



# **Perspectieven voor toepassing van modulatie in Nederland**

**G.W. Verschuur**

**P. Terwan**

**E.M. Hees**

**Centrum voor Landbouw en Milieu  
Utrecht, juni 2001  
CLM 501 – 2001**

Dit rapport beschrijft het perspectief voor modulatie van Europese inkomenssteun ten gunste van kwaliteitsverbetering op het gebied van milieu, natuur en landschap. Daarbij wordt rekening gehouden met ruimte in het Europese beleid, de agrarische praktijk en draagvlak bij de betrokken maatschappelijke organisaties. In het rapport worden een aantal opties voor afoming en besteding van modulatie opbrengsten geformuleerd.

gemeenschappelijk landbouwbeleid / Europese landbouwsteun /  
Plattelandsbeleid (POP) / modulatie / cross compliance / goede landbouwpraktijk /  
milieu / natuur / landschap

ISBN: 90-5634-142-1

# Dankwoord

---

Dit rapport is het belangrijkste resultaat van een project dat het Centrum voor Landbouw en Milieu heeft uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV).

Aan de uitvoering van het onderzoek en aan de totstandkoming van het rapport hebben velen een bijdrage geleverd. Onze dank gaat allereerst uit naar degenen die op landelijk niveau - door medewerking aan interviews en/of becommentariëren van concept-teksten - een bijdrage hebben geleverd aan het onderzoek:

- Gijs Kuneman (Stichting Natuur en Milieu);
- Monique Veraart en Mariët Gross (Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt);
- Herman Wierenga, Gezina Atzema en Cornee van Alphen (ministerie van LNV);
- Wim de Bruijn (Provincie Overijssel en coördinator van de IPO-werkgroep die zich met het Plattelandsontwikkelingsplan bezighoudt).

Om de toepassing van modulatie wat concreter te maken, hebben we de provincie Overijssel gekozen om met een aantal provinciale organisaties de mogelijkheden en beperkingen van modulatie van inkomenssteun te bespreken. Gedurende twee bijeenkomsten is door hen op persoonlijke titel gebrainstormd. De deelnemers aan deze Zwolse ronde-tafelbijeenkomsten waren:

- Gerrit Valkeman (Provincie Overijssel);
- Wim van der Heide (agrarische milieucoöperatie De Ommer Marke);
- Jan Kuks (GLTO);
- Bernhard Heijdeman (Landschap Overijssel);
- Annie de Veer (ministerie van LNV, Directie Oost);
- René Nij Bijvank (Natuur en Milieu Overijssel);
- Walter Truitman (Overijssels Agrarisch Jongeren Kontakt);
- Gerard van Santen (Stichting Stimuland).

Wij danken hen voor hun constructieve bijdrage aan de discussie.

Tot slot hebben medewerkers van verschillende provincies gereageerd op concept-teksten. Het gaat hier om ambtelijke, niet om bestuurlijke reacties.

Hiervoor danken we:

- Klaas Zwart (provincie Friesland);
- Jacqueline Dijksterhuis, Monique Leijn en Arine Brusse (provincie Drenthe);
- Ruurd Jonge Poerink (provincie Utrecht);
- Marlie Berghs (provincie Zuid-Holland);
- Cees van Rabenswaaij (provincie Zeeland);
- Bert Barla en Jan Bron (provincie Noord-Brabant).

De uiteindelijke rapporttekst komt uiteraard voor rekening van het CLM.

De auteurs,

G.W. Verschuur  
P. Terwan  
E.M. Hees

# Inhoud

---

	<b>Dankwoord</b>	
	<b>Inhoud</b>	
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>2</b>
Deel 1	Analyse van het speelveld	4
<b>2</b>	<b>Hoe werkt modulatie?</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Modulatie in een Europese context</b>	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>Wat beoogt het ministerie met toepassing van modulatie in Nederland?</b>	<b>10</b>
<b>5</b>	<b>Hoe wordt modulatie in andere lidstaten toegepast?</b>	<b>12</b>
<b>6</b>	<b>Modulatie, cross-compliance en goede landbouwpraktijk</b>	<b>14</b>
Deel 2	Uitkomsten van de actorenanalyse	20
<b>7</b>	<b>Gewenste plaats van modulatie in het plattelandsbeleid</b>	<b>22</b>
<b>8</b>	<b>Hoe kan de afroming in zijn werk gaan?</b>	<b>26</b>
<b>9</b>	<b>Besteding van modulatiegelden</b>	<b>28</b>
<b>10</b>	<b>Conclusies van de actorenanalyse</b>	<b>37</b>
Deel 3	Conclusies en aanbevelingen van het CLM	41
<b>11</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de introductie van modulatie</b>	<b>43</b>
	<b>Bronnen</b>	<b>55</b>

# 1 Inleiding

---

In de nota *Voedsel en Groen* (2000) heeft de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aangekondigd om ook in Nederland modulatie te willen invoeren. Modulatie is het differentiëren of herverdelen van inkomensvoelagen in de landbouw: de toeslagen worden ‘afgetopt’ en – minimaal verdubbeld uit nationale middelen – gericht ingezet voor plattelandsbeleid. Het ministerie is hierover in overleg met LTO-Nederland en Stichting Natuur en Milieu en heeft daarnaast het CLM gevraagd om advies uit te brengen over de perspectieven van toepassing van modulatie in Nederland.

## Onderzoeksdoelen

Doelen van het project waren:

1. Het formuleren van een perspectief voor modulatie van Europese inkomenssteun ten gunste van kwaliteitsverbetering op het gebied van milieu, natuur en landschap. Daarbij wordt rekening gehouden met ruimte in het Europese beleid, de agrarische praktijk en draagvlak bij de betrokken maatschappelijke organisaties.
2. Het formuleren van een aantal opties om dit perspectief de komende jaren te realiseren, inclusief opties ten aanzien van afroming en besteding van de opbrengsten.

## Werkwijze

Het CLM heeft vervolgens de volgende activiteiten ontplooid:

- bestudering van de visies van overheid en maatschappelijke organisaties op het toekomstige gemeenschappelijk landbouw beleid (GLB) en het Europese en nationale plattelandsbeleid;
- organisatie van twee ronde-tafelbijeenkomsten in een ‘proefprovincie’: Overijssel. Hier is met een breed samengesteld gezelschap gesproken over de mogelijkheden, beperkingen en wensen ten aanzien van toepassing van modulatie in Nederland, c.q. Overijssel;
- bilaterale gesprekken met de Stichting Natuur en Milieu (SNM) en het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK). LTO-Nederland bleek vanuit zijn visie op de invoering van modulatie (zie hoofdstuk 7) niet bereid tot bilaterale interviews;
- schriftelijke reacties van betrokken organisaties en personen uit de provincie Overijssel op een concept-rapport;
- schriftelijke reacties op ambtelijk niveau (zonder bestuurlijke dekking) van een aantal provincies (Friesland, Drenthe, Utrecht, Zuid-Holland, Zeeland, Noord-Brabant) op een concept-rapport;
- een gesprek met W. de Bruijn van de provincie Drenthe, coördinator van de IPO-werkgroep rond het Plattelandsontwikkelingsplan (POP).

## Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit drie delen:

1. Analyse van het speelveld (hoofdstukken 2 t/m 6) met daarin de Europese en nationale context. Deze hoofdstukken behelzen achtereenvolgens:
  - de werking van modulatie;
  - de Europese context;
  - de beweegredenen van het ministerie voor toepassing van modulatie in Nederland;
  - toepassing van modulatie in andere lidstaten;
  - de verhouding tussen modulatie, *cross-compliance* en goede landbouwpraktijk.
2. Uitkomsten van de actorenanalyse (hoofdstukken 7 t/m 10) met daarin de resultaten van literatuuronderzoek en consultatie. Deze hoofdstukken behelzen achtereenvolgens:
  - de beoogde plaats van modulatie in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en het (nationale) plattelandsbeleid;
  - de meningen over de meest gewenste vorm(en) van afroming;
  - de meningen over de meest gewenste vorm(en) van besteding;
  - conclusies van de actorenanalyse.
3. Conclusies en aanbevelingen van het CLM ten aanzien van toepassing van modulatie in Nederland.

# Deel 1 Analyse van het speelveld





## 2 Hoe werkt modulatie?

---

Modulatie is het afkomen van inkomenstoelagen voor marktordeningproducten waarvan de prijzen conform Agenda 2000 worden verlaagd, en het besteden van die middelen, minimaal verdubbeld uit nationale budgetten, voor plattelandsbeleid. Momenteel gaat het om de volgende toeslagen: de akkerbouwregeling, de aardappelzetmeelregeling, de zaaizaadregeling, de zoogkoeienpremie, de stierenpremie, de slachtpremie en de ooi-premie. Verder kan de modulatie worden toegepast op de 'nationale enveloppe', een bedrag aan niet-productgebonden steun.

De regelingen waarom het gaat en de bedragen die de EU daarbij jaarlijks aan Nederland betaalt, zijn weergegeven in onderstaande tabel. In 2002 gaat het naar verwachting om een steunbedrag van minstens f 986 mln. De akkerbouwregeling en de slachtpremies zijn financieel gezien de belangrijkste regelingen, elk goed voor ongeveer eenderde van het totaalbedrag. Omdat ruim de helft van de akkerbouwregeling bestaat uit maïspremies, die goeddeels ten goede komen aan de veehouderij, kunnen we grofweg stellen dat ongeveer 30% van het totale steunbedrag ten goede komt aan de akkerbouw en ongeveer 70% aan de veehouderij. Vanwege de maïs- en slachtpremies zal modulatie ook gevolgen hebben voor de melkveehouderij. Vanaf 2005, als modulatie ook voor de zuivel kan worden toegepast, wordt het (potentiële) effect op de melkveehouderij nog groter.

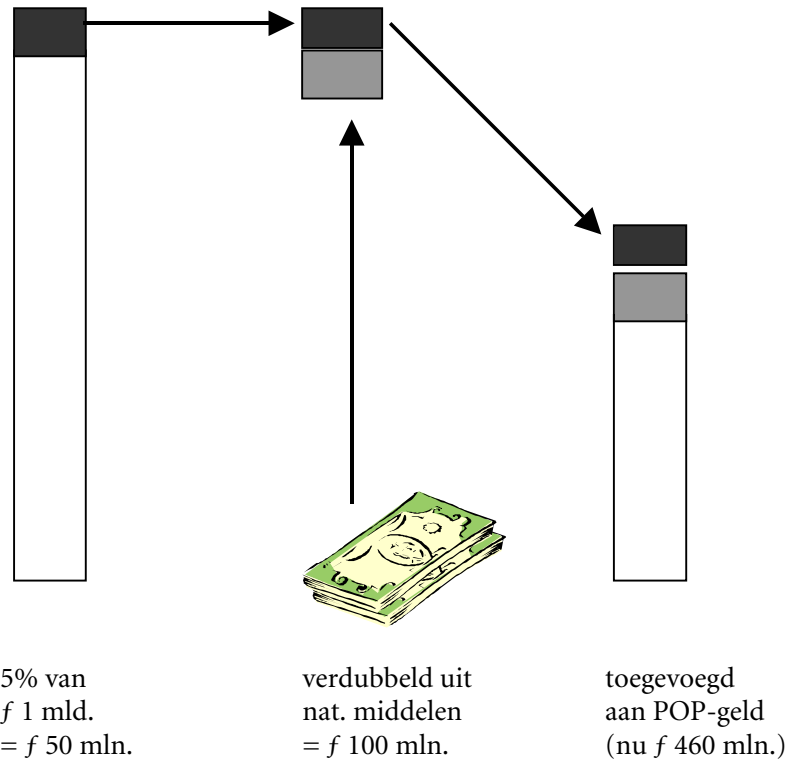
Tabel 1. Inkomenstoelagen in de Nederlandse landbouw – vermoedelijke bedragen in 2002\*

regeling	steunbedrag in 2002 (mln. f)
akkerbouwregeling	360
- vv. granen (excl. maïs)	ca. 150
- vv. maïs	ca. 180
aardappelzetmeelregeling	123
zaaizaadregeling	28
slachtpremie	308
zoogkoeienpremie	28
stierenpremie	42
ooipremie	41
nationale enveloppe	56
totaal	> 986

\* Recent werd bekend dat de Europese Commissie vanwege de door BSE sterk gedaalde rundvlees afzet een snelle herziening van de premiëring in de (rund)veehouderij overweegt. Dit kan de steunbedragen aanzienlijk beïnvloeden.

Nederland mag maximaal 20% van de inkomenssteun afkomen. Stel dat de overheid 5% van het totale steunbedrag (voor het gemak even afgerond op f 1 mld.) afroemt, dan levert modulatie een bedrag van f 50 mln. per jaar. Dit bedrag moet minimaal worden verdubbeld uit nationale middelen. Hierdoor ontstaat dus een bedrag van f 100 mln. voor plattelandsbeleid. Dit geld moet via het Plattelandsontwikkelingsplan

(POP) worden besteed. Vergeleken met de huidige overheidsinvesteringen in het POP (geschat op f 460 mln. per jaar), betekent dit een toename van de POP-gelden met ruim 20%. Dit principe is weergegeven in de volgende figuur.



**Figuur 1. Werking van modulatie: afroaming van individuele inkomenssteun (we gaan hier uit van 5%), minimaal verdubbeling van deze gelden uit nationale middelen en toevoeging van dit bedrag aan het budget voor plattelandsbeleid**

# 3 Modulatie in een Europese context

In Agenda 2000 heeft de Europese Commissie de mogelijkheid gecreëerd om door middel van modulatie financiële middelen uit het markt- en prijsbeleid te verschuiven naar plattelandsbeleid. In het plattelandsbeleid, de tweede pijler van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, is ondersteuning mogelijk van 'maatschappelijk gewenste' producten en diensten die niet of nauwelijks door de reguliere markten worden beloond, zoals natuur- en landschapsbeheer. De verschuiving van middelen gaat ten koste van de ondersteuning van voedselproductie. De achtergronden van deze omslag zijn drieërlei:

- allereerst een oprechte zorg over de kwaliteit van natuur en landschap in cultuurlandschappen en het streven om deze nevenproducten van de landbouw niet verloren te laten gaan en zelfs te versterken;
- de WTO-onderhandelingen nopen de EU tot een grotere marktconformiteit, c.q. tot het zoeken van nieuwe legitimaties voor het ondersteunen van zijn boeren;
- de aanstaande uitbreiding van de EU in oostelijke richting maakt het handhaven van het systeem van omvangrijke inkomenssteun welhaast onbetaalbaar.

## Agenda 2000 en modulatie

De Europese landbouwministers hebben met Agenda 2000 besloten tot een stapsgewijze verlaging van de prijzen van granen (15%), rundvlees (20%) en zuivel (15%). Voor rundvlees en granen zijn de prijsverlagingen in 2000 ingevoerd, voor zuivel zal dat vanaf 2005 gebeuren. De inkomensdaling zal deels worden gecompenseerd door rechtstreekse inkomensvoelers aan boeren. Deze inkomensvoelers zullen in toenemende mate onder druk komen te staan, door de WTO en de uitbreiding van de EU, maar ook omdat het naar de Europese belastingbetaler toe steeds slechter verdedigbaar is dat boeren gecompenseerd moeten worden voor een prijsdaling in het verleden. Voelers zullen verminderen zodat de landbouw uiteindelijk meer 'marktconform' is. Een nieuwe legitimering voor inkomensvoelers is het leveren van 'groene diensten'<sup>1</sup>. De lidstaten die willen stimuleren dat boeren groene diensten produceren hebben de mogelijkheid om met de inkomensvoelers ook ander beleid te voeren, en wel op twee manieren:

1. invoering van *cross-compliance*: koppelen van inkomensvoelers aan tegenprestaties op het gebied van milieu, natuur en/of landschap. Als de tegenprestaties niet (goed) worden geleverd, wordt de inkomensvoeler gekort. Nederland heeft *cross-compliance* inmiddels ingevoerd voor maïs, zetmeelaardappelen en het 'groen' houden van braakgelegde percelen;
2. invoering van modulatie: het 'afromen' van inkomensvoelers om deze (verdubbeld uit nationale middelen) in te zetten voor plattelandsbeleid.

---

<sup>1</sup> In dit rapport gebruiken we de term 'groene diensten' voor bovenwettelijke milieuprestaties en voor diensten op het gebied van natuur- en landschapsbeheer. Voor beide typen prestaties wordt beloning doorgaans – ook internationaal – geoorloofd geacht.

### **Brusselse eisen bij toepassing van modulatie**

Nederland moet het afgeroomde bedrag uit eigen middelen minimaal verdubbelen en inzetten voor plattelandsbeleid. De Europese Commissie, die dus maximaal de helft van het 'nieuwe' plattelandsbudget levert, stelt vrij strikte voorwaarden aan de besteding. Het geld moet worden ingezet voor één of meer van de volgende vier bestedingscategorieën uit de Brusselse Verordening plattelandsontwikkeling, waarop Nederland vorig jaar zijn Plattelandsontwikkelingsplan (POP) heeft gebaseerd:

- vervroegde uittreding. Deze maatregel heeft Nederland in het POP niet ingevuld;
- probleemgebieden en gebieden met milieubeperkingen (m.n. de zogeheten 'bergboerengebieden', in Nederland vooral beekdalen, uiterwaarden en delen van het veenweidegebied; inmiddels onderdeel van het Programma Beheer);
- milieumaatregelen in de landbouw. Deze maatregel heeft Nederland met name ingevuld met het Programma Beheer, steun voor biologische bedrijven en premies voor zeldzame huisdierrassen. De Brusselse verordening biedt nog enkele andere mogelijkheden;
- bebossing van landbouwgronden. Ook deze maatregel is inmiddels onderdeel van het Programma Beheer.

Brussel vereist verder:

- dat de tot plattelandsgeld omgevormde modulatiegelden alleen mogen worden ingezet voor maatregelen die uitstijgen boven het niveau van goede landbouwpraktijk;
- dat de extra gelden voor plattelandsbeleid wel via het POP worden weggezet, maar dat ze ten goede komen aan 'nieuwe' doelgroepen en/of nieuwe maatregelen en financieel/boekhoudkundig ook apart worden gehouden van de overige POP-bestedingen – het modulatiegeld moet traceerbaar blijven.

