



Visie van CLM op GLB na 2013

Deze notitie geeft in grote lijnen de ideeën van CLM weer voor een modernisering van het GLB na 2013. De laatste paragraaf gaat kort in op opties voor de korte termijn. De kabinetsvisie zoals verwoord in de houtskoolschets wijst in dezelfde richting als de ideeën van CLM: een veel grotere nadruk op koppeling van betalingen aan maatschappelijke waarden en prestaties, herziening van het onderscheid tussen de twee pijlers, verdergaande liberalisatie maar met instrumenten die de markt kunnen bufferen en zorgvuldigheid in het overgangstraject van hier naar straks.

1. Wat komt er op ons af?

De landbouw is gewend aan fluctuaties, grote golven en kleine golven. Denk aan prijzen, consumententrends, het weer, komen en gaan van ziekten. Ook de komende jaren rollen er grote golven op ons af waar de landbouw en het platteland mee te maken krijgen. Sommige nieuw, andere al bekend. Bijvoorbeeld een wereldwijd toenemende vraag naar voedsel, verdere verschraving van natuurlijke hulpbronnen (b.v. bodem en biodiversiteit), beschikbaarheid van water en klimaatverandering. Met name in Oost-Europa zal de werkgelegenheid in de landbouw sterk afnemen. Landbouw in marginale gebieden kwijnt, met negatieve gevolgen voor landschap en natuur. Ondertussen is de trend in het beleid naar een verdere liberalisatie van de handel, waardoor markt afscherming in de EU afneemt en prijzen meer blootstaan aan schommelingen op de wereldmarkt.

2. Naar een nieuw beleid voor voedsel en rurale omgeving

Gezien de bovenstaande ontwikkelingen is het GLB aan ingrijpende herziening toe. Daar is een aantal argumenten voor:

1. Voedsel is minder overvloedig beschikbaar dan voorheen. Productie van biomassa en biobrandstoffen draagt daar aan bij.
2. Met meer vrij mondiale voedselstromen is de zorg voor voedselkwaliteit meer urgent.
3. Natuurlijke hulpbronnen komen extra onder druk. Liberalisatie kan leiden tot een "race to the bottom" met afwenteling op milieu, natuur en landschap. Dat is maatschappelijk niet aanvaardbaar.
4. Een aantal grote milieuproblemen heeft directe invloed op de landbouwproductie. Deze nemen bovendien in ernst toe: klimaatverandering, watertekort, afname bodemkwaliteit en teruggang biodiversiteit.
5. Het oude GLB is steeds moeilijker te rechtvaardigen naar het algemeen publiek.

3. Nieuwe doelen

Het antwoord op deze ontwikkelingen is een nieuw Europees beleid met deels nieuwe doelen. Een aantal bekende doelen blijven staan: voldoende en veilig voedsel ook in tijden van schaarste. Andere doelen zijn achterhaald, zoals lage voedselprijzen, nu consumenten slechts ongeveer 12% van hun uitgaven aan voedsel besteden. Er komen ook nieuwe doelstellingen bij: transparantie, dierenwelzijn, en het recht van ontwikkelingslanden om de eigen voedselproductie af te schermen van de wereldmarkt. En tenslotte moet het nieuwe rurale beleid ook zorgen voor het behoud van natuurlijke hulpbronnen (bodem, water, biodiversiteit), voorkomen van klimaatverandering en behoud van cultuurlandschap.

4. Drie nieuwe hoofdlijnen

Het nieuwe Europese beleid zou moeten steunen op drie hoofdlijnen: voedsel, omgeving (milieu, landschap en natuur) en sociale transitie.

- Het voedselbeleid is gericht op kwaliteit, kwantiteit en eerlijke handel. De belangrijkste instrumenten zijn regelgeving en handelsafspraken. In het voedselbeleid gaan geen grote geldstromen om.
- De basis van het omgevingsbeleid is Europese en nationale regelgeving (van Nitraatrichtlijn tot nationale ruimtelijke ordening). Bovenop die regels komen substantiële geldstromen: betalingen voor behoud en beheer van landschap, milieu en natuur. Dat zijn vooral doorlopende, jaarlijkse betalingen.

