



## Het Gemeenschappelijk Landbouw Debat

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) gaat veranderen: van subsidie op primaire productie, naar een beloning voor het realiseren van maatschappelijke waarden. In de afgelopen jaren is hier veel onderzoek voor gedaan en heeft de Nederlandse overheid al meerdere debatten hierover aangezwengeld. Langzamerhand tekent zich dus een toekomst af waarin inkomenssteun aan boeren grotendeels wordt vervangen door betaling voor diensten die zij leveren aan de maatschappij. Dat betekent dus ook dat de maatschappij zich zal moeten gaan uitspreken over welke waarden zij dan graag gerealiseerd zou zien. Op 14 april vroeg landbouwcommissaris Ciolos de nationale plattelandsnetwerken van de EU-lidstaten om de maatschappelijke discussie hierover te gaan voeren zodat er vanaf 2013 een landbouwbeleid gevoerd kan worden dat op een brede maatschappelijke steun kan rekenen.

Dit discussiestuk is een eerste aanzet tot dit maatschappelijk debat over de toekomst van het GLB. Het is geschreven door het Netwerk Platteland en zal worden besproken met personen afkomstig uit een breed scala aan maatschappelijke organisaties en overheden. Het is ook besproken met een aantal ambtenaren van het ministerie van LNV. Zij staan inhoudelijk niet voor 100% achter het discussiestuk maar wel achter de opzet van de discussie, en denken dat wel de belangrijkste onderwerpen in het stuk aan de orde komen.

### Stel....

Sinds 1960 heeft de Europese landbouw kunnen rekenen op een forse financiële steun vanuit Europa. De doelen waren helder: de productiviteit moest worden verhoogd, de voedselproductie zekergesteld, en de consument moest het voedsel tegen redelijke prijzen kunnen kopen. Deze argumenten waren lange tijd zeer valide en hebben er ontegenzeggelijk voor gezorgd dat de voedselvoorziening is zekergesteld. Vervolgens heeft dat resultaat ertoe geleid dat langzamerhand de steun voor de agrarische bedrijven ter discussie is komen te staan en inmiddels ook stapsgewijs wordt afgebouwd. Het idee is om de steun voor de landbouwsector om te bouwen tot een systeem waarin boeren geen subsidie meer krijgen voor het produceren van voedsel, maar voor het leveren van maatschappelijke waarden. Zaken waar de maatschappij om vraagt. Om helder te krijgen wat dat dan is, is het goed om het volgende gedachte-experiment te maken.

Voor dit gedachte-experiment is een belangrijke aanname nodig. Die aanname is dat Europa voldoende voedsel kan produceren en zal produceren, ongeacht welk landbouwbeleid er wordt gevoerd. De Sociaal Economische Raad verwoordt dat in haar advies 'Waarden van de Landbouw' (2008) als volgt: *"In normale omstandigheden zal de markt voor voedselzekerheid zorgen: grotendeels door productie in de EU en, eventueel aanvullend, in de vorm van invoer. Alleen bij langjarige zeer lage wereldmarktprijzen zou de productiecapaciteit van de EU zodanig kunnen worden aangetast, dat er zorgen over de voedselzekerheid op lange termijn zouden kunnen ontstaan. Maatregelen aan de grens in extreme omstandigheden (zoals de dreiging van grootschalige faillissementen van producenten) kunnen die situatie voorkomen. WTO-afspraken staan een dergelijke bescherming in extreme omstandigheden toe. Kortom, deze publieke waarde zal in normale situaties geen overheidsingrijpen vragen, maar vormt wel een 'zorg op afstand'."*

### **Discussie**

We gaan er dus vanuit dat de voedselvoorziening is zeker gesteld. Mocht dat op een lange termijn ooit weer veranderen, dan zal ook het EU-landbouwbeleid daarop moeten inspelen. Maar dat is nu dus voorlopig niet aan de orde. Biedt dit voldoende zekerheid en is de aanname terecht?