Mede met het oog op de invoering van modulatie heeft de minister van LNV aangekondigd het POP 2002 grondig te zullen herzien. Omdat het POP-geld voor pakweg driekwart wordt besteed door LNV en voor pakweg een kwart door de provincies, vergen financiële verschuivingen in het POP overleg tussen LNV en provincies.

## 4 Wat beoogt het ministerie met toepassing van modulatie in Nederland? \_\_\_\_\_

Het doel van het ministerie van LNV met modulatie is, EU-middelen gericht in te zetten voor nieuwe rollen van de landbouwsector. Landbouwsteun onder het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) werd primair gelegitimeerd door de cruciale rol van de landbouw in de voedselvoorziening. Die rol verschuift geleidelijk naar beheerder van een aantrekkelijk platteland. Een nieuwe legitimering van landbouwsteun is dus de rol van de landbouw bij behoud en versterking van de kwaliteit van het landelijk gebied.

Daarbij past een verdere transformatie van het GLB naar een omvattend plattelandsbeleid. Het betekent ook een verschuiving van budgetten van 'monofunctionele' landbouw(productie)steun naar steun voor plattelandsbeleid en betaling voor 'groene diensten'. Doordat de modulatiegelden uit nationale middelen moeten worden verdubbeld, komt er per saldo meer geld beschikbaar voor het POP.



# 5 Hoe wordt modulatie in andere lidstaten toegepast?

---

Enkele andere lidstaten (Frankrijk, Verenigd Koninkrijk) hebben modulatie reeds ingevoerd. Ook Duitsland, Portugal en Italië zouden plannen hebben om modulatie in te voeren. Hierover is ons geen nadere informatie bekend – het ministerie is momenteel zelf bezig om informatie uit deze lidstaten te verzamelen. Daarom beperken we ons hier tot een korte beschrijving van de redenen waarom en de wijze waarop Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk modulatie toepassen.

## **Frankrijk**

Frankrijk, op wiens nadrukkelijke verzoek de mogelijkheid tot modulatie in de EU-verordening 1259/99 is opgenomen, past modulatie toe vanaf 2001.

Doelen zijn:

- extra geld genereren voor plattelandsbeleid. Frankrijk had te weinig financiële middelen voor de nationale cofinanciering van de maatregelen uit de Verordening Plattelandsontwikkeling;
- herverdeling van directe inkomenssteun ten gunste van werkgelegenheid, milieu en plattelandsontwikkeling.

Voor dit laatste heeft Frankrijk de speelruimte die Brussel biedt om selectief af te romen, volledig benut:

- er wordt minder afgeroomd naarmate er meer mensen op het bedrijf werkzaam zijn;
- er wordt minder afgeroomd naarmate de winstgevendheid van het bedrijf kleiner is;
- er wordt minder afgeroomd naarmate de omvang van het bedrijf kleiner is. Bedrijven die kleiner zijn dan 50.000 SBS (vergelijkbaar met ongeveer 60 ha tarwe) worden geheel ontzien.

Bedrijven zijn pas 'moduleerbaar' als zij meer dan 30.000 Euro directe inkomenssteun ontvangen en een economische standaardbrutomarge hebben van tenminste 50.000 Euro. In de praktijk betekent deze werkwijze een verschuiving van middelen van bedrijven in het noorden van Frankrijk naar bedrijven in het zuiden en in bergachtige gebieden. Om deze herverdeling tot stand te brengen, moet voor elk bedrijf aan de hand van een tamelijk ingewikkelde formule de afroaming worden bepaald. Dit heeft geleid tot de nodige administratieve lasten voor uitvoering van modulatie.

### **Verenigd Koninkrijk**

Engeland heeft modulatie ingevoerd vanaf 2001. Het Engelse ministerie van Landbouw heeft gekozen voor een systeem dat:

- rechtvaardig is naar boeren: het ontziet geen bepaalde categorieën bedrijven bij afoming en roomt alle steunverlening (marginaal of substantieel) af;
- voorzichtig begint: er is gekozen voor een relatief laag afomingpercentage van 2,5;
- een gewenningsperiode kent: het afomingpercentage loopt gestaag op tot 4,5% in 2006;
- transparant en eenvoudig is: op alle steunregelingen wordt modulatie toegepast, en wel op dezelfde manier. Dit maakt de regeling relatief eenvoudig uitvoerbaar en maakt het voor boeren mogelijk om hun 'verlies' eenvoudig te berekenen.

Op deze manier genereert modulatie een bedrag van £22 mln. in 2001, oplopend tot £70 mln. in 2006. Het bedrag wordt exact verdubbeld uit nationale middelen en teruggesluisd naar aan de landbouw gerelateerde maatregelen. Omdat het Verenigd Koninkrijk vier relatief autonome regio's kent (namelijk Engeland, Wales, Schotland en Noord-Ierland) die elk een eigen plattelandsontwikkelingsplan hebben, blijven de modulatiegelden in de eigen regio.



# 6 Modulatie, *cross-compliance* en goede landbouwpraktijk

---

Modulatie, *cross-compliance* en Goede Landbouwpraktijk komen alledrie voort uit EU-regelgeving en kunnen – afhankelijk van hun invulling – qua milieu-eisen op elkaar lijken. Daarom staan we in dit hoofdstuk stil bij het karakter van en de verhouding tussen deze instrumenten, vooral waar het gaat om modulatie en *cross-compliance*.

De plicht tot het opstellen van (vrijwillig na te leven en onbetaalde) codes voor Goede Landbouwpraktijk (GLP) komt voort uit de EU-Nitraatrichtlijn van 1991. Een jaar later, bij de GLB-hervormingen van MacSharry, werd de aanzet gegeven tot de introductie van *cross-compliance*, het stellen van milieuvorwaarden aan landbouwsteun. Sommige landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, hebben daarvan al in een vroeg stadium gebruik gemaakt, bijvoorbeeld om overbegrazing tegen te gaan. De mogelijkheid tot modulatie is geïntroduceerd in 1999, in EU-Verordening 1259/1999. Deze verordening regelt ook (opnieuw) de mogelijkheden voor *cross-compliance* en vormt dus momenteel voor beide instrumenten de basis.

Artikel 3 van Verordening 1259/1999 regelt *cross-compliance* en stelt lidstaten in de gelegenheid om ‘passende’ milieumaatregelen te treffen.

Deze maatregelen kunnen omvatten:

- steun als tegenprestatie voor verbintenissen in het kader van milieumaatregelen in de landbouw,
- dwingende algemene milieueisen,
- specifieke milieueisen om voor rechtstreekse betalingen in aanmerking te komen.

Wordt niet aan de milieu-eisen voldaan, dan kunnen lidstaten sancties opleggen en (een deel van) de landbouwsteun intrekken. Nederland heeft inmiddels *cross-compliance* ingevoerd voor zetmeelaardappelen, maïs en braaklegging.

Voor zetmeelaardappelen zijn de *cross-compliance* voorwaarden:

- de teler is verplicht zorg te dragen dat op 70% van de oppervlakte van de percelen waarop zetmeelaardappelen worden geteeld het loof niet chemisch gedood wordt;
- de teler dient een goede administratie van de chemische loofdoding bij te houden waaruit blijkt op welke percelen of delen van percelen een chemische loofdoding is uitgevoerd.

Indien niet aan de eerste voorwaarde wordt voldaan (en dus op meer dan 30% van de oppervlakte van de percelen waarop zetmeelaardappelen worden geteeld chemische loofdoding heeft plaatsgevonden), wordt de subsidie voor zetmeelaardappelen die betrekking heeft op de oppervlakte waarop in strijd met deze verplichting is gehandeld, met f 165,- per hectare gekort. Indien niet aan de tweede voorwaarde wordt voldaan, wordt over het volledige areaal zetmeelaardappelen de subsidie verminderd met f 116,- per hectare.

Voor maïs zijn de *cross-compliance* voorwaarden:

- In de periode vanaf de inzaai tot en met 15 juli moet tenminste 1 mechanische onkruidbestrijding worden uitgevoerd.
- Wanneer aan de eerste voorwaarde wordt voldaan mag in die periode maximaal 1 kilo werkzame stof per hectare gebruikt worden.

Indien niet aan beide voorwaarden wordt voldaan, ontvangt de teler als sanctie een korting van 25% op de akkerbouwsubsidie voor het betreffende perceel.

Artikel 4 van de Verordening regelt de mogelijkheid van modulatie. De Brusselse eisen hieraan zijn reeds in hoofdstuk 3 aan de orde geweest.

### **Overeenkomsten en verschillen tussen *cross-compliance* en modulatie**

Er zijn belangrijke *overeenkomsten* tussen *cross-compliance* en modulatie: beide instrumenten zijn facultatief toepasbaar voor de lidstaten, beide grijpen aan op dezelfde inkomentoelagen en beide zijn bedoeld om de inkomentoelagen om te vormen tot betalingen voor ‘groene diensten’.

Maar er zijn ook belangrijke *verschillen* tussen beide instrumenten:

- *cross-compliance* is voor de boer facultatief: hij kan zelf beslissen of hij voldoet aan de milieuvoorwaarden, tenminste voor zover die voorwaarden op een bovenwettelijk niveau zijn vastgesteld. Zo nee, dan ontvangt hij geen inkomenstoeslag of (als hij die toch heeft aangevraagd) een boete. Als *cross-compliance*-eisen op wettelijk niveau worden vastgesteld, biedt *cross-compliance* een extra handhavinginstrument om naleving van wettelijke eisen af te dwingen. Modulatie is voor de boer niet facultatief: hij kan afroming niet ontlopen;
- toepassing van *cross-compliance* vereist dat een zeer grote groep agrariërs kan voldoen aan de milieu-eisen, die daardoor niet bijzonder hoog kunnen zijn. Modulatie maakt in beginsel een meer selectieve besteding mogelijk, waardoor de ‘groene lat’ ook hoger kan liggen;
- doordat bij modulatie de inkomenssteun wordt ‘omgevormd’ tot plattelandsbudget, is het geld niet langer gevoelig voor kritiek van wereldhandelspartners. Bij *cross-compliance* is de intentie niet om steun om te vormen maar om milieuprestaties op (boven)wettelijk niveau te realiseren. Het blijft productgebonden steun en die is wel gevoelig voor kritiek van handelspartners;
- *cross-compliance* is in feite een straf voor het niet voldoen aan minimumeisen, een extra handhavinginstrument om wettelijke eisen af te dwingen. Het is dus géén beloning voor een geleverde dienst en daarmee niet erg motiverend. Modulatiegeelden belonen wel geleverde diensten.

De overeenkomsten en verschillen tussen modulatie en *cross-compliance* zijn in meer detail beschreven in tabel 2.

Tabel 2. Overeenkomsten en verschillen tussen modulatie en *cross-compliance*

	Modulatie	<i>Cross-compliance</i>
Wettelijke basis	Europese wetgeving 1259/99	Europese wetgeving 1259/99
Status in GLB	Facultatief voor lidstaten	Facultatief voor lidstaten
Beleidscategorieën	Mogelijk voor alle marktordening-producten met inkomstenstoelagen	Mogelijk voor alle marktordening-producten met inkomstenstoelagen
Speelruimte voor lidstaten	Keuzevrijheid van marktordening-producten	Keuzevrijheid van marktordening-producten
Relatie tot inkomensstoelagen	Afoming van inkomstenstoelagen met een bepaald percentage en terugsluizing voor plattelandsonwikkeling	Inkomstenstoelagen voor volle 100% uitbetalen, tenzij niet aan de voorwaarden wordt voldaan
Maximum percentage	Afomingpercentage tussen de 0% en 20%	Geen percentage genoemd. Sanctie moet 'passend' zijn.
Nationale cofinanciering	Minimaal 50% nationale cofinanciering nodig om vrijgemaakte EU-middelen te mogen inzetten	Inkomsten uit sancties zijn EU-middelen waarvoor minimaal 50% nationale cofinanciering nodig is.
Beleidsdoelen	Besteding van middelen voor POP waaronder vervroegde uittreding, probleemgebieden en gebieden met milieubeperkingen, milieumaatregelen in de landbouw en bebossing van landbouwgronden	Met milieuvorwaarden op wettelijk of bovenwettelijk niveau het milieubeleid ondersteunen
Stadium in beleidstraject	Beleidsvoornemen van de Minister	Bestaand beleid voor snijmaïs en zetmeelaardappelen en voor het begroeid houden van braakliggende percelen
Doelgroepen	Bij afoming: alle agrariërs, tenzij een van de drie mogelijkheden wordt gebruikt om tussen agrariërs te differentiëren. Bij besteding: mogelijkheid van selectieve besteding.	Alle agrariërs. Prikkel in de huidige opzet vooral middengroepen en achterblijvers want voorlopers voldoen er al aan
Prikkel voor agrariërs om iets te doen of na te laten	Agrariërs kunnen niets doen om afoming te voorkomen. Aan de bestedingskant is het mogelijk om agrariërs gericht tot actie te prikkelen.	Agrariërs kunnen een sanctie(boete) voorkomen door aan de milieuvorwaarden te voldoen
Beoogd effect	Hangt van bestedingsdoel af	Positieve milieuprestaties van agrariërs
Relatie tot goede landbouwpraktijk (GLP)	Besteding voor maatregelen boven GLP	Boete voor milieuprestatie onder het verlangde niveau (bijvoorbeeld GLP)
Controle door overheid (nationaal, provinciaal) op	Besteding van middelen. Hoe, wat en waar hangt af van bestedingsdoel	Uitvoering van milieumaatregelen op bedrijfsniveau
Administratieve last voor de overheid	Van afoming: gering Van besteding: afhankelijk van manier van verdeling	Uitkerende instantie moet communiceren met individuele agrariërs en samenwerken met controlerende instantie

### Relatie tot goede landbouwpraktijk (GLP)

De Europese Commissie stelt dat modulatiegelden alleen mogen worden besteed aan maatregelen die verder gaan dan goede landbouwpraktijk. GLP moet minimaal overeenkomen met de wettelijke vereisten. Nederland heeft GLP in het huidige POP ingevuld op het niveau van het wettelijk minimum. In principe kan Nederland dus alles boven het wettelijk minimum belonen met modulatiegelden.

Nederland heeft ervoor gekozen om *cross-compliance* in te vullen met bovenwettelijke eisen. Dat heeft als nadeel dat je de bovenwettelijke eisen allemaal apart moet controleren. Of die controle-inspanning gerechtvaardigd is, hangt onder andere af van de milieuwinst die ermee te boeken is. Bij kleine stapjes ten opzichte van het wettelijk minimum zal de milieuwinst relatief gering zijn.

### Stapeling

Indien voor een bepaalde regeling modulatie en *cross-compliance* van toepassing zijn, treedt er stapeling op. Die stapeling heeft twee aspecten:

1. een financieel aspect: stel dat er met modulatie 20% van een regeling wordt afgeroomd, en er wordt een boete van 10% vastgesteld als niet aan de *cross-compliance* voorwaarden wordt voldaan, dan wordt in totaal 30% van de inkomstenstoeslag ingehouden.
2. een milieuaspect: het is een optie om het bestedingsdoel van modulatie gelijk te stellen aan het doel van *cross-compliance*, namelijk om milieuprestaties op bovenwettelijk niveau te brengen. Je krijgt dan een boete voor het niet voldoen aan bovenwettelijk niveau 1 (*cross-compliance* voorwaarde) en een beloning voor het wel voldoen aan bovenwettelijk niveau 2 (modulatie-voorwaarde).

### Combinatiemogelijkheden

Gegeven het feit dat Goede Landbouwpraktijk in Nederland is ingevuld op het niveau van het wettelijk minimum en dat de modulatie-eisen hier per definitie boven moeten liggen, zijn er zes varianten voor combinatie en *cross-compliance* en modulatie. Deze zijn weergegeven in tabel 3.

Tabel 3. Combinatiemogelijkheden van *cross-compliance* (c.c.) en modulatie

	<i>cross-compliance</i> op niveau wettelijk minimum	<i>cross-compliance</i> bovenwettelijk ingevuld
modulatie koppelen aan zelfde marktordeningsregelingen als bij c.c.	1. c.c. als extra handhavingsinstrument milieubeleid, modulatie voor beloning van extra prestaties in zelfde sfeer	4. beide instrumenten bovenwettelijk en voor zelfde marktordeningsregelingen: nauwkeurige afstemming tegenprestaties vereist
modulatie koppelen aan andere marktordeningsregelingen als bij c.c.	2. c.c. idem; modulatie bewust toegepast in andere sectoren/productgroepen. Lijkt beetje geforceerd, minder logisch.	5. beide instrumenten bovenwettelijk, maar ingezet voor verschillende marktregelingen. In theorie helder, maar kan in praktijk juist verwarring wekken.
besteding modulatiegelden niet koppelen aan marktordeningsregelingen c.c.	3. c.c. en modulatie toegepast voor zelfde marktregelingen, maar besteding modulatiegelden koppelen aan bijv. gebiedsdoelen	6. beide instrumenten bovenwettelijk en voor zelfde marktregelingen, maar bestedingsdoelen modulatiegeld los van betrokken sectoren/ productgroepen

---

### Welke combinatiemogelijkheden lijken minder gelukkig?

Bij bepaalde invullingen van de zes mogelijkheden uit bovenstaande tabel kunnen verwarrende of anderszins minder gelukkige combinatiemogelijkheden ontstaan. Bijvoorbeeld in de volgende gevallen:

1. *Cross-compliance* en modulatie worden beide bovenwettelijk ingevuld en de nastreefde 'groene prestaties' liggen in dezelfde sfeer. De eisen bij *cross-compliance* zijn nu vooral (a) milieu-eisen op (b) bedrijfsniveau. Worden soortelijke prestaties ook met modulatiegeld ondersteund, dan is de kans op verwarring groot. Voorbeeld: een maïsteler moet – op straffe van een boete –mechanische onkruidbestrijding toepassen om in aanmerking te komen voor inkomenssteun en krijgt uit modulatiegeld steun om de mineralenverliezen bij maïsteelt vergaand terug te dringen. Beide zijn bovenwettelijke prestaties, maar in het ene geval gestimuleerd door de dreiging van ene strafkorting, in het andere geval positief beloond. Onderscheid is te creëren door met modulatiegeld bijvoorbeeld andere soorten groene prestaties (bijv. de de sfeer van natuur- en landschapsbeheer) te belonen en/of groene prestaties te belonen die zich niet op bedrijfsniveau afspelen, maar op gebiedsniveau.
2. Er wordt een strikt onderscheid gemaakt tussen sectoren of productgroepen: de marktregelingen waarop *cross-compliance* wordt toegepast, komen niet in aanmerking voor toepassing van modulatie. Dat lijkt logisch, maar kan in de praktijk verwarrend of lastig zijn. Ten eerste is nog niet duidelijk of modulatie ook kan worden toegepast op *onderdelen* van de akkerbouwregeling (bijv. niet voor maïs, wel voor andere granen). Ten tweede is het voor de betrokken agrariërs verwarrend dat op een deel van hun producten *cross-compliance* van toepassing is en voor een ander deel modulatie. Die verwarring wordt sterker naarmate de beoogde tegenprestaties meer op elkaar lijken (zie punt 1).