- Aanvullend is er het sociale domein gericht op de transitie in (vooral) de nieuwe lidstaten, waar een aantal miljoenen mensen in rurale gebieden uitstromen uit de landbouw. Dit zijn vooral investeringen met een tijdelijk karakter. Deze pijler kan vroeger of later opgaan in het bredere sociaal-economisch beleid van de EU: Cohesie- en Structuurfondsen.

Subsidies voor voedselzekerheid?

Het oude GLB was gericht op inkomen van boeren, voedselproductie en consumentenprijzen. Het nieuwe beleid post-2013 is dat ook, maar op een andere manier. Voedselproductie an sich is, ook in een meer liberale markt, niet een punt van zorg. Boeren zullen blijven boeren, en voedselproductie gaat door. De overheid moet dan ook niet bijsturen (en ook niet subsidiëren) op voedselproductie, maar wel op twee andere fronten. Ten eerste voedselbeschikbaarheid: er moet voldoende voedsel van goede kwaliteit zijn, hier en ook in ontwikkelingslanden. Daar is in ons voorstel het voedselbeleid op gericht. Ten tweede de omgeving. Boeren reageren op de markt met innovatie, intensivering en/of schaalvergroting. Dat kan negatieve gevolgen hebben voor landschap, natuur en bodem. Daarom moeten de grote geldstromen van het GLB vooral worden ingezet om deze negatieve gevolgen van een vrijere markt te bufferen.

5. De instrumenten voor de drie nieuwe domeinen

Hieronder volgt een korte beschrijving van de drie nieuwe domeinen.

Domein 1: "Het voedselpakket"

Het nieuwe Europese voedselbeleid richt zich op een aantal doelen. Bij die doelen horen instrumenten. Deze staan hieronder samengevat in een tabel.

Tabel 1 Overzicht van instrumenten die geschikt zijn voor de verschillende doelen van het EU-voedselbeleid

Instrumenten	normen	labeling	handelsregels	import heffingen	strategische voorraden	strategische productiecapaciteit	betalingen aan boeren
Doelen EU-voedselbeleid:							
Voedselzekerheid					x	x	
Veilig en gezond voedsel, duurzame productie	x	x		x			
Voedseldiversiteit	x	x	x				
Dierenwelzijn	x	x					
Prijsstabiliteit			x		x	x	
Stimuleren ontwikkelingslanden			x			x	
Behoud (potentiële) voedselproductie in marginale regio's						x	x

Domein 2: "De omgevingspiramide"

Het omgevingsbeleid is gericht op behoud en versterking van natuurlijke hulpbronnen: water, bodem, biodiversiteit, lucht en klimaat. De Engelse term environment omvat die doelen. Het belangrijkste instrument is een betaling voor goed beheer van die hulpbronnen, ofwel een betaling voor ecosysteemdiensten. Die diensten kunnen we breed zien: ook beheer van cultuurlandschap (strikt genomen geen natuurlijke hulpbron) is een publieke betaling waard. Die betaling is in principe permanent; de boer levert immers jaarlijks zijn diensten. Daarmee is dit domein qua financiën verreweg de grootste van het nieuwe rurale beleid.

In tabel 2 staan de doelen en bijbehorende instrumenten voor de omgeving samengevat.

Tabel 2 Overzicht van instrumenten die geschikt zijn voor de verschillende doelen van het omgevingsbeleid

Instrumenten	wettelijke verplichtingen	codes of good practice	aanwijzing van gebieden	permanente betalingen	Incidentele betalingen
Doelen omgevingsbeleid:					
Voorkómen van negatieve gevolgen voor natuurlijke hulpbronnen	x	x			
Belonen van ecologische diensten:					x
- biodiversiteit			x	x	
- landschap			x	x	
- cultureel erfgoed				x	
- andere diensten bovenop wettelijke verplichtingen (incl. dierenwelzijn?)				x	
Ondersteunen van bedrijven in marginale maar waardevolle gebieden				x	x

Vaak zullen meerdere typen van betalingen beschikbaar zijn voor dezelfde gebieden. De betalingen zijn stapelbaar, en vormen samen een piramide. Wettelijke normen zijn de basis. Voor activiteiten die iets verder gaan dan de wet is een kleine vergoeding, voor verdergaande maatregelen zijn er grotere betalingen. De meer verdergaande vergoedingen zijn ook meer specifiek, en daarmee ook op een kleiner areaal van toepassing.

