste wordt bedoeld dat begrazing in dienst van natuurbeheer kan staan en daarin een essentiële rol kan spelen (bijvoorbeeld noodzakelijk kan zijn voor het voortbestaan van heidevelden). De gekozen indeling is als volgt:

1. Landbouwgrond;
2. Natuurgrasland: natuur bestaande uit extensief grasland, in de regel bij boeren in gebruik (denk aan grote stukken Waterland);
3. Natuur met mogelijk landbouwkundige activiteit: de heidevelden en dergelijke die begraasd (kunnen) worden;
4. Overige natuur: natuur zonder enige landbouwactiviteit (althans in principe);
5. Overige gronden: dijken, bermen, stadsparken, vliegveldstrips enzovoort die begraasd (kunnen) worden.

In het onderzoek is een poging gedaan om deze gronden nader af te bakenen. Daarbij is rekening gehouden met de informatie boeren opgeven (de gecombineerde opgave), de informatie in het perceelsregistratiesysteem bij DR (tot uitdrukking komend in de zogenaamde AAN-laag landkaart), de indeling van gronden in diverse natuurtypen (zoals tot uitdrukking komend in de zogenaamde IMNAB-kaart) en gronden die nu nog niet geregistreerd zijn, maar wel potentieel als landbouwgrond of andere grond kunnen worden aangemerkt. Het resultaat van deze exercitie is weergegeven in tabel 17. Een deel van de grond (circa 35.000 hectare) kon niet worden ingedeeld, bijvoorbeeld omdat er sprake was van een functiewijziging of tijdelijk ander gebruik.

Tabel 17

Onderscheiden grondtypen en oppervlakte ^{)}.*

Grondtype	Areaal	
	Totaal	% van totaal
1 Landbouwgrond	1.781.189	87,5
2 Natuurgrasland	83.734	4,2
3 Natuur met landbouwkundige activiteiten	48.259	2,4
4 Overige natuur	45.179	2,2
5 Overige gronden	42.470	2,1
Niet ingedeeld(IMNAB)	35.833	1,8
Totaal	2.036.664	100

^{*)} Zie hoofdstuk 2 voor nadere details en onderbouwing.

Geanalyseerde opties

Na een bredere verkenning is ervoor gekozen om twee 'serieuze' varianten nader te analyseren:

1. Regionaal systeem

In deze variant worden specifieke gebieden aangewezen waarin (mogelijk) betalingsrechten met een andere waarde dan in 'echte' landbouwgebieden gelden. Deze variant is beschreven in hoofdstuk 3;

2. Gekoppelde dierpremies

In deze variant worden betalingen gekoppeld aan dieren en indirect aan het areaal natuurgrond via een maximering van het (maximaal) aantal dieren waarvoor betaling kan plaatsvinden op basis van een forfait per ha. Deze variant is beschreven in hoofdstuk 4.

Het is van belang zich van meet af aan te realiseren dat het werken met regio's en het werken met gekoppelde betalingen geen alternatieven zijn die elkaar noodzakelijkerwijs uitsluiten, of elkaar kunnen vervangen. Veeleer gaat het om maatregelen die elkaar kunnen aanvullen. In het onderzoek is dan ook aan combinaties van de beide alternatieven aandacht besteed. In die combinaties kan het ook zo zijn dat bepaalde typen grond worden uitgesloten van elke vorm van betaling, hetzij rechtstreeks via een (regionale) hectarebetaling, hetzij indirect via dierpremies voor schapen of zoogkoeien die die gronden begrazen. De combinatie van beide opties met uitsluitingsopties zijn daarom ook in de analyse meegenomen.

Een selectie van de geanalyseerde scenario's is weergegeven in figuur 6. Deze selectie is ook besproken met diverse stakeholders (in het onderzoek zijn daarnaast nog andere opties geanalyseerd).

Type grond	A Alleen lb / niets doen	B Alleen lb / DP	C Lb+NG / DP	D R1_Lb; R2_NG / niets doen	E R1_Lb+NG, R2_Nlbk / DP
Landbouw- grond	Regio 1	Regio 1	Regio 1	Regio 1	Regio 1
Natuurgras- land		Dier- pre- mie		Regio 2	
Natuur + lbk.gebr.			Dier- pre- mie		Regio 2
Overige natuur					Dier- pre- mie
Overige gronden					

Figuur 6 Selectie van scenario's met één of meerdere betalingsregio's, gekoppelde dierpremies voor schapen en zoogkoeien voor dieren grazend op specifieke gronden en uitsluiting van gronden

Het is vanuit het (nieuwe) GLB vanzelfsprekend dat aan landbouwgrond betalingsrechten zullen worden toegekend (landbouwgrond valt daarom in de figuur steeds volledig in basisregio 1). In optie A wordt alleen een hectarebetaling gegeven op landbouwgrond. Er is in die optie geen gekoppelde dierpremie. In de opties D en E wordt met twee betalingsregio's gewerkt. In optie E is er voor alle onderscheiden grondtype enig vorm van support.

Resultaten

De opties zijn geanalyseerd op hun effecten, waarbij rekening is gehouden met de criteria weergegeven in tabel 18. In de kolom 'toelichting' is kort aangegeven welk type vragen bij de criteria aan de orde kwamen.

Tabel 18

Niet-financiële criteria gebruikt bij de evaluatie van de scenario's

Criterium	Toelichting
Perceelsregister	In welke mate vergt een scenario dat (nieuwe) percelen in het perceelsregister worden gebracht?
Verdunning	In welke mate treedt er bij een scenario een verlaging van de hectare betaling op landbouwgrond op? (in vergelijking met een hectarebetaling op alleen landbouwgrond; zie scenario A)
Ondersteuning (gewenste) agrarische activiteiten	In welke mate draagt een scenario bij aan de ondersteuning van gewenste activiteiten (begrazing in natuurgebieden; gescheperde schaapskuddes)?
Uitvoeringslasten voor DR	Inzet van arbeid en kosten bij implementatie en uitvoering van een scenario
Administratieve lasten voor agrariërs	Tijd en inzet gemoeid met indienen van juiste aanvraag en informatie voor het perceelsregister
Beleidsmatige overwegingen	Politieke aspecten, zoals bijvoorbeeld wens om marginale sectoren te ondersteunen of niet van beleidslijn af te wijken met betrekking tot gekoppelde betalingen
Mate van uitsluiten van actieve agrariërs	In welke mate leidt een scenario tot uitsluiting van actieve agrariërs, die mogelijk eerder wel ondersteuning ontvingen?

Naast deze criteria is ook separaat naar de financiële consequenties gekeken.

De belangrijkste resultaten zijn samengevat in tabel 19.

De financiële implicaties van geselecteerde opties uit figuur 3 zijn weergegeven in tabel 20 (na volledige implementatie in 2019/20 en met budget dat dan beschikbaar is). Daarbij is geen rekening gehouden met de administratieve kosten (inrichting, uitvoering) van de regelingen (zie paragraaf 6.5 voor een indicatie met betrekking tot de orde van grootte). Daarbij is aangenomen dat de gekoppelde dierpremie € 160 per gve (zoogkoe/ooi) bedraagt en beperkt wordt door een plafond (maximaal aantal dieren) dat gekoppeld is aan de geschatte huidige populatie van zoogkoeien en oaien gehouden op 'marginale' of niet-landbouwgronden. Voor wat betreft het hoogteverschil tussen de hectarebetalingen van regio 1 en regio 2 is een vuistregel ontwikkeld waarin een correctie wordt gemaakt voor het verschil in productief vermogen tussen landbouw en natuur-achtige gronden. Op basis van deze regel is de hectarebetaling voor natuurgrasland circa 50% van de hectarebetaling voor reguliere landbouwgrond. Voor andere gronden is de factor nog aanzienlijk lager (Zie voor details over uitgangspunten hoofdstuk 6).