---

Niet alle combinatiemogelijkheden zijn even gelukkig. Zo zijn in het kader enkele voorbeelden beschreven van combinaties waarbij er verwarring kan ontstaan of die anderszins minder gelukkig zijn. Er kan echter ook (bewust) voor worden gekozen om dusdanige invullingen te kiezen dat de twee instrumenten elk hun eigen effect en nut hebben. Daarvoor zijn grofweg drie opties:

1. *Cross-compliance* voorwaarden worden, net als dat bij GLP het geval is, vastgesteld op het wettelijk minimum, waarmee je *cross-compliance* kunt inzetten als een extra handhavinginstrument voor milieubeleid. Bovenwettelijke milieuprestaties worden alle het domein van modulatie en kunnen dan dus worden beloond.
2. *Cross-compliance* voorwaarden worden (blijven) vastgesteld op bovenwettelijk niveau. Het onderscheid met modulatie wordt gecreëerd door de bestedingsdoelen van modulatie niet te koppelen aan dezelfde marktordeningsregelingen als waarop *cross-compliance* van toepassing is.
3. *Cross-compliance* voorwaarden worden (blijven) vastgesteld op bovenwettelijk niveau en bestedingsdoelen van modulatie haken helemaal niet aan bij marktordeningsregelingen, maar bij gebiedsdoelen of bij algemene kwaliteitsdoelen voor natuur en landschap.

De eerste optie betekent een verandering van bestaand beleid omdat de *cross-compliance* eisen voor fabrieksaardappelen, maïs en braakliggende percelen nu op bovenwettelijk niveau zijn vastgesteld. Met het verlagen van de eisen voor milieuprestaties riskeer je milieuverlies. Om dat te voorkomen zou een dusdanige afstemming moeten plaatsvinden tussen de twee instrumenten (c.q. moet het ambitieniveau van de inzet van modulatiegelden dusdanig worden gekozen) dat er per saldo

milieuwinst optreedt. Dat impliceert overigens ook dat de bestedingen niet alleen worden gezocht in de sfeer van het natuur- en landschapsbeheer, maar ook in de sfeer van (bovenwettelijke) milieuprestaties. Deze optie betekent ook dat *cross-compliance* in principe als handhavinginstrument voor 'staand' milieubeleid. Het ligt dan voor de hand om *cross-compliance* toe te passen bij alle marktordeningsregelingen waarin directe inkomensondersteuning wordt gegeven, en waar uitvoering van het milieubeleid een steuntje in de rug kan gebruiken. In andere Europese landen, waaronder Denemarken, wordt *cross-compliance* ook als handhavinginstrument ingezet (Dwyer e.a. 2000).

De tweede optie betekent dat je geen modulatiegeld kunt inzetten voor maïs en zetmeelaardappelen. Complicatie is dan echter dat modulatie waarschijnlijk niet toepasbaar is voor *onderdelen* van steunregelingen (zie hoofdstuk 8). Met deze optie wordt stapeling voorkomen, maar blijft het onderscheid tussen *cross-compliance* en modulatie vraag.

De derde optie betekent dat je modulatiegeld niet terugsluist naar de sectoren waar het vandaan komt. Je kiest dan bijvoorbeeld voor een verdeling op basis van gebiedsdoelen of algemene kwaliteitsdoelen voor natuur en landschap. Hierdoor kunnen de 'afgeroomde' sectoren toch profiteren. Het geld wordt alleen breder besteed dan alleen in de sectoren waar het vandaan komt.

## Deel 2 *Uitkomsten van de actorenanalyse*





# 7 Gewenste plaats van modulatie in het plattelandsbeleid

---

In de actorenanalyse geven we een beeld van de ideeën over de invoering van modulatie en van het draagvlak daarvoor bij een aantal geïnterviewde organisaties en personen. In dit hoofdstuk bespreken we de visies en ideeën over de plaats van modulatie in het plattelandsbeleid. In de hoofdstukken daarna komen de ideeën over afroaming en besteding aan de orde.

## **Modulatie moet passen in heldere visie op plattelandsbeleid**

Alle betrokkenen bij het project hebben aangegeven dat het van groot belang is om na te denken over de beleidsmatige plaats van modulatie alvorens dit nieuwe instrument in te voeren. Die visie vinden veel betrokkenen nog ontbreken. Daarom is er bij een aantal partijen terughoudendheid om modulatie al op korte termijn in te voeren. LTO-Nederland wil zelfs niet meer meedenken over invullingen van modulatie zolang de hervorming van het GLB nog in volle gang is en er geen helder zicht is op het beleid na 2006 (dus voorbij Agenda 2000). Het NAJK ontbeert ook juist op landelijk niveau een heldere visie op het platteland. Inmiddels heeft de minister van LNV met ingang van 2002 een fundamentele wijziging van het POP aangekondigd, vergezeld van een nieuwe nota over plattelandsbeleid.

## **Hoe past modulatie binnen de visies van maatschappelijke organisaties op (het toekomstige) landbouwbeleid?**

Verskillende maatschappelijke organisaties hebben eigen visies ontwikkeld op het landbouwbeleid, incl. landbouwsubsidies, en deze soms ook vastgelegd in publicaties. We schetsen hier in korte bewoordingen de visies van de landelijke organisaties waarmee we in dit project te maken hebben gehad.

### **Stichting Natuur en Milieu**

SNM ziet modulatie als een waardevol 'overgangsinstrument' van het huidige naar een 'groen' Europees landbouwbeleid. Met de "commissie-Buckwell" ziet SNM in de toekomst (vanaf pakweg 2008) de volgende typen financiële instrumenten (SNM, 2000):

1. Instrumenten voor marktstabilisatie (bijv. inkomensverzekeringen).
2. Betalingen voor natuur- en landschapsbeheer.
3. Investeringen in plattelandsbeleid.
4. Heffingen op vervuiling.

In de ogen van SNM kan modulatie een manier zijn om de rechtstreekse, productgebonden inkomstenstoeslagen van nu om te bouwen naar een systeem van betalingen voor 'groene diensten'. SNM ziet modulatie al op korte termijn als mogelijke financieringsbron voor de basis-landschapspremie van f 200,- tot f 400,- per ha voor waardevolle cultuurlandschappen. Voorwaarde is dan wel dat deze bedrijven, c.q. de sector voldoet aan een hoog niveau van goede landbouwpraktijk (GLP). Inmiddels heeft de minister van LNV toegezegd het Franse systeem van regionale exploitatiecontracten onder de loep te nemen, op basis waarvan objectieveerbare betalingen aan boeren kunnen worden gedaan (Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2000-2001, 27 400 XIV, nr. 62). Dit zou een mogelijk kader kunnen vormen van de door SNM beoogde basis-landschapspremie, zoals ook de Franse graspremie onderdeel is van het CTE.

## LTO-Nederland

LTO-Nederland schetst in zijn notitie *Toekomstig internationaal landbouwbeleid* (2000) een toekomstperspectief dat niet structureel verschilt van dat van de Stichting Natuur en Milieu: inkomenstoelagen worden geleidelijk vervangen door betalingen voor multifunctionele landbouw. Verschil met de SNM-visie is vooral dat LTO een post 'landbouwsteun' blijft onderscheiden, te rechtvaardigen vanuit de mondiaal gezien relatief vergaande eisen die overheden en consumenten in Europa aan de landbouwproductie stellen zonder dat die door de wereldmarkt worden beloond – een vergoeding voor het relatieve concurrentienadeel dus.

## NAJK

In zijn algemeenheid is het NAJK geen voorstander van inkomenstoelagen, omdat die politiek zeer gevoelig zijn en bovendien scheef zijn verdeeld: ongeveer 20% van de bedrijven ontvangt op dit moment ongeveer 80% van de landbouwsteun. In principe moet de markt de boeren en tuinders een goed inkomen verschaffen, en wel door een 'rechtvaardige' prijsvorming. Maar omdat die voorlopig niet in zicht is, is het NAJK ook voor aanvullend inkomen uit 'producten' zoals landschap, natuur, rust en ruimte. Modulatie kan zinvol zijn om de huidige steunbedragen te herverdelen en opnieuw uit te keren in de vorm van beloning van concrete 'groene diensten'. In die zin is modulatie voor het NAJK, mits ingebed in een duidelijke beleidsvisie, een bespreekbare optie.

## Modulatie, *cross-compliance* en goede landbouwpraktijk

In de ogen van het ministerie van LNV blijven *cross-compliance* en modulatie twee gescheiden instrumenten die naast elkaar (dus gestapeld) kunnen worden toegepast: een generieke korting (modulatie) en een boete voor het niet voldoen aan de minimumeisen (*cross-compliance*). Stel er wordt 20% afgeroomd en de *cross-compliance*-korting bedraagt 25%, dan wordt er bij stapeling 45% ingehouden.

Het ministerie is bezig om *cross-compliance* nog eens goed tegen het licht te houden:

- *cross-compliance* is in feite een straf voor het niet voldoen aan minimumeisen, een extra prikkel om te voldoen aan de wettelijke eisen. Het is dus géén beloning voor een geleverde dienst en daarmee niet erg motiverend;
- de Europese Commissie stelt dat goede landbouwpraktijk minimaal moet overeenkomen met de wettelijke vereisten. In Nederland hebben we ervoor gekozen om *cross-compliance* in te vullen met bovenwettelijke eisen. Dat heeft twee nadelen: je moet de bovenwettelijke eisen allemaal apart controleren en je mag pas betalen bij een hoger prestatieniveau dan strikt noodzakelijk is. De extra milieuwinst brengt dus wel veel extra administratie en controle met zich mee. Als je de minimumeis van de Europese Commissie hanteert en goede landbouwpraktijk gelijk stelt aan het wettelijk minimum, kun je voor alle bovenwettelijke prestaties belonen, onder meer met modulatiegeld.

Stichting Natuur en Milieu heeft voorstellen geformuleerd waarbij de GLP-eisen tot aan 2008 allengs worden verhoogd. *Cross-compliance* is een instrument om te stimuleren dat boeren aan die GLP-eisen voldoen. Als GLP in 2008 de top heeft bereikt wordt een deel van deze prestaties (namelijk beheer van het cultuurlandschap) duurzaam betaald in de vorm van een basis-landschapspremie. Op deze manier wil Natuur en Milieu voorzien in de overgang van tijdelijke instrumenten (zoals *cross-compliance*) in structurele.

De betrokken partijen bij de ronde-tafelbijeenkomsten vrezden voor stapeling van afroming door modulatie en korting van inkomenstoelagen door *cross-compliance*. Zij zien onduidelijkheden waar het gaat om de stapeling van voorwaarden, waarbij *cross-compliance* op niveau 1 en modulatie voorwaarden op niveau 2 zijn geformuleerd. Het zal niet eenvoudig zijn om de modulatievoorwaarden duidelijk onderscheidend te

maken van *cross-compliance* voorwaarden als ze beide aanhaken bij dezelfde marktordningsregeling. Als er geen of weinig onderscheid is, kan je modulatie en *cross-compliance* beter onder één titel vangen. Agrariërs kunnen alle beleidsmaatregelen die op hen afkomen toch al nauwelijks vatten.

### **Nationale bijdrage moet werkelijk extra geld zijn**

Er is grote scepsis over de verdubbeling van het modulatiebudget uit nationale middelen. Het ministerie heeft nog niet duidelijk gemaakt waar de extra nationale middelen vandaan moeten komen: van het rijk of van de provincies. In het huidige POP zijn niet alle landelijke geldstromen voor plattelandsbeleid aangemeld voor Brusselse cofinanciering. Het is dus betrekkelijk eenvoudig om bestaand geld voor plattelandsbeleid als Nederlandse cofinanciering voor modulatiegelden op te voeren. Aangezien de extra nationale middelen juist het ‘lokkertje’ zijn voor invoering van modulatie, worden creatief boekhouden en ‘sigaren uit eigen doos’ ongewenst geacht. Er is grote behoefte aan extra structureel budget voor plattelandsbeleid. De provincies hebben LNV een ‘aanbod’ gedaan voor hun bijdrage in een professionele aanpak van het plattelandsbeleid. Daarin wordt ingeschat dat de provincies over de gehele looptijd van het POP (zeven jaar) een totale cofinanciering kunnen bieden van f 600 mln. en tezamen met de gelden van andere lagere overheden en bedrijfsleven zelfs van f 1,8 mld. Crux in het provinciale aanbod is maatwerk op gebiedsniveau en een integrale, programmatische aanpak. Daar staat tegenover dat veel provincies volgens het IPO nauwelijks cofinancieringsgeld hebben voor projecten of regelingen die naadloos passen in de door Brussel opengestelde bestedingscategorie ‘milieumaatregelen in de landbouw’.

### **Behoeftte aan duurzaam budget versus de tijdelijkheid van inkomenstoelagen**

Het extra geld dat met modulatie beschikbaar komt voor plattelandsbeleid, moet bij voorkeur duurzaam geld zijn. De behoefte aan continuïteit geldt temeer als je met modulatiegeld bijvoorbeeld duurzaam het cultuurlandschap wilt beheren en dus mikt op landschappelijke kwaliteit voor de lange termijn. De wens tot duurzaamheid staat op gespannen voet met het karakter van modulatie: naarmate de inkomenssteun verder wordt afgebouwd, dalen de opbrengsten uit modulatie. Je kunt dan twee strategieën volgen:

- modulatiegeld niet inzetten voor zaken die je structureel wilt ondersteunen, of inzetten voor zaken waarvoor ook uit andere bronnen wordt betaald en die je met modulatiegeld kunt versnellen;
- er op mikken dat het ‘omgevormde’ modulatiegeld structureel plattelandsgeld zal worden, dat niet zal worden wegbezuinigd zodra modulatie minder oplevert. Overigens kunnen bij afnemende inkomenssteun de opbrengsten uit modulatie constant gehouden worden door een groter gedeelte van de toeslagen te moduleren.

De tijdelijkheid van modulatiegelden is voor sommige partijen ook juist de reden tot terughoudendheid over de introductie van modulatie zonder dat er een duidelijke visie of duidelijk beleid is ten aanzien van de financieringsstructuur van een verbrede landbouw. Toch is er ook wel enig vertrouwen dat de extra geldstroom voor plattelandsbeleid niet zomaar zal opdrogen. Als de uitgaven nuttig en noodzakelijk zijn voor het platteland kunnen er op termijn nieuwe financieringsbronnen worden gevonden als de modulatiegelden opdrogen.

### **Modulatiegeld weer inzetten voor agrarische sector, c.q. op bedrijfsniveau**

Alle betrokkenen zijn het erover eens dat het modulatiegeld moet worden ingezet ten behoeve van de agrarische sector, c.q. voor maatregelen op bedrijfsniveau. Er is geen draagvlak om het geld te besteden aan projecten die geen directe relatie hebben met de land- en tuinbouw. Overigens is dit ook niet de inzet van het ministerie van LNV. Er is echter vooral van de kant van de landbouworganisaties veel huiver voor

‘vervreemding’ van budgetten, mede gevoed door het feit dat een substantieel deel van de POP-gelden de afgelopen twee jaar is besteed aan niet-agrarische maatregelen zoals grondverwerving voor de EHS. Maar ook vanuit de provincies klinkt het geluid dat je modulatiegelden niet moet gebruiken voor het oplossen van budgetproblemen of crisissituaties (MKZ), maar voor vernieuwing, kansen en voorlopers.

Een deel van de partijen vindt dat de afgeroomde middelen, die aan de agrariër zijn toegekend ter compensatie van inkomensdalingen als gevolg van prijsverlaging, in principe ook weer terecht moeten komen in de portemonnee van de agrariër. De extra nationale middelen zouden dan breder kunnen worden ingezet voor plattelandsbeleid. Anderen achten het – zeker als je kijkt naar de voorwaarden die Brussel aan de besteding verbindt – lastig om modulatiegeld terug te sluisen naar de sectoren waar het vandaan komt. Zij zien meer in een gebiedsgerichte besteding (zie hoofdstuk 9). Natuur en Milieu acht het onhaalbaar om modulatiegelden terug te sluisen naar specifieke bedrijven, bedrijfstakken of gebieden van herkomst. SNM ziet meer in een generieke besteding, bijvoorbeeld via het Programma Beheer. Je kunt bij de toekenning van subsidieaanvragen wel voorrang geven aan bedrijven of sectoren waar modulatie is toegepast.

### **Herverdeling modulatiegelden luistert nauw**

Uit een oogpunt van ‘agrarische acceptatie’ luistert de besteding van modulatiegeld zeer nauw. Hoewel herverdeling van steun geoorloofd is, wordt er onder andere door het NAJK voor gewaarschuwd dat er door modulatie niet teveel geld van de akkerbouw naar de veehouderij wordt gesluisd. De veehouderij profiteert via de maïspremies toch al mee van steun die eigenlijk voor de akkerbouw was bedoeld. En doordat voor deze premies nu nog slechts één productieregio geldt, is de akkerbouw er ook nog op achteruitgegaan. Als je de afgeroomde middelen dan ook weer (bijv. via natuur- en landschapsbeheer) vooral ten goede laat komen aan de veehouderij, is dat naar de akkerbouw toe lastig verdedigbaar. Het wordt belangrijk gevonden dat er een landelijk ‘verdelingskader’ wordt vastgesteld, gestoeld op een heldere toekomstvisie voor het platteland.