De stap van 'subsidie' naar 'maatschappelijke waarden' is een hele forse. Nu valt het niet mee om een echt radicale verandering in het beleid voor te stellen. In de loop der jaren is er vaak steun verleend omdat boeren dat op historische gronden ook kregen. Of ze kregen steun omdat het eerlijker zou zijn omdat collega-boeren in een vergelijkbare situatie immers ook steun kregen. In discussies wordt vaak uitgegaan van bestaande structuren en opvattingen waardoor fundamentele veranderingen uitblijven. Zo is de discussie over het GLB sinds het uitbreken van de recessie al weer een heel andere als die van twee jaar daarvoor. Onder druk van de recessie lijken sommige partijen toch maar liever vast te houden aan het bekende en vertrouwde. Nu het in de landbouw economisch slecht gaat, is de roep om inkomenssteun weer harder dan daarvoor.

Voor dit stuk zijn we uitgegaan van een echt radicale omslag: stel... de landbouwsubsidies worden helemaal afgeschaft. Geen inkomenssteun en geen hectaresteen meer. De overheid stelt nog wel de nodige regels voor bijvoorbeeld milieu, voedselveiligheid, dierenwelzijn, maar stelt daar verder geen subsidies of wat dan ook tegenover. Wat gebeurt er dan in Nederland? Wat gaat er fout? Wat gaat er (nog steeds) goed?

### **Scenario's**

De grootste klap zal er zijn voor de akkerbouwers en de melkveehouders die fors in inkomen achteruitgaan. Zeker met de prijzen van 2010 zullen ze het erg moeilijk krijgen als daar bovenop geen inkomenssteun komt. Wat zou hun strategie vervolgens kunnen zijn? We moeten verwachten dat een deel van hen zal stoppen, een ander deel kan waarschijnlijk uitbreiden door de fors dalende grondprijzen. Zelfs als ze massaal zouden stoppen, zou dat voor de individuele boeren waarschijnlijk een ramp zijn, maar voor de 'BV Nederland' niet. Slechts 1 tot 1,5 procent van de Nederlandse economie is terug te voeren op de grondgebonden landbouw (zie eindnoot 1). Daarbij moet worden bedacht dat deze economische tak niet zal ophouden te bestaan, maar zal worden uitgevoerd door een kleinere groep boeren, elk met meer hectares grond. Vinden we dit acceptabel?

Bedrijven worden grootschaliger evenals de stallen. Wat vinden we daarvan? In sommige regio's, zoals de droogmakerijen, is dat misschien minder erg dan in andere regio's, zoals de Achterhoek. Bovendien is het middels de Nationale Landschappen in feite al geregeld dat niet elke ontwikkeling daar gewenst is en dat er dus hoe dan ook nu al restricties gelden voor bijvoorbeeld het bouwvolume.

Zou de natuur veel schade ondervinden van het grootschaliger worden van de landbouw? Met de huidige regelgeving voor natuurgebieden (EHS, Natura 2000) is dat waarschijnlijk geen echt probleem. En voor de natuur in de landbouwgebieden? Zal die slechter af zijn in een grootschalig landschap? Waarschijnlijk wel, dus daar moeten we misschien iets aan doen. Als de samenleving die natuur tenminste als een maatschappelijke waarde beschouwt. Willen we voor natuur betalen?

Regels en wetten voor milieu en dierenwelzijn blijven onverminderd van kracht en die zullen problemen in milieuvervuiling en dierenleed dan ook voorkómen. De concurrentiekracht van de Nederlandse landbouw zal op regionale, nationale en Europese schaal op peil blijven: ook andere lidstaten geven immers geen inkomenssteun meer. De Nederlandse import en export binnen Europa zullen dus even concurrerend blijven. Alleen op de wereldmarkt zal Europa het moeilijker krijgen, zeker zolang de Verenigde Staten subsidie blijven geven aan de landbouw. Kunnen we daarmee leven?

Het is aannemelijk dat er van innovatie in de landbouw weinig meer terecht zal komen. Daar is de landbouw niet uniek in, ook in andere economische sectoren blijkt steeds maar weer dat innovatie zelden vanzelf komt en dat er een zekere financiële stimulans moet zijn voor innovatie. Als het een belangrijk maatschappelijk doel is om het innoverend vermogen van de sector op peil te houden en daarmee waarschijnlijk ook de concurrentiekracht van Nederland, zal een zekere steun op dit vlak nodig blijven. Vinden we steun voor innovatie noodzakelijk?

