

Provinciale Staten van Drenthe
Postbus 122
9400 AC ASSEN

Nummer: RLG07199
Datum: 16 november 2007
Betreft: Advies "Publieke belangen centraal"

Geachte ,

Hierbij bied ik u het advies 'Publieke belangen centraal – Advies over de toekomst van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Raad van het Landelijk Gebied (RLG) aan. De minister van LNV heeft de RLG gevraagd te adviseren over de toekomst van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB).

De raad vindt dat het compenseren van boeren voor prijsdalingen uit het verleden, zoals nu gebeurt, alleen voor een overgangperiode te rechtvaardigen is. De overheid dient publieke belangen te borgen. Het GLB biedt daarvoor een aantal instrumenten. Volgens de raad liggen die publieke belangen voor de landbouw in:

- het veiligstellen van de voedselvoorziening,
- duurzaam gebruik van de natuurlijke hulpbronnen en een aantrekkelijke leefomgeving en
- maatschappelijk verantwoorde productiemethoden

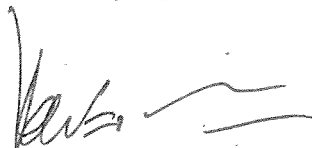
Centraal stellen van publieke belangen maakt voortbestaan van specifieke vormen van landbouw in bepaalde gebieden middel en geen doel. Het vraagt ook een wezenlijk andere manier van denken en handelen van betrokkenen bij de overheid, in de land- en tuinbouw en bij maatschappelijke organisaties.

De raad adviseert om toe te werken naar een systeem waarin boeren direct betaald worden voor het leveren van diensten die de publieke belangen helpen realiseren. Voordat zo'n systeem op Europees niveau gerealiseerd kan zijn, is nog een lange weg te gaan. Zolang zo'n systeem er nog niet is, vindt de raad een vorm van generieke financiële steun aan de grondgebonden landbouw op z'n plaats. De raad geeft hiervoor de voorkeur aan een toeslag per hectare die voor iedereen in een regio gelijk is (ook wel *flat rate* genoemd). Na invoering van zo'n regionale premie kan stapsgewijs gewerkt worden aan een strakkere relatie tussen de omvang van de steun en die van de geleverde publieke diensten.

De raad constateert dat Europese lidstaten steeds meer mogelijkheden hebben om GLB-steun te richten op het realiseren van publieke waarden. En dat Nederland weinig gebruik maakt van de mogelijkheden. De raad bepleit mede hiervoor het opstellen van een gezamenlijk actieplan van betrokken overheden, in overleg met betrokken maatschappelijke organisaties.

Het Europese beleid zal ook in de toekomstige advisering van de Raad een belangrijke rol blijven spelen.

Met vriendelijke groet,



Prof. mr. P.C.E. van Wijmen
Voorzitter Raad voor het Landelijk Gebied

Publieke belangen centraal

Advies over de toekomst van het
Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Publicatie RLG 07/1 deel 2
November 2007

Publieke belangen centraal

Advies over de toekomst van het
Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Publicatie RLG 07/1 deel 2
November 2007

Inhoud

Samenvatting

1. Inleiding

- 1.1 Adviesvraag
- 1.2 Uitgangspunten
- 1.3 Werkwijze

2. Het publieke debat

- 2.1 Inleiding
- 2.2 Europese Unie
- 2.3 Het publieke debat over landbouw, landschap en GLB
- 2.4 Conclusies

3. Ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

- 3.1 Inleiding
- 3.2 Oorspronkelijke doelstellingen en instrumenten
- 3.3 Van prijsbeleid naar bedrijfstoelagen
- 3.4 Plattelandsbeleid
- 3.5 Nationale keuzes
- 3.6 Conclusies

4. Bouwstenen voor de toekomst

- 4.1 Inleiding
- 4.2 Uitdagingen
- 4.3 Doelen en randvoorwaarden
- 4.4 Bouwstenen van een nieuw systeem
- 4.5 Conclusies en aanbevelingen

Samenvatting

Inleiding

Op verzoek van de minister van LNV brengt de Raad voor het Landelijk Gebied in dit rapport advies uit over de toekomst van het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). De minister heeft aandacht gevraagd voor de legitimatie van het GLB en naar het maatschappelijke draagvlak daarvoor. Ook is een uitspraak gevraagd over de wenselijkheid en de vorm van betalingen aan de landbouw.

Voor de raad geldt als uitgangspunt dat de overheid eindverantwoordelijk is voor de borging van publieke belangen. Het GLB biedt een aantal instrumenten die de (Nederlandse) overheid daarvoor ter beschikking heeft.

Ter ondersteuning van dit advies heeft de leerstoelgroep Bestuurskunde van Wageningen UR onderzoek gedaan naar 'Het Nederlandse debat rondom Landbouw, Landschap en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid'. Bij dit advies heeft de raad verder gesteund op activiteiten van de Werkgroep Landbouw van de EEAC, de Europese koepel van adviesraden op het gebied van duurzaamheid.

Het publieke debat

Er is een brede betrokkenheid bij de thema's landbouw en landschap, maar het publieke debat over het GLB wordt vooral gevoerd door een beperkt aantal direct betrokkenen. Dit debat heeft een technocratisch karakter: de veelal goed ingewijde deelnemers richten zich vooral op de instrumentele kant van het GLB en bedienen zich daarbij van jargon dat veel belanghebbenden buitensluit. Een bredere groep praat en denkt vooral vanuit uiteenlopende wensbeelden over een toekomstige landbouw of landschap, ofwel vanuit de publieke belangen die in het geding zijn. Het is geen eenvoudige opgave de verschillende groepen met elkaar te verbinden. Nieuwe initiatieven worden echter ontwikkeld waarbij bestaande patronen worden doorbroken en boeren, burgers en overheden samen iets 'creëren'. Uit enquêtes en debatten komen als belangrijkste te borgen publieke waarden naar voren: milieu, landschap en dierenwelzijn. Voedselzekerheid, in het verleden de belangrijkste publieke waarde voor het GLB, blijft ook in de toekomst van belang. Voedselzekerheid wordt in het algemeen nauwelijks als centrale waarde gezien. Hierbij speelt mee dat de afgelopen decennia gekenmerkt zijn door een overvloedige voorziening en lage voedselprijzen.

Ontwikkeling van het GLB

Het GLB is ontwikkeld om de agrarische sector (productie en handel) deel te laten uitmaken van de eenwording van de Europese interne markt. Dit hoofddoel is gerealiseerd. Ook zijn de specifieke beleidsdoelstellingen van het Verdrag van Rome (1957) grotendeels bereikt. Zo is de productiviteit van de landbouw snel toegenomen, en is de voedselvoorziening veiliggesteld tegen lage prijzen voor de verbruikers. Mede door handelsafspraken in WTO¹-verband is een hervorming van het GLB gestart, zowel qua doelstellingen als qua instrumenten. Tegelijkertijd zijn de primaire behoeften verschoven naar meer publieke behoeften als milieu en landschap. De aanpassing van het prijs- en inkomensbeleid (1^e pijler) is gepaard gegaan met de ontwikkeling van een plattelandsbeleid (2^e pijler).

Het meest in het oog springende onderdeel van het huidige beleid, niet alleen in budgettair opzicht, zijn de bedrijfstoelagen. Deze worden aan agrarische producenten verstrekt ter compensatie van prijsverlagingen in het verleden. Op deze wijze wordt inhoud gegeven aan het beleidsdoel om de levensstandaard van de producenten te steunen. Producenten die niet aan de bijbehorende voorwaarden voldoen worden gekort op hun bedrijfstoelage (*cross compliance*).

Bouwstenen voor de toekomst

De raad meent dat het compenseren van prijsdalingen uit het verleden alleen in een overgangperiode te rechtvaardigen is. De overheid dient publieke belangen te borgen. Volgens de raad liggen die publieke belangen voor het GLB in:

¹ World Trade Organization

- het veiligstellen van de voedselvoorziening binnen veranderende landbouwmarkten (voedsel, veevoer en biomassa);
- een duurzaam gebruik van de natuurlijke hulpbronnen (bodem, water en lucht), biodiversiteit en een aantrekkelijke leefomgeving;
- maatschappelijk verantwoorde productiemethoden, onder andere met het oog op dierenwelzijn.

Het centraal stellen van publieke belangen in het GLB vergt een wezenlijk andere manier van denken en handelen van betrokkenen, zowel bij de overheid, in de land- en tuinbouw en bij betrokken maatschappelijke organisaties.

Het voortbestaan van – specifieke vormen van – grondgebonden landbouw kan voorwaarde zijn voor de instandhouding van natuurlijke hulpbronnen en van gewenste landschappelijke kwaliteit. Voor de continuering van specifieke vormen van grondgebruik door agrarische ondernemers is het ook wezenlijk dat er een redelijk inkomen verdiend kan worden. Dat maakt voortbestaan van de landbouw in bepaalde gebieden middel en geen doel. Hetzelfde geldt voor inkomensondersteuning.

Het streven moet gericht zijn op een doeltreffende en doelmatige borging van publieke belangen. Hiervoor zijn gerichte betalingen het aangewezen middel. Voor een werkzaam systeem is het noodzakelijk dat de betreffende diensten kunnen worden vertaald in te leveren prestaties of maatregelen op bedrijfsniveau en dat een systeem voor vergoeding van deze maatregelen ook uitvoerbaar en handhaafbaar is. De raad verwacht dat er een lange weg te gaan is, voordat zo'n systeem op Europees niveau gerealiseerd kan zijn.

De raad ziet een werkbaar vergoedingensysteem voor publieke waarden of diensten dus als het perspectief voor de lange termijn. Zolang er nog geen systeem is dat hierin voorziet acht de raad een vorm van generieke ondersteuning van de grondgebonden landbouw op zijn plaats. De raad geeft hiervoor de voorkeur aan een toeslag per hectare die in beginsel voor iedere grondbeheerder in een regio gelijk is (*flat rate*). Aan de toeslag zijn duidelijke basisvoorwaarden op het gebied van duurzaamheid verbonden. Daarnaast zal zoveel mogelijk – binnen de mogelijkheden van het haalbare en redelijkerwijs uitvoerbare – gewerkt moeten worden met plussen voor extra inspanningen ten aanzien van productiemethode (dierenwelzijn), milieu, natuur en landschap. De komende periode kan stapsgewijs gewerkt worden aan een strakkere relatie tussen de omvang van de ondersteuning en de omvang van de geleverde publieke diensten. Naarmate het systeem voor vergoedingen voor publieke diensten meer gestalte krijgt, kan de toeslag per hectare omlaag.

Daar waar doelen gericht zijn op de markt, ligt het voor de hand deze op EU-niveau vorm te geven en is ook Europese financiering te rechtvaardigen. Verschillende genoemde publieke belangen (m.n. duurzaam gebruik natuurlijke hulpbronnen, leefomgeving) vergen een gebiedsgerichte aanpak. Invulling en financiering kunnen dan het beste via cofinanciering worden vormgegeven, met een regionale, nationale en Europese component. Afhankelijk van doelstelling en mogelijkheden kan hierbij een andere mix worden gekozen. Om verstoring van concurrentieverhoudingen te voorkomen, zijn Europese kaders noodzakelijk.