### **Regionale zeggenschap over besteding**

Als modulatiegeld wordt ingezet om de kwaliteiten van bepaalde gebieden te handhaven of te versterken, zouden volgens de betrokkenen uit Overijssel provincies en gemeenten relatief veel zeggenschap moeten krijgen over de besteding. Met andere woorden: stel dat er in Overijssel straks *f* 4 mln. wordt afgeroomd, dan moet Overijssel een flinke vinger in de pap hebben bij het besteden van de *f* 8 mln. extra plattelandsgeld. Als eerst Brussel en daarna de landelijke overheid vergaande voorwaarden stellen aan het gebruik van de modulatiegelden, worden de mogelijkheden om er op regionaal niveau mee te sturen sterk beperkt. Deze zienswijze wordt gedeeld door de meeste provincies. Provincies zouden een duidelijke rol moeten krijgen in het benoemen van regionale kwaliteiten (milieu, natuur en landschap) buiten landelijke kaders (zoals de EHS).

# 8 Hoe kan de afoming in zijn werk gaan? \_\_\_\_\_

De lidstaten kunnen voor een deel zelf bepalen hoe zij de inkomenssteun willen afromen. Daarbij hebben zij in beginsel verschillende mogelijkheden:

- a) Afoming invoeren voor alle bedrijven of voor bepaalde groepen bedrijven? De Europese Commissie biedt de mogelijkheid om afoming selectief in te voeren voor:
- bedrijven met een arbeidsbezetting die kleiner is dan een bepaald (door de lidstaten vast te stellen) minimum, en/of
  - bedrijven met een winstgevendheid die groter is dan een (door de lidstaten te bepalen) maximum, en/of
  - bedrijven die een totaalbedrag aan steun ontvangen dat een door de lidstaten te bepalen maximum overschrijdt.

Zo heeft Frankrijk modulatie aangegrepen om sociaal beleid te voeren.

- b) Afoming invoeren voor alle steunregelingen of voor een select aantal? Zo zou modulatie kunnen worden toegepast voor steunregelingen die toch al weinig zinvol worden geacht (bijv. de slachtpremies) en voorlopig niet voor steunregelingen voor bedrijfstakken waar het op dit moment financieel minder goed gaat (zoals de akkerbouw). Het is echter nog ongewis in hoeverre de Europese Commissie ruimte laat voor deze vorm van selectieve afoming. Kiest Nederland immers voor toepassing van modulatie op alle bedrijven die steun ontvangen (de derde mogelijkheid onder punt a), dan moet volgens de Verordening worden uitgegaan van het totaalbedrag aan steun. Dit lijkt op gespannen voet te staan met het toepassen van modulatie van afzonderlijke steunregelingen. Voor Nederland is dit nog punt van onderhandeling met de Commissie. De mogelijkheid tot selectief afromen van *onderdelen* van steunregelingen (zoals maïspremies, die onderdeel zijn van de akkerbouwregeling) wordt daarmee zelfs erg onwaarschijnlijk
- c) Welk percentage afromen? Nederland kan kiezen uit een percentage tussen de 0 en 20%.
- d) Afoming wel of niet gefaseerd invoeren? Zo kan worden overwogen om bescheiden te beginnen, maar in de loop der jaren steeds meer gewas- of dierpremies af te romen. Ook het afomingpercentage zou stapsgewijs kunnen worden verhoogd.

## **Afoming generiek of selectief?**

De meeste betrokkenen zijn voor generiek afromen omdat het stellen van grenzen aan arbeidsbezetting of winstgevendheid te lastig en/of ongewenst is. Het ministerie en wil modulatie niet gebruiken om inkomenspolitiek te voeren. Natuur en Milieu ziet bovendien werkgelegenheid in de landbouw niet als een prioritair thema. Uiteraard zou het aardig zijn als modulatiegeld vooral bij afbouwende, oudere agrariërs vandaan komt en vooral wordt besteed bij jonge hoofdbroepers (NAJK), maar dat is in de praktijk lastig haalbaar. Een aantal partijen vindt dat moet worden voorkomen dat modulatiegeld in de praktijk voor oudere agrariërs een aantrekkelijke 'groene VUT' betekent. Dat zou pleiten voor criteria in de sfeer van leeftijd en hoofd- versus nevenbroepers. Iedereen beseft echter dat zulke criteria zeer lastig aan te leggen zijn, omdat ze altijd discussie zullen oproepen. Alle partijen zijn uiteindelijk voor generiek afromen, waarbij de ondergrens van de af te romen inkomenssteun op nul worden gesteld. Dat wil zeggen: op alle bedrijven die inkomenssteun ontvangen, wordt die steun evenredig afgeroomd ongeacht de bedrijfssituatie of het aan steun ontvangen bedrag.

### **Gefaseerde invoering**

Het ministerie overwoog aanvankelijk een stapsgewijze introductie van modulatie, en wel ten aanzien van:

- het aantal teelten / diergroepen;
- het afromingpercentage.

De eerstgenoemde faseringsgedachte is inmiddels verlaten, mede omdat het onwaarschijnlijk is dat modulatie kan worden ingevoerd voor onderdelen van steunregelingen, zoals maïspremies. Wel denkt het ministerie nog steeds aan geleidelijke verhoging van het afromingpercentage. In de tussentijd overweegt het ministerie onderzoek naar de feitelijke effecten in de bedrijfstakken waar modulatie wordt toegepast, met name om te kijken of afroming niet leidt tot ongewenste intensivering en/of afname van de landschapskwaliteit.

Voor Natuur en Milieu zijn alle faseringsvarianten bespreekbaar. Ten aanzien van het afromingpercentage heeft SNM wel een duidelijke voorkeur om voorzichtig te beginnen.

### **Beginnen bij maïspremies?**

In 1992 is als uitkomst van de MacSharry hervormingen de veehouders ongevraagd een maïs premie in de schoot geworpen. Hij was eigenlijk bedoeld voor korrelmaïs, maar dat wordt nauwelijks verbouwd in Nederland. Ligt afroming van maïspremies daarom minder gevoelig dan afroming van premies die in Nederland werkelijk compensatie voor inkomensdalingen zijn? Nee, volgens de aanwezigen op de Overijsselse ronde tafel bijeenkomst zijn de veehouders er inmiddels zo aan gewend dat er voor hen geen verschil meer bestaat tussen de verschillende gewas- en dierpremies. Bovendien hebben maïstelers door toepassing van *cross-compliance* nu het gevoel dat ze echt iets doen voor het verkrijgen van de premie. Natuurbeschermers blijken overigens niet gelukkig met het wiedeggen in maïs als gevolg van *cross-compliance*. Dat gebeurt namelijk uiterekend in het broedseizoen, omdat het gewas dan nog laag staat. Daarmee sneuvelen veel weidevogellegfels. Naar dit punt van zorg laat het ministerie inmiddels onderzoek doen. Stichting Natuur en Milieu is er een voorstander van met de maïs premie te beginnen. Zoals gezegd is echter onwaarschijnlijk dat modulatie kan worden toegepast op *onderdelen* van de akkerbouwregeling.

# 9 Besteding van modulatiegelden \_\_\_\_\_

Hoe kunnen de tot plattelandsgeld omgevormde modulatiegelden het best worden besteed? In hoofdstuk 7 zijn hierover al enkele belangrijke voorwaarden beschreven die bij de gesprekspartners naar voren kwamen:

- alle partijen zijn voor ‘terugsluizing’ van de gelden naar maatregelen en projecten ten behoeve van de agrarische sector, c.q. aan concrete maatregelen op bedrijven;
- waken voor (al te grote) overheveling van gelden van de akkerbouw naar de veehouderij. Dit betekent: zoeken van een afoming- en bestedingsevenwicht tussen bedrijfstakken;
- bij voorkeur een hoge mate van provinciale/regionale zeggenschap over de besteding van de gelden.

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de meningen en wensen ten aanzien van de besteding van modulatiegelden. We staan achtereenvolgens stil bij:

- de inhoudelijke voorkeuren voor besteding;
- de mate waarin deze passen binnen de door Brussel toegestane bestedingscategorieën, c.q. de invullingen die Nederland hieraan heeft gegeven in het POP;
- mogelijkheden om in het POP 2002 toereikende bestedingsruimte te creëren;
- mogelijkheden voor het vaststellen van een landelijke verdeelsleutel van te besteden modulatiegelden;
- mogelijkheden voor de organisatie / uitvoering van de bestedingen.

## 9.1 Bestedingsprioriteiten

Het ministerie van LNV overweegt op dit moment een gebiedsgerichte inzet van modulatiegelden ten behoeve van verbetering van kwaliteit van het landelijk gebied. LNV heeft nog geen prioriteitsvolgorde van de primaire doelen in het landelijk gebied. Een productgebonden bestemming is voor LNV ook bespreekbaar (LNV 2001).

Stichting Natuur en Milieu vindt zowel een productgebonden of een gebiedsgebonden bestemming bespreekbaar. Een productgebonden bestemming biedt de mogelijkheid om de eisen aan een goede landbouwpraktijk (stapsgewijs) te verhogen in een (licht) pakket in Programma Beheer. SNM ziet modulatie al op korte termijn als mogelijke financieringsbron voor de basis-landschapspremie van f 200,- tot f 400,- per ha voor waardevolle cultuurlandschappen (*Op groene gronden*, 2001). Voorwaarde is dan wel dat deze bedrijven, c.q. de sector voldoen aan een hoog niveau van goede landbouwpraktijk (GLP). Een gebiedsgebonden bestemming biedt de mogelijkheid om modulatiegelden te bestemmen voor bijzondere natuur- en landschapsdoelen, bijvoorbeeld in een (zwaarder) pakket onder het Programma Beheer (*Op groene gronden*, 2001).

Landschap Overijssel stelt voor een basis-landschapspremie niet aan (begrensd) gebieden te binden, zoals Stichting Natuur en Milieu wil. Het Landschap pleit voor een benadering zoals de natuurschoonwet (NSW) die hanteert: iedereen wordt in de gelegenheid gesteld om groene diensten te leveren. Die benadering heeft als voordeel dat het lokaal draagvlak meer prikkelt dan een aanwijzing van gebieden (Landschap Overijssel 2001).

Het NAJK ziet een regeling voor bedrijfsovername als de enige zinvolle besteding van modulatiegelden op landelijk niveau. Bijvoorbeeld in de vorm van een Next Generation Fund waarmee op een effectieve manier vernieuwing en doorstroming in de land- en tuinbouw wordt bevorderd. Iedere jonge agrariër krijgt op het moment van definitieve overname van het bedrijf een bijdrage van f 50.000,-. Na 10 jaar stort hij/zij hetzelfde bedrag terug in een fonds (wellicht gespreid over 2-3 jaar). Uit dit fonds wordt de volgende generatie gefinancierd. De afname van het aantal bedrijven zal grotendeels de inflatie corrigeren, zodat het fonds na 10 jaar 'revolving' zal zijn. Als het bedrijf eerder wordt gestaakt, zal het bedrag op dat moment moeten worden terugbetaald (*Doorstroming in de landbouw in de knel*, 2000). Voor het overige ziet het NAJK meer in provinciale invullingen met grote provinciale zeggenschap (NAJK, 2001).

De deelnemers van de ronde tafel bijeenkomsten kwamen tot grofweg vier hoofdprioriteiten voor een duurzame landbouw, c.q. een duurzaam beheerd landelijk gebied in Overijssel:

- a) bevorderen van de bedrijfsovername;
- b) bevorderen van bedrijfsvergroting, c.q. de agrarische grondmobiliteit;
- c) verlichten van de problematiek van de droge zandgronden;
- d) duurzaam beheer van het cultuurlandschap.

Waar het gat om bedrijfsovername hebben we zoëven een voorstel daartoe van het NAJK beschreven. Daarom staan we nu wat nader stil bij de overige drie prioriteiten.

### **Bedrijfsvergroting/agrarische grondmobiliteit**

De trend is duidelijk: de bedrijfsbeëindiging zal versnellen en niemand in de landbouwsector staat te springen om de vrijkomende grond aan te kopen. Buiten de landbouw is een sterke vraag naar de vrijkomende grond. Uit een recent Overijssels DLG-rapport blijkt bovendien dat bij een aanzienlijk deel van de grondtransacties de grond uit de landbouw verdwijnt. Daar kunnen nadelen aan kleven voor het natuur- en landschapsbeheer en ook de gewenste extensivering komt zo niet goed van de grond. Als je de functieveranderingen wilt tegengaan, heb je een ander ruimtelijk ordeningsbeleid nodig; met geldstromen is dat heel lastig te sturen.

Als mogelijkheden om bedrijfsvergroting te bevorderen, werden in de Overijsselse bijeenkomsten genoemd:

- oprichten van regionale grondbanken, zo mogelijk met voorfinanciering van de grond. Er zijn inmiddels wat ervaringen met grondbanken, ook in Overijssel;
- bedrijfsvergroting met grond die is aangekocht voor natuur, dus met reservaatgrond. In een aantal gevallen (afhankelijk van de natuurdoelen) kan de landbouw die gronden prima beheren en is dit een relatief 'goedkope' manier van bedrijfsvergroting.

### **Droge zandgronden - extensivering en vernatting**

Voor een duurzame bedrijfsvoering op droge zandgronden zijn extensiveren (minder dieren per ha) en vernatten de credo's. Per saldo zal hier productiecapaciteit moeten verdwijnen. Individuele bedrijven kunnen ook extensiveren door grond bij te kopen of pachten.

Probleem ten aanzien van modulatie is dat er op de droge zandgronden al productiecapaciteit (producerend vermogen) verloren gaat louter door te voldoen aan de wettelijke eisen (Minas-eindnormen). De landbouw hier heeft dus alleen daarom al een steuntje in de rug nodig. Bij modulatie wordt bestaande steun afgeroomd en moet de landbouw nog beter presteren dan de wettelijke normen om die steun als plattelandsgeld weer terug te krijgen.

Je zou in zulke gebieden dus eigenlijk óf niet moeten afromen óf het landelijk afgeroomde modulatiegeld geconcentreerd moeten inzetten in gebieden met moeilijke



productieomstandigheden. Anderzijds moet je met modulatiegeld geen bedrijven 'kunstmatig' in stand houden, maar zou modulatie moeten worden gekoppeld aan 'positieve' producten en diensten.

De deelnemers aan de ronde tafelbijeenkomsten vinden extensivering geen 'stervensbegeleiding', maar een randvoorwaarde voor een duurzame bedrijfsontwikkeling.

Dit geldt zeker voor de veehouderij op de droge zandgronden.

Daarvoor is op bedrijfsniveau extra grond nodig. Voor de financiering daarvan moet veehouderij toch de basis zijn en zijn extra inkomsten uit natuur- en landschapsbeheer leuk meegenomen, maar niet meer dan dat.

Het inzetten van modulatiegelden op basis van grondsoort werd in de tweede Overijsselse bijeenkomst verworpen omdat het de druk op de grondmarkt versterkt, waardoor bedrijfsvergroting en bedrijfsovername verder worden bemoeilijkt.

De extensiveringsregeling was aanvankelijk ook onderdeel van de Nederlandse invulling van de EU-landbouw-milieuverordening, maar is nu geen onderdeel meer van het POP. Die zou je – eventueel regionaal – kunnen gebruiken als invulling van de POP-categorie 'milieumaatregelen in de landbouw'. Als je inzet van modulatiegeld echter weer aan dieren of hectares koppelt, creëer je opnieuw druk op de grondmarkt. Je moet de besteding dus koppelen aan diensten. Op de droge zandgronden kun je extra prestaties leveren door bovenwettelijke milieuresultaten of door natuur- en landschapsbeheer en eventueel vernatting. En als je extensivering wilt bevorderen, is het stimuleren van bedrijfsvergroting en bedrijfsovername meer motiverend dan het betalen voor het inleveren van dierlijke productiecapaciteit.

Tijdens de ronde-tafelbijeenkomsten in Overijssel werd de mogelijkheid besproken om modulatiegelden in te zetten voor vernatting van droge zandgronden (verhoging van de grondwatertrap). Een hogere grondwatertrap heeft als bijkomend voordeel dat meer stikstof wordt vastgehouden waardoor het producerend vermogen op peil blijft. Vanaf grondwatertrap 6 of 7 zijn de strengere Minas-eindnormen (60 kg N/ha) niet langer van toepassing. Agrariërs en andere grondgebruikers zullen hiervoor de waterhuishouding moeten aanpassen. Een probleem kan zijn dat in een gebied een gecoördineerde aanpak van het waterschap, agrariërs, en andere landgebruikers niet van de grond komt waardoor een hoger grondwaterpeil niet valt te realiseren. Bij de besteding van modulatiegelden voor vernatting zouden daarom voorwaarden moeten worden gesteld aan de effectiviteit van de aanpak in een bepaald gebied.

### **Beheer van het cultuurlandschap**

Voor waardevolle cultuurlandschappen of (andere) gebieden met natuurlijke handicaps zijn de deelnemers aan de ronde-tafelbijeenkomsten voorstander van structurele betaling aan boeren voor diensten zoals landschapsbeheer, natuurbeheer, behoud en herstel van landschapselementen en de aanpak verdroging en waterconservering. Deze onderwerpen komen ook als belangrijkste prioriteiten naar voren in diverse gebiedsvisies in Noordwest-Overijssel, Noordoost-Twente, WCL Vecht-Regge en de reconstructiepijl Hart van Twente. Deze bestedingsprioriteiten bieden volgens de deelnemers aan de ronde tafelbijeenkomsten goede aanknopingspunten voor aangepaste regelingen onder het POP en besteding van modulatiegelden. Wel zoeken naar dingen die een plus leveren op het Programma Beheer. De prioriteiten liggen verschillend in de deelgebieden. De vraag is dan op welk niveau de regelingen ingevuld moeten worden: op nationaal niveau, op provinciaal niveau of in het gebied zelf (zie paragraaf 9.5)?