Domein 3: "Transitie"

Plattelandsbeleid heeft een ander karakter dan landbouwbeleid en dan betalingen voor groene diensten. Het gaat om veel bredere doelgroep, namelijk alle bewoners van het landelijk gebied, om andere doelen namelijk brede economische stimulans en om een ander type geldstroom, namelijk eenmalige investeringen. Het ligt dan ook voor de hand om plattelandsbeleid te scheiden van voedsel- en omgevingsbeleid.

Plattelandsbeleid kan in principe ondergebracht worden bij het regionaal beleid van de EU. Het kan dan ook meeliften in de programma's onder de Structuurfondsen. Echter, het komende decennium zijn er een aantal grote ontwikkelingen waaronder klimaatverandering en de voortgaande uitflux van arbeid uit de landbouw in de nieuwe lidstaten. Om deze transitie te begeleiden stellen we voor om – voorlopig - een derde pijler onder het nieuwe rurale beleid te zetten.

6. No regret op de weg van hier naar straks

Met deze visie op de horizon is het goed om bij de tussentijdse aanpassingen van het GLB nu goed voor te sorteren. Dat betekent:

- betalingen stapsgewijs meer koppelen aan maatschappelijke doelen, en daarbij goed afbakenen welke maatschappelijke doelen. Bijvoorbeeld, landschap en natuur wel, voedselzekerheid niet. Wat betreft dierenwelzijn zorgvuldig overwegen of regels en handelsafspraken, kortlopende investeringen of meer permanente betalingen meer zinvol en haalbaar zijn.
- betalingen zo structureren dat ze een piramidestructuur (kunnen gaan) aannemen. Inzet van regionalisering van toeslagen, cross compliance (goede landbouw- en milieucondities), de nationale envelop (artikel 68) en pakketten voor (agraris) natuurbeheer moeten goed op elkaar worden afgestemd.
- instrumenten voor marktbuffering zorgvuldig bezien: vangnetprijzen, verzekeringen, strategische voorraden; productiebeheersingsinstrumenten als braaklegging niet zonder meer overboord gooien.

7. De korte termijn: bedrijfstoelagen koppelen aan maatschappelijke doelen

In principe kunnen lidstaten vanaf 2010 de bedrijfstoelag concreet koppelen aan maatschappelijke waarden via 'artikel 68'. Dat betekent dat de toeslag bij alle boeren wordt afgeroomd, en het zo gegenereerde budget wordt uitbetaald aan een kleinere groep boeren die meer maatschappelijke waarden leveren – bijvoorbeeld een mooi landschap. Deze overheveling blijft binnen de eerste pijler, gaat

alleen naar boeren en behoeft geen nationale cofinanciering (en is daarmee dus iets fundamenteel anders dan modulatie, dat een overheveling is van de eerste naar de tweede pijler; geld via modulatie kan eventueel ook buiten de landbouw besteed worden, en vereist cofinanciering). Minister Verburg heeft aangegeven graag gebruik te gaan maken van artikel 68.

Een open vraag is nog op welke basis eventuele een extra toeslag onder bijvoorbeeld artikel 68 kan worden toegekend. Er zijn (tenminste) vijf grondslagen te bedenken:

1. Correctie van concurrentieverhoudingen. Als (!) boeren in Europa een inspanning moeten leveren die verder gaat dan boeren elders in de wereld, bijvoorbeeld op gebied van milieu of dierenwelzijn, is een extra toeslag te rechtvaardigen.
2. Inherente waarde van het gebied. Boeren krijgen een vergoeding omdat ze een aantrekkelijk cultuurlandschap "produceren" als neveneffect van hun bedrijfsvoering. Daar hoeven ze niets extra's voor te doen (maar wel het landschap in de huidige staat te behouden).
3. Natuurlijke of bestuurlijke handicaps: boeren worden gecompenseerd voor de moeilijke omstandigheden, opdat ze kunnen blijven doen wat ze doen. Dat kan op grond van huidige omstandigheden (b.v. waterpeil) of op grond van toekomstige omstandigheden (hoger waterpeil).
4. Extra inspanningen: boeren krijgen een betaling voor groene diensten, bijvoorbeeld snoeien van heggen.
5. Extra investeringen: boeren krijgen een vergoeding voor investeringen, bijvoorbeeld voor energiebesparende technieken of de aanleg van landschapselementen.

De eerste grondslag is ingewikkeld. Ten eerste is niet aangetoond dat milieueffecten en dierenleed van landbouw elders in de wereld altijd negatiever zijn dan hier. Ten tweede is de kans groot dat de meest scheve concurrentieverhoudingen in de intensieve veehouderij zitten – waar nu helemaal geen bedrijfstoelagen voor beschikbaar zijn. Ten derde is het verschil moeilijk internationaal aan te tonen en te rechtvaardigen. Daarmee lijkt het niet voor de hand liggen dat deze rechtvaardiging basis kan worden voor verschuivingen in bedrijfstoelagen, en zeker niet op korte termijn.

De laatste twee genoemde punten zijn traditioneel het domein voor de tweede pijler: investeringssteun en beheersvergoedingen voor bovenwettelijke inspanningen zijn momenteel beschikbaar in het POP2. Ook natuurlijke handicaps zijn momenteel een onderdeel van het POP2, met de bergboerenregeling. Voor punt 2, de inherente waarde van het gebied zijn momenteel geen specifieke vergoedingen. Als Nederland vanaf 2010 de bedrijfstoelagen wil differentiëren naar maatschappelijke prestatie (met artikel 68), ligt de waarderingsgrondslag waarschijnlijk ergens rond op punten 2 en 3. Daarbij moet de wisselwerking met pijler 2 (SAN en bergboerenregeling) in de gaten gehouden worden. Onderstaande tabel geeft een aantal maatregelen die passen bij de verschillende grondslagen, voor een aantal categorieën (landschap, natuur, milieu).

Tabel 3 Maatregelen en grondslagen voor extra toeslagen

	Grondslag			
	Aanwezigheid in gebied	Handicap	Extra inspanning	Extra investering
Landschap • Nationaal landschap • Belvédère	Geen extra maatregel	- Hoog waterpeil - Kleinschalig landschap	- Beweiding - Onderhoud landschapselementen	Aanleg van: - Wandelpaden - Landschapselementen
Natura 2000	Geen extra maatregel	- Hoog waterpeil - extensivering - tegengaan verdroging - mestmanagement - ammoniakreductie - weidegang		Aanleg van: - Wandelpaden - Landschapselementen
Klimaat	n.v.t.	n.v.t.	Klimaatpakketten	- Energiebesparende technieken - Aanleg waterberging - Aanplant bomen
Agrarische natuur	n.v.t.	n.v.t.	Weidevogelbeheer	n.v.t.

Overigens zal in de overgang naar 2013 cross compliance nog van kracht blijven, bestaande uit de wettelijke eisen en vereisten van Goede Landbouw en Milieuvoorwaarden. Een aantal aanvullende milieumaatregelen is eenvoudig op te nemen als voorwaarde binnen cross compliance, omdat deze thema's al worden genoemd in de huidige opzet van cross compliance. Dit betreft:

- teeltvrije zones;
- maatregelen voor bodemstructuur en organisch-stofgehalte in de bodem;
- maatregelen tegen bodemerosie.

Tenslotte ziet CLM verschillende mogelijkheden om het GLB efficiënter te maken en belonen in plaats van straffen centraal te stellen:

- Beheer en onderhoud van het landschap vraagt een gezamenlijke aanpak. Binnen het GLB zou het mogelijk moeten zijn om collectieve contracten aan te gaan, ook onder pijler 1.
- Samenwerking met private certificeringssystemen kan het draagvlak vergroten en de administratieve lastendruk verlagen.