Een opvallend element in de beleidsontwikkeling is de toegenomen ruimte voor de invulling van het beleid op nationaal niveau. Dit geldt niet alleen voor het plattelandsbeleid, waarvoor nationale cofinanciering is vereist, maar ook voor het prijs- en inkomensbeleid (de eerste pijler). De hervormingen van 2003 en eerder bieden de lidstaten aanzienlijke mogelijkheden voor het verbinden van GLB-steun aan het realiseren van maatschappelijke waarden. Nederland behoort tot de lidstaten die hier het minst gebruik van hebben gemaakt. De raad adviseert de Nederlandse overheid meer gebruik te maken van de geboden mogelijkheden.

De raad vindt het van belang te anticiperen op toekomstige Europese beleidsontwikkelingen. Bij de Europese discussie in 2008 (*'health check'*) zou voorgesorteerd kunnen worden op het door de raad voorgestelde systeem; in ieder geval moeten er geen stappen in de verkeerde richting worden gezet. Verhoging van de verplichte modulatie (ofwel verschuiving van geld van prijs en inkomensbeleid naar plattelandsbeleid, van de 1^e naar 2^e pijler) zal één van de punten van discussie zijn. Voor een goede standpuntbepaling is van belang in beeld te

hebben waar Nederland extra middelen voor de 2e pijler aan zou willen besteden. In het beheer van de natuurlijke hulpbronnen is de rol van de provincies de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen. De raad acht het van belang dat de betrokken ministeries, waterschappen en de provincies in overleg met betrokken organisaties als LTO, Stichting Natuur & Milieu of de Vereniging Nederland Cultuurlandschap tot een gezamenlijk actieplan voor verdere vermaatschappelijking van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid komen.

1. Inleiding

1.1 Adviesvraag

In 2003 heeft de Europese ministerraad een akkoord gesloten over de invoering van bedrijfstoelagen in de Europese landbouw. Deze toeslagen vervangen de hectare- en dierpremies en zijn grotendeels ontkoppeld van de productie. Daarbij is afgesproken dat de hervorming rond 2008 tussentijds geëvalueerd wordt met een zgn. *health check*. De Europese Commissie heeft aangekondigd op 20 november 2007 met een eerste Mededeling over deze *health check* te komen. In 2008 zal de EU naar verwachting besluiten nemen over aanpassingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). De kans is groot dat de discussie rondom de *health check* vooral zal gaan over de instrumenten van het GLB. De Europese Commissie benadrukt bij voortduring dat het bij de *health check* niet gaat om een ingrijpende hervorming.

De minister van LNV heeft de Raad voor het Landelijk Gebied gevraagd te adviseren over de toekomst van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. De minister vraagt de raad ondermeer het volgende:

- Het advies van de raad zal zich vooral moeten richten op de legitimatie van en het maatschappelijke draagvlak voor het GLB.
- De raad zal zich hierbij vooral richten op de vraag naar de publieke rol van de landbouw, het belang daarvan en het maatschappelijke draagvlak daarvoor. Op basis daarvan kan de raad zich uitspreken over de wenselijkheid en globaal over de vorm van betalingen aan de landbouw.
- De raad zal met dit advies de kwaliteit van het debat willen bevorderen door helderheid te bieden over Europese kaders, het GLB en de hervormingsvoorstellen.

1.2 Uitgangspunten

Voor de raad geldt als centraal uitgangspunt dat de overheid eindverantwoordelijk is voor de borging van publieke belangen. Daarbij valt te denken aan een duurzaam beheer van het landschap en van natuurlijke hulpbronnen. Private partijen kunnen een eigen verantwoordelijkheid hebben bij het borgen van het publieke belang, maar niet eindverantwoordelijk zijn voor het borgen ervan. De overheid is niet verantwoordelijk voor alles wat voor onze samenleving van belang is. Waar private partijen verantwoordelijkheid nemen voor kwesties die de hele samenleving aangaan, is sprake van 'maatschappelijk belangen'. Een maatschappelijk belang kan veranderen in een publiek belang als de overheid de verantwoordelijkheid overneemt omdat zij vreest dat het belang anders onvoldoende wordt behartigd. Dit houdt niet in dat de overheid alle uitvoerende taken voor haar rekening gaat nemen. Wel betekent het dat de overheid zorgt dat het belang tot zijn recht komt, met andere woorden: geborgd wordt. Als de overheid niet langer nodig blijkt voor het borgen van een bepaald maatschappelijk belang, kan zij de daaraan verbonden verantwoordelijkheden ook weer afstoten. De taakomschrijving van de overheid is mede daarom een continu politiek proces. Alle partijen moeten weten tot waar hun verantwoordelijkheid strekt, wat die verantwoordelijkheid inhoudt en welke beperkingen zich voordoen bij de uitvoering ervan. De publieke sector moet goede voorwaarden scheppen voor het functioneren van private partijen, ook binnen bestaande verantwoordelijkheidsrelaties. Daar hoort bij dat private partijen weten wat ze van de overheid kunnen verwachten.

De minister van LNV vraagt de raad zich vooral te richten op de legitimatie van en het maatschappelijke draagvlak voor het GLB. De raad neemt publieke belangen als vertrekpunt voor het advies. Om deze publieke belangen te kunnen identificeren heeft de raad aandacht besteed aan het maatschappelijk debat over landbouw, landschap en GLB. Bovendien betreft de raad expliciet de Europese context bij de adviesvoorbereiding. In het voorliggende advies over het GLB heeft de raad de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De raad ziet het GLB als een stelsel maatregelen om publieke doelen en waarden te beschermen tegen de imperfecties van de markt. Hierbij gaat het zowel om de rol van de landbouw in de economie, als om waarden als landschap, natuur, milieu, dierenwelzijn, voedselzekerheid en voedselveiligheid. In het verlengde daarvan ziet de raad het GLB vooral als middel om publieke diensten - waar geen markt voor is - te belonen.
- De raad hecht grote waarde aan een overheid die duidelijkheid biedt aan de betrokken partijen, waaronder de ondernemers in de land- en tuinbouw. Gezien de rol van agrarische bedrijven bij de economische vitaliteit en de kwaliteit van het landelijk gebied, strekt dit belang verder dan dat van de agrarische sector alleen.
- De Europese dimensie dient uitgangspunt zijn. Bij de beoordeling van voorstellen kijkt de raad niet alleen naar de effecten in Nederland, maar ook naar de effecten in andere lidstaten. Niet alleen omdat in andere lidstaten publieke waarden met grensoverstijgend belang in het geding zijn, maar ook omdat beleidsvoorstellen alleen kans maken als daar een gekwalificeerde meerderheid in de Europese Unie voor te vinden is.

1.3 Werkwijze

In het voorliggende advies gaat de raad in op de grote lijn en lange termijn van het GLB. De raad vindt het van belang dat de minister van LNV de voorstellen die bij de *health check* op tafel komen, beoordeelt vanuit een langetermijnvisie. Hierbij speelt mee dat de komende jaren ook een *herziening* van de Europese begroting zal plaatsvinden. Gezien het grote aandeel van de landbouw in de Europese uitgaven, zal de begrotingsdiscussie mede over het landbouwbeleid gaan.

In haar advies van maart 2007 over de bedrijfstoelagen zegt de raad dat maatschappelijke discussie onmisbaar is om tot een breed gedragen langetermijnvisie voor het GLB te komen. De minister van LNV heeft daarop gereageerd en van mei tot half september 2007 een maatschappelijke consultatie georganiseerd over de toekomst van het GLB. De raad heeft deze periode actief bijgedragen aan de maatschappelijke dialoog. In september 2007 heeft de raad de minister van LNV een brief gestuurd met een aantal observaties over het maatschappelijke debat over het GLB en ondermeer de minister geadviseerd te anticiperen op 'verplichte modulatie'.

De raad heeft de leerstoelgroep Bestuurskunde van Wageningen UR in 2007 gevraagd onderzoek te doen naar 'Het Nederlandse debat rondom Landbouw, Landschap en het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid'. Op 3 juli 2007 heeft de raad samen met de betreffende onderzoekers een Open Werkbijeenkomst georganiseerd met 50 deelnemers, zowel nauw betrokkenen als mensen die indirect met het GLB te maken hebben.

Bij dit advies heeft de raad verder gesteund op activiteiten van de Werkgroep Landbouw van de EEAC, de Europese koepel van adviesraden op het gebied van duurzaamheid. In dit kader zijn twee seminars georganiseerd, respectievelijk over de gevolgen van globalisering voor het grondgebruik en over de bepaling van de milieu-effecten van recente GLB-hervormingen. Tenslotte heeft de EEAC-werkgroep met Wageningen UR (Alterra en LEI) een studie gedaan naar de implementatie en vooruitzichten van het GLB in de 27 EU-lidstaten.

2. Het publieke debat

2.1 Inleiding

In de adviesvraag van de minister van LNV staat de legitimatie van en het maatschappelijke draagvlak voor het GLB centraal. De minister vraagt de raad zich daarbij te richten op de publieke rol van de landbouw, met de toevoeging dat de raad zich op basis van deze publieke rol kan uitspreken over "de wenselijkheid en globaal over de vorm van betalingen aan de landbouw."

De kernvraag is in de ogen van de raad of en in hoeverre er publieke belangen in het geding zijn die borging van de overheid vergen. Het GLB is één van de mogelijke instrumenten voor die borging. Om een scherper beeld te krijgen van de publieke belangen die in het geding zijn heeft de raad het publieke debat over landbouw, landschap en GLB onder de loep genomen.

Het publieke debat over het GLB maakt onderdeel uit van het bredere debat over Europa. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan deze brede discussie. Verder wordt ingegaan op de resultaten van een onderzoek dat de leerstoelgroep Bestuurskunde van Wageningen Universiteit in opdracht van de raad heeft uitgevoerd over het publiek debat over landbouw, landschap en het GLB. Hierbij zijn ook diverse bijeenkomsten betrokken die de raad ter voorbereiding van dit advies heeft georganiseerd. Waar hier wordt gesproken van publiek debat, wordt bedoeld: maatschappelijke consultatie in verschillende vormen: debat, dialoog, discussie.

2.2 Europese Unie

Eerder dit jaar heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) een analyse gemaakt van de Nederlandse afwijzing van het Europees Grondwettelijk Verdrag in een referendum. Een aantal van de conclusies van de WRR:

- Europese integratie is lange tijd een zaak is geweest van deskundigen uit de politieke, bestuurlijke en functionele elites in Brussel en de lidstaten die meer 'technocratisch' dan 'politiek' geïntereerd waren.
- Bij gebrek aan publiek en politiek debat zullen nieuwsmedia minder snel over een onderwerp berichten, terwijl bij afwezigheid van berichtgeving in de nieuwsmedia moeilijker publiek debat zal ontstaan. Dit alles versterkt de indruk dat Europa een fenomeen is dat nationale politici en burgers in hoge mate 'overkomt' zonder er om gevraagd te hebben.
- De kabinetsinzet op Europees niveau moet minder worden gestuurd door de interne 'logica' van beleidsdossiers en minder aanhollen achter de Europese ontwikkelingen, aldus de WRR. Het gaat juist om een sterkere prioriteitstelling van Europese thema's én een stevigere en meer anticiperende politieke regie.