Als de landbouw wellicht minder gaat verdienen, grootschaliger is geworden en dus met minder arbeidskrachten toe kan, zal het platteland ook minder druk bevolkt raken. Dat zal de huidige trend van ontvolking misschien enigszins versnellen. Overigens is er ook nog steeds een zekere beweging van mensen die wegtrekken vanuit de Randstad naar het platteland. Het is moeilijk te zeggen of door een kleinere landbouwbevolking in Nederland het platteland dan net zo 'leeg' zal raken als bijvoorbeeld in (delen van) Frankrijk en Spanje. Feit is wel dat ook nu al de voorzieningen in krimpgebieden moeilijker op peil te houden zijn. Jongeren trekken weg en de plattelandsdorpen worden steeds meer vooral bevolkt door ouderen. Er zijn maatschappelijke argumenten om die ontwikkeling onwenselijk te vinden: te hoge druk op de steden, weinig sociaal ten opzichte van de achterblijvers en ten slotte ook een verarming van het platteland. Is hier een plattelandsbeleid gewenst dat de verschillende functies van het platteland integreert en bijdraagt aan sociaal-economische versterking? Overigens kan deze vraag los worden gezien van het afschaffen van het GLB, het afschaffen van het GLB zal hier waarschijnlijk slechts een kleine invloed op hebben.

### **Discussie**

Hier is een aantal mogelijke ontwikkelingen geschetst. Zijn deze, in uw ogen, goed weergegeven? Er zijn wellicht nog meer belangrijke ontwikkelingen die zullen optreden als de inkomenssteun uit het GLB wordt afgeschaft. Welke zijn dat?

## Waar ontstaan dus de maatschappelijke problemen zonder GLB?

Door het afschaffen van de inkomenssteun zal er ongetwijfeld een uitstroom uit de landbouw optreden. De vraag is of dat feit op zich een maatschappelijk probleem is. Waarschijnlijk is het, vanuit het werkgelegenheidsaspect gezien, beter om het geld anders in te zetten zodat de, in het allerergste geval, 25000 mensen elders aan het werk kunnen komen. Met andere woorden, werkloosheid is geen valide argument om het GLB in stand te houden, omdat het geen ontwrichtende uitwerking zal hebben op de samenleving. Wel zal er een aantal andere problemen optreden waar wellicht wel een collectief ingrijpen nodig is. Het gaat dan met name om concurrentiekracht, natuur en landschap en leefbaarheid.

### *Concurrentiekracht*

De concurrentiepositie van de Nederlandse landbouw zal deels onder druk komen te staan. Dat geldt overigens alleen voor de wereldmarktproducten die nu gesubsidieerd worden. Voor de andere producten en voor de producten die bedoeld zijn voor de Europese markt zal de concurrentiepositie nauwelijks veranderen zonder Europese steun. Wel zal de innovatie grotendeels stil komen liggen. Dat zou kunnen betekenen dat Nederland een leidende positie verliest op het gebied van vernieuwing in productie.

### *Natuur en landschap*

Het landschap zal zonder steun deels een veel grootschaliger karakter krijgen, in andere regio's zal de landbouw wellicht verdwijnen zonder dat er iets voor in de plaats komt en daarmee zal het landschap verloederen. In beide gevallen kan dat een probleem zijn namelijk als dat plaatsvindt in gebieden die nu juist aantrekkelijk zijn voor recreatie, toerisme en/of natuur. Ook heeft het een negatieve invloed dan wel onherstelbare schade op de cultuurhistorische waarden van het landschap. De natuurwaarden buiten de beschermde natuurgebieden zullen achteruit gaan. Er komen immers minder overhoekjes waar allerhande natuur van zou kunnen profiteren, slootkanten worden niet meer ontzien, er is minder aandacht voor vrijwillige weidevogelbescherming. De natuur binnen de beschermde natuurgebieden blijven, zoals de naam al zegt, overigens voldoende beschermd tegen de negatieve invloed vanuit de landbouw. De natuurbescherming zal immers regels en restricties blijven stellen aan de landbouwontwikkelingen.

### *Leefbaarheid*

Het platteland zal zonder Europees landbouwbeleid wellicht wat minder aantrekkelijk worden om te wonen. Het is er minder bevolkt, de voorzieningen lopen terug en het onderscheid tussen stad en platteland zal steeds groter worden. Het platteland zal daardoor steeds iets minder aantrekkelijk zijn voor recreanten en toeristen waardoor de inkomsten hieruit ook zullen afnemen. Het kan een neerwaartse spiraal in gang zetten. Overigens is deze ontwikkeling ook al gaande zonder dat het GLB afgeschaft zou gaan worden. Het zal het hooguit enigszins versterken.