## 9.2 Hoe verhouden de prioriteiten zich tot de Brusselse bestedingscategorieën?

De Europese Commissie heeft beperkingen gesteld aan de besteding van modulatiegelden. In de Horizontale Verordening zijn hiertoe vier maatregelen uit de Plattelandsverordening 1257/99 geselecteerd, te weten:

- vervroegde uittreding;
- probleemgebieden en gebieden met milieubeperkingen;
- milieumaatregelen in de landbouw;
- bebossing van landbouwgronden.

LNV en SNM kunnen voorlopig wel uit de voeten met deze beperkingen. SNM ziet modulatie vooral als een kans om meer geld voor het Programma Beheer te krijgen. Het is denkbaar dat LNV modulatiegelden op termijn voor andere prioriteiten in het POP zou willen gebruiken, hoewel ook met POP-middelen kan worden geschoven zodat modulatiegelden binnen de bestaande criteria kunnen blijven. Dat wil zeggen: modulatiegeld vervangt in de toegestane categorieën de huidige budgetten, die vervolgens (deels) kunnen worden opengesteld voor zinvol geachte bestedingen die niet binnen de door Brussel genoemde categorieën passen.

Zo pleit het NAJK voor invulling van de maatregel 'Vestiging van jonge agrariërs' uit de Verordening plattelandsontwikkeling om daarmee zijn plannen voor een *Next Generation Fund* mede uit modulatiegelden te kunnen financieren. Waar het gaat om besteding van modulatiegelden via landelijke regelingen, ziet het NAJK een regeling voor bedrijfsovername als enige zinvolle invulling (zie § 9.1 voor een beschrijving van het NAJK-voorstel).

Ook de deelnemers aan de ronde-tafelbijeenkomsten vinden dat Brussel de bestedingsmogelijkheden te zeer heeft beperkt:

- door te vereisen dat de modulatiegelden aan de 'groene' bestedingscategorieën van het POP ten goede komen, gaat modulatie sterk op *cross-compliance* lijken. Het was logischer geweest als ook andere categorieën, zoals 'investeringen in landbouwbedrijven' waren opengesteld;
- de categorieën bieden weinig speelruimte voor de beoogde bestedingen, met name waar het gaat om het stimuleren van agrarische ontwikkeling, c.q. verbetering van de agrarische structuur (bijvoorbeeld via een regeling voor bedrijfsopvolging)

Een aantal deelnemers aan de Overijsselse bijeenkomsten zijn van oordeel dat je met modulatiegeld eigenlijk juist producten en diensten met een hoge toegevoegde waarde moet kunnen ontwikkelen. Die kunnen namelijk een nieuwe economische impuls aan landbouw en platteland geven. Veel van de 'groene' producten en diensten die je via de toegestane bestedingscategorieën ontwikkelt, hebben niet of nauwelijks marktwaarde, zodat de landbouw in dit opzicht afhankelijk blijft van overheidssteun. Volgens andere deelnemers zoals Landschap Overijssel valt er niet te ontkomen aan een structurele beloning voor groene diensten door de overheid omdat de marktwaarde van groene diensten moeilijk te bepalen is. Al met al bepleiten een aantal deelnemers openstelling van meer bestedingscategorieën of moet er veel creativiteit worden ingezet om binnen de toegestane categorieën geschikte bestedingen te bedenken.

### 9.3 Welke ruimte biedt de Nederlandse invulling van deze categorieën in het POP?

Van de vier door Brussel toegestane bestedingscategorieën lijken er maar twee interessant voor de besteding van modulatiegelden, namelijk 'probleemgebieden en gebieden met milieubeperkingen' en 'milieumaatregelen in de landbouw'. We lichten dit hierna verder toe.

#### **Vervroegde uittreding**

Dit onderdeel is in Nederland niet ingevuld en er wordt geen aanleiding gevoeld om dat alsnog te doen. Door de diverse problemen in de land- en tuinbouw stoppen er al meer bedrijven dan in het verleden. Bovendien gelden er in reconstructiegebieden al uitkoopregelingen. Bevordering van bedrijfsbeëindiging wordt niet gezien als een stimulerende besteding van modulatiegelden.

#### **Bebossing van landbouwgronden**

Dit onderdeel is alleen door LNV ingevuld, en wel met twee 'bebossingpakketten' in de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer. Het gaat om bebossing van landbouwgronden met snelgroeiend hout. De grond houdt zijn agrarische bestemming. Deze regeling kan niet worden gebruikt voor landschappelijke aankleding (bijvoorbeeld voor het aanleggen van een houtwal). Geen enkele organisatie loopt hier warm voor: voor een duurzame landbouw biedt de maatregel geen soelaas en de landschapkwaliteit zal er waarschijnlijk niet of nauwelijks door verbeteren.

#### **Probleemgebieden en gebieden met milieubeperkingen**

Dit onderdeel is alleen door LNV ingevuld (niet door de provincies), en wel met de zogeheten Bergboerenregeling, die inmiddels onderdeel is van de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer (SAN). Dit onderdeel biedt wellicht (eventueel samen met 'milieumaatregelen in de landbouw', het volgende onderdeel) kansen voor:

- uitbouw van de bergboerenregeling tot een regeling voor een 'basis-landschapspremie' zoals Natuur en Milieu die beoogt;
- het verlichten van de problematiek van de droge zandgronden onder de noemer van 'gebieden met milieubeperkingen'. Het is twijfelachtig of dit kan, althans onder deze noemer, want Brussel bedoelt daarmee vooral gebieden die ingrijpende gevolgen ondervinden van aanwijzing van gebieden onder de Habitat- en de Vogelrichtlijn. Zoals in paragraaf 9.1 werd uiteengezet verhoogt een regeling op basis van grondsoort de druk op de grondmarkt; zo'n regeling is daarom minder gewenst. Een regeling om vernatting te stimuleren werkt ook positief voor de droge zandgronden, maar kan prima onder de titel 'milieumaatregelen in de landbouw' worden ingediend.

#### **Milieumaatregelen in de landbouw**

Dit onderdeel is alleen door LNV ingevuld, niet door de provincies.

De LNV-regelingen onder deze titel zijn:

- a) De premiereregeling voor biologische landbouw. De omschakelingsregeling staat open tot eind 2002 en is daarna ongewis. Het ministerie en LNV, de Stichting Natuur en Milieu en sommige deelnemers aan de ronde-tafelbijeenkomsten willen de mogelijkheid niet uitsluiten dat modulatiegelden worden gebruikt voor het stimuleren van biologische landbouw. Het beleid van LNV is verschoven van een eenzijdige stimulering van het aanbod naar een meer vraaggestuurde aanpak. Maar ook in een vraaggestuurde aanpak is nog steeds ruimte voor omschakelingssubsidies. Andere deelnemers aan de ronde-tafelbijeenkomsten vinden dit geen goede besteding van modulatiegeld: ten eerste is de doelgroep (te) beperkt, ten tweede

wordt er al veel geld gestoken in stimulering van biologische landbouw en kan modulatiegeld beter anders worden besteed.

- b) De premiereregeling voor zeldzame huisdierrassen. De EU-verordening biedt daarnaast de mogelijkheid van premies voor zeldzame gewassen/plantenrassen. Alle gesprekspartners achten dit geen goede besteding; ook hier is de doelgroep beperkt en de bijdrage aan een duurzaam platteland bescheiden.
- c) Diverse regelingen voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer: de oude Regeling beheersovereenkomsten (Rbon), de nieuwe Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer (SAN), het aparte onderdeel hierin voor landschapselementen en de regeling voor ganzenbeheer (gedoogovereenkomsten die vooralsnog buiten het Programma Beheer vallen). Zoals gezegd vindt SNM deze besteding het meest geëigend voor modulatiegelden. De andere gesprekspartners vinden deze mogelijkheid minder geschikt. Zoals al eerder gezegd, vinden zij de mogelijkheden voor regionaal maatwerk te beperkt.

#### **9.4 Modulatiegeld ook besteden aan maatregelen in de randvoorwaardelijke sfeer?**

De deelnemers aan de ronde tafelbijeenkomsten willen modulatiegelden bij voorkeur inzetten voor structurele financiering van een duurzaam platteland en niet voor incidentele activiteiten. Planvorming en scholingsactiviteiten (bijvoorbeeld kennisoverdracht) hebben meer een incidenteel, randvoorwaardelijk karakter en werden daarom niet zo warm onthaald als bestedingsmogelijkheid van modulatiegelden. Er is voor deze randvoorwaardelijke aspecten wel flankerend beleid nodig.

Ook het ministerie van LNV acht financiering van planvorming, training of financiering van agrarische natuurverenigingen minder geschikt om modulatiegelden in te zetten.

Voor de Stichting Natuur en Milieu zijn maatregelen in de randvoorwaardelijke sfeer wel bespreekbaar. Het gaat dan met name om natuurplannen en milieuplannen op bedrijfsniveau, om plannen voor omschakeling naar biologische landbouw en om cursussen.

#### **9.5 Hoe kan toereikende bestedingsruimte worden gecreëerd in het POP?**

Er worden grofweg drie manieren gezien om de gewenste bestedingen 'instrumenteel' te kunnen realiseren:

1. Nederland kan de Europese Commissie bewegen om meer bestedingscategorieën toe te staan (bijv. vestiging van jonge landbouwers of investeringen in landbouwbedrijven). Dat kan een lange weg blijken.
2. Nederland kan de mogelijkheden die de bestedingscategorieën uit de Verordening bieden, op nationaal niveau breder benutten. Dat geldt met name voor het onderdeel 'milieumaatregelen in de landbouw', waar de EU meer mogelijkheden biedt dan de invulling die Nederland er in het POP aan heeft gegeven. Zo passen er maatregelen onder waarin steun wordt verleend ter bevordering van:
  - wijzen van gebruik van landbouwgrond die verenigbaar zijn met de bescherming en verbetering van het milieu, het landschap en de kenmerkende elementen daarvan, de natuurlijke hulpbronnen, de bodem en de genetische verscheidenheid;

- een voor het milieu gunstige extensivering van de landbouw, en beheer van extensieve graslandsystemen;
  - de instandhouding van milieuvormen met een grote natuurwaarde waar landbouw wordt beoefend en die worden bedreigd;
  - de instandhouding van landschapselementen en van historische elementen op landbouwgrond;
  - de toepassing van milieuplanning bij de agrarische bedrijfsvoering. (Verordening 1257/99, artikel 22). Dit maakt het bijvoorbeeld mogelijk om bedrijfsmilieu- en natuurplannen, of duurzame bedrijfsontwikkelingsplannen, te laten cofinancieren door Brussel.
3. Invulling van de potentiële bestedingscategorieën op provinciaal niveau. In het huidige POP zijn deze alleen met LNV-regelingen ingevuld. In beginsel hebben de provincies dus de mogelijkheid om onder deze titel met regio-specifieke invullingen te komen op alle bovengenoemde terreinen. Dat kan op verschillende manieren:
- provincies komen met regelingen voor natuur- en landschapsbeheer die aanvullend zijn op wat via het Programma Beheer kan worden geregeld. De regelingen staan op zichzelf en zijn ook inzetbaar in gebieden buiten de EHS;
  - provincies dienen regelingen in die passen in een te ontwikkelen landelijke kaderregeling voor provinciale programma's. Volgens Landschap Overijssel zouden die regelingen niet alleen voor bepaalde aangewezen gebieden (bijvoorbeeld waardevolle cultuurlandschappen) moeten gelden. Ook buiten aangewezen gebieden zouden initiatieven om kwalitatief hoogwaardig cultuurlandschap te beheren of aan te leggen een kans moeten krijgen;
  - provincies dienen projecten in die onder een nationale regeling (bijvoorbeeld Programma Beheer) vallen. Volgens veel gesprekspartners leent het Programma Beheer zich echter niet voor regio-specifieke invullingen en is deze mogelijkheid daarom minder geschikt.

Daar waar het gaat om regionaal maatwerk en een substantiële zeggenschap van de provincies over de bestedingen, ligt de derde mogelijkheid het meest voor de hand. Hoewel provincies in het algemeen graag meer maatwerk zouden wensen, zijn niet alle provincies op dit moment bereid of in staat om zelf regelingen te ontwerpen. Het punt van de cofinanciering speelt daarbij ook een rol. Substantiële zeggenschap van de provincies kan immers samengaan met (de wens tot) invulling van de nationale cofinanciering door de provincies. In Overijssel lijken daarvoor mogelijkheden te bestaan omdat de provincie de wenselijkheid en mogelijkheid verkent voor de instelling van een fonds voor plattelandsontwikkeling. Maar het zal in niet alle provincies even eenvoudig zijn om cofinanciering te vinden voor projecten of regelingen op het gebied van landbouw of natuurbeheer.

Invoering van modulatie in 2002, zoals de minister aanvankelijk beoogde, zou zowel ministerie als provincies onder grote druk hebben gezet. Daartoe moet immers het provinciale programma in het POP worden aangepast en moeten de provincies bestuurlijke dekking krijgen. Daarvoor is meer tijd nodig dan de paar maanden die daarvoor voorjaar 2001 nog beschikbaar waren. De minister heeft de provincies nodig door de koppeling van modulatie aan het POP, dat immers een co-productie is van LNV en provincies. Ook als de minister modulatiegeld louter via rijksregelingen (zoals Programma Beheer) zou willen wegzetten, loopt hij aan tegen afspraken met de provincies over de verdeling van POP-gelden over rijk en provincies en over de budgetverdeling tussen rijksregelingen (Programma Beheer, landinrichting etc.). De minister kan dus niet zomaar modulatiegeld toevoegen aan het Programma Beheer.

## 9.6 Naar een landelijke verdeelsleutel voor besteding van modulatiegeld

Als het modulatiegeld inderdaad grotendeels gebiedsgericht wordt besteed, zou er een verdeelsleutel moeten komen om gelden te verdelen over de gebiedscategorieën of provincies. Dat kan op verschillende manieren:

- a) op basis van 'fysieke' criteria, bijv. arealen met natuurlijke handicaps. Die handicaps moet je dan wel kunnen definiëren;
- b) op basis van beleidsmatige criteria, bijv. arealen die zijn aangewezen in bepaalde gebiedscategorieën;
- c) op basis van een 1:1-koppeling met afoming: van elke provincie wordt berekend hoeveel er wordt afgeroomd en hetzelfde bedrag wordt dan teruggesluisd.

De deelnemers vinden de tweede variant het meest geschikt. Op deze manier kun je modulatiegeld gericht inzetten in de meest waardevolle cultuurlandschappen, c.q. gebieden met de beste mogelijkheden voor verbrede landbouw. Per saldo krijg je dan een overheveling van steun van gebieden die gemakkelijker tegen wereldmarktprijzen kunnen produceren naar gebieden die dat minder goed kunnen. Belangrijk is wel welke gebiedscategorieën je dan kiest voor de landelijke verdeelsleutel: Waardevolle Cultuurlandschappen, Belvederegebieden, milieubeschermingsgebieden, Strategische groenprojecten of een combinatie daarvan. Als je het te breed neemt, valt - althans in Overijssel - het overgrote deel van de provincie eronder.

---

### Gebiedenbeleid in Overijssel

De provincie Overijssel heeft nog geen visie op modulatie ontwikkeld. Het inzetten van modulatiegelden voor de ontwikkeling van multifunctionele landbouw en de beloning van groene producten en diensten zou een belangrijke optie kunnen zijn voor de provincie. Het behoud en de versterking van de landbouw als drager van het waardevol cultuurlandschap staat hierbij voorop. Dit vraagt om maatwerk in plattelandsbeleid, dus om planvorming op regionaal niveau met eventueel maatwerkregelingen. De bestaande Overijsselse gebiedsplannen worden binnenkort vanwege de reconstructieopgave herzien en verdiept. Daarin zullen met name duidelijker beleidskeuzen gemaakt worden met betrekking tot de doelen en het instrumentarium voor de komende 12 jaar. In de reconstructieplannen zal een hoop bestaand beleid (WCL, Belvedere, Nitaatbeleid, water/retentie) opgenomen worden en nader worden geoperationaliseerd. De provincie Overijssel wil ook provinciale regelingen op deze terreinen opnemen. In het kader van LNV-beleid is Noordoost Twente voorgedragen als Proeftuin Kwaliteitsimpuls Landelijk Gebied. In dat kader wil de provincie in samenwerking met de betrokkenen in het gebied een op de Overijsselse situatie toegesneden instrumentarium voor het beheer van agrarisch cultuurlandschap ontwikkelen (Provincie Overijssel 2001).

---

Als voor een omvattende gebiedsregeling modulatiegelden worden aangewend, is het wel zaak om de modulatiegelden traceerbaar gescheiden te houden van de overige investeringen.

De deelnemers aan de ronde-tafelbijeenkomsten en ook het NAJK zijn zeer huiverig om modulatiegeld te laten 'verdampen' in grote, kapitaalintensieve projecten zoals reconstructie en landinrichting, waarbij het nog maar de vraag is wat de overblijvende agrariërs ermee opschieten en die (bijv. in het geval van uitkoop en/of bedrijfsverplaatsing) afwenteling van problemen naar andere gebieden teweeg kunnen brengen.

Overigens ziet de provincie Overijssel voor een beperkte opvatting van reconstructie (opkopen en uitplaatsen van bedrijven) geen rol voor modulatiegelden. Er zal maar op relatief beperkte schaal opgekocht en uitgeplaatst gaan worden, want er is onvoldoende ruimte voor inplaatsing. Overheden kunnen als instrument voor de beïnvloeding van het grondgebruik naast subsidies eventueel ook toegang tot grondgebruik in ruil voor de verrichting voor groene diensten inzetten (Provincie Overijssel 2001).