Tabel 19

Samenvatting van scores op criteria ter beoordeling van scenario's *)

Criteria	Scenario **)				
	A	B	C	D	E
Opname in Perceelsregister	Moet opgeschoond worden van niet-landbouwpercelen	Moet opgeschoond worden van niet-landbouwpercelen	Moet opgeschoond worden van percelen buiten landbouw en natuurgrasland	Moet opgeschoond worden van percelen buiten landbouw en natuurgrasland; bovendien splitsen in R1 en R2	Moet opgeschoond worden percelen in overige natuur en overige gebieden; bovendien splitsen in R1 en R2
Verdunning	Scenario A is referentie	Enigszins, situatie scenario A vergelijkbaar met huidige situatie	Extra verdunning ten opzichte van scenario B	Verdunning, zitten tussen scenario B en C in	Sterkste verdunning
Steun (gewenste) agrarische activiteiten	Nee, schaapskuddes en natuurbegrazing niet ondersteund vanuit eerste pijler	Ja, maar mogelijk valt deel van schaapskuddes en natuurbegrazing buiten steun	Ja, misschien wel méér dan gewenst, zoals begrazing van bermen met GLB-steun	Ja, maar mogelijk valt deel van schaapskuddes en natuurbegrazing buiten steun	Ja, misschien wel méér dan gewenst, zoals begrazing van bermen met GLB-steun
Uitvoerings-lasten DR	Relatief laag (0)	Substantieel (1)	Hoog (3)	Substantieel (2)	Zeer hoog (4)
Administratieve lasten agrariërs	Beperkt	Groter, o.a. vanwege eenmalige aanpassing en vanwege aandacht voor begrazings-overeenkomsten	Groter, o.a. vanwege eenmalige aanpassing en vanwege aandacht voor begrazings-overeenkomsten	Beperkt	Groot, o.a. vanwege eenmalige aanpassing en vanwege aandacht voor begrazings-overeenkomsten
Politieke consequenties	Schaapskuddes en begrazing marginale gebieden in gevaar; dijken uitsluiten betekent problemen	Melkvee op natuurgrasland valt buiten ondersteuning; Afwijking van anti-koppeling beleidslijn	Alle schapen en zoogkoeien worden ondersteund; optreden verdunning; Afwijking van anti-koppeling beleidslijn	Schaapskuddes en begrazing marginale gebieden in gevaar	Alle schapen en zoogkoeien worden ondersteund, wel relatief sterke verdunning op landbouwgronden; Afwijking van anti-koppeling beleidslijn.
uitsluiten actieve agrariërs	Agrariërs met activiteiten op andere dan landbouwgrond, worden (deels) uitgesloten.	Agrariërs met activiteiten op overige natuur en overige gronden worden (deels) uitgesloten.	Nee	Agrariërs met activiteiten op andere dan landbouwgrond en natuur-grasland, worden (deels) uitgesloten.	Nee

*) Zie hoofdstuk 5, tabel 7 voor meer details;

**) Zie figuur 3 voor de karakterisering van de scenario's.

Tabel 20

Financiële kengetallen bij de scenario's

Scenario	A	B	C	D	E
Oppervlak betalingsregio (x 1.000 ha)					
Regio 1	1.781	1.781	1.865	1,81	1,65
Regio 2	0	0	0	84	48
Regio 3	0	0	0	0	0
Totaal oppervlak	1.781	1.781	1.865	1,65	1,13
Betalingen (per ha/dier)					
zoogkoe premie	160	160	160	160	160
ooi-premie	24	24	24	24	24
hectarebetaling regio 1	411	408	389	402	386
hectarebetaling regio 2	0	0	0	201	135
hectarebetaling regio 3	0	0	0	0	0
Uitgaven (mln. euro)					
Regio 1	732,0	725,9	725,9	715,2	719,4
Regio 2	0,0	0,0	0,0	16,8	6,5
Regio 3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gekoppelde dierpremie	0,0	6,1	6,1	0,0	6,1
Totaal	732,0	732,0	732,0	732,0	732,0

Ten slotte

In het onderzoek zijn diverse opties bekeken en is een inventarisatie gemaakt van typen gronden die ofwel voor hectarebetaling ofwel voor gekoppelde dierpremies (begrazing) in aanmerking komen. Alle scenario's scoren hoog als het gaat om de mate waarin de betalingen worden gefocust op agrariërs en agrarische activiteiten. Met gekoppelde dierpremies kunnen tegen relatief geringe budgetlasten gewenste agrarische activiteiten (begrazing in natuurgebieden) worden gesteund die het GLB een extra vergroeningsslag zou kunnen geven, waarvoor ook maatschappelijk waarschijnlijk een positief draagvlak zal zijn, terwijl de bezwaren vanuit de agrariërs (behoud van GLB geld voor boeren) misschien wel principieel, maar nauwelijks materieel kan zijn. Het nadeel van de (her-)introductie van gekoppelde betalingen in de eerste pijler van het GLB is dat daarmee wordt afgeweken van de door de Nederlandse regering ingezette lijn om alleen ontkoppelde betalingen te accepteren. Een nader nadeel kan zijn dat voor een relatief gering uitkeringsbedrag een heel nieuwe regeling moet worden opgetuigd die de nodige uitvoeringslasten met zich meebrengt. Een ander bezwaar zou kunnen zijn dat de introductie van gekoppelde dierpremies een precedent creëert dat door andere groepen die zich bij deze hervorming in de knel zien komen zal worden aangegrepen om ook zo'n regeling te krijgen. Daartegen kan worden ingebracht dat het hier niet gaat om de ondersteuning van reguliere, maar juist marginale agrarische activiteiten (ook de schapen en zoogkoeien op landbouwgrond worden immers van de gekoppelde dierpremie uitgesloten). Bovendien, omdat het op instandhouding van de schapen- en zoogkoeienstapel in marginale gebieden is gericht kan worden beargumenteerd dat de marktverstoringende impact van een dergelijke betaling, ondanks dat er sprake is van koppeling, door deze randvoorwaarde, in de praktijk minimaal zal zijn. Het doel is immers niet productie, maar het stimuleren van begrazingsdiensten met het oog op de conservering van biodiversiteit.

Wat betreft de hectarebetaling is de kernvraag of er naast de basisregio, waar per definitie alle landbouwgrond invalt (en misschien nog iets meer), nog een tweede regio moet worden onderscheiden. De Europese Commissie biedt de ruimte: ze stelt dat grasland in principe alle land is waar grassen en kruidachtigen overheersend aanwezig zijn en stelt daarnaast dat lidstaten graasgebieden mogen meerekenen waar grassen en kruidachtigen niet overheersend aanwezig zijn. Dit biedt de nationale beleidsmaker veel ruimte. Tegelijkertijd benadrukt de Europese Commissie echter dat landbouwgrond alleen dan subsidiabel is als het overwegend wordt gebruikt voor agrarische activiteit. Ook in dat begrip zit de nodige rek, maar het benadrukt wel dat het gaat om activiteiten in het kader van de landbouwfunctie en niet om semi-agrarische activiteiten dienstbaar aan de natuurfunctie. Een lastige categorie om goed mee om te gaan is in dit verband het natuurgrasland. Er zijn redenen te geven om natuurgrasland anders te behandelen dan normale landbouwgrond (denk aan de natuurfunctie, het verschil in productief vermogen, de soms expliciete afkoop van de waarde daling bij de functiewijzing van landbouw in natuur). Tegelijkertijd kan worden gezegd dat van alle grondtypen deze categorie nog het meest in de buurt van landbouwgrond komt en in de praktijk op dit moment in een heel aantal gevallen ook als zodanig wordt gebruikt. Als er voor een tweede regio wordt gekozen

is er veel voor te zeggen natuurgrasland daarvan de kern te laten uitmaken. Voor sommige dijken en bermen zou een soortgelijke redenering kunnen worden gehouden. Ook daar is de primaire functie niet landbouw, maar waterkering. Ook hier geldt echter dat er in aantal gevallen een lang gevestigd gebruik is en in het geval van secundaire, midden in het landschap gelegen, dijken het verschil met landbouwgrond en landbouwpraktijk in de praktijk minimaal kan zijn.