*Overig geen probleem*

Op het gebied van dierenwelzijn, milieu en voedselzekerheid zullen er geen problemen ontstaan als er geen geld meer beschikbaar is voor de landbouw. Middels regelgeving en wetgeving zijn die onderwerpen goed te borgen.

### **Discussie**

Welke maatschappelijke problemen ontstaan er nog meer als de inkomenssteun uit het GLB gaat? Is bijvoorbeeld een daling van de werkgelegenheid in de landbouw een maatschappelijk probleem dat opgelost moet worden met een GLB?

Nederland heeft zich gecommitteerd aan een aantal richtlijnen zoals de Kaderrichtlijn Water, Nitraatrichtlijn, Natura 2000. Die zullen in de praktijk beperkingen betekenen met zich meebrengen voor ondernemers. Moet het GLB de ondernemers daarvoor compenseren of hoort dat nu eenmaal bij een maatschappelijk verantwoord ondernemen?

### **En dus...**

In het kort ontstaan er zonder GLB drie grotere probleemgebieden die je met aanvullend beleid zou willen oplossen: concurrentie&innovatie, natuur&landschap en leefbaarheid. Met andere woorden, zonder overheidsingrijpen zullen daar ontwikkelingen plaatsvinden die de maatschappij over het algemeen ongewenst vindt. Daar zal dus collectief actie op ondernomen moeten worden.

Het is belangrijk om deze zaken op Europees niveau aan te pakken zodat een goede verhouding ontstaat tussen enerzijds de voedselproductie en anderzijds de biodiversiteitsdoelstelling, leefbaarheid, energie, klimaat en milieu. Het platteland van Europa heeft immers meerdere doelstellingen die op dezelfde hectaren gerealiseerd moeten worden. Het Europese belang is om een schoon en duurzaam platteland in stand te houden dat voldoende voedsel kan produceren tegen concurrerende prijzen en waar de biodiversiteit gewaarborgd is. Daarom is het goed om op Europese schaal een platteland te hebben waar voedsel wordt geproduceerd, en waar de natuur binnen en buiten de natuurgebieden een plek heeft. Vooral van Europees belang is dat het platteland flexibel van inrichting is, zodat in geval van nood op redelijk korte termijn de voedselproductie opgeschroefd kan worden.

De cruciale vraag is dus hoe de samenleving op een zo kosteneffectief en efficiënt mogelijke manier deze publieke waarden kan realiseren. In het hier volgende deel geven we een voorzet voor een Europees landbouwbeleid dat collectief een aantal waarden weet te realiseren waarvoor een zogenaamd marktfalen is geconstateerd. Doel is om een landbouwbeleid op te zetten dat zo eenvoudig mogelijk is, zodat zoveel mogelijk geld beschikbaar komt voor concrete uitvoering.

## **Discussie**

Het mag duidelijk zijn dat er een aantal problemen gaat optreden als de inkomenssteun uit het GLB verdwijnt. Maar is het nodig om die gevolgen allemaal via Europees beleid op te vangen? Is het niet beter om dat via nationale regelgeving en fondsen te doen?

### *Innovatie*

Een van de belangrijkste doelstellingen uit Europa 2010 is dat de investeringen in onderzoek van overheid en bedrijven moeten stijgen tot 3 procent van het bruto nationaal product. Aangezien de landbouw in Nederland altijd al sterk is geweest door het innovatieve karakter, en daar dus ook de andere EU-lidstaten van kunnen profiteren, is het van belang om op Europese schaal in te zetten op innovatie en onderzoek. Volgens de SER gaat het bij innovatie naast product- en procesinnovaties (die overwegend op bedrijfsniveau gerealiseerd kunnen worden) ook om systeeminnovaties die de concurrentiekracht van de hele keten bevorderen. Vernieuwing van arbeidsorganisaties, personeelsbeleid en organisatie maken een belangrijk deel uit van innovatie in de agrosector. Om op een krappe arbeidsmarkt voldoende wervingskracht te kunnen uitoefenen, is aandacht voor arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden van belang. Daarnaast levert versterking van de kennis en vaardigheden van ondernemers en werknemers een belangrijke bijdrage aan de concurrentiekracht van de sector.