In grote lijnen zijn deze conclusies ook van toepassing op het Europees landbouwbeleid: de interne logica van het beleidsdossier is overheersend. Mede hierdoor is het publieke debat over het Europees landbouwbeleid meer technocratisch dan politiek van aard.

Opvallend - en typerend - is dat de WRR in zijn uitvoerige analyse van problemen met de legitimiteit van het EU-beleid in Nederland, voorbijgaat aan het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Dit is een weerslag van de bescheiden rol die het GLB speelt in het maatschappelijke en ook in het politieke debat over de toekomst van Europa. Ondanks het feit dat het Europees landbouwbeleid onmiskenbaar hét voorbeeld is van effectieve Europese samenwerking in de afgelopen halve eeuw en ondanks het feit dat nog altijd zo'n 40% van de Europese begroting aan het GLB besteed wordt, speelt dit beleid een ondergeschoven rol in het Nederlandse debat over Europa en over de legitimiteit van het EU-beleid.

GLB en het politieke debat in Nederland

De afgelopen 10 jaar was de wens tot verbetering van de netto-betalingspositie overheersend in het Nederlandse politieke debat en in het kabinetsbeleid ten aanzien van GLB en Europa. Daarbij is het financieel kortetermijnbelang gaan overheersen boven een Europese langetermijnvisie.

Bij sommige partijen in het politieke debat leek het veiligstellen van de omvang van het totale landbouwbudget de afgelopen jaren juist het hoogste doel. Soms vanuit het idee dat het hier om 'boerengeld' gaat, soms vanuit de gedachte: "het geld is er, laten we het zo nuttig mogelijk gebruiken." Ook deze houding leidde tot een eenzijdige focus op de financiële aspecten.

De tijd van die eenzijdige budgettaire focus lijkt – gelukkig – voorbij. In het kabinetsbeleid – en in het maatschappelijk debat – wordt het maatschappelijk belang van het GLB niet langer versmald tot een financieel-economische kostenbaten analyse. In 'Samen werken samen leven', het Regeerakkoord van het Kabinet Balkenende-IV staat over het GLB het volgende:

De Europese afspraken over de hervorming van het landbouwbeleid vormen het kader voor het Nederlandse beleid. Het kabinet zal zich er bij de mid-term review in 2008/2009 voor inzetten om de huidige Europese inkomstensteun in de landbouw in de toekomst meer te koppelen aan het realiseren van maatschappelijke waarden, zoals voedselveiligheid en voedselzekerheid, het in stand houden van het landschap en de zorg voor milieu en dierenwelzijn. De financiering van deze steun dient te geschieden binnen een communautair kader.

2.3 Het publieke debat over landbouw, landschap en GLB

In opdracht van de raad heeft de leerstoelgroep Bestuurskunde van Wageningen Universiteit onderzocht waarover actoren die belanghebbend zijn bij de thema's landbouw, landschap en landbouwbeleid in woord en geschrift met elkaar spreken en waarover niet, wie daarbij zijn betrokken en wie niet, op welke wijze met elkaar wordt gesproken en welke opvattingen deze actoren hanteren over de thema's. Als onderzoeksmethode is gebruik gemaakt van een documentenanalyse, een e-mail enquête en een workshop.

Kernthema's

Uit de analyse komt een achttal kernthema's naar voren: onderwerpen die veel aan de orde komen en die er voor betrokken actoren echt toe doen. Het zijn ook de thema's waarop de opvattingen van betrokken actoren het meest variëren:

GLB afschaffen ⇔ GLB behouden:

Moet landbouwbeleid een pijler blijven van Europees beleid of worden afgeschaft, welke tussenoplossingen zijn mogelijk?

Pro liberalisering ⇔ Contra liberalisering

Is liberalisatie nastrevenswaardig want positief voor sector en/of landbouwproblematiek of overleven veel boeren een liberalisatieslag niet?

Nieuwe kansen ⇔ Bedreigingen

Biedt de toekomst boeren kansen of betekent de toekomst een bedreiging en dreigen boeren door nieuwe ontwikkelingen uit Nederland/Europa te verdwijnen en is dat problematisch?

Schaalvergroting ⇔ Kleinschalige landbouw

Is schaalvergroting de enige oplossing voor boeren of moet landbouw kleinschalig vanwege landschappelijke en ecologische waarden, duurzaamheid en diervriendelijkheid? Of moet er juist meer variëteit in bedrijfsconcepten komen in de landbouw?

Boeren dragen bij aan ⇔ Boeren dragen niet bij aan landschap en natuur

Dragen boeren bij aan instandhouding van het landschap en leefomgevingen van dieren en moeten zij daarvoor betaald worden of dragen zij juist niet bij?

Ondernemerschap ⇔ Overheidssturing

Moet de overheid een sturende rol aannemen, richting geven, boeren beschermen en (eenduidige) oplossingen inbrengen of juist ruimte geven voor ondernemerschap?

Bedrijfsbelang ⇔ Maatschappelijk belang: natuur en milieu

Welke afweging moet in beleid worden gemaakt ten aanzien van de verhouding tussen bedrijfsbelangen en maatschappelijke waarden?

Eenduidige oplossing ⇔ Omgaan met complexiteit

Moet er worden gestreefd naar eenduidige oplossingen en eenduidig beleid of moeten we complexiteit accepteren en streven naar meervoudigheid in denken en handelen?

Configuraties

Rondom het debat zijn groepen van actoren te onderscheiden die relatief veel overeenkomsten hebben in hun waarden en opvattingen en die relatief veel contact met elkaar hebben. Deze groepen worden door de onderzoekers aangeduid als 'configuraties'. In het rapport worden zeven configuraties beschreven. In onderstaande tabel zijn deze configuraties en hun perspectieven op de kernthema's GLB en maatschappelijke waarden weergegeven.

Tabel 2.1 Belangrijkste configuraties en kernthema's in debat over GLB, landbouw en landschap
(bron: Werkman & Termeer, 2007, www.pap.wur.nl/NL)

Configuratie	Actoren	GLB	Maatschappelijke waarden
Ondernemen	Grootschalige agrarische bedrijven, coalitie met landbouworganisaties en LNV	'Wanneer afgeschaft, zijn wij er klaar voor'. Hervormen naar meer ruimte voor ondernemerschap	Maatschappelijke doelen minder centraal; gebondenheid aan overheidseisen
Continuïteit en bestaanszekerheid	Kleinschalige agrarische bedrijven, landbouworganisaties, vakbonden, partijen	Behouden	Boeren dragen bij aan en moeten betaald worden voor waarden, in relatie tot regionale verschillen en handicaps
Natuur en solidariteit	Natuur- en milieuorganisaties, ontwikkelingsorganisaties, burgers, partijen	Hervormen met focus op ecologische waarden en eerlijke markt	Boeren betalen voor maatschappelijke taken maar verbinden aan eisen en toetsing
Normatief en ideologisch- liberaal	Wetenschappers, actoren in consumentenorganisaties	Afschaffen, liberaliseren, realiseren open markt	Boeren dragen niet bij aan maatschappelijke waarden, niet voor betalen
Normatief en ideologisch- solidair	Ontwikkelings-, dier-, natuur- en milieu-organisaties, anti-globalisten, partijen	Afschaffen, sterke sturing op ecologische waarden en eerlijke markt	Boeren dragen niet bij aan maatschappelijke waarden, niet voor betalen
Laveren en verbinden	Centrale overheid, LNV, onderzoeksinstellingen, adviesorganisaties	Hervormen	Laveren
Beleidsruimte leefomgeving	Lokale overheden, recreatie, landschapsorganisaties, burgers	Verminderen (EU-) overheidsbemoeienis GLB hervormen / afschaffen	Streven naar meer eigen financiële en handelingsruimte

Ontwikkelingen

De onderzoekers zien veel positieve ontwikkelingen in het debat rondom landbouw en landschap. De betrokkenheid bij de thematiek is groot en komt vanuit een brede groep direct en indirect belanghebbenden. Verschillende actoren organiseren een veelheid van ontmoetingen waarin op geëngageerde wijze wordt nagedacht over de toekomst van de landbouw, het Nederlandse landschap en het GLB. Nieuwe initiatieven worden ontwikkeld en boeren, overheid en burgers vinden elkaar op thematische bijeenkomsten. Actoren genereren energie doordat zij met elkaar vanuit een praktische insteek daadwerkelijk samen iets 'creëren'.

Fixaties

Tegelijkertijd stellen de onderzoekers vast, dat er in de interactie tussen configuraties vaak bepaalde omgangspatronen zijn geslopen. Deze patronen komen voort uit gefixeerde overtuigingen over landbouw of het GLB en 'gebruikelijke' omgangsvormen en veroorzaken stagnatie in de kwaliteit van het maatschappelijk debat. Gefixeerde overtuigingen zoals 'schaalvergroting is de enige oplossing', 'boeren zijn arm en zullen verdwijnen wanneer landbouwsubsidies worden afgeschaft' of 'de overheid moet de sector beschermen, eenduidig

zijn en toekomstperspectief bieden' maken het moeilijk voor betrokkenen om alternatieve handelingsmogelijkheden te zien.

Buitenstaanders worden vaak als ondeskundig en hun inbreng als onbruikbaar beschouwd, en zij worden vaak buitengesloten. Ook actoren met kritische of afwijkende perspectieven worden buitengesloten vanuit de opvatting 'met hen valt niet te praten'. Ingewijden praten bovendien vaak in hun eigen abstracte technisch-economische taal over het GLB. Ook over zaken die voor anderen (agrariërs, dierenbeschermers) grote emotionele waarde hebben, praten zij abstract. Vaak zonder zich te realiseren hoe anderen dit opvatten, sluiten zij daardoor groepen uit die moeilijk bij de gebezigde taal weten aan te haken.

Deelnemers aan maatschappelijk debat over het GLB blijken sterk gericht op (met name hun eigen) inhoud en denken dat zij verder komen door die inhoud uit te wisselen. Zij hanteren bovendien vaak de ongeschreven stelregel 'gesprekken vooral vriendelijk en gezellig te houden'. Zij mijden discussie over conflicterende opvattingen en kerndilemma's. Als gevolg daarvan leveren bijeenkomsten vaak een herhaling van argumenten op.

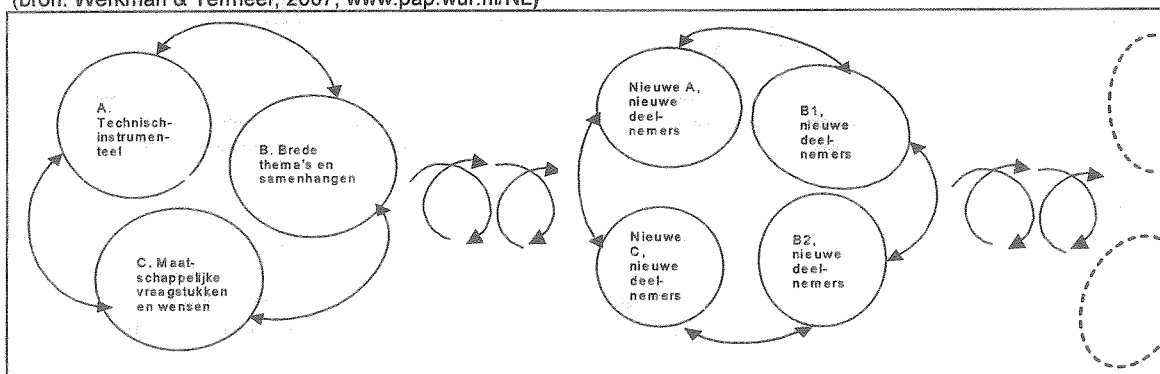
De onderzoekers geven aan dat de grote betrokkenheid benut moet worden, maar het weinig zinvol is om gesprekken abstract-technisch of economisch in te steken. Inbrengen van nieuwe deelnemers betekent nieuwe inhoud in gesprekken. Ook geven de onderzoekers aan dat het in discussies over het GLB weinig zinvol is om mensen 'gewoon' bij elkaar te zetten, ongeacht configuratie en belangen.