De Stichting Natuur en Milieu heeft een aantal gebiedscategorieën geselecteerd die in haar ogen in aanmerking zouden kunnen komen voor de basis-landschapspremie die SNM voorstaat. Omdat SNM deze landschapspremie deels uit modulatiegelden zou willen financieren, kunnen de geopperde gebiedscategorieën, die overigens deels overlappen, in deze context van betekenis zijn (*Op groene gronden*, 2001):

- gebieden met een zeer open landschap, bijvoorbeeld het Groene Hart, het westelijk klei-gebied van Zeeland, de veenweidegebieden tussen Amsterdam, Hoorn en Alkmaar;
- gebieden met een zeer besloten landschap, bijvoorbeeld een groot deel van de Waardevolle Cultuurlandschappen en de in de Vijfde Nota R.O. genoemde zeer besloten landschappen (waaronder Gelderse Vallei, Achterhoek, Oost-Friesland, West-Groningen, Noord-Drenthe);
- nationale parken (deels nog in te stellen). Bijvoorbeeld Utrechtse en Sallandse Heuvelrug, Schiermonnikoog, Zuid-Kennemerland, Weerribben, Drentse Aa;
- werelderfgoederen zoals de Hollandse Waterlinie en de Beemster;
- zoekgebieden voor functiecombinaties met waterconservering en waterberging;
- de 67 Belvédère-gebieden, SGR-gebieden 'Behoud en herstel bestaande landschapskwaliteit' en 'Behoud karakteristieke openheid';
- een aantal buffergebieden rondom natuurgebieden.

Ook uit de provincies komen geluiden om bij de gebiedsselectie niet alleen aan WCL's te denken, maar ook aan nieuwe categorieën zoals de Nationale en Provinciale landschappen uit de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening.

## 9.7 Uitvoeringsstructuur voor lokale 'maatwerk'-regelingen

Waar het gaat om de uitvoering van 'lokale maatwerk-regelingen', zien de deelnemers aan de ronde-tafelbijeenkomsten grofweg twee mogelijkheden:

- de provincie voert de regeling zelf uit met provinciale uitvoeringsorganen, regionale gebiedsbureau's en gebiedsmakelaars, de provinciale stichtingen Landschapsbeheer of met behulp van DLG/Laser;
- er worden (provinciale of regionale) natuur- en landschapcommissies of omgevingschappen opgericht, die de coördinatie voor de uitvoering van de gebiedsregeling op zich nemen. Zij krijgen daarvoor het mandaat van de provincie en/of het rijk. De financiers van de gebiedsregeling kunnen eventueel ook de betaalbevoegdheid delegeren, hoewel voor de besteding van modulatiegelden (Europese middelen) een erkenning als wettig betaalorgaan nodig is. De betaalbevoegdheid hoeft echter niet noodzakelijkerwijs bij de uitvoeringsorganisatie te liggen als de samenwerking met de wettige betaalorganen maar in orde is. Bij de provincies is er weinig of geen draagvlak om een nieuwe uitvoeringsstructuur in het leven te roepen.





# 10 Conclusies van de actoren analyse \_\_\_\_\_

In dit hoofdstuk vatten we de voornaamste conclusies van de actorenanalyse samen.

1. Nagenoeg alle gesprekspartners vinden dat het beleidsinstrument modulatie alleen moet worden ingezet vanuit een duidelijke visie (inhoudelijk en instrumenteel) op het toekomstige plattelandsbeleid. Veel partijen vinden die visie nu ontbreken en zijn daarom terughoudend over introductie. Voor LTO-Nederland is dit zelfs aanleiding geweest om in februari 2001 verdere medewerking aan de ideevorming over modulatie op te schorten.
2. De Stichting Natuur en Milieu (SNM) en het NAJK zien – binnen hun eigen visie op de toekomst van het landbouwbeleid – wel een rol voor modulatie. SNM ziet modulatie (naast *cross-compliance*) als zinvol overgangsinstrument naar een nieuwe financieringsstructuur voor de Nederlandse landbouw, waarin naast oogst- of inkomensverzekeringen een grote plaats is voor actieve betaling voor natuur- en landschapsbeheer. Het NAJK ziet modulatie daarnaast als instrument om de landbouwsteun eerlijker te verdelen, maar dan vooral van gebieden met een relatief lage kostprijs naar gebieden met een relatief hoge kostprijs, bijvoorbeeld door ‘natuurlijke handicaps’. LTO-Nederland laat zich (nog) niet uit over een mogelijke rol voor modulatie in het plattelandsbeleid. De algemene LTO-visie op het toekomstige GLB verschilt echter in grote lijnen niet zo veel van die van SNM.
3. Er is grote behoefte aan duidelijkheid over de precieze relatie tussen modulatie, *cross-compliance* en goede landbouwpraktijk (GLP). Cruciaal daarbij zijn:
  - de vraag of GLP en *cross-compliance* in de toekomst gestalte zullen krijgen op wettelijk of op bovenwettelijk niveau;
  - de vraag in hoeverre *cross-compliance* en modulatie qua inhoudelijke eisen op elkaar gaan lijken. Als de Brusselse eisen aan de besteding van modulatiegeld blijven zoals ze nu zijn vastgesteld, zitten beide invullingen sterk in de ‘groene’ hoek: milieu, natuur en landschap. Het vergt dan de nodige creativiteit om voldoende onderscheidende ‘beheerspakketten’ samen te stellen.
4. Er bestaat enige scepsis over de verdubbeling van de afgeroomde steunbedragen uit nationale middelen. Aangezien deze verdubbeling juist het aantrekkelijke element van modulatie moet vormen, wordt het voor de acceptatie van modulatie van groot belang geacht dat de verdubbeling ook werkelijk uit extra budget bestaat en niet tot stand komt door creatief boekhouden of ‘sigaren uit eigen doos’.
5. Het wordt van groot belang gevonden om met modulatiegeld een duurzame bijdrage aan plattelandsontwikkeling te kunnen geven. Juist waar het gaat om de sfeer waarin Brussel de besteding zoekt (behoud van het cultuurlandschap), is duurzaamheid van essentieel belang. Die duurzaamheid staat op gespannen voet met de tijdelijkheid van inkomensvoetlagen en dus de tijdelijkheid van modulatie. Alle partijen zijn van mening dat de betrokken overheden inspanningen moeten leveren om het tot plattelandsbudget omgevormde modulatiebudget te verduurzamen, c.q. om te zetten in een nieuw, duurzaam financieringssysteem voor beloning van de nevenfuncties van de landbouw in de sfeer van het natuur- en landschapsbeheer.

6. Als modulatie wordt geïntroduceerd, zijn alle betrokken partijen voor een generieke afroaming van inkomstenstoelagen, waarbij de ondergrens van de af te romen steun op nul wordt gesteld (het Britse systeem). De meeste partijen zijn bovendien voor een gefaseerde invoering, zeker waar het gaat om het afroamingpercentage (voorzichtig beginnen). Sommigen zijn bovendien voor fasering van de introductie per gewas of diergroep. Zo bepleit SNM om te beginnen met de maïspremies. Het is echter nog ongewis of het mogelijk is om modulatie toe te passen op *onderdelen* van de akkerbouwregeling.
7. Alle betrokkenen zijn het erover eens dat de modulatiegelden moeten worden ingezet ten behoeve van de agrarische sector, en wel bij voorkeur voor maatregelen op bedrijfsniveau. Er is, met name in de landbouw, grote huiver dat het geld terecht komt bij projecten (grondverwerving voor de EHS, waterbeheer) waarvan de agrarische sector niet of nauwelijks profiteert. Debet aan deze huiver zijn de ervaringen met de besteding van POP-gelden in 2000 en 2001. SNM ziet naast structurele financiering ook perspectieven in besteding voor meer incidentele, 'transitionele' activiteiten zoals regionale en bedrijfsmatige planvorming en scholing.
8. Veel partijen willen het modulatiegeld gebiedsgericht besteden. Uitzondering is SNM, die het meeste ziet in generieke toevoeging van de middelen aan het Programma Beheer (SAN), eventueel met een 'voorkeursrecht' voor agrariërs uit de sterkst 'afgeroomde' gebieden. Ook het NAJK ziet één mogelijkheid voor landelijke besteding: een regeling voor bedrijfsovername (*next generation fund*). Een sterk accent op regionale besteding van modulatiegelden betekent volgens de partijen ook dat de zeggenschap over de besteding vergaand moet worden gedecentraliseerd.
9. Belangrijke bestedingsprioriteiten van de betrokken partijen zijn:
  - stimuleren van bedrijfsovername;
  - stimuleren van bedrijfsvergroting, c.q. grondbiliteit terwille van extensivering;
  - verlichten van de problematiek van de droge zandgronden (met name vanuit de workshops in Overijssel aangedragen);
  - behoud en versterking van het cultuurlandschap (natuur en landschap).
10. Deze prioriteiten laten zich maar zeer ten dele inpassen in de door Brussel toegestane bestedingscategorieën (die dan ook door een aantal partijen als keurslijf worden ervaren), of althans de Nederlandse invulling daarvan in het POP. Dat geldt zeker voor bedrijfsovername, een aparte, maar door Brussel niet opengestelde en door Nederland niet ingevulde maatregel uit de Verordening plattelandsontwikkeling. En – in wat mindere mate – ook voor maatregelen in de sfeer van bedrijfsvergroting en extensivering. Een deel van die laatste maatregelen past met enige creativiteit wellicht nog onder de opengestelde categorieën 'milieumaatregelen in de landbouw' en 'probleemgebieden en gebieden met milieubeperkingen'.

11. Van de bestedingscategorieën die Brussel heeft opengesteld, lopen de gesprekspartners nog het meest warm voor de twee hierboven genoemde categorieën. Er bestaat geen animo voor besteding in de categorieën 'bedrijfsbeëindiging' en 'bebossing van landbouwgrond'. Over de mogelijkheden van de huidige nationale invullingen van de twee andere bestedingscategorieën oordelen de betrokkenen als volgt:
  - stimulering biologische landbouw: dit ligt verdeeld. Een deel van de
  - partijen vindt dit een zinvolle besteding, een ander deel vindt de groep begunstigden dan te beperkt en vindt bovendien dat hiervoor al genoeg stimulansen bestaan;
  - behoud van zeldzame rassen: te beperkte doelgroep, geringe bijdrage aan duurzaamheid landelijk gebied;
  - agrarisch natuur- en landschapsbeheer (incl. bergboerenregeling): SNM ziet mogelijkheden om hieruit de door haar beoogde, breed toegepaste basislandschapspremie te financieren. Door de andere partijen worden als knelpunten gezien dat de SAN weinig mogelijkheden biedt voor een gebiedsgerichte aanpak (uitzondering zijn de extra gelden voor het Groene Hart) en dat het onderdeel voor landschapsbeheer nog niet goed functioneert;
  - gebieden met milieubeperkingen: het is zeer ongewis of onder deze titel maatregelen voor droge zandgronden zijn te financieren. De titel is eigenlijk bedoeld voor gebieden die grote gevolgen ondervinden van de aanwijzing onder de Habitat- en Vogelrichtlijn.
12. De voornoemde bestedingscategorieën zijn in het huidige POP alleen ingevuld met regelingen op rijksniveau. Voor daadwerkelijke provinciale en regionale zeggenschap over de besteding is het dus essentieel dat het provinciale programma onder het POP substantieel wordt aangepast met het oog op modulatie.
13. Dat laatste impliceert ook dat (een groot deel van) de nationale cofinanciering niet (alleen) van het rijk komt, maar (ook) van de provincies.
14. De betrokkenen vinden het wel belangrijk dat er op landelijk niveau een verdeelingskader voor de besteding van modulatiegelden wordt vastgesteld. Veel betrokkenen vinden daarbij beleidmatige criteria (aan de hand van 'gebiedstitels' zoals waardevolle cultuurlandschappen) het meest geschikt. Zo vindt per saldo een overheveling plaats van gebieden die gemakkelijker tegen wereldmarktprijzen kunnen produceren naar gebieden met 'natuurlijke handicaps'. Hierbij moet wel worden gewaakt voor substantiële overheveling van geld van de akkerbouw naar de veehouderij.
15. Voor de uitvoering van de gebiedsgerichte besteding ziet een aantal van de betrokkenen veel perspectief in uitvoering op provinciaal niveau door de provincies zelf, of gedelegeerd door provincies aan gemeenten, samenwerkingsverbanden van gemeenten, regionale 'groenschappen' of 'omgevingschappen', recreatieschappen of de provinciale stichtingen Landschapsbeheer.



*Deel 3 Conclusies en aanbevelingen van  
het CLM*



# 11 Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de introductie van modulatie

---

In dit hoofdstuk presenteren we de voornaamste conclusies van het project en doen we aanbevelingen (gecursiveerd) ten aanzien van de introductie van modulatie in Nederland.

## **Bekendheid met het begrip modulatie**

Er blijkt in het maatschappelijk veld en bij andere overheden een groot gebrek aan kennis te zijn over de werking en toepassingsmogelijkheden van modulatie en over de relatie tot andere elementen van het GLB zoals *cross-compliance* en goede landbouwpraktijk (GLP). De landbouworganisaties en milieu-organisaties zoals de Stichting Natuur en Milieu zijn pas recent begonnen zich hierover een mening te vormen. Dat is ook het geval bij veel andere overheden, zoals de provincies. Juist door de relatie tussen modulatie en het plattelandsontwikkelingsbeleid ligt betrokkenheid van provincies voor de hand. Bovendien, waar sprake is van ideevorming, lopen de opvattingen nogal uiteen. *Omdat modulatie een nog onbekend en zelfs omstreden beleidsinstrument is en voor introductie draagvlak bij de maatschappelijke organisaties en medewerking van de provincies nodig zijn, is het noodzakelijk om de communicatie over modulatie aanzienlijk te intensiveren.*

## **Draagvlak voor modulatie**

Mede als gevolg van de relatieve onbekendheid met het instrument modulatie, is er op dit moment (voorjaar 2001) nog weinig draagvlak voor invoering. De stemming 'in het veld' is ongeveer als volgt:

- LTO-Nederland heeft begin 2001 op bestuurlijk niveau besloten om vooralsnog alle medewerking aan de ideevorming over modulatie op te schorten. LTO is bereid om verder te praten zodra het ministerie een duidelijke visie presenteert op de toekomst van het platteland(sbeleid) en de rol van instrumenten zoals modulatie daarbij. In notities over het toekomstige EU-landbouwbeleid heeft LTO zich tot dusverre niet inhoudelijk uitgelaten over een rol voor modulatie;
- de Stichting Natuur en Milieu (SNM) en het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK) zien – binnen hun eigen visie op de toekomst van het landbouwbeleid – wel een rol voor modulatie. SNM ziet modulatie (naast *cross-compliance*) als zinvol overgangsinstrument naar een nieuwe financieringsstructuur voor de Nederlandse landbouw, waarin naast oogst- of inkomensverzekeringen een grote plaats is voor actieve betaling voor natuur- en landschapsbeheer. Het NAJK ziet modulatie daarnaast als instrument om de landbouwsteun eerlijker te verdelen;
- ook de geconsulteerde provincies zien wel perspectieven voor modulatie, maar zijn terughoudend over (het moment van) invoering. De provincies hebben nog een wensenlijstje voor het POP 2001 liggen dat niet is gehonoreerd (hierin bepleiten zij bijvoorbeeld ruimere subsidiemogelijkheden voor private, niet-commerciële plattelandprojecten) en zijn door het ministerie nog nauwelijks gekend in, c.q. betrokken bij de ideevorming over modulatie.

*Het CLM vindt modulatie een in beginsel veelbelovend instrument om de 'transformatie' van de Nederlandse landbouw te bevorderen. Maar omdat dit nog lang niet door alle partijen zo wordt ervaren, is het dringend gewenst dat het ministerie het draagvlak voor modulatie vergroot door maatschappelijke organisaties en lagere overheden intensief te betrekken bij de idee- en besluitvorming over modulatie en de daartoe benodigde herziening van het POP. Om van modulatie een uitdagend instrument te maken, waarbij productgebonden inkomenssteun plaatsmaakt voor steun aan nieuwe functies van de land- en tuinbouw, is medewerking van de agrarische sector gewenst. Door intensieve betrokkenheid, goede argumenten en wervende voorbeelden (ook uit het buitenland) kan het negatieve aura van modulatie worden verminderd en wellicht zelfs worden omgezet in enthousiasme. Eerste voorwaarde daartoe is dat er overeenstemming wordt bereikt over de doelen van modulatie en de plaats van modulatie in het plattelandsbeleid. Hierop komen we later terug.*

### **Invoering van 2002 naar 2003**

De minister wilde modulatie aanvankelijk per 1 januari 2002 invoeren. Daartoe zou er nog voorjaar 2001 goedkeuring van de Tweede Kamer moeten komen en zouden concrete voorstellen medio 2001 in Brussel moeten worden ingediend om de Europese Commissie voldoende tijd te geven voor op- en aanmerkingen en uiteindelijke fiatte-ring. Vanwege de tijdrovende MKZ-crisis en het gebrek aan tijd voor discussie en afstemming met maatschappelijke organisaties en lagere overheden, heeft de minister kort voor publicatie van dit rapport besloten tot uitstel van de introductie met een jaar. *Het CLM beveelt de minister aan om het jaar uitstel te benutten voor de volgende activiteiten:*

- *uitwerking van een heldere visie op en instrumentering van het toekomstige plattelandsbeleid, samen met de provincies en de maatschappelijke organisaties. Nagenoeg alle partijen die het CLM in het kader van dit project heeft geconsulteerd, vinden dat het beleidsinstrument modulatie alleen vanuit zo'n visie moet worden ingezet. De minister heeft nu een Beleidsbrief Plattelandsbeleid toegezegd, die medio 2001 zal verschijnen. Het CLM acht het zinvol als deze beleidsbrief mede de basis vormt voor de discussie met de provincies en de maatschappelijke organisaties over modulatie. Dit stelt eisen aan de helderheid en detaillering van de beoogde Beleidsbrief;*
- *vergroten van de kennis over en het draagvlak voor modulatie. Het laatste geldt vooral voor LTO-Nederland en de provincies;*
- *het maken van goede afspraken met de provincies over de nationale cofinanciering en over de uitvoeringsstructuur, uiteindelijk vast te leggen in het POP. De door Brussel vereiste koppeling tussen modulatiegelden en het POP maakt het ministerie immers afhankelijk van instemming en medewerking van de provincies. Ook als het ministerie zou overwegen om modulatiegelden weg te zetten louter via landelijke regelingen zoals die van het Programma Beheer, stuit een andere verdeling tussen rijks- en provinciale budgetten op bindende afspraken hierover met de provincies. De provincies hechten een grote waarde aan zorgvuldige afspraken. Op dit punt komen we later terug.*

### **Relatie met cross-compliance en goede landbouwpraktijk**

De partijen die het CLM in het project heeft geconsulteerd, tonen een grote behoefte aan duidelijkheid over de toekomstige relatie tussen modulatie, *cross-compliance* en goede landbouwpraktijk (GLP). Momenteel is GLP in het POP vastgesteld op het niveau van wettelijke minimum-eisen en is *cross-compliance* ingevuld met bovenwettelijke eisen (op het niveau van de 'teelttechniek'). Conform de EU-Verordening moet modulatiegeld worden besteed aan zaken die in ieder geval uitstijgen boven GLP (in Nederland dus het wettelijk minimum).