Een verbreding van een tweede regio voorbij de hierboven genoemde twee grensgevallen is wat betreft de ruimte in de wetgeving mogelijk, maar vraagt een nadere onderbouwing waarvoor dit onderzoek weinig positieve argumenten levert (je raakt dan te ver af van de filosofie achter de Eerste Pijler van het GLB en het wordt steeds moeilijker om te argumenteren dat het om de ondersteuning van agrarische activiteiten gaat). Duidelijk is ook dat wanneer de tweede regio zo verbreed wordt ze ook een substituuut wordt en/of gaat concurreren met de eveneens mogelijke optie van de gekoppelde dierpremie. Als het kerndoel wordt om begrazingdiensten te faciliteren, lijkt een dierpremieregeling doelgerichter te werken dan een van elke activiteit ontkoppelde hectarebetaling.

Referenties

- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 2013. Konzept zur nationalen Umsetzung der Beschlüsse zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ab 2015.
- EC, 2011a. Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy. Brussel, COM (2011) 625 final/2, 19 October.
- EC, 2011b. Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing a common organisation of the markets in agricultural products (Single CMO Regulation). Brussel, COM (2011) 626 final/2, 19 October.
- EC, 2011c. Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD). Brussel, COM (2011) 627 final/2, 19 October.
- EC, 2011d. Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy. Brussel, COM (2011) 628 final/2, 19 October.
- Livestock Research Wageningen UR, 2012. Kwantitatieve Informatie Veehouderij, 2012-2013 (KWIN). Lelystad.
- Meijer, M., 2012a. Marginale gronden in Nederland; een inventarisatie. Alterra, Centrum voor Geo Informatie en Infrastructuur, Wageningen.
- Meijer, M., 2012b. Impact GLB2013+ op het Areaal Landbouwgrond in Nederland. Alterra, Centrum voor Geo Informatie en Infrastructuur, Wageningen.
- Schipper, P. en H. Siebel (redactie), 2009. Index Natuur en Landschap, onderdeel natuurbeheertypen. Terreinbeheerders, IPO en LNV. Versie 0.4 15 juni 2009.

Bijlage 1 Verslag

DR-Voorlichtingsbijeenkomst

‘Natuurgronden en het nieuwe GLB’, Nijkerk, 11 juli 2013

Aanwezig: 28 personen uit 17 organisaties:

Organisatie	Naam
Natuurmonumenten	Dhr. P. Nuvelstijn
Natuurmonumenten	Paul Smeulders
Staatsbosbeheer	Philip Scheepers
Land. Werkgr. Profes. Schapenhouderij	Luuc Bos
VGSN	Dhr. S. van Beek
VGSN	Ronald Wijlhuizen
LTO vz Vleesveehouderij	Leon Moonen
LTO vz Schapenhouderij	Nico Verduin
LTO Nederland	Klaas Johan Osinga
ZLTO	Veronique Verdurmen
Koepels ANV / LTO Noord	Wubbo de Raad
LEI	Bert Smit
LEI	Roel Jongeneel
Federatie Particulier Grondbezit	Dhr. J. Nuijsl
IPO	Marieke de Groot
Free Nature	Dhr. C.W. Braat
Free Nature	Marc Buchner
Water, Land & Dijken	Sjaak Hoogendoorn
Beroepsvereniging Natuurboeren	Geert van der Veer
Beroepsvereniging Natuurboeren	José van Miltenburg
DR	Marco Weening
DR	Annet Oosterhof
DR	Eefke Peeters
DR	Jaap Kroon
DR	Hiskia Begeman
DR	Cornelien Westra van Holthe
EZ	Herman Snijders
EZ	Jan vd Wijnboom
EZ	Ivo Paulissen

10.00 - 10.15 uur Ontvangst

10.15 - 10.30 uur Opening en kennismaking

Herman Snijders opent de bijeenkomst met een welkom voor de aanwezigen. De politiek moet in het najaar keuzes maken bij de nationale invulling van het nieuwe GLB, dus ook over natuurgronden en de eventuele ondersteuning daarvan vanuit Pijler 1. Dit is een belangrijk onderwerp in verband met de keuzes die het Kabinet moet maken. EZ wil in deze bijeenkomst alle mogelijke overwegingen horen die van belang zijn bij de te maken keuzes. In deze bijeenkomst mag alles gezegd worden, maar er mag later niet geciteerd worden 'Die zei dat'. Uiteraard mag er wel met de achterban gesproken worden over wat er besproken is in de bijeenkomst.

Na een speels 'kennismakingsrondje' onder leiding van dagvoorzitter Marco Weening van DR volgen in het ochtendprogramma twee presentaties met discussie.

10.30 - 11.15 uur Presentatie 'GLB-speelruimte' door Herman Snijders (EZ)

Zie hand-out, uitgereikt in de bijeenkomst en digitaal nagestuurd.

11.15 - 11.30 uur Pauze

11.30 - 12.15 uur Presentatie 'Uitkomsten LEI-onderzoek' door Roel Jongeneel (LEI)

Zie hand-out, uitgereikt in de bijeenkomst en digitaal nagestuurd.

Opmerkingen hierbij:

- Inleiding – vraagstelling: Er worden verschillende definities voor 'natuurgrasland' gehanteerd. IPO hanteert de definitie volgens de natuurbeheerplannen, die leidend zijn voor SNL (natuur)-toekenning maar niet één-op-één matchen met R.O. (planologische)-indelingen.
- Karakteristieken van gronden: Een klein deel van de grondtypen 'natuur met landbouwkundig gebruik', 'overige natuur' en 'overige gronden' zit al wel in de perceelsregistratie; opgemerkt moet worden dat een deel van de overige gronden, nu als reguliere landbouwgrond in het perceelsregister zit. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de dijken.
- Werken met regio's:
 - In BRP zijn de begrenzingen van de natuurbeheerplannen van de provincies niet één-op-één opgenomen. Als de oppervlakte is aangegeven in het overzicht gewaspercelen dan is er een gewasperceel van. En dat kan ook een gewasperceel zijn op grond die de provincie als 'natuur' heeft geduurd. Verder moet agrarisch natuurbeheer gelegen zijn op landbouwgrond. Daar is in alle gevallen een gewasperceel van en komt daarmee voor in BRP. Natuurbeheer zit niet per definitie in BRP, alleen als het perceel ook wordt aangegeven in de GDI (Gecombineerde opgave), dus op aangeven van de relatie.
 - Bij SNL-N zijn de perceelgrenzen globaal bekend, min of meer via kadastrale indicaties;
 - Voor een regio-indeling heb je een goede en overtuigende onderbouwing nodig;
 - Een regio hoeft niet een aaneengesloten gebied te zijn;
 - Indeling mag bijvoorbeeld plaats vinden op basis van functie (van de grond);
 - 1 (grote) regio leidt mogelijk tot verdunning (hoe meer grond hoe lager de vergoeding);
- Werken met gekoppelde dierpremies:
 - De koppelingsoptie bestaat alleen in de Eerste Pijler, niet in de Tweede;
 - Gekoppelde dierpremies gaan naar de dierhouder, niet naar de TBO of eigenaar als die niet de dierhouder is;
 - Het criterium richt zich op sectoren in problemen en gebieden in problemen;
 - Waarom alleen toepassen op schapen en zoogkoeien?
 - Naast begrazings- of beheersovereenkomsten zijn voor de selectie ook pachtcontracten of eigendomsbewijzen bruikbaar;
 - De enveloppe c.q. het budget voor dierpremies moet verdeeld worden over het aantal dieren dat op de daarvoor in aanmerking komende gronden graast. Bij de bepaling van dat aantal dieren zal worden gekeken naar de GVE-normen per ha vanuit afspraken of forfaits. Daarbij mag het aantal nooit groter zijn dan het aantal dat volgt uit de I&R-registratie;
- Voor- en nadelen (scores):
 - De plusjes en minnetjes in de regel 'Verdunning' zijn vrij zwaar aangezet. In werkelijkheid gaat het gezien de beperkte budgetten om relatief kleine veranderingen;
 - Genoemd wordt bij de sheet met de scores nog een regel toe te voegen: uitsluiten actieve agrariërs;
 - De oppervlakte die nu als totaal vermeld staat bij reguliere landbouwgrond heeft betrekking hebben op grasland.