Innovatie kan op verschillende manieren, maar het lijkt efficiënt om tenminste qua doelstellingen als landbouwsector aan te sluiten bij het innovatieplatform. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door extra toponderzoekers naar Nederland te halen, te investeren in het landbouwonderwijs en -onderzoek, innovatieve projecten te ondersteunen waarmee Nederland zich internationaal kan etaleren, of het MKB te ondersteunen om een internationale groei te kunnen maken.

De financiering van de innovatie kan deels structureel via een soort innovatieplatform voor de landbouw lopen, deels ook via gerichte ondersteuning van innovatieve projecten van individuele ondernemers of groepen van ondernemers.

### *Natuur en landschap*

Het onderdeel natuur en landschap van het nieuwe GLB moet grondeigenaren stimuleren om landschap, natuur en cultuurhistorische waarden te onderhouden buiten de beschermde natuurgebieden. Het zijn maatregelen die verder gaan dan de wettelijke regels en beperkingen die gelden zoals de ammoniakuitstoot rondom Natura 2000-gebieden. Het nieuwe landbouwbeleid moet er dus voor zorgen dat boeren niet alleen maar kiezen voor een intensivering van hun bedrijven maar dat een compensatie vanuit de overheid het mogelijk maakt om ook een aantrekkelijk, kleinschalig landschap te realiseren waar ruimte is voor natuur, cultuurhistorie en daarmee ook recreatie en toerisme. Grondeigenaren kunnen langjarige vergoedingen krijgen voor het onderhouden van natuurelementen, landschapselementen en cultuurhistorische elementen. Voor deze diensten zijn extra activiteiten nodig, bijvoorbeeld later maaien omwille van het weidevogelbeheer of het aanleggen en onderhouden van houtwallen. Dit zijn dus positieve acties. Per regio komt er een lijst van positieve acties die boeren kunnen ondernemen en waarvoor zij een vergoeding krijgen. Want het is immers niet in elk landsdeel of regio logisch om alles te vergoeden. Houtwallen passen wel in de Achterhoek maar minder in Flevoland. Aanleg van natuur of landschapselementen vallen niet onder de regeling. Het is

aan de grondeigenaar of hij de elementen eerst wil aanleggen om vervolgens geld te krijgen voor het onderhoud.

In principe is het mogelijk om overal buiten de EHS subsidies te krijgen voor het onderhouden van deze waarden. Grondeigenaren zullen altijd op vrijwillige basis, individueel de aanvragen doen en ook persoonlijk de subsidies ontvangen. Alleen in Nationale Landschappen kan het bevoegd gezag besluiten om voor het hele Nationale Landschap een generieke maatregel af te kondigen en daar ook een generieke vergoeding tegenover te stellen. Dat betekent dus dat alle grondeigenaren in dat gebied verplicht zijn om mee te werken aan bijvoorbeeld het landschapsonderhoud, de waterberging etc. Zij krijgen dan wel een vergoeding van het Nationale Landschap voor de inspanning die de individuele grondeigenaar heeft verricht. Bijvoorbeeld in het geval van waterberging over een groter gebied in een Nationaal Landschap zal niet elke boer even veel geld krijgen.

Een speciale categorie binnen natuur en landschap betreft het thema klimaat. Met het veranderende klimaat zal het steeds meer nodig zijn om het landelijk gebied te gebruiken voor maatregelen voor klimaatadaptatie. Dat betekent dat het nodig zal blijken het landelijk gebied zo in te richten dat het extreme schommelingen in weer en klimaat kan opvangen: meer water vasthouden om tijden van droogte te kunnen compenseren maar ook bijvoorbeeld meer waterbergingscapaciteit ten tijde van overvloedige neerslag. Het zal nodig blijken om boeren te stimuleren om bijvoorbeeld bos aan te planten of water te bergen op hun land. Beide maatregelen kunnen een bijdrage leveren aan het oplossen van het klimaatprobleem. Ook hier zal er per regio een lijst van maatregelen komen waaruit boeren kunnen kiezen.