De onderzoekers voegen hier aan toe dat het vereenvoudigen van het gesprek over het GLB en het realiseren van andere gesprekken een keuze vraagt voor een *gedegen procesarchitectuur*. Een optie die de onderzoekers noemen is te werken met samenhangende fora voor specifieke thema's of vraagstukken. De onderzoekers doen de suggestie het proces bijvoorbeeld op te delen in de volgende drie fora:

1. fora rond complexe, meer instrumenteel-technische vraagstukken waarvoor experts worden genodigd,
2. fora rond bredere vraagstukken rondom GLB en de samenhang tussen thema's waarvoor ingewijde generalisten worden genodigd, en
3. fora rond vraagstukken ten aanzien van maatschappelijke vraagstukken en wensen waarvoor ook buitenstaanders worden uitgenodigd.

De onderstaande figuur geeft een beeld van hoe het werken in fora eruit kan zien.

Figuur 2.1: Fora in maatschappelijk debat
(bron: Werkman & Termeer, 2007, www.pap.wur.nl/NL)



Het is daarbij belangrijk te zorgen dat een vaste groep personen nauw bij alle fora is betrokken en in staat is om interrelaties te leggen tussen thema's en inzichten en die inbrengt, omdat anders bestaande patronen worden bevestigd.

Maatschappelijke consultatie LNV

In de maatschappelijke consultatie over de toekomst van het GLB tussen mei en september 2007 heeft de minister van LNV getracht vanuit een andere manier van denken te opereren. De maatschappelijke consultatie bestond uit vier onderdelen:

- een TNS NIPO onderzoek onder een representatieve steekproef van Nederlanders;
- een internetconsultatie met discussieforum en enquête;

- tien keukentafelgesprekken met agrarisch ondernemers en hun omgeving;
- vier rondetafelgesprekken met 40 opinieleiders.

Toch zijn ook in deze consultatie hier en daar patronen zichtbaar die ook in de analyse van Wageningen UR naar voren komen. Een voorbeeld: zoals de onderzoekers aangeven, roeren in de internet-discussies veelal dezelfde mensen zich op dezelfde manier, zoals ze dat ook al op vele andere plekken gedaan hebben.

Uit de maatschappelijke consultatie trekt de minister van LNV de conclusie dat schoon milieu, behoud van karakteristieke landschappen en bevorderen van dierenwelzijn de belangrijkste maatschappelijke waarden zijn in relatie tot landbouw en GLB. De minister voegt daar nog aan toe dat voedselzekerheid als doel voor het GLB zeker niet uit het oog verloren mag worden, zoals ook aangegeven door verschillende deelnemers aan de rondetafelgesprekken. Ook uit de bijeenkomsten die de raad de afgelopen periode heeft georganiseerd komen deze waarden naar voren als cruciale publieke waarden in relatie tot landbouw en landbouwbeleid.

Verschillen in opvattingen tussen lidstaten

Uit een recente enquête onder de bevolking in Europese lidstaten in opdracht van de Europese Commissie² blijkt dat er grote verschillen in prioriteiten zijn tussen landen: respondenten uit de EU-15 (en m.n. in Scandinavië en Nederland) hechten meer aan milieu, duurzame landbouwmethoden, dierenwelzijn en herkomstinformatie. Respondenten uit nieuwe lidstaten hechten meer aan bescherming van gezinsbedrijven, plattelandontwikkeling en stabiele landbouwmarkten. Ook bij de overheden komen deze verschillen terug. Aan het ene eind van het spectrum vormen Zweden, Groot-Brittannië en Denemarken en in mindere mate Nederland, het liberale kamp. Anderzijds vormen Zuid-Europese en veel (niet alle) Oost-Europese landen het kamp dat veel meer voor steun aan de landbouw is.

2.4 Conclusies

De raad concludeert dat er een brede betrokkenheid is bij de thema's landbouw en landschap, maar dat het publieke debat over het GLB nu vooral gevoerd wordt door een beperkt aantal direct betrokkenen. Net als in het debat over Europese integratie (zie WRR-rapport 'Europa in Nederland') is het debat technocratisch van karakter. Veel - meer ingewijde, dominante - deelnemers aan het publieke debat richten zich vooral op het instrument GLB en bedienen zich daarbij van technisch jargon dat anderen buitensluit. Een andere - bredere - groep praat en denkt vooral vanuit wensbeelden van een toekomstige landbouw of landschap, ofwel vanuit de publieke belangen die in het geding zijn. Deze bredere groep praat dus eerder vanuit de 'wat'-vraag (wat willen we bereiken?) dan vanuit de 'hoe'-vraag (hoe willen we dat realiseren?). Wanneer de wens is het GLB breder maatschappelijk in te bedden, dan dienen ook de opvattingen van deze andere configuraties, of deze bredere groep, in ogenschouw genomen te worden.

Zoals de WUR aangeeft is een gedegen 'proces-architectuur' nodig om experts, ingewijde generalisten en een brede categorie burgers op zinvolle wijze te betrekken in het debat. Daarbij is het zinvol expliciete keuzes te maken in gespreksonderwerpen en deelnemers en de complexiteit van verschillende belangen en verwachtingen tot onderwerp van gesprek te maken.

Uit debatten komen als belangrijkste te borgen publieke waarden naar voren: milieu, landschap en dierenwelzijn. Voedselzekerheid, in het verleden de belangrijkste publieke waarde voor het GLB, blijft ook in de toekomst van belang. Voedselzekerheid wordt in het algemeen nauwelijks als centrale waarde gezien. Hierbij speelt mee dat de afgelopen decennia gekenmerkt zijn door een overvloedige voorziening en lage voedselprijzen.

² Europeans, Agriculture and the Common Agricultural Policy, Eurobarometer, Europese Commissie, maart 2007

3. Ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

3.1 Inleiding

Om een verantwoorde bijdrage aan de toekomst van het GLB te kunnen leveren, is inzicht nodig in de achtergronden en recente ontwikkelingen in dit beleidsveld. Hoe ziet het GLB er nu in hoofdlijnen uit? Welke doelen worden nagestreefd en met welke instrumenten? Hoe is het beleid aangepast aan veranderde omstandigheden en maatschappelijke prioriteiten? Dit hoofdstuk is aan deze vragen gewijd.

3.2 Oorspronkelijke doelstellingen en instrumenten

Vooraf de landbouwdepressie in de jaren '80 van de 19e eeuw heeft in Europa tot een intensieve overheidsbemoeienis met de landbouwsector geleid. Veel landen op het vasteland gingen ertoe over om hun landbouw te beschermen tegen de lage prijzen op de wereldmarkt. Deze tendens is later versterkt door de economische crisis in de jaren '30 van de 20ste eeuw en de voedselschaarste in de Tweede Wereldoorlog.

Bij de onderhandelingen over de vorming van de gemeenschappelijke markt vergde het landbouwdossier dan ook bijzondere aandacht. Waar het toenmalige West-Duitsland vrije toegang voor industrieproducten wenste, stond Frankrijk erop om deze ook voor landbouwproducten te realiseren. Het uiteenlopende landbouwbeleid van de zes landen die de Europese Economische Gemeenschap wilden vormen, was hiervoor een obstakel. De oplossing werd gevonden door de ambitie het beleid van de verschillende lidstaten om te vormen tot een gemeenschappelijk landbouwbeleid.

De doelen van het nieuw te vormen Gemeenschappelijk Landbouwbeleid werden vastgelegd in artikel 39 van het Verdrag van Rome (nu artikel 33 EU-verdrag):

1. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid heeft ten doel:
 - de productiviteit van de landbouw te doen toenemen door de technische vooruitgang te bevorderen en door zowel een rationele ontwikkeling van de landbouwproductie als een optimaal gebruik van productiefactoren, met name de arbeidskrachten, te verzekeren,
 - aldus de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, met name door verhoging van het hoofdelijk inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn.
 - de markten te stabiliseren,
 - de voorziening veilig te stellen,
 - redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren.
2. Bij het tot stand brengen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en van de daarvoor te treffen bijzondere voorzieningen zal rekening gehouden worden met:
 - de bijzondere aard van het landbouwbedrijf, welke voortvloeit uit de maatschappelijke structuur van de landbouw en uit de structurele en natuurlijke ongelijkheid tussen de landbouwgebieden,
 - de noodzaak de dienstige aanpassingen geleidelijk te doen verlopen,
 - het feit dat de landbouwsector in de lidstaten nauw verweven is met de gehele economie.

Deze doelen en randvoorwaarden weerspiegelen de belangrijkste maatschappelijke zorgen rond de landbouw en voedselvoorziening in de jaren vijftig. Voorop staat dat de landbouw moet moderniseren om de voorziening tegen redelijke prijzen mogelijk te maken. Maar ook de levensstandaard van de landbouwbevolking behoorde tot de doelen. Voor de verklaring dat

hiervoor overheidsbeleid nodig is, wordt in lid 2 gewezen op: 'de bijzondere aard van het landbouwbedrijf'.

Het bijzondere van de landbouw schuilt niet in de ambitie van de ondernemers om met hun bedrijf een inkomen te verdienen. Dat is eigen aan iedere sector in de economie. De volgende kenmerken (en m.n. de combinatie ervan) kunnen worden genoemd om de overheidsbemoeienis met de markt, structuur en productievoorwaarden van de landbouw te begrijpen:

- *bijzonder product*, nl. voedsel: voedselvoorziening en voedselkwaliteit zijn primaire menselijke behoeften;
- *bijzondere productieprocessen*: biologisch, tijd- of seizoengebonden, benutting dieren, diverse productierisico's: invloed van weer, ziekten en plagen;
- *gebruik fysieke omgeving*: gevolgen voor bodem, water, lucht en landschap;
- *economische organisatie*: veelal relatief kleine, persoonlijke bedrijven met eigen arbeid, grond en kapitaal die afzonderlijk weinig invloed op de markt en productievoorwaarden hebben;
- *prijs- en inkomensontwikkeling* problematisch: door inelasticiteiten van vraag en aanbod en immobiliteit productiefactoren risico van grote schommelingen en langdurig lage prijzen.

Bij de ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid zijn drie uitgangspunten gekozen:

- *eenheid van markt*: vrij verkeer van landbouwproducten tussen de verschillende lidstaten;
- *communautaire preferentie*: de afzet van Europese landbouwproductie heeft voorrang; om dit te bewerkstelligen wordt de interne markt beschermd tegen goedkope invoer en tegen al te sterke prijsschommelingen;
- *financiële solidariteit*: de uitgaven voor het beleid komen uit een gemeenschappelijk fonds dat wordt gevuld door de lidstaten.