12.15 - 13.00 uur Lunch

13.00 - 14.50 uur Inventarisatie van de overwegingen bij de besluitvorming over hoe om te gaan met landbouwactiviteiten op niet-reguliere landbouwgronden in het nieuwe GLB o.l.v. Marco Weening (DR)

Deze fase is in twee stappen uitgevoerd:

1. Een algemene verwoording van overwegingen bij het besluitvormingsproces;
2. Een toespitsing op de vijf scenario's in de presentatie van het LEI.

Opmerking vooraf: Door de dynamiek van de discussie zijn mogelijk niet alle uitspraken in het verslag terecht gekomen. Dit is puur een kwestie van 'overmacht'. Hier zit geen opzet achter.

1. Algemeen

Overwegingen Algemeen

De genoemde overwegingen zijn (achteraf) opgedeeld in drie categorieën:

- A Wel of geen dubbeling vergoeding landbouw en natuur
- B Natuurterreinen, overige natuur en overige gronden
- C Regelgeving

Aan het einde van dit blok is een aantal vragen/nader uit te zoeken zaken opgesomd.

A Wel of geen dubbeling vergoeding landbouw en natuur

- Het GLB is er voor actieve agrariërs en agrarische activiteiten;
- De verduurzaming van het GLB gaat steeds verder: het kan dus ook gaan om een actieve landbouwer in een natuurgebied;
- Op landbouwgrond wordt volgens de Europese definitie in Annex 1 voedsel, biomassa, veevoer enzovoort geproduceerd;
- De landbouwfunctie is belangrijk, dus parken, bermen en vliegvelden moet je niet willen ondersteunen. Er is dus scheiding op basis van functie: landbouw versus niet-landbouw;
- Het gaat om echte landbouw die in natuurgebieden zit, dus twee doelen. Die landbouw is ook van belang voor het beeld van landbouw in den brede. Natuurgraslanden passen dus wel in de Eerste Pijlvergoeding;
- Vanuit het rechtvaardigheidsprincipe zou landbouw op natuurgrond beloond moeten worden. Er moet recht gedaan worden aan de manier waarop iemand voedsel produceert, ongeacht of dit regulier of via natuurbeheer plaatsvindt. Het nieuwe GLB zet in op maatschappelijke diensten en doelgerichte betalingen; dat is precies wat natuurboeren doen;
- Schapenhouders hebben een dubbeldoelbedrijf. Zij produceren natuur (beheer) én vlees (productie), dus landbouw (ofwel voedsel). Dubbele steun is dus terecht;
- Landbouw op natuur helpt de landbouw te vergroenen;
- In sommige scenario's worden sommige schaapskuddes mogelijk wel of niet uitgesloten. Dat is niet rechtvaardig ten opzichte van andere kuddes en ten opzichte van reguliere schapenhouders. Daarom moeten geen terreinen of percelen uitgesloten worden;
- De schaapskuddes worden ingezet 'op verzoek'. Dit vraagt veel inzet naast het 'reguliere' schapenbedrijf dat men ook nog 'thuis' exploiteert. Het is daarom niet terecht de betreffende gronden uit te sluiten;
- Voor de EFA- verplichting mag je landschapselementen meerekenen en daar doen we niet moeilijk over; je kunt er geen rechten op aan vragen en je ontvangt er geen vergoeding voor. Bij natuur doen we kennelijk wel moeilijk;

B Natuurterreinen, overige natuur en overige gronden

- SN is voor beheer van natuurgronden (mag via maaien of begrazen, dat is aan de eigenaar). Daarvoor hoeft niet nogmaals door de EU betaald te worden, dus geen dubbele betaling van 'boeren op natuur' door, naast SN/SNL-N, steun te verlenen uit de Eerste Pijl. Als een waterschap wil dat de dijken gemaaid worden in plaats van begrast wordt de loonwerker ook maar één keer betaald;
- Reactie op voorgaand punt: Er is geen sprake van 'dubbel betalen': de toeslag is gericht op de agrarische doelstelling, mag trouwens lager zijn dan op reguliere grond gezien de lagere productie; SNL_N wordt ingezet voor de natuurdoelstelling;
- In natuurgebieden is de natuurdoelstelling, dus het beheer, leidend, en daarmee de regelgeving van de TBO's. Bij begrazing moet echter aan Brusselse landbouwregelingen voldaan worden, wat het beheer soms extra duur maakt (oormerken); geef eventueel compensatie voor de kosten verbonden aan dieren.
- Op natuur- en overige gronden zijn de opbrengsten lager en de kostprijs hoger dan op reguliere grond. Het is daarom noodzakelijk om SNL in te (blijven) zetten op deze gronden;
- TBO's krijgen een beheerpremie die er op gebaseerd is dat de veehouder separaat een premie krijgt; als die premie wegvalt, zullen veel pachtcontracten opgezegd worden, met name voor kleine percelen. Voor grote gebieden zal dit probleem minder groot zijn. Dit heeft effect op de beheerskosten, want er zal ook marktwerking zijn.
- Er kan cumulatie van doorlopende contracten met vergoedingen uit het nieuwe GLB optreden;

- Er is een afbreukrisico als de boer vergoeding krijgt en de TBO de controle over de uitvoering van het beheer verliest doordat de vergoeding vanuit de provincies voor de TBO niet kostendekkend is;
- Door schapenhouders en zoogkoeienhouders op natuurgronden uit te sluiten treedt verdikking op. Er moet aan deze sectoren ook iets 'gegund' worden.
- Een neveneffect van uitsluiting van gronden is dat de overheid daarop geen zicht meer heeft.