Het moge duidelijk zijn dat in deze voorgestelde structuur ook de beleids categorie 'gebieden met natuurlijke handicap' verdwenen is. Als we in Nederland al kunnen spreken van natuurlijke handicaps - de Nederlandse handicaps zijn immers veel meer van cultuurhistorisch aard - dan vallen deze gebieden altijd in een van de Nationale Landschappen. Ook al zijn de omstandigheden in deze gebieden soms lastiger om er te boeren, de mogelijkheden voor extra inkomsten (waterberging, houtwallen en vooral recreatie en toerisme) zijn er ook des te groter waardoor de individuele ondernemer voldoende mogelijkheden heeft om zijn landbouwincome aan te vullen. Hoe meer een ondernemer investeert in de omgeving, in de natuur en het landschap, hoe meer subsidie hij zal ontvangen. Sterker nog, het zal voor veel boeren noodzakelijk zijn om daarin te investeren want het zal voor een aantal sectoren moeilijk zijn op alleen van de productie te leven. In feite moeten we het hier dan ook niet meer over subsidies hebben maar over een aanbesteding van te leveren maatschappelijke diensten. Daar kan een bedrijf al dan niet op inspringen. Het gaat om een gerichte beloning van het leveren van vooraf afgesproken diensten.

De administratie, controle en subsidieverlening verloopt via de jaarlijkse Gecombineerde Opgave.

### *Leefbaarheid*

In de afgelopen jaren bestond in het GLB al de tweede pijler, de plattelandontwikkeling. Onder meer via dit programma is het gelukt om het platteland langzaam te vermaatschappelijken. Voorheen was het platteland immers synoniem voor landbouw. De landbouw domineerde zowel ruimtelijk als ook sociaal en economisch het platteland. Mede door de tweede pijler van het GLB zijn meerdere functies van het platteland voor het voetlicht gekomen en tot ontwikkeling gebracht. Dat gaat dan om bijvoorbeeld toeristische routes maar ook om de ontwikkeling van dorpshuizen, of over het versterken van de verbinding tussen dorp, stad en platteland. Ook onder dit beleid valt de ontwikkeling van bijvoorbeeld streekproducten, al dan niet in combinatie met zorgboerderijen.

Dit beleid kan worden gecontinueerd na 2013. Hierbij kan de vraag worden gesteld of dit moet worden betaald uit GLB-middelen, uit EU-structuurfondsen of uit nationale middelen.

#### *Dierenwelzijn en milieu*

Op het gebied van dierenwelzijn en milieu speelt er nog wel het probleem van de concurrentie binnen de EU. Er is daar namelijk sprake van een marktfalen. De Nederlandse samenleving vraagt namelijk om strenge milieuregels, strenge regels voor dierenwelzijn. Die regels gelden dan ook voor de Nederlandse producten. Andere EU-lidstaten hebben minder strenge regels en de producten kunnen over het algemeen dan ook goedkoper produceren. Zolang de Nederlandse producent niet massaal kiest voor de Nederlandse producten (daad bij het woord voegen) faalt de markt en zal de overheid moeten ingrijpen. Nederland mag in die gevallen, met dus aantoonbaar strengere regels die duurdere producten opleveren maar waarvoor uiteindelijk te weinig vraag is, de producenten ondersteunen met subsidies.

#### *Duurzame energie*

Een belangrijke doelstelling van Europa 2020 is om de uitstoot van broeikasgassen met 20 procent te verminderen ten opzichte van 1990, de energie-efficiëntie met 20 procent te verhogen en om 20 procent van de energie op duurzame wijze op te wekken. Het platteland biedt uitstekende mogelijkheden voor het opwekken van duurzame energie. Dat kan via parken van zonnecollectoren, windmolens en biomassa-productie. Omdat het hier gaat om innovatieve en vaak grote investeringen is het goed om ondernemers op het platteland daarin te ondersteunen.

#### **Discussie**

We veranderen in deze filosofie de doelen van het GLB. Maar is er dan nog wel te spreken van een landbouwbeleid? Horen natuur, klimaat, leefbaarheid nog wel onder het landbouwbeleid? Of is het dan logischer om dat onder te brengen bij bijvoorbeeld de structuurfondsen?