Het GLB is tussen 1958 en 1968 tot stand gebracht door de toenmalige zes lidstaten van de EEG. Meer dan 90% van de Europese landbouwproductie werd onder een marktordening gebracht. Voor de grondgebonden producten die het meeste areaal in beslag namen (granen, zuivel, rundvlees, suiker, wijn, olijfolie) werden jaarlijks minimumprijzen vastgesteld. Deze prijzen lagen relatief hoog ten opzichte van de wereldmarkt. Variabele invoerheffingen voorkwamen goedkope importen; exportsubsidies maakten uitvoer van overschotten naar de wereldmarkt mogelijk. Voor andere producten werden lichtere vormen van ondersteuning ingezet (bijv. producten van intensieve veehouderij) of ontbrak ondersteuning (zoals bij verschillende tuinbouwproducten of consumptieaardappelen). Een belangrijke reden om de ondersteuning via prijssteun te regelen, was dat deze niet ten laste van de schatkist komt, maar grotendeels wordt gedragen door de consumenten.

3.3 Van prijsbeleid naar bedrijfstoelagen

In grote lijnen zijn de doelen zoals geformuleerd in het Verdrag van Rome gerealiseerd. De landbouw is een volwaardig onderdeel van de gemeenschappelijke markt geworden. Tegelijkertijd heeft de landbouw een enorme productiviteitsontwikkeling doorgemaakt, waardoor ook de vier 'afgeleide' doelen uit de Verdragtekst in hoge mate zijn verwezenlijkt. Zo is het aandeel van voedsel en drank in de consumentenbestedingen in Nederland gedaald van ruim 35% in 1958 tot net iets boven de 10% op dit moment.

In de loop der tijd kwamen schaduwzijden naar voren die direct of indirect het gevolg waren van het GLB, zoals stijgende overheidsuitgaven, overschotten, milieuproblemen en conflicten met handelspartners.

Formeel zijn de doelen van het GLB niet veranderd. Wel is in verschillende verdragsteksten de noodzaak verankerd om milieuoverwegingen te integreren in alle beleidsvelden. Uit documenten en conclusies van Europese Raden blijkt dat de facto de doelen zijn aangepast

aan de veranderde omstandigheden. Een voorbeeld daarvan is te vinden in de conclusies van de Europese Raad bij de besluitvorming van Agenda 2000 in maart 1999:

"De Europese Raad verheugt zich over het akkoord dat de Raad Landbouw tijdens zijn zitting van maart heeft bereikt over een billijke en nuttige hervorming van het GLB. De inhoud van die hervorming zal bewerkstelligen dat de landbouw multifunctioneel, duurzaam en concurrerend is, over geheel Europa, regio's met specifieke problemen inbegrepen, gespreid is, in staat is het landschap en de natuur in stand te houden en een wezenlijke bijdrage tot de levensvatbaarheid van het platteland te leveren en kan voldoen aan de wensen en de eisen van de consument op het gebied van de kwaliteit en de veiligheid van het voedsel, de bescherming van het milieu en het welzijn van dieren."

De afgelopen decennia is het GLB ook wat betreft instrumenten fundamenteel gewijzigd. Belangrijkste drijfveren bij de veranderingen waren de toenemende overschotten, maar ook de verplichtingen vanuit wereldhandelsafspraken (GATT/WTO). Bij de in 1994 afgesloten Uruguay-ronde van de GATT was de landbouw een belangrijk thema. De EU en andere landen met een 'beschermend' landbouwbeleid lagen daarbij onder vuur van de VS en een groep landen met grote agrarische exportbelangen (de zogenaamde Cairns-groep met onder andere Argentinië, Australië, Brazilië en Nieuw-Zeeland). Het pijnpunt was dat de EU met zijn sterk beschermende landbouwbeleid overschotten produceerde die tegen lage prijzen (met exportsubsidies) op de wereldmarkt werden afgezet. Uiteindelijk werd een aantal afspraken gemaakt, dat tussen 1995 en 2000 is geïmplementeerd:

- verlaging van invoerheffingen met gemiddeld 36%. Dat mochten alleen nog maar vaste tarieven zijn. (De EU hanteerde variabele heffingen om zo de interne markt af te kunnen schermen van schommelingen in de wereldmarktprijzen);
- een verplichte minimale invoer van 5% van de interne consumptie;
- vermindering van de exportsteun, zowel qua hoeveelheid (-21%) als qua subsidiebudget (-36%);
- minder interne steun, met name minder productgebonden, handelsversturende steun.

De hervorming van het Europese landbouwbeleid bestond om te beginnen uit een verlaging van de garantieprijzen voor granen, rundvlees, zuivel en suiker. Om de inkomensgevolgen te beperken ontvingen agrariërs compenserende inkomensvoetstukken. Aanvankelijk waren deze gekoppeld aan de hoeveelheid geteelde gewassen en gehouden dieren. Door deze koppeling vormden ze de facto toch een premie op produceren. Mede onder druk van de WTO zijn ze bij de Fischler-hervorming van 2003 alsnog 'ontkoppeld', zij het voor sommige producten (zetmeel, vlees) niet volledig. Centraal in het GLB staat niet langer het stimuleren van de productiviteitsgroei, maar het ondersteunen van inkomens. De toeslagen vertegenwoordigen voor veel bedrijven in de rundveehouderij en de akkerbouw een groot deel van het inkomen - veelal meer dan de helft - en zijn dus van betekenis voor de continuïteit van deze bedrijven.

De nieuwe lidstaten van de EU gaan stapje voor stapje meedoen aan het systeem van bedrijfstoelagen. In 2007 krijgen ze toeslagen ter hoogte van 40% van de toeslag in de 'oude' lidstaten. Dit loopt op tot 100% in 2013.

Het recht op inkomensvoetstukken is overigens verbonden aan bepaalde voorwaarden. Als basis gelden 18 beheerseisen op het gebied van milieu, voedselveiligheid, diergezondheid, gewasbescherming en dierenwelzijn. Met ingang van 2005 is het instandhouden van een goede landbouw- en milieuconditie van landbouwgrond (GLMC) een voorwaarde voor inkomenssteun. De EU heeft aan de lidstaten gevraagd om minimumeisen te formuleren op het gebied van bodemerosie, organische stof in de bodem, bodemstructuur en minimaal onderhoud. De 18 beheerseisen en de GLMC vormen samen de zogenoemde *cross compliance*. Sommige landen stellen aanvullende eisen bovenop de bestaande wet- en regelgeving, bijvoorbeeld aan bodembeheer en spuitvrije akkerranden. Nederland heeft zich grotendeels beperkt tot het wettelijk minimum.

Met het invoeren van *cross compliance* poogt de EU te verzekeren dat landbouwers die Europese steun ontvangen, duurzaam en maatschappelijk verantwoord ondernemen. Op deze wijze wil de EU het draagvlak en de acceptatie van de directe betalingen aan de Europese landbouwers vergroten, zowel bij de Europese consumenten en maatschappelijke organisaties als bij de handelspartners van de EU buiten Europa (in WTO-verband).

Door de prijsverlagingen is de communautaire preferentie (zie 3.2) afgezwakt: de landbouwmarkt is sterker verbonden met de wereldmarkt. Deze omslag maakt drastische vermindering van invoertarieven en exportsubsidies mogelijk. Waar 10 jaar geleden totale afschaffing van exportsubsidies nog een utopie leek, ligt dat nu binnen handbereik, mede dankzij de recente sterke stijging van wereldmarktprijzen.

De omslag van prijssteun naar inkomenstoelagen maakt dat de ondersteuning zichtbaarder is geworden. De steun wordt vrijwel letterlijk overgemaakt op de bankrekening van de ontvanger. Dit stimuleert ook acties in verschillende lidstaten om openbaar te maken wie welke steunbedragen krijgt. In tegenstelling tot prijssteun is dat nu aan een individu toe te rekenen. Ook voor agrariërs zelf is zichtbaarder geworden wat de omvang van de steun is. Dat maakt het onmiskenbaar belangrijker om helder te maken wat de ratio is achter de steun.

3.4 Plattelandsbeleid

Het Europese landbouwbudget bestaat uit twee onderdelen. Naast de eerste pijler met de middelen voor marktondersteuning en inkomenstoelagen, is het plattelandsbeleid de tweede pijler. Dit beleid kreeg aanvankelijk weinig aandacht op EU-niveau omdat het marktbeleid voor de Europese samenwerking een grotere urgentie had. Mede door de opeenvolgende uitbreidingen van de Europese Unie en de verschuivende beleidsprioriteiten, is deze situatie geleidelijk veranderd. Het plattelandsbeleid beoogt:

- versterking van de concurrentiekracht van de landbouw (en bosbouw),
- duurzaam beheer van het platteland,
- diversificatie van de agrarische bedrijvigheid en plattelandseconomie, en
- verbetering van de kwaliteit van het bestaan op het platteland.

Op basis van het Europese plattelandsbeleid formuleren landen nationale programma's, de zogenaamde POP's (Plattelandontwikkelingsprogramma's). In de jaren 2000-2006 werd daar in Nederland ruim één miljard euro aan besteed, waarvan 40% werd betaald door de EU. Voor de medefinanciering van het plattelandsbeleid heeft de EU het Europees fonds voor plattelandsontwikkeling (EARFD). Dit staat naast het Europese garantiefonds voor de landbouw, waaruit onder meer de toeslagen worden betaald.

Uit een vergelijkende analyse van de implementatie van het GLB blijkt dat het totaal begrote bedrag voor bedrijfstoelagen in EU-27 van 2007-2013 overeenkomt met een bedrag van 286,2 miljard euro (76%). In dezelfde periode is het budget voor de tweede pijler 88,3 miljard euro (24%).

In Nederland is het aandeel van tweede pijler betalingen met 487 miljoen euro (2007-2013) gelijk aan 8% van het totaal van eerste en tweede pijler (6,4 miljard euro). Alleen in het Verenigd Koninkrijk en Denemarken is het aandeel van de tweede pijler lager (6%). Hiertegenover staan landen met een aanzienlijk groter aandeel tweede pijler steun, zoals Portugal (50%), Oostenrijk (43%) en de 12 nieuwe lidstaten (gemiddeld 48%). Het Verenigd Koninkrijk heeft via zogenaamde vrijwillige modulatie gelden uit de eerste naar de tweede pijler overgeheveld. Andersom gebruiken verschillende nieuwe lidstaten in Midden Europa middelen uit de tweede pijler om de inkomenstoelagen te verhogen. Het lage percentage steun vanuit de tweede pijler in Nederland is voor een deel het gevolg van de beperkte belangstelling die Nederland in het verleden heeft gehad voor dit type maatregelen, onder andere omdat de middelen voor nationale co-financiering niet beschikbaar waren. Ook speelt mee dat Nederland – met zijn relatief intensieve landbouw – laag scoort op criteria die bij de verdeling van deze middelen zijn toegepast. Omgekeerd geldt dat Nederland door zijn moderne agrarische structuur relatief veel steun ontvangt uit de eerste pijler.