Voor de toekomst zijn grofweg twee varianten denkbaar:

1. Zowel GLP als *cross-compliance* worden voorzien van bovenwettelijke eisen, die geleidelijk (met het aanscherpen van de wetgeving) worden opgeschroefd. *Cross-compliance* fungeert hierbij als sanctiemechanisme voor het niet nakomen van de GLP-eisen. Dit is het beeld dat de Stichting Natuur en Milieu schetst in zijn beleidsnotitie over het GLB. Omdat ook modulatie zich op bovenwettelijk niveau bevindt (en zelfs boven GLP-niveau) en de door Brussel toegestane bestedingscategorieën sterk in de ‘groene’ hoek zitten (milieu, natuur en landschap), vreest een aantal partijen dat de instrumenten qua inhoudelijke eisen sterk op elkaar gaan lijken. Er zijn dan twee uitwegen:
  - de ‘groene tegenprestaties’ worden bij modulatie anders gekozen, bijv. in de sfeer van natuur- en landschapsbeheer en niet in de sfeer van milieumaatregelen;
  - de bestedingsdoelen worden bij modulatie niet op bedrijfsniveau, maar op gebiedsniveau gezocht. Zo kan de besteding van modulatiegeld goeddeels worden losgekoppeld van de sectoren waar het geld vandaan komt.
2. Zowel GLP als *cross-compliance* worden geformuleerd op het niveau van het (landelijk) wettelijk minimum; modulatie behelst (betaalde) bovenwettelijke prestaties. Dit is een model dat het ministerie nu zelf in overweging heeft. Overweging hierbij is niet alleen de helderheid, maar ook de uitvoeringstechniek: als *cross-compliance* op grote schaal wordt ingevoerd met bovenwettelijke eisen, vergt dit een grote extra controle-inspanning. Natuurlijk moeten ook de modulatiemaatregelen worden gecontroleerd, maar het ministerie veronderstelt waarschijnlijk dat deze controle-inspanningen beter zijn te verantwoorden omdat de lat hoger ligt dan bij *cross-compliance* óf dat modulatiegeld wordt besteed via regelingen waar de controle al is georganiseerd. Omdat *cross-compliance* al met bovenwettelijke eisen is ingevoerd voor zetmeelaardappels, mais en braakgelegd land, moet er in dit model wel voor worden gewaakt dat er per saldo geen milieuverlies optreedt. Dit vergt een zorgvuldige afstemming van GLP, *cross-compliance* en modulatie.

*Het is gewenst dat het ministerie in zijn visie op plattelandsbeleid heldere keuzen en argumenten opneemt over de relatie tussen GLP, cross-compliance en modulatie. Ondernemers moeten op basis van eenduidige prikkels hun bedrijfsvoering kunnen aanpassen. En uiteindelijk moet de combinatie van beleidsinstrumenten per saldo winst opleveren, zowel waar het gaat om ‘groene’ prestaties als om financiële beloning van die prestaties. Het lijkt zinvol om hieraan een gedegen studie te wijden.*

### **De nationale cofinanciering**

Bij de geconsulteerde partijen bestaat enige scepsis over de verdubbeling van de afgeroomde steunbedragen uit nationale middelen (voor de goede orde: hiermee worden niet alleen rijksmiddelen bedoeld). Aangezien deze verdubbeling juist een belangrijk aantrekkelijk element van modulatie moet vormen, wordt het voor de acceptatie van modulatie van groot belang geacht dat de verdubbeling ook werkelijk uit éxtra budget bestaat en niet tot stand komt door creatief boekhouden of ‘sigaren uit eigen doos’. De nationale cofinanciering van het POP is immers ook grotendeels tot stand gekomen door cumulatie van overheidsbudgetten die toch al aan plattelandsbeleid werden besteed. Anders dan aanvankelijk bij het POP het geval was (Europese verdubbeling van nationale middelen) behelst modulatie nationale verdubbeling van Europese middelen die momenteel de sector ten goede komen.

Het goed organiseren van de nationale cofinanciering is nog niet zo eenvoudig. Er zijn grofweg twee sporen mogelijk:

- a. de nationale cofinanciering wordt vooral op rijksniveau (lees: bij het ministerie van LNV) gezocht. Hier zijn in theorie twee mogelijkheden:
  - het ministerie weet extra geld binnen te halen uit belastingmeevallers of ICES-gelden. Dit is het meest elegante spoor. Voor de hand liggende mogelijkheid is dan toevoegen van extra budget aan de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer van het Programma Beheer, een wens die recent ook indringend door de Tweede Kamer is geuit. Het CLM vindt besteding van modulatiegelden via het Programma Beheer echter niet zo'n gelukkige keuze (zie verderop). Bovendien is uitbreiding van budgetten voor het Programma Beheer onder de huidige afspraken met de provincies in het kader van het POP niet zomaar mogelijk;
  - het ministerie brengt verschuivingen aan tussen bestaande LNV-begrotingsposten. Dit zal echter niet zelden afwenteling betekenen op andere beleidsprioriteiten, c.q. beleidsvelden waarop bezuinigingen gevoelig liggen in de samenleving;
- b. de nationale cofinanciering wordt vooral bij andere overheden gezocht. Nog afgezien van de kwestie of alle provincies voorstander zijn van modulatie, is het nog maar de vraag of zij op korte termijn voldoende middelen beschikbaar hebben of kunnen maken voor cofinanciering op de door Brussel toegestane beleidsthema's (voor de goede orde: bij een afroaming van alle steunbedragen met 5% zou het gemiddeld per provincie om f 4 mln. per jaar gaan). Datzelfde geldt voor andere overheden: gemeenten en waterschappen, waar natuur- en landschapsbeheer soms een lage prioriteit heeft of waar soms voldoende expertise in het ambtelijk apparaat ontbreekt. Hier is nog veel te winnen, temeer omdat de provincies van mening zijn dat er uit de POP-gelden in 2000 en 2001 al teveel gemeentelijke en waterschapsprojecten zijn gefinancierd die weinig of niets met plattelandontwikkeling te maken hebben. Tegelijk geven de provincies aan dat de bereidheid tot het vrijmaken van provinciale middelen sterk samenhangt met de mate waarin samen met hen doelen voor de besteding van modulatiegeld worden geformuleerd, regionaal maatwerk mogelijk wordt gemaakt en in samenspraak een uitvoeringsstructuur wordt vastgesteld.

*Het is voor het ministerie van groot belang om in samenspraak met de provincies de nationale cofinanciering goed te doordenken en voorstellen voor 'nieuw geld' te ontwikkelen die de acceptatie van modulatie bij de lagere overheden en maatschappelijke organisaties kunnen versnellen.*

### **Verduurzaming van tijdelijke modulatiegelden**

De geconsulteerde partijen vinden het van groot belang om met modulatiegeld een duurzame bijdrage aan plattelandontwikkeling te kunnen geven. Juist waar het gaat om de sfeer waarin Brussel de besteding zoekt (duurzame landbouw, behoud van het cultuurlandschap), is duurzaamheid cruciaal. Die duurzaamheid staat op gespannen voet met het beleid om inkomenstoelagen – en daarmee dus ook de financiële middelen uit modulatie van die inkomenssteun – geleidelijk te verminderen.

Er lijken drie manieren om die spanning te verminderen of op te heffen:

- a. modulatiegeld vooral besteden aan milieuprestaties die nu al voldoen aan toekomstige wettelijke normen en die dus tijdelijk vooruitlopen op de wet- en regelgeving (bijv. sneller voldoen aan de Minas-normen, bredere teeltvrije zones dan het Lozingenbesluit voorschrijft etc.). Hiervoor zouden dan maatregelen moeten worden geselecteerd op terreinen waarvan bekend is dat de regelgeving de komende jaren wordt aangescherpt. Nadeel: deze besteding levert geen duurzame beloning op voor 'groene voorlopers';

- b. geleidelijk verhogen van de afromingspercentages, zodat een steeds groter deel van de inkomstenstoeslagen wordt afgeroomd en het budget voor plattelandsbeleid constant kan blijven of zelfs kan groeien;
- c. inspanningen leveren om het tot plattelandsbudget omgevormde modulatiebudget te verduurzamen, c.q. om te zetten in een nieuw, duurzaam financieringssysteem voor beloning van groene nevenfuncties van de landbouw waarvoor geen of onvoldoende markt bestaat. Alle geconsulteerde maatschappelijke organisaties (LTO, NAJK, SNM) zijn voorstander van een nieuwe financieringssystematiek van het GLB waarin betaling van groene diensten een volwaardig onderdeel van het boereninkomen uitmaakt. Deze lijn is in 1997 ook voorgesteld door de zogenoemde Commissie-Buckwell.

*Het CLM bepleit de derde lijn: uitwerken en in Brussel bepleiten van structurele omvorming van een deel van de EU-garantiebudgetten naar fondsen voor beloning van groene diensten. Modulatie is dan een overgangsinstrument naar een dergelijk nieuw financieringssysteem.*

### **Hoe afroming invullen**

Als modulatie wordt geïntroduceerd, hoe kan de afroming dan het best worden ingevuld? *Het CLM stelt hier, mede op basis van de gevoerde gesprekken, de volgende aanpak voor:*

- a. *er komt een generieke afroming van inkomstenstoeslagen, waarbij de ondergrens van de af te romen steun op nul wordt gesteld (zoals ook het Verenigd Koninkrijk dat doet).* Het voeren van inkomenspolitiek met behulp van Europese beleidsinstrumenten (zoals Frankrijk dat ook met modulatie weer doet) is in Nederland niet gebruikelijk. Alle geconsulteerde partijen delen deze analyse. Een aantal van hen ziet modulatie wel als instrument om landbouwsteun eerlijker te verdelen, maar dan vooral door de combinatie van generiek afromen en selectief besteden, waardoor per saldo een overheveling van steun plaatsvindt van gebieden die gemakkelijker tegen wereldmarktprijzen kunnen produceren naar gebieden met 'natuurlijke handicaps';
- b. *de introductie wordt gefaseerd.* En wel op verschillende manieren:
  - het afromingspercentage wordt niet te hoog gekozen (bijv. 5%) en allengs opgevoerd;
  - net als bij *cross-compliance* wordt begonnen bij gewassen of diergroepen waar modulatie nog het minst omstreden is, c.q. waar de inkomenssteun omstreden is, zoals maïs en oaien. Anders dan bij *cross-compliance* vergt en dergelijke selectieve invoering per steunregeling of per onderdeel van een steunregeling waarschijnlijk onderhandeling met de Europese Commissie. Omdat voor maïs ook *cross-compliance* van kracht is, is bovendien een zorgvuldige afstemming met dit instrument van belang;
  - alternatief is dat modulatie wel voor alle productgroepen wordt ingevoerd, maar met verschillende afromingspercentages. Zo zou de afroming voor de producten of bedrijfstakken die de inkomenssteun het meest nodig hebben en/of waar afroming het slechtst zal vallen (bijv. zetmeelaardappels, granen) lager kunnen worden vastgesteld dan voor productgroepen waar dat minder het geval is (zoals wederom maïs en oaien).

*Het CLM acht het van belang dat aan een keuze voor een afromingssysteem (hoogte en eventuele differentiatie van het percentage) bedrijfseconomische berekeningen ten grondslag liggen om de consequenties van de keuzen goed te kunnen overzien. Deze berekeningen moeten uitwijzen welke sectoren en/of regio's relatief gevoelig zijn voor afroming van inkomenssteun en of deze sectoren of regio's voldoende 'terugverdienmogelijkheden' hebben – dit laatste bij verschillende bestedingsvarianten. Voorkomen moet worden dat bedrijven onevenredig in de problemen komen door modulatie of dat het netto-resultaat voor milieu, natuur en landschap negatief uitvalt doordat bedrijven taken op dit gebied minder goed kunnen vervullen.*

## Randvoorwaarden voor besteding van modulatiegeld

Op basis van de consultaties formuleren we vijf belangrijke randvoorwaarden voor een succesvolle introductie van modulatie waar het gaat om de besteding van de gelden. Daarbij staat voor het CLM voorop dat modulatie bijdraagt aan de gewenste koersverandering van de landbouw en ook als zodanig wordt ervaren door de betrokkenen.

1. *Het is van groot belang dat een groot deel van het modulatiegeld weer wordt ingezet ten behoeve van de agrarische sector, en wel bij voorkeur voor maatregelen op bedrijfsniveau.* Er is, met name in de landbouw, grote huiver dat het geld terecht komt bij projecten waarvan de agrarische sector niet of nauwelijks profiteert: grondverwerving voor de EHS, waterbeheer, grote reconstructie- of beekherstelprojecten etc. Debet aan deze huiver zijn de ervaringen met de besteding van POP-gelden in 2000 en 2001. Daarnaast speelt uiteraard mee dat de inkomenssteun inmiddels wordt ervaren als verworven recht en de afroaming als een greep in de portemonnee van de boer. Bewijsbare terugsluizing naar de landbouw kan het gevoel van onrechtvaardigheid wegnemen én sterk bijdragen aan de gewenste verandering van het ondernemerschap. Overigens bevorderen ook de door Brussel toegestane bestedingscategorieën (tot op zekere hoogte) dat het geld vooral op bedrijfsniveau wordt besteed. Op nationaal en provinciaal niveau betekent dit vervolgens vooral dat de besteding plaatsvindt via regelingen waarvan bekend is dat er veel agrariërs (en dus weinig niet-agrariërs, niet-agrarische organisaties of overheden) aan deelnemen.
2. *Het tot plattelandsbudget omgevormde modulatiegeld wordt bij voorkeur ingezet voor maatregelen die voor een brede groep agrariërs toegankelijk zijn.* Ook hier is rechtvaardigheid een belangrijk argument: het is slecht te verdedigen als budget dat bij een grote groep boeren wordt afgeroomd toevloeit naar een zeer bescheiden groep. Juist waar het gaat om 'groene diensten' hebben veel bedrijven de mogelijkheid om een bijdrage te leveren en modulatiegeld 'terug te verdienen'. Dit laat uiteraard onverlet dat de overheid gebieden mag selecteren waar zij modulatiegeld bij voorkeur inzet (zie het kopje "Landelijke verdeelsleutel..."), mits deze tezamen niet té klein van omvang zijn.
3. *Met modulatiegeld wordt bij voorkeur maatwerk geleverd, waarbij ook de zeggenschap over de middelen wordt gedeeld met of gedecentraliseerd naar lagere overheden.* Argumenten hierbij zijn:
  - vanwege hun gebiedskennis en contacten met regionale spelers kunnen lagere overheden het modulatiegeld doelmatiger en met een groter gehalte aan lokaal en regionaal 'maatwerk' besteden;
  - provinciale of regionale zeggenschap over de besteding van de middelen komt het draagvlak voor modulatie ten goede;
  - terugsluizing naar de landbouw is op gebiedsniveau beter bewijsbaar te maken. Alleen Natuur en Milieu ziet het meeste in generieke toevoeging van de middelen aan het Programma Beheer (SAN), eventueel met een voorkeursrecht voor agrariërs uit de sterkst 'afgeroomde' gebieden. We komen hierop later terug.
4. *Het modulatiegeld wordt bij voorkeur ingezet voor structurele ondersteuning van een verbrede, duurzame landbouw, c.q. behoud van het cultuurlandschap.* Meer incidentele activiteiten (zoals scholing en planvorming) zijn van groot belang als randvoorwaarden voor een duurzame landbouw, maar zijn wat het CLM betreft geen bestedingsprioriteit waar het gaat om modulatiegelden.
5. *Modulatiegeld wordt bij voorkeur ingezet om positieve 'groene' prestaties te belonen en niet om landbouw in probleemgebieden min of meer 'kunstmatig' in stand te houden.* Argument hierbij is dat modulatie de gelegenheid biedt om een nieuwe legitimatie te bieden voor bestaande inkomenstoeslagen. Die legitimatie is het sterkst als de steun wordt omgebouwd naar betaling voor nieuwe, maatschappelijk gewenste functies.

### **Prioritaire bestedingsdoelen**

De bestedingsprioriteiten die in de ogen van het CLM (en veel van de geconsulteerde partijen) het meest kansrijk zijn, vallen alle binnen de (door Brussel toegestane) POP-categorie 'Milieumaatregelen in de landbouw': milieumaatregelen op bedrijfsniveau en behoud en versterking van het cultuurlandschap (beheer van natuur, landschap en water). Waar het gaat om de onderdelen die onder deze titel nu in het POP zijn opgenomen, bevelen we het volgende aan:

- stimulering biologische landbouw: het gaat hier om een in beginsel grote, maar in de praktijk beperkte groep begunstigen. Bovendien is deze bestedingscategorie naar de landbouw toe veel beter te verdedigen als ook andere soorten duurzame bedrijven aanspraak kunnen maken op modulatiegeld. *Daarom lijkt biologische landbouw 'sec' geen geschikte prioritaire bestedingscategorie. Dat verandert als, bijvoorbeeld door beloning op basis van puntensystemen voor 'groene' prestaties, ook andere duurzame bedrijven voor modulatiegeld in aanmerking komen (zie verderop).* Een deel van de geconsulteerde partijen rangschikt biologische landbouw 'sec' overigens wèl onder de prioritaire bestedingen;
- behoud van zeldzame rassen: ook deze maatregel bereikt slechts een beperkte doelgroep. Daardoor levert hij bovendien een geringe bijdrage aan de duurzaamheid van het landelijk gebied. *Daarom is ook deze maatregel minder geschikt als bestedingscategorie.* Dit standpunt wordt gedeeld door alle geconsulteerde partijen;
- agrarisch natuur- en landschapsbeheer (incl. bergboerenregeling). *Alle partijen, en ook het CLM, zien dit als een zeer kansrijke bestedingsmogelijkheid.* Over de manier waarop, c.q. de regelingen waarmee dit wordt gefinancierd, komen we hierna nog terug.