## **Hoe regelen we de vergoeding?**

Een belangrijk uitgangspunt voor het nieuwe stelsel is dat het eenvoudig is met zo min mogelijk administratieve lasten. Daarom is de basis van het stelsel dat in principe de individuele ondernemers een vergoeding kan krijgen voor het leveren van maatschappelijke diensten. Basis van het stelsel zijn de pakketten die de provincies vaststellen. In deze pakketten staat welke diensten er beloond worden. Ondernemers kunnen zich daarvoor inschrijven en krijgen daarvoor een individuele vergoeding. De meitelling lijkt daarvoor het meest geëigende instrument. Het is een kwestie van aankruisen door de ondernemer en een kwestie van uitbetalen door overheid. Subsidie aanvragen is dus niet meer nodig, ook het bewijzen dat de dienst geleverd is, is niet meer nodig. Inspecteurs van de AID controleren of de diensten worden geleverd. Belangrijke taak voor de overheid (provincies) is dus om samen met

maatschappelijke partijen een document op te stellen waarin staat welke diensten er op welke locaties gehonoreerd worden.

#### *Bovenwettelijke vergoedingen*

In het huidige stelsel is het mogelijk om voor een aantal zogenaamde bovenwettelijke diensten een vergoeding te krijgen. Dit zijn diensten die verder gaan dan de wettelijke verplichting en ook verder gaan dan de reguliere diensten waarvoor een vergoeding ontvangen wordt. In het nieuwe GLB stellen we voor om deze bovenwettelijke diensten in principe niet meer te honoreren. Alleen voor het van te voren regionaal of provinciaal vastgestelde pakket aan maatregelen zijn vergoedingen te krijgen.

Wel zijn er af en toe initiatieven van ondernemers die bijvoorbeeld de milieukwaliteit een fors stuk kunnen verbeteren. Zo'n initiatief staat uiteraard nog niet op de regionale maatschappelijke waardenlijst, en zou dus nooit voor vergoeding in aanmerking komen. Ondernemers kunnen zich voor dit soort initiatieven altijd wenden tot het innovatiedeel van het GLB. Hieruit kunnen immers vernieuwende projecten betaald worden. Verschil is alleen wel dat het hier dan altijd om tijdelijke vergoedingen gaat. Na afloop van het project kan dan worden nagegaan of de maatregel op de lijst moet komen staan en dus vergoedingswaardig wordt.

#### *Collectieven*

In het GLB woedt regelmatig de discussie in hoeverre collectieven in aanmerking mogen komen voor vergoedingen. Zoals gezegd gaan we in het nieuwe GLB uit van in principe individuele diensten en dus ook individuele vergoedingen. Sommige diensten zijn echter alleen zinvol als ze in een collectief worden uitgevoerd. Waterberging op landbouwpercelen is daarvan een mooi voorbeeld. Individuele ondernemers kunnen dit vanwege de vereiste grootschaligheid meestal niet op eigen houtje regelen. In dit soort gevallen moet het mogelijk zijn om via het budget voor innovatie/concurrentiekracht een subsidie aan te vragen om de organisatie op te zetten. Dat kan een subsidie zijn om voldoende mensen bij elkaar te krijgen om een fors gebied te bestemmen als waterbergingsgebied. Een waterschap zou een dergelijke tijdelijke vergoeding kunnen aanvragen. Als de afspraken zijn gemaakt, krijgen uiteindelijk toch de individuele ondernemers een vergoeding via de reguliere weg, de Gecombineerde Opgave. De blijvende projectkosten (organisatie, overhead) zullen de ondernemers gezamenlijk opbrengen en betalen uit hun vergoeding. Afspraken daarover hebben ze tijdens de opstartfase gemaakt met de organisatie die een en ander heeft geïnitieerd, in dit voorbeeld het waterschap.

#### **Discussie**

We presenteren hier een zo simpel en eenvoudig mogelijk vergoedingstelsel. Ondernemers hoeven niets aan te vragen, maar hoeven alleen aan te geven als ze een maatschappelijke dienst willen gaan leveren. Deze eenvoud zorgt voor een minimale administratieve last. Daartegenover staat dat sommige ondernemers pech kunnen hebben dat ze net buiten een regio vallen voor een bepaalde maatschappelijke dienst of pech kunnen hebben dat ze een net binnen of buiten een Nationaal Landschap liggen terwijl ze dat liever net anders hadden gezien. Oneerlijkheid ligt op de loer.