Onderdeel van de tweede pijler is de regeling voor probleemgebieden, oorspronkelijk de bergboerenregeling genoemd. In de Europese regelgeving worden momenteel drie typen 'benadeelde gebieden' (*less favoured areas*) onderscheiden: berggebieden, overige gebieden

met natuurlijke handicaps en daardoor geringere productiviteit en gebieden die op grond van sociaal-economische criteria zijn aangewezen. In Nederland zijn alleen probleemgebieden aangewezen in de tweede categorie (op basis van fysieke handicaps), zoals diepe veenweidegebieden, uiterwaarden, beekdalen, overstromingsgebieden en hellingen. Nederland heeft in totaal 225.000 ha aangewezen als probleemgebied (bijna 12 % van het landbouwareaal). Doordat alleen boeren met een beheerovereenkomst vanuit de SAN een vergoeding krijgen, is de uitbetaling beperkt tot 70.000 ha. Eind 2006 heeft de minister van LNV aangekondigd nieuwe gebieden aan te wijzen in het Veenweidegebied, Limburgs Heuvelland en Midden-Delfland. De premie per hectare bedraagt in Nederland €94 / ha, minder dan de helft van het maximum.

3.5 Nationale keuzes

De hervormingbesluiten van 2003 geven de Europese lidstaten aanmerkelijk meer keuzeruimte in het GLB dan voorheen het geval was. De lidstaten konden kiezen tussen 3 alternatieven voor de toeslagen:

- *historische referentie*: hoogte van de toeslag gebaseerd op in het verleden ontvangen steun;
- *regionaal stelsel (of flat rate)*: gelijk bedrag per hectare binnen regio of lidstaat;
- *mengvorm* van historisch en regionaal.

Voor de toekenning van de bedrijfstoelagen is Nederland uitgegaan van individuele historische rechten, dus van de productieomvang in het verleden. Producenten die vroeger veel prijssteun kregen, krijgen nu dus een grote toeslag. Enkele andere lidstaten hebben gekozen voor een zogenaamde 'flat rate'. Dit is nadelig voor bedrijven die vroeger veel 'toeslagproducten' leverden (bijvoorbeeld intensieve zuivelbedrijven) en voordelig voor bedrijven die vroeger géén toeslagproducten leverden (bijvoorbeeld tuinbouwbedrijven). Nederland koos hier niet voor, omdat gevreesd werd dat de herverdeling van de inkomenssteun de economische positie van bepaalde sectoren zou ondermijnen.

Artikel 69 biedt lidstaten de mogelijkheid om een deel van de ontkoppelde steun (maximaal 10% van de toeslagrechten) af te romen. De beschikbare middelen kunnen worden ingezet voor extra betalingen "ter bevordering van specifieke vormen van landbouw die belangrijk zijn voor de bescherming of verbetering van het milieu of voor het verbeteren van de kwaliteit en het vermarkten van landbouwproducten". Verschillende lidstaten hebben hier (in bescheiden mate) gebruik van gemaakt. Nederland heeft gekozen dit niet te doen.

Vanaf 2007 wordt 5% van het bedrag voor toeslagrechten afgeroomd voor financiering van nieuw plattelandsbeleid. Daarnaast bestond de mogelijkheid van vrijwillige modulatie: afroaming van toeslagen voor gebruik in de tweede pijler. Alleen het Verenigd Koninkrijk en Portugal hebben aangegeven hiervan gebruik te maken. Andere lidstaten hebben door ingrijpen van het Europees Parlement, niet langer de mogelijkheid. In Engeland wordt bovenop de verplichte modulatie in 2007 12% en van 2009-2012 14% overgeheveld naar het plattelandsbeleid. Dit bedrag wordt (met 40% nationale financiering) vooral gebruikt voor het zogenoemde *Entry Level Scheme*: betalingen aan agrariërs voor maatregelen op het gebied van duurzaamheid.

3.6 Conclusies

Het GLB is ontwikkeld om de agrarische sector (productie en handel) te laten meedraaien in de gemeenschappelijke interne markt. Dit hoofddoel is gerealiseerd. Mede hierdoor zijn de specifieke beleidsdoelstellingen van het Verdrag van Rome grotendeels bereikt. Zo is de productiviteit van de landbouw snel toegenomen, en is de voedselvoorziening veiliggesteld tegen lage prijzen voor de verbruikers.

Bij de ontwikkeling van de landbouw en het landbouwbeleid zijn evenwel grote maatschappelijke problemen naar voren gekomen, zoals sterk stijgende overheidsuitgaven, overschotten, handelspolitieke conflicten en aantasting van milieu, natuur en landschap

Mede door handelsafspraken in WTO-verband is een hervorming van het GLB gestart, zowel wat betreft doelstellingen als instrumenten. Het meest in het oog springend onderdeel van het huidige beleid, niet alleen in budgettair opzicht, zijn de bedrijfstoelagen. Deze worden aan agrarische producenten verstrekt ter compensatie van)in het verleden. Op deze wijze wordt inhoud gegeven aan het beleidsdoel om de levensstandaard van de producenten te steunen. Producenten die niet aan de bijbehorende voorwaarden voldoen (*cross compliance*) worden gekort op hun bedrijfstoelage.

Een opvallend element in de beleidsontwikkeling is de toegenomen ruimte voor de invulling van het beleid op nationaal niveau. Dit geldt niet alleen voor het plattelandsbeleid, waarvoor nationale cofinanciering is vereist, maar ook voor de eerste pijler. Tot dusverre heeft Nederland er niet voor gekozen om de GLB-middelen op een gerichte manier te herverdelen. Evenmin heeft Nederland de mogelijkheden benut om extra voorwaarden te verbinden aan het ontvangen van bedrijfstoelagen.

4. Bouwstenen voor de toekomst

4.1 Inleiding

Bij de toekomst van het GLB is volgens de raad het publieke belang van voedselvoorziening en het beheer van natuurlijke hulpbronnen in het geding. In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de uitdagingen waar de Europese samenleving antwoord op moet geven. Deze uitdagingen impliceren een bezinning op de oorspronkelijke doelen van het GLB, zoals vastgelegd in het Verdrag van Rome uit 1957. Naar de mening van de raad moeten de doelen van het beleid worden aangepast aan de veranderde omstandigheden. Bij de vormgeving van het beleid om de ze te realiseren zal rekening moeten worden gehouden met randvoorwaarden van institutionele, budgettaire en handelspolitieke aard. Alles overwegende beveelt de raad een pragmatische aanpak aan, die ruimte laat voor experimenten om te leren hoe de gewenste resultaten optimaal kunnen worden bereikt.

4.2 Uitdagingen

Voedselvoorziening

Ondanks de overvloedige voorziening die de laatste decennia binnen de Europese Unie gerealiseerd is, blijft voedselzekerheid een cruciaal publiek belang. Door een combinatie van tegenvallende oogsten in de wereld en de snel groeiende vraag in China, India en Rusland, zijn de marktprijzen recentelijk sterk gestegen. Met name de vleesconsumptie is gegroeid en daarmee ook de vraag naar veevoeder. Hierbij komt dat veel landen (VS, Brazilië en EU) het aandeel van agrarische grondstoffen in hun energievoorziening willen vergroten, waardoor de prijs van de producten verder is opgelopen. Nieuwe technologie, veranderingen in biomassa- en energiebeleid, veranderingen in de prijs van ruwe olie en prijzen voor veevoer kunnen de marktontwikkelingen sterk beïnvloeden. Mochten de huidige prijzen maatgevend zijn voor de toekomst, dan vervalt de traditionele reden om de inkomens in de agrarische sector van overheidswege te steunen. Maar de ervaring van de laatste decennia leert dat hoge productprijzen doorgaans kort duren en worden gevolgd door lange perioden van marktprijzen die onder de kostprijs van efficiënte producenten liggen.

Milieu

Anders dan de meeste andere economische sectoren maakt de landbouw rechtstreeks gebruik van het fysieke milieu: bodem, water, lucht en zonlicht (belangrijk voor de fotosynthese). Doordat direct wordt ingegrepen in de kringlopen van water, koolstof en nutriënten, resulteren negatieve en positieve effecten op het ecosysteem. Bodemerosie, verlies aan bodemvruchtbaarheid, verzilting, bodem- en watervervuiling door nitraat, andere nutriënten en bestrijdingsmiddelen en uitstoot van ammoniak en broeikasgassen (waaronder methaan) zijn voorbeelden van negatieve effecten. De positieve effecten liggen in een goed beheer van bodem, water en lucht, wat van grote betekenis is voor de mens, natuur, landschap en biodiversiteit. Bij veranderingen in het beleid moeten de ecologische gevolgen dan ook zeker in kaart worden gebracht.

Natuur, landschap en biodiversiteit

Van oudsher is er in Europa een nauwe relatie tussen agrarisch grondgebruik en de rijkdom van natuur, landschap en biodiversiteit. Vooral door intensivering van het agrarisch grondgebruik is die relatie onder druk gekomen. Intensivering en schaalvergroting heeft de diversiteit aan natuur en landschap in landbouwgebieden doen dalen. Er zijn anderzijds ook gebieden verlaten door de landbouw waardoor de aan agrarisch grondgebruik verbonden natuur- en landschapswaarden verloren zijn gegaan. In Midden- en Oost-Europa is de landbouw de laatste 20 jaar (na de val van de Muur) extensiever geworden. Volgens het Europees Milieu Agentschap valt 15 tot 25% van het landbouwareaal van de 15 'oude' EU-lidstaten onder de categorie *High Nature Value* landbouw: areaal van groot belang voor biodiversiteit en landschap. In Nederland behoort volgens het instituut slechts 2% van het

landbouwareaal tot deze categorie. Verscheidene *High Nature Value* gebieden in Europa worden bedreigd door intensivering, andere juist door extensivering en verwaarlozing.

Dierenwelzijn

Dieren voelen zich het best in een omgeving waarin zij natuurlijk gedrag kunnen vertonen en die geen chronische stress, pijn of angst met zich meebrengen. Door schaalvergroting en intensivering in de veehouderij is dierenwelzijn een punt van zorg geworden. Na de Tweede Wereldoorlog is de wet- en regelgeving ten aanzien van dierenwelzijn steeds verder uitgebreid. Door kennis en innovatie zijn nieuwe veehouderijssystemen ontworpen en toegepast. Dierziekten en het maatschappelijk debat daaromheen heeft de bewustwording van de effecten van grootschalige en intensieve veehouderijssystemen vergroot. Nu is het een actueel onderwerp dat leidt tot politieke discussie en maatschappelijke zorg op alle niveaus van overheidsinterventie (internationaal, EU en nationaal).

Klimaatverandering

Klimaatverandering heeft grote invloed op de landbouw door hittegolven, grotere schommelingen in neerslag en het uitbreken van plagen. De effecten zullen per regio sterk variëren. In de zuidelijke en oostelijke delen van Europa zullen de risico's van landbouwproductie toenemen en bepaalde landbouwgebieden worden verlaten. In de noordelijke delen ontstaan er naast bedreigingen ook kansen. Door de veranderingen in klimaat neemt in elk geval het belang van de land- en bosbouw als leveranciers van ecosysteemdiensten toe. Beheer van bodem, water en biodiversiteit wordt belangrijker vanwege de regulerende en bufferende functies. De Europese landbouw draagt voor circa 10% bij aan de uitstoot van broeikasgassen. Naast het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen en de afhankelijkheid van fossiele energie is ook aanpassing aan klimaatverandering van belang. Hierbij kan gedacht worden aan vergroting van de efficiëntie van irrigatiesystemen, wijzigingen van teeltplan en bedrijfssystemen, veranderingen in beheer en gebruik van grond, ontwikkelen van andere rassen, ontwikkelen van verzekeringsvormen en aangepast waterbeheer.