C Regelgeving

- Het beleid moet eenvoudig en uitvoerbaar zijn;
- Maak de regelgeving zo simpel mogelijk en goed uit te leggen, dus helder, toekomstgericht, eenvoudig, aansluitend bij bestaande wetgeving en uitvoerbaar;
- Het huidige administratieve systeem mag niet leidend zijn voor de keuzes die gemaakt gaan worden;
- Een eenmalige investering in BRP is te rechtvaardigen als daarmee de problemen voor een aanzienlijk aantal jaren opgelost zijn;
- Met behulp van de Eerste Pijler moeten problemen bij marktfalen van landbouwproducten opgeheven worden en gewenste ontwikkelingen gestimuleerd worden. Oneigenlijk gebruik van rechten moet worden voorkómen;
- De marktorientatie is van belang; het gaat dikwijls om een overeenkomst tussen twee private partijen;
- Op een bedrijf van 100 ha mag van de 5% EFA-verplichting 3 ha ingevuld worden met landschapselementen. Maar op deze 3 ha vallen dan geen rechten of vergroeningspremies;
- (Natuur)grond die we niet beschouwen als landbouwgrond, kan wel gebruikt worden om aan de EFA te voldoen maar anderzijds wordt (natuur)grond mogelijk geschrapt uit het perceelsregister dan wel wordt daar niet in opgenomen; die grond komt niet meer in aanmerking voor bedrijfstoelage c.q. betalingsrechten;
- Bij het al dan niet toekennen van een hectarebetaling is de planologische bestemming van belang. Voor percelen die omgevormd zijn tot natuur is een compensatie van de waardedaling betaald, dus daarop geen ha-betaling;
- Bij het aanvragen van een toeslag c.q. het verzilveren daarvan is het nodig de percelen op te geven in de Gecombineerde opgave. Verder wordt een minimale veebezetting van 0,15 GVE/ha gesteld (alleen bij natuurlijk grasland en heide en in de huidige regelgeving). Die eis geldt niet als alleen een opgave voor de Mestwetgeving wordt gedaan; deze eis staat dus los van de Mestwetgeving;
- Als je natuurbeheer meerekent bij de mestopgave (terwijl er geen mest komt) leidt dit tot intensivering in de rest van de landbouw;
- Betalingsrechten en mestruimte moeten van elkaar losgekoppeld worden. Vanuit mest zijn percelen vaak wel opgegeven. Waarschijnlijk moeten er dan wel 40% meer percelen geregistreerd worden, wat een administratieve last betekent;
- De natuurlijke graslanden, heidevelden enzovoort zijn niet bepalend voor de gebruiksruimte mest, tellen daar in het geheel niet voor mee. Er zijn situaties dat er wel mest op uitgereden mag worden maar dat moet gemeld worden met een zogenaamd vervoersdocument mest (VDM). In feite wordt dat gezien als mest afvoeren van het bedrijf;
- Natuurpercelen brengt geen gebruiksruimte mest met zich mee, althans, niet als deze met de juiste gewascode worden opgegeven;
- Misschien moeten we de 80/20-regel toepassen ofwel 20% van de gevallen laten vallen onder oplossingen die voor eigenlijk voor de overige 80% van toepassing zijn;
- De eventuele toepassing van dierpremies moet 'WTO-proof' geschieden, dus niet als productiesteun beschouwd kunnen worden;

Vragen Algemeen/nog uit te zoeken

- Hoe staat (begraasde) heide in deze discussie?
- Betalingsrechten en mestruimte moeten van elkaar losgekoppeld worden. Is het mogelijk dat BRP al op orde is door de mestregistratie? DR gaat dit uitzoeken;
- De doelstellingen van de Eerste Pijler zijn belangrijk, maar over hoeveel hectares, euro's en werkgelegenheid hebben we het hier eigenlijk, bijvoorbeeld als het areaal landbouwgrond met 5% zou toenemen? LEI neemt dit mee in de rapportage;
- Het is onterecht als er toeslagrechten terechtkomen op SN-en SNL_N-gronden met minimale landbouwproductie. DR gaat uitzoeken om hoeveel ha het gaat.

2. Aanvullingen op basis van de vijf scenario's (zie overzicht hiervan op volgende pagina) en een positie op de lijn 'vóór – midden – tegen'

Overwegingen Scenario A – 1 (landbouw) regio , verder niets

- Vóór:
 - Dit is een simpel en doeltreffend scenario;
 - De functie moet bepalend zijn.
- Tegen: Geen actieve agrariërs uitsluiten.

Overwegingen Scenario B – 1 (landbouw) regio + dierpremies op natuurgraslanden en natuur met landbouwkundig gebruik

- Vóór:
 - Eenvoudig, sterk landbouwgericht ('L' uit GLB), goed uitvoerbaar, doet wat voor de natuur, rest goed op te lossen;
 - Driedeling landbouw/natuur met landbouw/afspraken met TBO's e.a. is terecht.
- Middenstandpunt: wel eenvoudig, maar scenario heeft niet alles in zich.
- Tegen:
 - Teveel gronden uitgesloten;
 - Systeem is administratief waarschijnlijk lastiger dan het op het eerste gezicht lijkt.

Potentiële oplossingen (selectie)

Type grond	A Alleen lb / niets doen	B Alleen lb / DP	C Lb+NG / DP	D R1_Lb; R2_NG / niets doen	E R1_Lb+NG, R2_Nlbk / DP
Landbouw- grond	Regio 1	Regio 1	Regio 1	Regio 1	Regio 1
Natuurgras- land		Dier- pre- mie		Regio 2	
Natuur + lbk.gebr.			Dier- pre- mie		Regio 2
Overige natuur					Dier- pre- mie
Overige gronden					



Nb: nog meer opties mogelijk: bijv. geheel uitsluiten; grotere R2, etc.

Overwegingen Scenario C – 1 grotere regio (landbouw + natuurgrasland) + dierpremies op natuur met landbouwkundig gebruik, overige natuur en overige gronden

- Vóór: het verwerven van natuurgebieden door de overheid is een historische fout. Een vergoeding voor 30 jaar is wel goed.
- Middenstandpunt:
 - Beste oplossing ligt in grijze gebied tussen scenario's B en C;
 - Enerzijds goed, maar let op de definitie van natuurgrasland; sluit s.v.p. schraal grasland uit voor de regionale ha-betaling;
 - Mooie invulling, maar op teveel gebieden komt nu een dierpremie. Hier en daar kun je vergoeding uit Pijler 2 of uit andere bronnen halen.
- Tegen:
 - Schapen op hoge dijken en heide moeten ook een ha-betaling ontvangen;
 - Er wordt onvoldoende invulling gegeven aan de functiescheiding.

Overwegingen Scenario D – 2 regio's: 1) landbouw 2) natuurgrasland; verder niets

- Vóór: De functiescheiding kan hier goed als criterium gebruikt worden. In regio 2 kan de betaling € 200 per ha zijn in plaats van € 400. Regio 2 kan eventueel nog uitgebreid worden of er kan nog een regio 3 bij. Dierpremies zijn niet robuust.
- Middenstandpunt: De uitlegbaarheid van dit scenario is goed.
- Tegen: Wat doe je met de overige gebieden? Natuur en overige gronden vallen hier namelijk uit. Afspraken maken met TBO's enzovoort is lastig en dierpremies zijn fraudegevoelig. Drie regio's zijn beter dan twee. De functie is belangrijk.

Overwegingen Scenario E – 1 grotere regio (landbouw + natuurgrasland) + regio 2 voor natuur met landbouwkundig gebruik + dierpremies op overige natuur en overige gronden

- Vóór:
 - Dijken moeten inderdaad vergoed worden;
 - De functiescheiding in dit scenario is o.k.;
 - Kunnen de natuurdoeltypes als basis voor regio-scheiding tussen overige natuur en natuur met landbouwkundig gebruik dienen? Zo ja, dan o.k.
- Middenstandpunt: Er moet wel een oplossing komen voor de dijken. De schapenhouders willen hierover overleg met EZ. Er moet geredeneerd worden vanuit het doel.
- Tegen:
 - Een regio-indeling geeft altijd problemen, want de situatie wordt te complex, zie de twee regio's voor graan en dergelijke in het Mac Sharry-tijdperk;
 - De grenzen tussen de regio's 2 en 3 zijn boterzacht.