Ontbrekend in de invulling van deze maatregel in het POP is een bestedingsmogelijkheid voor (bovenwettelijke) milieuprestaties in de landbouw. *Het CLM beveelt aan om hiervoor een mogelijkheid te openen bij herziening van het POP (zie ook onder het kopje 'Dilemma: ....').*

### **Secundaire bestedingsdoelen**

Drie andere bestedingscategorieën worden door veel partijen wel van groot belang geacht, maar lijken uiteindelijk toch minder geschikt voor besteding van modulatiegeld:

1. Stimuleren van bedrijfsovername. Dit wordt met name door de landbouworganisaties aangedragen als belangrijke randvoorwaardelijke maatregel voor duurzame landbouw en behoud van het cultuurlandschap. Vestigingssteun vormt een aparte maatregel in de Verordening plattelandsontwikkeling, die Nederland in het POP niet heeft ingevuld en die door Brussel bovendien niet is opengesteld voor besteding van modulatiegeld. *Het CLM vindt bevordering van bedrijfsovername inderdaad een belangrijke randvoorwaarde voor een duurzaam platteland, maar vindt financiering met modulatiegeld geen gelukkige weg. Ten eerste omdat dit een dure maatregel is, die de ruimte voor andere bestedingen sterk beperkt. Ten tweede omdat dit een lange procedure vergt: Nederland moet Brussel overtuigen van het nut van deze bestedingscategorie en de maatregel invulling geven in het POP (of andersom). Het CLM is overigens wel voorstander van een vestigingsbeleid en bepleit invulling van deze maatregel in het POP.*
2. Stimuleren van bedrijfsvergroting, c.q. grondmobiliteit terwille van extensivering. Ook extensivering is een belangrijke randvoorwaarde voor een duurzame landbouw. Het is echter lastig om bij dit onderwerp maatregelen te vinden die op bedrijfsniveau steunwaardig zijn met modulatiegeld. Er zijn wel maatregelen op regionaal niveau te bedenken (bijv. bevorderen van regionale 'groene' grondbanken). Bovendien is het de vraag of maatregelen in deze sfeer soepel inpasbaar zijn in de Brusselse bestedingscategorieën. *Het CLM adviseert om maatregelen in deze*

*sfeer voorlopig niet te financieren uit modulatiegeld, maar wel een gedegen verkenning uit te voeren naar de perspectieven voor steunwaardige extensiveringsmaatregelen op bedrijfs- of gebiedsniveau.*

3. Verlichten van de problematiek van de droge zandgronden (met name vanuit de workshops in Overijssel aangedragen). Cynisch genoeg komt de landbouw hier door de strenge milieunormen extra in de problemen, maar moeten de bedrijven bovendien extra groene prestaties leveren om (immers op bovenwettelijk niveau) in aanmerking te komen voor modulatiegeld. Een vergoeding voor boeren op droge zandgrond zit te veel in de sfeer van ondersteuning van landbouw in probleemgebieden en heeft als belangrijk nadeel dat deze de grondmarkt nog verder verstoort. *Daarom adviseren we om ook vergoeding voor boeren op droge zandgrond niet op te nemen in de prioritaire bestedingen.* Een maatregel die wel voldoet aan het criterium van 'positieve beloning' is een regeling voor vernatting op bedrijfsniveau. Zo'n regeling past echter goed in de prioritaire bestedingscategorie 'milieu-maatregelen in de landbouw'.

Voor de bestedingscategorieën 'bedrijfsbeëindiging' en 'bebossing van landbouwgrond', die Brussel wel heeft opengesteld voor besteding van modulatiegeld, bestaat geen animo. *Het CLM beveelt aan om deze niet te gebruiken voor besteding van modulatiegelden.*

#### **Dilemma: landelijke of provinciale besteding?**

Langs welke weg kunnen de prioritaire bestedingen voor milieu, natuur-, landschaps- en waterbeheer nu het best worden gefinancierd? Enerzijds bestaat er een sterke voorkeur voor decentralisatie, provinciale zeggenschap en regionaal maatwerk, anderzijds geven de provincies aan dat zij – althans op korte termijn – geen toereikende uitvoeringsstructuur en cofinanciering kunnen bieden. De bestedingscategorie 'Milieumaatregelen in de landbouw' is in het huidige POP ook alleen ingevuld met regelingen op rijksniveau. Er lijken twee mogelijkheden:

1. Modulatiegelden worden besteed via landelijke regeling met waar mogelijk een maximale provinciale zeggenschap en invulling. Daarvoor staan grofweg twee wegen open:
  - aansluiten bij bestaande regelingen, met name de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) onder het Programma Beheer. Alternatief is de nu ontwikkelde Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB). Deze heeft weliswaar een landelijke geldigheid, maar leent zich niet voor structurele financiering van plattelandontwikkeling en voorziet vooral in eenmalige projecten (aanleg, investeringen). SNM pleit voor de SAN-optie en ziet mogelijkheden om hieruit de door haar beoogde, breed toegepaste basislandschapspremie te financieren. Aansluiten bij de SAN heeft de charme van de eenvoud: er bestaan al een regeling en een uitvoeringsstructuur. Nu al is er geldgebrek om alle aanvragers te kunnen bedienen. Mede daarom kan het voor het ministerie aantrekkelijk zijn om modulatiegeld in te zetten voor de SAN. Het budget hiervoor moet dan wel van het ministerie komen, want lagere overheden kunnen onder de huidige financieringsafspraken niet meebetalen aan het Programma Beheer. Veel partijen zien ook belangrijke andere nadelen: de regeling biedt weinig mogelijkheden voor regionaal maatwerk en is alleen van kracht in beperkte gebieden (of voor beperkte aantallen hectares in grotere zoekgebieden). Bovendien is de vergoedingssystematiek van de SAN dusdanig dat de bijdrage aan extra verdien capaciteit voor de betrokken bedrijven zeer bescheiden is: er wordt dan modulatiegeld ingezet voor vergoedingen die op hun beurt goeddeels compenseren voor inkomensverlies als gevolg van de beheersbepalingen. Dat is een wat vreemde financiële kronkel.

*Het CLM is om voornoemde redenen vooralsnog geen voorstander van deze oplossing, maar ziet wel een mogelijkheid die een deel van de beperkingen kan verzachten: toevoegen van provinciale of regionale modules aan de SAN. Daarvan is al een precedent: het extra budget uit de Groene Hart Impuls, dat als geormerkt extra budget aan de SAN-gelden is toegevoegd. Als dergelijke regionale budgetten in de SAN bovendien gepaard gaan met de mogelijkheid tot regionaal toegesneden beheerspakketten en een grote sturingsbevoegdheid voor de provincies waar het gaat om de gebieden waar deze budgetten van kracht zijn, ontstaat hiermee een regeling met een zware regionale component;*

- beloning van een breder scala aan groene prestaties via een daartoe geëigend, gewaarborgd systeem. Er zijn de afgelopen jaren diverse certificerings- en beoordelingssystemen ontwikkeld voor groene prestaties, die als basis kunnen dienen voor het belonen van groene prestaties breder dan natuur- en landschapsbeheer. Zo kan recht worden gedaan aan de wens om duurzame bedrijven en groene voorlopers individueel te belonen, ook met modulatiegeld. Een deel van de systemen (bijv. SDL, maar ook het DOP-systeem dat door o.a. CLM en LTO is ontwikkeld) werkt met puntenstelsels, waardoor de ondernemer (deels) zelf kan bepalen hoe hij de vereiste minimum-aantallen voor beloning haalt. Dergelijke systemen kunnen op landelijk niveau een goede basis vormen voor beloning van regionaal toegesneden (want door de ondernemer zelf gekozen) combinaties van groene prestaties. Omdat de meeste systemen ook prestaties omvatten die niet voorkomen in de door Brussel opengestelde bestedingscategorieën (zoals dierenwelzijn), moeten systeem en Brusselse eisen wel op elkaar worden afgestemd, c.q. moet Nederland aanpassing van Brusselse eisen zien te bewerkstelligen. *Het CLM bepleit dat het ministerie zich er in Brussel voor inzet om ook dierenwelzijn als bestedingscategorie open te stellen. Dit is conform de EU-inzet in de WTO met betrekking tot bestedingscategorieën in de groene box.*

2. Modulatiegelden worden besteed via het provinciale programma in het POP. Dit lijkt vooralsnog in een aantal provincies te stuiten op problemen met de cofinanciering (althans: als die dan ook van de provincies wordt verwacht), met de inhoud van het provinciale programma (die dan zou moeten worden uitgebreid met onderdelen over verbrede landbouw) en soms met de uitvoeringstechniek (in juridische zin zijn veel provinciale regelingen namelijk niet altijd 'hard', c.q. gefiatteerd door Brussel). Voor het laatste probleem kan een landelijke kaderregeling voor het provinciale POP-programma, zoals die nu wordt overwogen, wellicht uitkomst bieden. Voor de eerstgenoemde problemen is zorgvuldig overleg met de provincies nodig.

Inhoudelijk gezien zijn er goede mogelijkheden om het provinciale programma in het POP uit te breiden, vooral waar het gaat om natuurbeheer, landschapsbeheer en waterbeheer, en wel met:

- zaken die inhoudelijk (nog) niet passen, zoals ganzenbeheer en waterbeheer (in het laatste geval m.n. maatregelen voor waterconservering en vernatting op bedrijfsniveau);
- regionaal maatwerk voor natuur- en landschapselementen die wel in de SAN zijn opgenomen, maar met niet-passende pakketten;
- maatregelen die al wel in de SAN zitten, maar waarvan onvoldoende areaal of kwaliteit kan worden gerealiseerd (bijv. door hectare- en budgetquota);
- maatregelen buiten de EHS, c.q. buiten de voor toepassing van de SAN begrensde gebieden;
- ondersteuning van milieucoöperaties en agrarische natuurverenigingen.

Meer in zijn algemeenheid vreest een aantal partijen dat de combinatie van door Brussel toegestane bestedingscategorieën en nationale bestedingsmogelijkheden te weinig mogelijkheden zal bieden voor de ondersteuning van projecten en initiatieven die zij belangrijk vinden uit een oogpunt van platteland vernieuwing en verbrede landbouw. Daarbij komt ook de vrees dat met de relatief lage subsidiepercentages voor POP-projecten van niet-overheden, de gewenste impuls tot vernieuwing en verbreding onvoldoende van de grond komt. *Het CLM beveelt daarom aan, creativiteit te betrachten bij de 'regelingstechnische' invulling van de bestedingen.*

*Bijvoorbeeld door:*

- *creatieve nieuwe invullingen te bedenken binnen de bestedingscategorie 'milieumaatregelen in de landbouw'. De EU-verordening biedt hier nog veel ruimte. Daarbij kan het gaan om een breedwerkend, landelijk systeem voor 'groene' prestaties (zoals het genoemde DOP-systeem) of – in samenspraak met de provincies – om een invulling van deze categorie in het provinciale programma onder het POP, waarin een provinciaal toegesneden invulling nu ontbreekt;*
- *niet louter te denken in termen van regelingen, maar ook van projectenprogramma's, fondsvorming etc. De laatste bieden op regionaal niveau vaak meer mogelijkheden voor maatwerk dan subsidieregelingen.*

### **Landelijke verdeelsleutel voor bestedingen vaststellen**

Met name in het geval van een sterk regionaal accent in de bestedingen, is het van groot belang dat er op landelijk niveau een verdelingskader voor de besteding van modulatiegelden wordt vastgesteld. Dat kan het best plaatsvinden op basis van beleidsmatige criteria, dus aan de hand van 'gebiedstitels' zoals Waardevolle cultuurlandschappen of de toekomstige Nationale en Provinciale Landschappen uit de Vijfde Nota. De provincies zouden zelf met voorstellen kunnen komen welke gebieden zij in aanmerking willen laten komen.

Een andere mogelijkheid is verdeling op basis van de kwaliteit van de plannen: een soort landelijke tender waarin provincies concurreren om modulatiegeld. Dit biedt de provincies de mogelijkheid om in de besteding ook andere accenten te leggen dan bij natuur en landschap, waartoe ze enigszins zijn veroordeeld bij verdeling aan de hand van gebiedstitels. In deze variant moet er wel voor worden gewaakt dat het geld zeer scheef wordt verdeeld over Nederland (en dus ook over de sectoren en regio's waar het deels vandaan komt). Alternatief is gedeeltelijke concurrentie: alle provincies krijgen een vast basis-deel, daar bovenop wordt goede kwaliteit beloond met een bonus. Voorwaarde voor eerlijke concurrentie is dat tevoren scherp wordt gedefinieerd welke kwaliteits-aspecten meespelen in de beoordeling, zodat de provincies hun inspanningen op die aspecten kunnen richten.

Belangrijk aandachtspunt bij de vaststelling van het verdelingskader is een goede balans tussen de herkomst en de besteding van de afgeroomde gelden. Niet zozeer qua regio's (alle geconsulteerde partijen vinden het acceptabel of zelfs uitdrukkelijk de bedoeling dat er geld wordt overgeheveld van gebieden met een lage kostprijs naar gebieden met veel natuurlijke handicaps), maar vooral qua bedrijfstakken: er moet worden gewaakt voor substantiële overheveling van geld van de akkerbouw naar de veehouderij.



### **Uitvoeringsorganisatie**

Het is van groot belang om de huidige en toekomstige geldstromen voor plattelandsbeleid goed te stroomlijnen, ook waar het gaat om de uitvoeringsorganisatie(s). Dat heeft voordelen voor zowel de financiers als de betrokkenen in een gebied (één loket). Een deel van de geconsulteerde partijen is er voor om dit te bundelen in een nieuwe organisatie zoals een regionaal 'groenschap' of 'omgevingsschap'.

Anderen zien niets in een nieuwe uitvoeringsorganisatie en willen waar mogelijk gebruik maken van bestaande structuren zoals gemeenten, waterschappen, recreatieschappen en de provinciale stichtingen Landschapsbeheer. *Het CLM is warm voorstander van stroomlijning van geldstromen en uitvoeringsstructuren. Daartoe zijn aanpassingen nodig in institutionele arrangementen. In een ander rapport voor het ministerie van LNV (Kloen e.a. 2001) doet het CLM daarover aanbevelingen, althans waar het gaat om landschapsbeheer.*

### **Stappenplan voor introductie**

*Voor een succesvolle introductie van modulatie in Nederland is het zinvol om een helder stappenplan op te stellen. Zo'n plan kan er als volgt uitzien:*

- 1. Presenteer als ministerie een duidelijke visie op plattelandsbeleid en de rol van modulatie daarin. Werk enkele transparante en wervende voorbeelden uit hoe afroming en besteding voor bepaalde bedrijfstakken of gebieden kunnen uitpakken. Probeer voor dit ideeëngoed actief draagvlak te creëren bij maatschappelijke organisaties en andere overheden.*
- 2. Bepaal samen met maatschappelijke organisaties en andere overheden (m.n. provincies) de inhoudelijke bestedingsprioriteiten.*
- 3. Bepaal samen met de provincies in het kader van het POP de meest geëigende projecten en regelingen om het modulatiegeld te besteden, de organisatie van de nationale cofinanciering (wie betaalt wat?) en de meest doelmatige uitvoeringsstructuur.*
- 4. Begin met een eenvoudige en voorzichtige invulling van modulatie en breid de werkingssfeer en/of het afromingpercentage geleidelijk uit.*



## Bronnen

---

### **Schriftelijke bronnen**

*Doorstroming in de landbouw in de knel.* Persbericht NAJK, 16 oktober 2000.

Dwyer, J., D. Baldock & S. Einschütz 2000. *Cross-compliance under the Common Agricultural Policy – A Report to the Department of the Environment, Transport and the Regions (DETR).* Institute for European Environmental Policy, London.

Kloen, H. e.a. 2001 (in voorbereiding). *Perspectieven voor het landschap. Behoud en versterking van het agrarische cultuurlandschap.* CLM en Alterra, Utrecht/Wageningen.

*Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2000-2001, 27 400 XIV, nr. 62*

*Op groene gronden. Toekomstvisie 2030: duurzame landbouw in harmonie met de natuur.* 2001. Stichting Natuur en Milieu, Utrecht

*Interne SNM-notitie over toekomst landbouwsubsidies.* 2000. Stichting Natuur en Milieu, Utrecht.

*Toekomstig internationaal landbouwbeleid; nieuwe argumenten en instrumenten.* 2000. LTO-Nederland, Den Haag.

*Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe.* 1997. European Economy No. 5, European Commission, Brussels.

*Verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en tot wijziging en instelling van een aantal verordeningen.* Publikatieblad nr L 160 van 26/06/1999, pag. 0080 – 0101.

*Verordening (EG) nr. 1259/1999 van de Raad van 17 mei 1999 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.* Publikatieblad nr L 160 van 26/06/1999, pag. 0113 – 0118.

### **Verslagen van interviews en bijeenkomsten**

Eerste Ronde tafel bijeenkomst modulatie in Zwolle op 13 februari 2001

Tweede Ronde tafel bijeenkomst modulatie in Zwolle op 6 maart 2001

Stichting Natuur en Milieu, Interview met Gijs Kuneman, op 9 februari 2001

Ministerie van LNV, Interview met Herman Wierenga, op 5 maart 2001

NAJK, Interview met Monique Veraart en Mariët Gross, op 12 maart 2001

Landschap Overijssel, Interview met Bernard Heijdeman, op 19 april 2001

IPO, Gesprek met W. de Bruijn van de provincie Drenthe, coördinator van de IPO-werkgroep rond het POP

**Schriftelijke reacties**

Provincie Overijssel, Ambtelijke reactie zonder bestuurlijke dekking op een concept-rapport

Provincies Friesland, Drenthe, Utrecht, Zuid-Holland, Zeeland, Noord-Brabant, Schriftelijke reacties op ambtelijk niveau (zonder bestuurlijke dekking) op een concept-rapport.