4.3 Doelen en randvoorwaarden

In het licht van bovenstaande uitdagingen meent de raad dat de oorspronkelijke doelen van het GLB aanpassing behoeven. Zo acht de raad het geboden dat de doelen worden verruimd, door nadrukkelijk in te gaan op de ecologische aspecten van de voedselvoorziening en het beheer van de natuurlijke hulpbronnen. De te borgen publieke belangen kunnen als volgt worden samengevat:

- veiligstellen van de voedselvoorziening binnen veranderende landbouwmarkten (voedsel, veevoer en biomassa);
- duurzaam gebruik van de natuurlijke hulpbronnen (bodem, water en lucht), biodiversiteit en een aantrekkelijke leefomgeving;
- duurzame en maatschappelijk verantwoorde productiemethoden, waaronder bevordering van dierenwelzijn.

De raad meent dat private partijen (producenten en consumenten) en de samenleving (waaronder maatschappelijke organisaties) een grote verantwoordelijkheid moeten en kunnen dragen voor de borging van deze belangen. Dit verplicht de overheid om in het beleid met de belangen van deze partijen volop rekening te houden, niet als doel op zich maar als middel om de genoemde publieke belangen veilig te stellen.

Randvoorwaarden voor de toekomst van het Europese beleid zijn van budgettaire, handelspolitieke en institutionele aard. Voor wat betreft het budget is de aangekondigde *herziening* van de Europese begroting een politiek feit, waarbij de middelen voor het GLB onder druk staan. Die druk kan slechts worden weerstaan als de bijdrage van het GLB aan de borging van publieke belangen verhelderd wordt.

De handelspolitieke randvoorwaarden staan op de agenda van de lopende WTO-onderhandelingen in de Doha Ronde. Deze onderhandelingen hebben een moeizaam

verloop en de precieze uitkomsten zijn ongewis. Niettemin zal de EU volop mogelijkheden houden om de publieke belangen te borgen. In feite is het respecteren van de belangen van andere landen en het niet frustreren van de ontwikkelingsmogelijkheden van arme landen eveneens een publiek belang.

Bij het borgen van de publieke doelen is het subsidiariteitsbeginsel een belangrijk uitgangspunt: hogere instanties moeten niet doen wat door lagere instanties kan worden afgehandeld. Bovendien moeten aanpassingen en hervormingen tijdig worden aangekondigd en geleidelijk worden doorgevoerd, zodat alle partijen weten wat er van ze verwacht wordt en hoe ze hun handelen daarop kunnen afstemmen.

4.4 Bouwstenen van een nieuw systeem

Gerichte betalingen

Theoretisch gezien verdient het aanbeveling om een systeem te ontwerpen met gerichte betalingen voor specifieke publieke diensten (*targeted payments*). De overheid (dat kan op elk niveau: lokaal, provinciaal, landelijk of internationaal) formuleert welke publieke diensten waar geen private markt voor is, ze wil ondersteunen. Individuele of groepen producenten die dit publieke goed leveren, ontvangen hiervoor een vergoeding. In zo'n systeem krijgt een producent meer ondersteuning naarmate hij of zo meer publieke diensten levert.

De raad constateert dat dit ideaal in de praktijk vooralsnog moeilijk is uit te voeren en te handhaven (met name in de nieuwe lidstaten). Voor realisatie van een dergelijk systeem is nog een lange weg te gaan. Sommige van deze publieke belangen zijn niet eenvoudig in individuele prestaties te gieten (bijv. landschappelijke kwaliteitsaspecten als openheid). Bij andere publieke belangen (bijv. biodiversiteit) bestaat het risico van een ingewikkeld bureaucratisch en moeilijk te controleren systeem.

De raad ziet een werkbaar systeem van vergoedingen voor publieke belangen vooralsnog als een perspectief voor de lange termijn. Een streefbeeld om stapsgewijs naartoe te ontwikkelen. Zolang dit perspectief voor de lange termijn niet is gerealiseerd acht de raad een vorm van generieke ondersteuning, via een regionale toeslag (*flat rate*) op zijn plaats, als basis van waaruit stappen gezet worden naar het gewenste eindbeeld.

Dit nieuwe systeem voorziet in generieke betalingen die gebonden zijn aan de oppervlakte te beheren land gekoppeld aan basisvoorwaarden (*cross-compliance*). Het bedrag van deze generieke betalingen zou per regio kunnen verschillen afhankelijk van regionaal gebonden waarden en opgaven. Daarbovenop zou een systeem ontwikkeld moeten worden voor specifieke duurzaamheidsdiensten. Voor het specificeren van de doelen en voorwaarden en voor het genereren van fondsen in aanvulling op EU-gelden, zal de regio een groeiende taak moeten krijgen. Voor elke verdere stap in de richting van een systeem voor vergoedingen voor geleverde publieke diensten kan dan de vaste toeslag omlaag.

In de langetermijn-hervormingsagenda dient een strakkere relatie te worden gevonden tussen de omvang van de ondersteuning en de omvang van de geleverde publieke diensten.

Voorwaardelijke generieke betalingen

In zijn advies over bedrijfstoelagen in maart 2007 heeft de raad aangegeven dat een systeem van bedrijfstoelagen dat op basis van een historische referentie compenseert voor prijsdalingen die in het verleden hebben plaatsgevonden, slechts kan bestaan gedurende een overgangperiode. Inkomensondersteuning kan in de opvatting van de raad hooguit een middel, maar geen doel van het beleid zijn.

De nieuwe referentie zal gebaseerd moeten zijn op de eerder geformuleerde publieke doelen en randvoorwaarden. Dit systeem is in ontwikkeling. Zolang er nog geen systeem is dat hierin voorziet acht de raad een vorm van generieke ondersteuning van inkomens in de agrarische sector op zijn plaats. De raad acht daarom een systeem van *flat rate* verdedigbaar. Politiek gezien heeft een *flat rate* binnen Europa een goede kans van slagen. Daarnaast zal zoveel mogelijk – binnen de mogelijkheden van het haalbare en redelijkerwijs uitvoerbare – gewerkt moeten worden met plussen voor extra inspanningen t.a.v. milieu, natuur en landschap.

Door *cross compliance* zijn voorwaarden verbonden aan het ontvangen van inkomenssteun. Met deze basisvoorwaarden wordt een referentiepunt gecreëerd voor het vergoeden van plussen voor extra inspanningen voor het behalen van publieke doelen. Op deze wijze zijn de betalingen binnen de eerste en de tweede pijler aan elkaar verbonden. Met het uitwerken van een systeem van duurzaamheidsdiensten is het belangrijk dat ook de *cross-compliance* mee ontwikkelt.

De bestaande regelgeving voor bedrijfstoelagen maakt het mogelijk om gelden te herverdelen. Lidstaten zijn verplicht om een gedeelte van de bedrijfstoelagen af te romen en voor het plattelandsbeleid te gebruiken. Binnen de eerste pijler is het mogelijk om 10% af te romen ter ondersteuning van landbouw activiteiten die belangrijk zijn voor natuur en milieu en voor de vermarkting van landbouwproducten (artikel 69). De meeste landen maken hier geen of slechts weinig gebruik van. Voor Nederland kan een herverdeling binnen de eerste pijler interessant zijn om zo de stap te nemen naar een betere maatschappelijke verantwoording van de GLB-gelden.

Specifieke betalingen voor duurzaamheidsdiensten

In het onderstaande geeft de raad een aantal suggesties en aandachtspunten voor een meer gerichte ondersteuning van publieke waarden van de landbouw. De raad acht het van belang dat verschillende beloningssystemen in elkaar geschoven worden tot een integraal systeem voor beheer van natuurlijke hulpbronnen met regionale differentiatie. Ervaringen in andere lidstaten kunnen nuttige handvatten bieden voor ondersteuning van publieke waarden, zoals het *Environmental Stewardship Scheme* (ESS, met daarbinnen het *Entry Level Scheme*) van het Verenigd Koninkrijk. Ongeveer 40%, meer dan 4 miljoen hectare, van het Engels landbouwareaal valt onder het ESS, voornamelijk het laagdrempelige *Entry Level Scheme*. Allerlei verschillende diensten (toegang, landschap, biodiversiteit, milieu) zijn in een puntensysteem ondergebracht.

Milieu, natuur en landschap

Daar waar het voldoen aan strengere milieu-eisen gewenst is om bepaalde landschappelijke kwaliteit of specifieke natuur te beschermen, kan vergoeding voor bijvoorbeeld minder spuiten of bemesten op zijn plaats zijn. Ook dat kan regionaal bepaald worden en onderdeel zijn van een breder pakket.

Resultaten en inspanningen op het gebied van natuur en biodiversiteit zijn zonder twijfel een vorm van publieke diensten. Op dit moment is dit ondergebracht in de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) en Subsidieregeling Natuurbeheer (SN), beide binnen het Programma Beheer. Over de merites van de SAN is de laatste jaren veel discussie. De raad vindt dat het halen van natuurdoelen centraal moet staan. De middelen zouden daartoe gericht moeten worden op kansrijke gebieden en daarbinnen op kansrijke onderdelen.

In veel gebieden in Nederland en zeker ook in andere Europese lidstaten is de landbouw drager van het landschap. In en buiten de Nationale Landschappen zijn veel gebieden waar het voortbestaan van de landbouw voorwaarde is voor de instandhouding van de gewenste kwaliteit van het landschap. Voor het landschapsbeeld is niet het aantal bedrijven of zelfs het voortbestaan van de landbouw bepalend, maar de vraag of het grondgebruik op een dusdanige wijze gecontinueerd wordt dat de kernkwaliteiten van het landschap behouden of verder ontwikkeld worden. Bestaande landschapspakketten in Programma Beheer zijn sterk gericht op (onderhoud van) landschapselementen. Het lastige van vergoedingen voor landschap is dat bepaalde vormen van landbouwuitoefening noodzakelijk zijn om het karakter van het landschap te behouden, maar dat de 'prestaties' niet altijd naar het bedrijfsniveau zijn te vertalen. Het gaat ook om open en groen houden, waarvoor gebiedsafspraken nodig zijn.

Dierenwelzijn

In principe kan dierenwelzijn ook als 'duurzaamheidsdienst' worden aangemerkt. In de Nota Dierenwelzijn van 2007 wordt aangegeven dat het niet waarschijnlijk is dat in de Doha-ronde van de WTO dierenwelzijn volwaardig als *non trade concern* wordt erkend. Dat betekent dat aan importen geen eisen voor dierenwelzijn mogen worden gesteld. Waarschijnlijker is dat de EU ondernemers die aan hoge eisen voor dierenwelzijn voldoen mag belonen. De problematiek van dierenwelzijn speelt het sterkst in sectoren die nu niet vanuit het EU-

landbouwbeleid met bedrijfstoelagen worden ondersteund: pluimveehouderij en varkenshouderij (in beide sectoren bestaan wel invoerbepalingen en exportsubsidies). De kalverhouderij is een uitzondering. Dat pluimveehouderij en varkenshouderij geen inkomensstoelagen kennen, hoeft geen principiële belemmering te zijn voor een ondersteuning van bedrijven die zich aan strengere welzijnsregels houden. Voor biologische pluimveehouders en varkenshouders bestaat er al EU-steun. Het is denkbaar in de intensieve veehouderij een premiesysteem in te voeren, bijvoorbeeld indien het verschil in welzijnsregels zo groot wordt dat bedrijven zich buiten de EU gaan vestigen. In de sector met steun (melkveehouderij) speelt vooral weidegang. Onder huidige EU-regels (en WTO groene box regels) is vergoeding niet toegestaan; uit bedrijfseconomische berekeningen is naar voren gekomen dat het (gemiddeld) goedkoper is en er daardoor geen sprake is van inkomstenderving of gemaakte kosten. Weidegang zou wel onderdeel van breder pakket kunnen zijn.

