

Boer moet ook natuur leveren

Landbouw biedt meer dan voedsel

NRC Handelsblad – 22-05-2008

Het EU-landbouwbeleid moet op een andere leest geschoeid worden. De hoge voedselprijzen maken een zakelijke benadering mogelijk, betogen Louise O. Fresco en Marko Bos.

Afgelopen dinsdag heeft de Europese Commissie de langverwachte voorstellen voor de 'health check' van het Europese landbouwbeleid uitgebracht. De meeste voorstellen zijn op zich verstandig - het gaat voornamelijk om kleine aanpassingen voor de korte termijn. Maar waar het aan ontbreekt is een langetermijnperspectief.

In het verleden is het EU-landbouwbeleid heel succesvol geweest voor de voedselzekerheid. Door schaalvergroting en productiviteitsverhoging werd Europa rond 1980 meer dan zelfvoorzienend. Er ontstonden boterbergen, melkplassen en graanoverschotten. Daarna is het beleid veranderd naar het subsidiëren van non-productie (zoals braaklegging).

Maar een beleid dat jaarlijks 40 miljard euro vergt, kun je daarmee niet legitimeren. Er zal dus iets anders moeten komen. Het onverwachte neveneffect van de huidige, hoge voedselprijzen is dat er ruimte komt voor een zakelijke discussie over de grondslagen van de landbouwpolitiek.

Landbouwbeleid is van oudsher sterk aanbodgericht. In plaats daarvan moet nu de maatschappelijke vraag centraal komen te staan: de wensen van burgers. Zo vervullen takken van de grondgebonden landbouw een breder palet aan functies dan alleen voorziening van voedsel. Bijvoorbeeld het bieden van rust en ruimte aan recreërende stedelingen, om het behoud van cultuurlandschappen en het tijdelijk bergen van water.

Het traditionele landbouwbeleid voorzag in een algemene prijs-en inkomenssteun gekoppeld aan landbouwproductie en aan 'bijproducten' als landschappelijke en natuurwaarden. Dit beleid is ineffectief geworden. Met één instrument meerdere doelen tegelijk dienen, werkt niet, dat zei Tinbergen al. Daarom is een gericht instrumentarium nodig, maatwerk aangepast aan gebied en type bedrijf.

In zijn recente advies 'Waarden van de Landbouw' stelt de SER voor om het huidige systeem te vervangen door een viergroepenmodel van gerichte beloningen. Uitgangspunt is het marktconform produceren van landbouwgoederen. Daarbij bestaan twee soorten motieven voor vergoedingen. Het eerste betreft groene diensten (agrarisch natuur- en landschapsbeheer) en blauwe diensten (waterbeheer). Daarvoor past een vergoeding die in verhouding staat tot de geleverde prestatie en onderdeel is van een zakelijke transactie.

Het tweede motief heeft betrekking op natuurlijke belemmeringen bij de agrarische bedrijfsvoering. Verhoging van het grondwaterpeil in het Hollandse veenweidegebied, om inklinken te vertragen, kan leiden tot vertrek van de melkveehouderij en daarmee van 'koeien in de wei'. Als we het aanzicht van het veenweidelandschap niet volledig afhankelijk willen stellen van efficiëntieoverwegingen, dan moet dit nadeel worden gecompenseerd. Dat kan door een hectaretoeslag te geven.

Daarnaast is er een groep bedrijven waarvoor geen van beide motieven geldt. Dat zijn de bedrijven die alleen vermarktbaar landbouwproducten voortbrengen, en wel in regio's zonder natuurlijke handicap. Aan deze bedrijven hoeft geen aanvullende vergoeding te worden gegeven. Wel kunnen er goede gronden zijn om innovatie te stimuleren, met name duurzaamheid.

De vierde groep, ten slotte, brengt de bedrijven samen die (ook) groene diensten aanbieden in regio's met een natuurlijke handicap. Hier verdient een combinatie van een gerichte beloning met een compenserende hectaretoeslag de voorkeur.

Nu doen zich bij de waardering van 'groene diensten' en de beschikbaarheid van natuur- en landschapswaarden grote verschillen voor. Toscaanse olijventeelt en Hollandse veenweidegebieden zijn onvergelijkbaar. Het agrarisch natuur- en landschapsbeheer moet uitgaan van regionale en nationale voorkeuren en mogelijkheden.

Daarbij past een sterkere inbreng en een zwaardere financiële verantwoordelijkheid van de afzonderlijke lidstaten. Ook Nederland moet serieuzer investeren in de eigen 'publieke waarden' van de landbouw. Dat begint met het duidelijker waarderen van de wensen op het vlak van 'voedsel' en 'groen'. En verder zullen rijk en decentrale overheden hiervoor voldoende financiële middelen moeten vrijmaken.

Een grondige hervorming van het Europese landbouwbeleid betekent niet de afschaffing ervan. Er blijft behoefte aan marktordening en regels voor voedselveiligheid, gezondheid en veiligheid op het werk en dierenwelzijn. Ook de leefbaarheid van het platteland blijft een gemeenschappelijk punt van zorg. De Europese Commissie zal er bovendien op moeten toezien dat de lidstaten de concurrentie op de landbouwmarkten niet via oneigenlijke vergoedingen verstoren.

Co-financiering kan daarbij worden ingezet als disciplinerend instrument. Enerzijds dwingt de eigen bijdrage de lidstaten tot een betere afweging van lusten en lasten van beleid. Anderzijds geeft het de Europese Commissie extra mogelijkheden om via de voorwaarden van EU-co-financiering grip te houden op de keuzen van de lidstaten en daardoor concurrentievervalsing te voorkomen.

Het is teleurstellend dat de Commissie de voorstellen niet heeft voorzien van een visie op de toekomst. Daardoor worden notoire tegenstanders van een hervorming van enig belang, zoals in Frankrijk, niet uitgedaagd. En daardoor weten de nieuwe EU-lidstaten niet waar ze aan toe zijn. Ook wordt het moeilijker de onderhandelingen over de wereldhandel (de Doha-ronde) vlot te trekken.

We moeten snel door naar een discussie over het na 2013 te voeren landbouwbeleid. Nederland, dat met dit advies heeft aangetoond dat de verschillende geledingen in staat zijn om de lange termijn en het publieke belang te laten prevaleren, kan hierbij een voortrekker zijn.

Louise O. Fresco en Marko Bos zijn voorzitter respectievelijk secretaris van de SER-commissie die het advies over de Waarden van de Landbouw heeft voorbereid.; De tekst van het advies is te vinden op www.ser.nl