14.50 - 15.00 uur Afsluiting

Marco en Herman danken alle aanwezigen voor hun goede inbreng en voor de goede sfeer waarin de uitwisseling plaats kon vinden.

Afgesproken wordt dat de aanwezigen (en overige genodigden) het verslag van de bijeenkomst en de presentaties digitaal zullen ontvangen. De financiële doorrekening van diverse scenario's is een van de klussen die nog te doen staat. Mochten er de komende maanden nog geheel andere keuzes naar voren komen dan nu voorzien en besproken, dan roept EZ de betrokkenen opnieuw bij elkaar.

Bijlage 2 Nationale regelgeving en beleidsregels die worden gehanteerd bij de toekenning van directe betalingen aan agrariërs

Regeling GLB-inkomenssteun 2006.

De hieronder weergegeven artikelen zijn overgenomen uit de Regeling GLB-inkomenssteun 2006 en vormen het wettelijke kader dat wordt gehanteerd.

Artikel 20

1. Voor betalingen op basis van toeslagrechten komen uitsluitend in aanmerking landbouwers die:
 - a. hun toeslagrechten activeren als bedoeld in artikel 34, eerste lid, van verordening 73/2009 en daartoe subsidiabele hectaren aangeven, overeenkomstig artikel 35, eerste lid, van deze verordening, en
 - b. deze subsidiabele hectaren tot hun beschikking hebben op 15 mei van enig jaar.
2. Onverminderd het bepaalde in artikel 57, tweede lid, van verordening 1122/2009, worden toeslagrechten in een zodanige volgorde uitbetaald, dat het behoud van toeslagrechten zo veel mogelijk voorgaat op uitbetaling van toeslagrechten met de hoogste waarde.
3. Onverminderd het bepaalde in artikel 57, derde lid, van verordening 1122/2009, vindt de betaling op basis van toeslagrechten, in afwijking van het tweede lid, op verzoek van de landbouwer plaats volgens een door hem bepaalde volgorde, welke hij uiterlijk op 15 mei kenbaar maakt.
4. De minimumoppervlakte, bedoeld in artikel 13, negende lid, van verordening 1122/2009 bedraagt 0,01 ha.

Artikel 21

1. In afwijking van artikel 20 komen in aanmerking voor betalingen op basis van toeslagrechten, landbouwers die, zonder opgave van subsidiabele hectaren:
 - a. beschikken over bijzondere toeslagrechten waarop artikel 44 van verordening 73/2009 van toepassing is;
 - b. minimaal 50% van de tijdens de referentieperiode uitgeoefende landbouwactiviteit, uitgedrukt in GVE, handhaven; en
 - c. uiterlijk op 15 mei een verzoek doen, overeenkomstig artikel 14, derde lid, van verordening 1120/2009, tot toepassing van de speciale voorwaarden.
2. Ten bewijze van het voldoen aan de voorwaarden bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, voor zover het schapen betreft, doet de landbouwer uiterlijk op 15 mei opgave op basis van zijn bedrijfsregister van het betrokken aantal dieren uitgedrukt in GVE.
3. Aan het minimumpercentage bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, wordt geacht te zijn voldaan indien het gemiddelde aantal GVE 50%, doch gedurende een periode van 6 maanden, in geen geval minder dan 25% is.
4. Als bijzondere toeslagrechten als bedoeld in het eerste lid, onder a, worden overgedragen kan de verkrijger slechts in aanmerking komen voor het bepaalde in het eerste lid, indien:
 - a. de bijzondere toeslagrechten in 2009, 2010 of 2011 worden overgedragen, en
 - b. alle bijzondere toeslagrechten van de vervreemder worden overgedragen.

-
5. In zoverre in afwijking van het eerste lid, onderdeel b, wordt de te handhaven landbouwactiviteit, uitgedrukt in GVE, voor landbouwers die toeslagrechten krijgen toegewezen op basis van artikel 16, berekend volgens de formule, opgenomen in bijlage 5.

Artikel 21a

1. Heide en natuurlijk grasland worden als subsidiabele hectare als bedoeld in artikel 34, tweede lid, van verordening 73/2009 in aanmerking genomen indien deze percelen gedurende het betreffende premiejaar door gemiddeld minimaal 0,15 GVE per hectare worden begraasd door schapen, geiten of runderen.
2. Overeenkomstig artikel 34, vierde en vijfde lid, van verordening 1122/2009 worden met bomen beplante oppervlakten binnen een perceel landbouwgrond, met een plantdichtheid van meer dan 50 bomen per hectare, niet voor steun in aanmerking genomen. De voorgaande volzin is niet van toepassing op percelen waarop fruitteelt plaatsvindt.
3. Onder hakhout met een korte omlooptijd als bedoeld in artikel 34, tweede lid, onder a, van verordening 73/2009 wordt verstaan woudbomen met omlooptijd van maximaal 10 jaar en bestemd voor de energieproductie.
4. Indien naar het oordeel van de minister blijkt dat een perceel waarvoor steun is aangevraagd geheel of ten dele kennelijk niet voor de uitvoering van de landbouw wordt gebruikt of beschikbaar gehouden, dan komt de desbetreffende oppervlakte niet in aanmerking als subsidiabele landbouwgrond, bedoeld in artikel 34, eerste lid, van verordening 73/2009.

Artikel 21b

Voor de toepassing van artikel 9 van verordening 1120/2009 wordt landbouwgrond die niet meer dan 90 dagen per jaar voor niet-landbouwactiviteiten wordt gebruikt, aangemerkt als overwegend voor landbouwdoeleinden gebruikte landbouwgrond.

Artikel 21c

1. Bij de constatering van de oppervlakte van percelen landbouwgrond worden sloten die zijn gelegen tussen percelen landbouwgrond en die niet breder zijn dan 4 meter overeenkomstig door de Europese Commissie aanvaarde meetmethoden gerekend tot de volledig gebruikte oppervlakte van de desbetreffende percelen, waarbij de breedte van de sloot voor de helft aan elk van de aan weerskanten van de sloot gelegen percelen wordt toegerekend.
2. Bij de constatering van de oppervlakte van percelen landbouwgrond worden sloten die zijn gelegen in een perceel landbouwgrond en die elk niet breder zijn dan 2 meter overeenkomstig door de Europese Commissie aanvaarde meetmethoden gerekend tot de volledig gebruikte oppervlakte van het desbetreffende perceel.
3. Bij de constatering van de oppervlakte van percelen landbouwgrond worden windhagen die zijn gelegen op een perceel landbouwgrond waarop fruitteelt plaatsvindt en die elk niet breder zijn dan 2 meter overeenkomstig de door de Europese Commissie aanvaarde meetmethoden gerekend tot de volledig gebruikte oppervlakte van het desbetreffende perceel.
4. De minimumoppervlakte, bedoeld in artikel 13, negende lid, van verordening 1122/2009, van sloten bedraagt 0,01 hectare.