## Hoe hoog is de vergoeding?

Hoe hoog zou de beloning moeten zijn? Theoretisch zou de beloning niet groter mogen zijn dan de waarde die de maatschappij hecht aan de publieke diensten die erdoor in stand worden gehouden of worden geproduceerd. Omdat die maatschappelijke waarde (die subjectief is) niet objectief van het gedrag van de burgers kan worden afgeleid (zoals van marktproducten), zal 'de politiek' dit moeten doen. In ieder geval zal de beloning hoog genoeg moeten zijn om het voor boeren aantrekkelijk te maken de door de burgers gewenste diensten te produceren. Van concurrentievervalsing zal bij compensaties (bijna) altijd sprake zijn, zij het in lichte mate. Voor de instandhouding van landschap, natuur, leefbaarheid platteland, zal nu eenmaal dikwijls een beroep op de landbouw moeten worden gedaan. Dat zijn immers de belangrijkste huidige beheerders van het buitengebied. En het publieke deel zal zelden volledig losstaan van het private deel. Dit betekent ook dat het niet altijd eenvoudig zal zijn om dit soort beloningen volledig buiten de WTO-discussies te houden. Als het louter compensaties zijn voor goederen of diensten die niet internationaal verhandeld worden, heeft de WTO er in beginsel trouwens niets mee te maken. En in de hier beschreven opzet van een nieuw landbouwbeleid gaat het ook alleen om niet-verhandelbare goederen.

### *Natuur en landschap*

Voor de hoogte van de benodigde bedragen vallen we voor het natuur- en landschapsdeel terug op het breed ondersteunde manifest van de Vereniging Cultuurlandschappen. In hun Deltaplan voor het Nederlandse Landschap gaat de vereniging uit van een jaarlijks bedrag van 600 miljoen euro. Voor 600 miljoen euro per jaar krijgt Nederland maar liefst 200.000 kilometer aan 'natuur per strekkende meter': nieuwe heggen, sloten, houtwallen, akkerranden enzovoort. In dat bedrag is tevens de aanleg van 50.000 kilometer wandel-, fiets- en kanoroutes opgenomen, langs ongeveer een kwart van deze nieuwe landschapselementen. En iedere vijf kilometer langs de route kan er een overnachtingsplaats voor tent, boot of camper worden aangelegd. Dit Deltaplan gaat in de berekeningen uit van aanleg- en onderhoudskosten. Voor het nieuwe Europese Landbouwbeleid zou het alleen gaan om de onderhoudskosten van landschaps- en natuurelementen. De genoemde 600 miljoen zal dus niet elk jaar nodig zijn.

### *Innovatie*

Voor innovatie is in het huidige GLB jaarlijks 50 miljoen euro beschikbaar. Er is vooralsnog geen reden om dat bedrag wezenlijk te veranderen.

### *Leefbaarheid*

Om in te schatten hoeveel geld er beschikbaar zou moeten zijn voor de leefbaarheidsprojecten, grijpen we terug op het huidige budget. Dat is nu ongeveer 50 miljoen per jaar. Als we uitgaan van een inkrimping van de landbouwbevolking zal er misschien iets meer geld nodig zijn, maar dat is waarschijnlijk nooit veel meer. Een budget van 50-60 miljoen zal dan ook moeten kunnen volstaan.

### *Milieu en dierenwelzijn*

Hoe hoog de subsidies moeten zijn om het kostprijsverschil vanwege de strengere regels op gebied van milieu en dierenwelzijn te compenseren, is moeilijk te zeggen. Dat zal van product tot product verschillen en ook per geval uitgerekend en vastgesteld moeten worden.

### **Discussie**

We gaan er hier van uit dat het huidige GLB-budget voor Nederland ongeveer gelijk zal blijven. We zorgen dus dat hetzelfde budget nog steeds bij de ondernemers op het platteland terecht komen, zij het dat de verdeling ongetwijfeld fors anders zal worden. Mogen we uitgaan van een gelijk budget en is dat een maatschappelijk aanvaardbaar budget? Zijn de huidige budgetten voor innovatie en leefbaarheid voldoende?

*Eindnoot 1.* De land- en bosbouw neemt plm 10% van het BNP voor zijn rekening. Daarvan is eenderde gebaseerd op buitenlandse producten (koffie, cacao enz) en een procent vooral hoveniers en bosbouw. Resteert 5 tot 6 % van de economie op basis van binnenlandse productie. Het aandeel van de grondgebonden landbouw, dus de akkerbouw en de rundveehouderij, die vooral GLB-toeslagen ontvangen, is ongeveer een derde van die productiewaarde, dus 1,5 tot 2 procent (dit betreft primaire productie en verwerking).