Klimaat en water

De landbouw kan bijdragen aan het opvangen van de effecten van de klimaatverandering door een aanpassing van de productiemethode, bv. door wijzigingen van teeltplan en bedrijfssystemen, veranderingen in beheer en gebruik van grond en ontwikkelen van klimaat-, ziekte- en plaagbestendige rassen. Onderdeel van een systeem van publieke diensten zou ook reductie van broeikasgassen kunnen zijn. Een effectieve en duurzame wijze van ondersteuning, waarbij de omvang van de steun evenredig is met de reductie van broeikasgassen moet daarbij uitgangspunt zijn. Hierbij is van belang om het onderscheid te kunnen maken tussen wat een normale prestatie is (onderdeel *cross-compliance*) en een extra inspanning (duurzaamheidsdiensten).

Vooraf door de effecten van klimaatverandering wordt het belang van goed waterbeheer (bijv. tijdelijke wateropvang) steeds belangrijker. Op allerlei locaties kan de landbouw een belangrijke rol spelen bij verschillende vormen van waterbeheer.

Gebiedsgericht beleid: integraal beleid op gebiedsniveau

De maatschappelijke waarden of publieke belangen die om overheidsingrijpen vragen (natuur, landschap), vergen een veel sterkere gebiedsgerichte aanpak.

Daar waar doelen gericht zijn op markt en inkomen ligt het voor de hand deze op EU-niveau vorm te geven. En is ook Europese financiering te rechtvaardigen. Natuur en landschap zijn echter gebiedsgerichte of gebiedsgebonden zaken. Invulling en financiering regionaal kunnen dan het beste regionaal plaatsvinden. Daar waar het zaken betreft die Europees van belang zijn kan Europese co-financiering nuttig of gewenst zijn om het EU-kader voor nationaal en regionaal beleid te verstevigen.

Als diensten centraal staan, is het logisch het beleid te verbreden. Immers de levering van verschillende duurzaamheidsdiensten is niet per se gekoppeld aan landbouwactiviteiten. Op termijn lijkt herverkaveling van eerste en tweede pijler van het GLB, Cohesiefonds en Structuurfondsen op z'n plaats.

4.5 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

De ratio voor Europese overheidsbemoediging met de landbouw dient te liggen in:

- het veiligstellen van de voedselvoorziening binnen veranderende landbouwmarkten (voedsel, veevoer en biomassa);
- een duurzaam gebruik van de natuurlijke hulpbronnen (bodem, water en lucht), biodiversiteit en een aantrekkelijke leefomgeving;
- maatschappelijk verantwoorde productiemethoden, onder andere met het oog op dierenwelzijn.

De raad meent dat het centraal stellen van publieke belangen in het GLB een wezenlijk andere manier van denken en handelen vergt van betrokkenen, zowel bij de overheid, in de land- en tuinbouw en bij betrokken maatschappelijke organisaties.

Het streven moet gericht zijn op een doeltreffende en doelmatige borging van publieke belangen. Hiervoor zijn gerichte betalingen het aangewezen middel. Voor een werkzaam systeem is het noodzakelijk dat de betreffende diensten kunnen worden vertaald in te leveren prestaties of maatregelen op bedrijfsniveau en dat een systeem voor vergoeding van deze maatregelen ook uitvoerbaar en handhaafbaar is. De raad verwacht dat er een lange weg te gaan is, voordat zo'n systeem op Europees niveau gerealiseerd kan zijn.

De raad kiest daarom voorsnog voor de invoering van een regionale toeslag; een generieke ondersteuning onder specifieke voorwaarden (*flat rate*). Daarbovenop bepleit de raad gerichte ondersteuning voor het leveren van publieke diensten. De komende periode kan stapsgewijs gewerkt worden aan een strakkere relatie tussen de omvang van de ondersteuning en de omvang van de geleverde publieke diensten. Naarmate het systeem van gerichte betalingen verder ingevuld wordt, kan de omvang van de regionale premie omlaag.

Daar waar doelen gericht zijn op de markt, ligt het voor de hand deze op EU-niveau vorm te geven en is ook Europese financiering te rechtvaardigen. Verschillende genoemde publieke belangen (m.n. duurzaam gebruik natuurlijke hulpbronnen, leefomgeving) vergen een gebiedsgerichte aanpak. Invulling en financiering kunnen dan het beste via cofinanciering worden vormgegeven, met een regionale, nationale en Europese component. Afhankelijk van doelstelling en mogelijkheden kan hierbij een andere mix worden gekozen. Om verstoring van concurrentieverhoudingen te voorkomen, zijn Europese kaders noodzakelijk.

Het voortbestaan van – specifieke vormen van – grondgebonden landbouw kan voorwaarde zijn voor de instandhouding van natuurlijke hulpbronnen en van gewenste landschappelijke kwaliteit. Voor de continuering van specifieke vormen van grondgebruik door agrarische ondernemers is het ook wezenlijk dat er een redelijk inkomen verdiend kan worden. Dat maakt voortbestaan van de landbouw in bepaalde gebieden middel en geen doel. Hetzelfde geldt voor inkomensondersteuning.

Aanbevelingen

De hervormingen van 2003 en eerder bieden de lidstaten aanzienlijke mogelijkheden voor het verbinden van GLB-steun aan het realiseren van maatschappelijke waarden (*cross-compliance*, herverdeling door artikel 69, modulatie). Nederland behoort tot de lidstaten die hier het minst gebruik van gemaakt hebben. De raad vindt het van belang te anticiperen op toekomstige Europese beleidsontwikkelingen. Bij de *health check* zal verhoging van de verplichte modulatie (ofwel verschuiving van eerste naar tweede pijler) één van de punten van discussie zijn. Voor een goede standpuntbepaling is van belang in beeld te hebben waar Nederland extra middelen voor de tweede pijler aan zou willen besteden.

In het beheer van de natuurlijke hulpbronnen is de rol van de provincies de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen. De raad acht het van belang dat op korte termijn de betrokken ministeries, waterschappen en de provincies in overleg met betrokken organisaties als LTO Nederland, Stichting Natuur & Milieu of de Vereniging Nederland Cultuurlandschap tot een gezamenlijk actieplan komen waarin aandacht voor:

- betere koppeling landbouwsteun aan maatschappelijke waarden (waaronder beheer landelijk gebied) binnen de huidige mogelijkheden, met name *cross-compliance* en artikel 69;
- beïnvloeding verschillende gremia binnen de EU zodat invulling van *health check* voorstellen past bij Nederlandse aanpak en prioriteiten;
- nationale invulling en besteding van beschikbare middelen na eventuele verschuivingen als gevolg van uitkomst van de *health check*.

In de ogen van de raad kan een dergelijke aanpak en samenwerking alleen vruchtbaar zijn als er een globale overeenstemming over het gewenste toekomstbeeld bestaat.

De Raad voor het Landelijk Gebied adviseert de regering en de beide kamers van de Staten-Generaal op hoofdlijnen van beleid. De raad richt zich op strategische adviezen op de lange en middellange termijn en incidenteel op actuele zaken op korte termijn. Het werkterrein betreft het gehele beleidsveld van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, aangeduid als 'landelijk gebied'.

Samenstelling van de raad

prof. mr. P.C.E. van Wijmen, voorzitter
drs. B.J.M. van Essen
ir. J.T.G.M. Koolen
mw. J. Lamberts
mw. prof. dr. M.J.A. Margadant-van Arcken
mw. T.L. Metz b.a.
mw. dr. M.C. van Schendelen
dr. ir. H.J. Silvis
dhr. F. Tielrooij
prof. dr. M.J.W. van Twist
drs. C.J.G.M. de Vet

Algemeen secretaris: mw. ir. H. de Wilde

Samenstelling van de werkgroep die dit advies heeft voorbereid

dr. ir. H.J. Silvis, voorzitter
mw. J. Lamberts
ir. J.T.G.M. Koolen
mw. prof. dr. M.J.A. Margadant-van Arcken
ir. G. van der Bijl, projectleider
mw. A.E. Andersson, projectleider
mw. ir. A. Bruinsma, junior projectleider
ir. J.B. Maas, communicatieadviseur

Raad voor het Landelijk Gebied

Postbus 1331
3500 BH Utrecht
telefoon: (030) 230 78 70
fax: (030) 231 06 72
e-mail: raad.landelijk.gebied@minlnv.nl
website: www.rlg.nl

Publicatie RLG 07/1, deel 2
November 2007

Foto omslag

Ron ter Burg, Tarweveld - Electra

Vormgeving

Geerars Communicatie, Amersfoort

ISBN-13 978-90-77166-260
NUR 940

Overzicht publicaties

2007

- RLG 07/01** Deel 2 - Publieke belangen centraal
Advies over de toekomst van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (november 2007)
- RLG 07/08** Gezondheid en Natuur verbinden
Beleidsadvies over het inzetten van natuur voor gezondheid (oktober 2007)
- RLG 07/07** Samen of Apart
Advies over de wenselijkheid van een Agrarische Hoofdstructuur op rijksniveau (september 2007)
- RLG 07/06** Jaarverslag 2006 en voortgang werkprogramma 2007
- RLG 07/05** Achter open deuren
Advies over de provinciale regierol bij gebiedsontwikkeling (juni 2007)
- RLG 07/04** Van uitzonderlijke en universele betekenis
Briefadvies over de Nederlandse inzet voor het Werelderfgoed (mei 2007)
- RLG 07/03** Duurzame ontwikkeling van het potentieel van de zee
Briefadvies over het geïntegreerd maritiem beleid in Europa en Nederland (april 2007)
- RLG 07/02** Extra inzet voor de Zuidvleugel
Briefadvies over het Nota Ruimte - programma voor de Zuidvleugel van de Randstad (maart 2007)
- RLG 07/01** Deel 1 - Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid: Bedrijfstoeslagen
Briefadvies over het systeem van bedrijfstoeslagen (maart 2007)

2006

- RLG 06/7** Het landelijk gebied: twaalf voor twaalf
Bureaulijst met twaalf aanbevelingen voor twaalf provincies
- RLG 06/6** Werkprogramma 2006-2007
- RLG 06/5** Van Zorgen naar Borgen
Advies over de bestuurlijke omslag bij LNV (oktober 2006)
- RLG 06/4** Briefadvies over realisatie 'Recht op groen' (juni 2006)
- RLG 06/3** Jaarverslag 2005
- RLG 06/2** Briefadvies over Zuiderzeelijn (april 2006)
- RLG 06/1** Buitenbeentjes en boegbeelden
Advies over megabedrijven in de Nederlandse land- en tuinbouw (januari 2006)