Samenvatting beleidsregels

De implicaties van deze artikelen kunnen worden samengevat in een aantal beleidsregels (zie artikel 5a van de Regeling GLB Inkomenssteun 2006,, overgenomen uit Meijer(2012b)). Volgens deze regels wordt een perceel landbouwgrond niet voor de uitvoering van de landbouw gebruikt of beschikbaar gehouden indien:

- a. het perceel een recreatieve functie kent, blijvend uit het feit dat het perceel wordt betreden of gebruikt ten behoeve van vrijetijdsbesteding, zoals:
 1. parken;
 2. speelweides;

-
3. sportvelden, zoals voetbalvelden of golfbanen;
 4. onverharde landingsbanen voor luchtsport en luchtvaarthobby's;
 5. kampeerterreinen;
 6. moestuinen;
 7. siertuinen, zoals bloemen- en kruidentuinen;
 8. gazons;
 9. erven, inclusief opslagplaatsen, smalle stroken langs gebouwen of kassen;
 10. springweides;
 11. paardenbakken;
 12. dressuurplaatsen;
 13. uitloopbakken;
 14. geitenweides;
 15. kinderboerderijen.
- b. het perceel hoofdzakelijk een verkeerskundige of infrastructurele functie kent, zoals:
1. bermen langs geasfalteerde of verharde doorgaande wegen;
 2. bermen langs parkeerterreinen of toegangspaden;
 3. onverharde, maar permanente paden;
 4. stroken grasland langs verharde landingsbanen voor vliegverkeer.
- c. het perceel een bovenste bodemlaag heeft die vanwege in Nederland gebruikelijke natuurlijke omstandigheden zoals getijde, neerslag, of grondwaterstand, onbruikbaar zijn voor de landbouw zoals:
1. slikken,
 2. schorren,
 3. kwelders, tenzij deze beteelbaar of beweidbaar zijn in de aaneengesloten periode tussen 31 mei en 31 augustus.

Bijlage 3 Aanvullende informatie over BRP, AAN en IMNAB

Toelichting door Dienst Regelingen.

BRP – Basis Registratie Percelen

Bij de registratie van percelen is sprake van twee 'lagen':

- a. een referentielaaag, de AAN, waarin de referentiepercelen zijn vastgelegd met hun bijbehorende geometrie en de maximaal voor subsidie in aanmerking komende oppervlakte. Dit is de laag waarop de opgave van de boer wordt getoetst;
- b. De opgave van de boer, een verzameling van zogenaamde gewaspercelen, wordt vast gelegd in de BRP, de basisregistratie percelen. Op basis van gewaspercelen berekenen we bijvoorbeeld de gebruiksruimte mest of de steunbedragen voor de bedrijfstoelag. We kunnen dus stellen dat de BRP een gewaspercelenlaag is, helemaal regelingsonafhankelijk en gevuld met gegevens die de boer ons jaarlijks met de Gecombineerde opgave doorgeeft. Dat kunnen ook SNL_N percelen zijn, waarop men toeslagrechten wil verzilveren.

De pijler 2 percelen van SNL_A en SNL_N worden in een ander systeem geregistreerd en gecontroleerd. Dat maakt het verhaal ingewikkeld en lastig. Wel vindt er een match tussen beiden plaats om onterechte betalingen te voorkomen. Op dit moment loopt er een groot ICT project bij DR voor de perceelsregistratie die alle regelingen in één systeem gaat onderbrengen (GEO Toekomst) Het merken van runderen en schapen is een verplichting voor iedere houder van deze dieren, ongeacht of men er mee aan rondtrekt. Gebruik van de I&R-database zal ook verplicht zijn bij gekoppelde steun voor dieren.

Arealen van vijf typen grond in IMNAB

Voor de analyse in dit rapport waren de volgende gegevens nodig:

- Oppervlakte AAN (BTR-Landbouw) per 29-08-2013: 1.927.794 ha;
- Overlay AAN met de IMNAB-beheergebied 2013 (Uitgezonderd IMNAB-types: agrarische natuurbeheer en landschapstypen): tabel C.1;
- Arealen potentiële landbouwgrond buiten AAN in IMNAB-categorieën: tabel C.2;
- Overlap tussen AAN en IMNAB is ingedeeld volgens tabel C.3.

Tabel C.1

Toedeling van arealen uit AAN in IMNAB-categorieën

Categorie	Areaal (ha)
Landbouwgrond	0
Natuurgrasland	74.595
Natuur met landbouwkundig gebruik	31.722
Overige natuur	23.352
Overige gronden	7.800
Niet ingedeeld *	34.660
Totaal areaal AAN in IMNAB gebied	172.041

* IMNAB type: N00.01 Om te vormen/uitwerking op basis van vigerend natuurgebiedsplan.

Tabel C.2

Arealen potentiële landbouwgrond buiten AAN in IMNAB categorieën

Categorie	Areaal (ha)
Landbouwgrond	0
Natuurgrasland	9.139
Natuur met landbouwkundig gebruik	16.537
Overige natuur	21.916
Overige gronden	9.234
Niet ingedeeld *	1.173
Totaal potentiële landbouwgrond in IMNAB gebied	57.998

* IMNAB type: N00.01 Om te vormen/uitwerking o.b.v. vigerend natuurgebiedsplan

Bron: TOP10_GEEN_AAN_LG_BBG_NL_vs3 van Alterra. Dit bestand bevat ook tuinen, bermen, natuur en bospercelen. Niet alle grond in dit bestand is dus subsidiabele landbouwgrond.

De oppervlakte potentiële landbouwgrond bedraagt volgens Meijer (2011a) 113.848 ha. Sinds de analyse van Alterra is 4.978 ha alsnog in AAN opgenomen. De analyse is daarom uitgevoerd met de resterende 108.870 ha.

Tabel C.3

Toedeling van IMNAB-categorieën aan vijf typen grond

Natuurtype	Natuurbeheertype	landbouw grond	natuur- grasland	natuur met landbouw kundig	overige natuur	overige gronden
N01 Grootschalige, dynamische natuur					X	
	N01.01 Zee en wad				X	
	N01.02 Duin- en kwelderlandschap				X	
	N01.03 Rivier- en moeraslandschap				X	
	N01.04 Zand- en kalklandschap				X	
N02 Rivieren						
	N02.01 Rivier					X
N03 Beken en bronnen						X
	N03.01 Beek en Bron					X
N04 Stilstaande wateren						X
	N04.01 Kranswierwater					X
	N04.02 Zoete Plas					X
	N04.03 Brak water					X
	N04.04 Afgesloten zeearm					X
N05 Moerassen						
	N05.01 moeras				X	
	N05.02 Gemaaid rietland				X	
N06 Voedselarme venen en vochtige heiden						
	N06.01 Veenmosrietland en moerasheide				X	
	N06.02 Trilveen				X	
	N06.03 Hoogveen				X	
	N06.04 Vochtige heide				X	
	N06.05 Zwakgebufferd ven				X	
	N06.06 Zuur ven of hoogveenven				X	
N07 Droge heiden						
	N07.01 Droge heide			X		
	N07.02 Zandverstuiving				X	
N08 Open duinen						
	N08.01 Strand en embryonaal duin				X	
	N08.02 Open duin				X	
	N08.03 Vochtige duinvallei				X	
	N08.04 Duinheide				X	
N09 Schorren of kwelders						
	N09.01 Schor of kwelder			X		
N10 Vochtige schraalgraslanden						
	N10.01 Nat schraalland		X			
	N10.02 Vochtig schraalland		X			
N11 Droge schraalgraslanden						
	N11.01 Droog schraalland				x	
N12 Rijke graslanden en akkers						
	N12.01 Bloemdijk		X			
	N12.02 Kruiden- en faunarijk grasland		X			
	N12.03 Glanshaverhooiland		X			
	N12.04 Zilt- en overstromingsgrasland		X			
	N12.05 Kruiden- en faunarijke akker		X			
	N12.06 Ruigteveld		X			
h						
	N13.01 Vochtig weidevogelgrasland			X		
	N13.02 Wintergastenweide			X		
N14 Vochtige bossen						
	N14.01 Rivier- en beekbegeleidend bos					X
	N14.02 Hoog- en laagveenbos					X
	N14.03 Haagbeuken- en essenbos					X
N15 Droge bossen						
	N15.01 Duinbos					x
	N15.02 Dennen-, eiken-, en beukenbos					x
N16 Bossen met productiefunctie						
	N16.01 Droog bos met productie					X
	N16.02 Vochtig bos met productie					X
N17 Cultuurhistorische bossen						
	N17.01 Vochtig hakhout en middenbos					X
	N17.02 Droog hakhout					x
	N17.03 Park- en stinzenbos					X
	N17.04 Eendenkooi					X

Bron: expertinformatie DR.

Bijlage 4 Selectie van dijken

Toelichting door Dienst Regelingen

Voor de implementatie van het nieuwe GLB is inzicht nodig in de oppervlakte van AAN die op dijken is gelegen. Dijken worden in AAN echter niet apart geclassificeerd en zijn daardoor niet direct uit het bestand te filteren. Daarnaast bevatten de AAN-percelen op dijken ook vaak de aangrenzende grasland-percelen. Een gedetailleerd bestand van dijken is alleen als lijnenbestand (dijkringenbestand afkomstig van Rijkswaterstaat) beschikbaar. Dit bestand bevat alleen de primaire waterkeringen in Nederland.

Werkwijze

- a. Vanuit het dijkringenbestand zijn alle AAN-percelen op een afstand van 30 meter van zeedijken geselecteerd. Deze afstand is gekozen om bij grote zeedijken ook de strook naast het onderhoudspad van de dijk te selecteren.

Van de overige dijken (rivier, meer en overig) zijn alle AAN-percelen op een afstand van 10 meter geselecteerd.

- b. Omdat de geselecteerde AAN-percelen niet alleen dijken bevatten, maar ook de aangrenzende percelen, is om het dijkringlijnenbestand een buffer van 50 m gelegd bij zeedijken en een buffer van 30 meter bij overige dijken (rivier, meer en overig). Deze afstanden zijn gebaseerd op een kleine steekproef naar de breedte van de dijken.

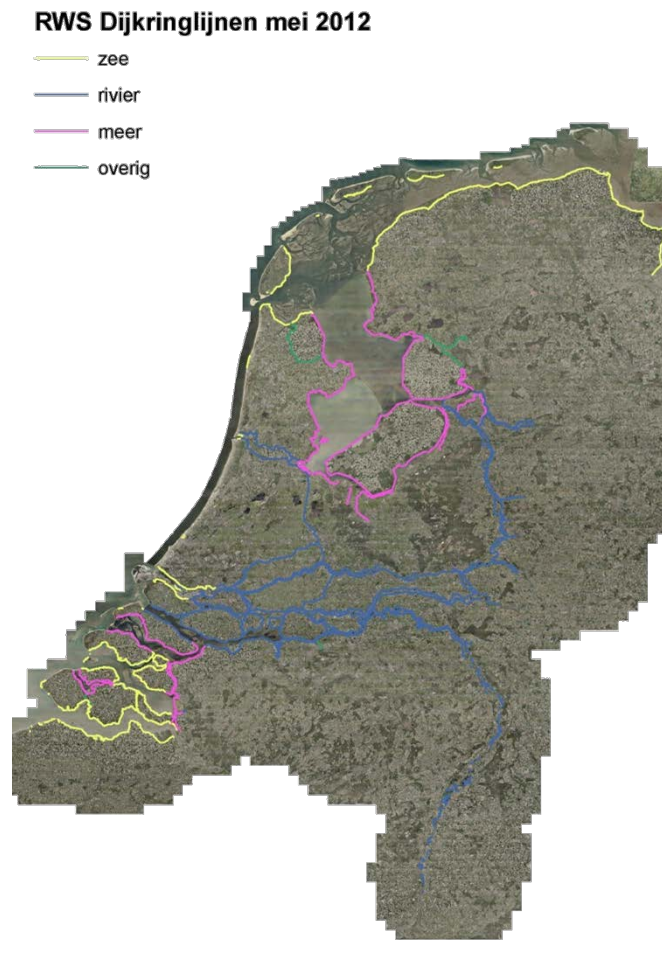
Met behulp van deze buffer is een overlay gemaakt op de selectie van AAN-percelen uit stap a. Zo wordt alleen de eerste 30/50 m van een AAN-perceel vanaf de top van de dijk meegenomen.

Resultaat

- 1.258 AAN-percelen die geheel/gedeeltelijk op een zeedijk liggen. Oppervlakte 2.377 ha.
- 4.305 AAN-percelen die geheel/gedeeltelijk op overige dijken liggen. Oppervlakte 5.776 ha.

Totaal areaal AAN-percelen op dijken: 8.153 ha

Met een gemiddelde waarde van een toeslagrecht op grasland kan het betaalde bedrag op dijken worden berekend.



Opmerkingen

- De analyse is uitgevoerd op de primaire waterkeringen. Dijken op regionale keringen (kanalen, kleine riviertjes en dergelijke) ontbreken. Dus bovengenoemd oppervlakte bevat niet alle dijken in Nederland. Indien er een nauwkeurig bestand van de regionale keringen beschikbaar is, kan dezelfde analyse gebruikt worden om ook de AAN-oppervlakte van deze dijken in kaart te brengen.
- De gebruikte bufferlengte (30m bij rivier en meer dijken, 50 m bij zeedijken) is een aanname. In werkelijkheid zal de breedte van de dijken variëren. Hierdoor is het genoemde oppervlakte slechts een indicatie.
- Indien dijken niet meer gezien worden als landbouwgrond, moeten ruim 5.500 AAN-percelen op primaire waterkeringen worden aangepast/gesplitst, om de dijken uit AAN te verwijderen.

LEI Wageningen UR
Postbus 29703
2502 LS Den Haag
T +31 (0)70 335 83 30
E publicatie.lei@wur.nl
www.wageningenUR.nl/lei

LEI Report 2013-066
ISBN 978-90-8615-656-6



LEI Wageningen UR verricht sociaal-economisch onderzoek en is de strategische partner voor overheden en bedrijfsleven op het gebied van duurzame- en economische ontwikkeling binnen het domein van voeding en leefomgeving. Het LEI maakt deel uit van Wageningen UR (University & Research centre). Daarbinnen vormt het samen met het Departement Maatschappijwetenschappen van Wageningen University en het Wageningen UR Centre for Development Innovation van de Social Sciences Group.

De missie van Wageningen UR (University & Research centre) is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van stichting DLO en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.500 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

To explore
the potential
of nature to
improve the
quality of life



LEI Wageningen UR
P.O. Box 29703
2502 LS Den Haag
The Netherlands
E publicatie.lei@wur.nl
www.wageningenUR.nl/lei

LEI Report 2013-066
ISBN 978-90-8615-656-6



LEI Wageningen UR verricht sociaal-economisch onderzoek en is de strategische partner voor overheden en bedrijfsleven op het gebied van duurzame- en economische ontwikkeling binnen het domein van voeding en leefomgeving. Het LEI maakt deel uit van Wageningen UR (University & Research centre). Daarbinnen vormt het samen met het Departement Maatschappijwetenschappen van Wageningen University en het Wageningen UR Centre for Development Innovation van de Social Sciences Group.

De missie van Wageningen UR (University & Research centre) is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van stichting DLO en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.500 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.