

# advies

08  
—  
05

Waarden van de Landbouw

**SER**

Sociaal-  
Economische  
Raad

# advies

## Waarden van de Landbouw

Uitgebracht aan de Minister van Landbouw, Natuur en  
Voedselkwaliteit

Publicatienummer 5, 16 mei 2008

## Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert de regering en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociale en economische beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Daarnaast is de SER belast met bestuurlijke en toezichthoudende taken met betrekking tot de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (productschappen en bedrijfsschappen). De raad is voorts betrokken bij de uitvoering van enkele wetten.

De SER is in 1950 ingesteld bij de Wet op de bedrijfsorganisatie. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers alsmede onafhankelijke deskundigen. De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.

De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

De belangrijkste adviezen die de SER uitbrengt, worden in boekvorm uitgegeven. Zij zijn tegen kostprijs verkrijgbaar. Een overzicht van recente publicaties vindt u achterin. Een uitgebreider overzicht wordt op aanvraag gratis toegezonden. Het maandblad SER-bulletin geeft uitgebreid nieuws en informatie over de SER. De SER beschikt ook over een eigen site op internet, met onder meer de samenstelling van de raad en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws.

© 2008, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden.

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

Sociaal-Economische Raad

Bezuidenhoutseweg 60

Postbus 90405

2509 LK Den Haag

Telefoon: 070 - 3 499 499

Telefax: 070 - 3 832 535

E-mail: [ser.info@ser.nl](mailto:ser.info@ser.nl)

Internet: [www.ser.nl](http://www.ser.nl)

ISBN 90-6587-971-4 / CIP

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>21</b>
<b>2 Het Europese landbouwbeleid in verandering</b>	<b>23</b>
2.1 Verleden en heden	23
2.2 Landbouw en de GATT/WTO	25
2.3 Voorstellen in het kader van de 'health check'	25
2.4 Vermaatschappelijking van het GLB	27
<b>3 Wat zijn maatschappelijke waarden en publieke diensten?</b>	<b>29</b>
3.1 Inleiding	29
3.2 Maatschappelijke welvaart en duurzame ontwikkeling	29
3.3 Maatschappelijke en publieke waarden	31
3.3.1 Maatschappelijke waarden	31
3.3.2 Publieke waarden	32
3.4 Publieke belangen en publieke diensten	32
3.4.1 Publieke belangen	32
3.4.2 Publieke diensten	33
3.5 Marktfalen en overheidsfalen	34
3.5.1 Marktfalen	34
3.5.2 Overheidsfalen	36
3.5.3 Uiteenlopende reguleringsstelsels en internationale handel	37
<b>4 Waarden en diensten van de landbouw nader bezien</b>	<b>39</b>
4.1 Inleiding	39
4.2 Productiewaarde en werkgelegenheid	40
4.3 Voedselzekerheid	42
4.4 Voedselveiligheid en gezondheid van mens en dier	44
4.5 Milieu en klimaat	46
4.6 Dierenwelzijn	48
4.7 Natuur, biodiversiteit en (cultuur)landschap	50
4.8 Waterbeheer ('blauwe diensten')	52
4.9 Leefbaarheid van het platteland	52
4.10 Welke publieke diensten levert de landbouw?	54

<b>5</b>	<b>Publieke diensten en de hervorming van het GLB</b>	<b>57</b>
5.1	Inleiding	57
5.2	Uitgangspunten van de SER	58
5.2.1	Op hoofdlijnen	58
5.2.2	Verdere uitwerking	58
5.3	Compenseren van natuurlijke handicaps en belonen van maatschappelijke prestaties	61
5.3.1	Drie soorten motieven	61
5.3.2	Een viergroepenmodel voor de grondgebonden landbouw	62
5.3.3	Naar een nieuwe opzet voor vergoedingen aan boeren	64
5.3.4	Versterking van duurzame en concurrerende landbouw	65
5.4	Vormgeving van compenseren en gericht belonen	66
5.4.1	Inleiding	66
5.4.2	Compenseren van handicaps	66
5.4.3	Ervaringen met compensatie: de bergboerenregeling	67
5.4.4	Gericht belonen van groene en blauwe diensten	68
5.4.5	Belang van een langetermijnperspectief	71
5.5	Subsidiariteit en financiering	72
5.6	Administratieve en uitvoeringslasten	75
5.7	Differentiatie en een gelijk speelveld	76
5.8	EU-staatssteunbeleid	78
5.8.1	Tegengaan van concurrentievervalsing	78
5.8.2	Staatssteunbeleid en groene diensten	81
5.9	WTO-conformiteit en non-trade concerns	82
5.10	Spanning tussen duurzaamheid en concurrentiekracht	84
<b>6</b>	<b>Naar nieuw beleid voor publieke waarden van de landbouw</b>	<b>87</b>
6.1	Inleiding	87
6.2	Een optimale bijdrage aan de maatschappelijke welvaart	87
6.2.1	Inleiding	87
6.2.2	De beloning voor marktgoederen	88
6.2.3	De beloning voor niet-marktgoederen (publieke diensten)	89
6.3	Welke publieke waarden vragen om welk beleid?	91
6.4	Van oud naar nieuw beleid	94
	<b>Bijlagen</b>	
1	De adviesaanvraag	99
2	De samenstelling van de Commissie Landbouwbeleid	101



## SAMENVATTING



## Samenvatting

### *Adviesaanvraag*

In het coalitieakkoord heeft het kabinet aangegeven zich er bij de 'health check' in 2008/2009 voor in te zetten om de huidige Europese inkomstenstoelagen 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. Deze inzet sluit goed aan bij het pleidooi van de SER om de 'health check' van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) te richten op de omzetting, na 2013, van de huidige bedrijfstoelagen in betalingen die meer expliciet gekoppeld zijn aan bepaalde maatschappelijke doelen (SER-advies *Cofinanciering van het EU-landbouwbeleid* (2006)).

Naar aanleiding van dit voornemen heeft minister Verburg de SER in september 2007 advies gevraagd over de 'Waarden van de landbouw'. In de adviesaanvraag staan de volgende drie vragen centraal:

- Wat zijn volgens de SER de belangrijkste publieke diensten die de landbouw levert naast voedsel?
- Is er bij publieke diensten sprake van marktfalen en welke andere mogelijkheden zijn er om die diensten te vervullen?
- Welke mogelijkheden ziet u om deze publieke waarde te koppelen aan steunbetalingen in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)?

### *Het Europese landbouwbeleid*

De in 2003 ingezette hervorming van het GLB heeft de inkomstenstoelagen gebundeld in een integrale toeslag per bedrijf, die (grotendeels) van de agrarische productie ontkoppeld is. Deze inkomstenstoelag wordt afhankelijk gesteld van de naleving van bestaande wettelijke voorschriften en andere regels omtrent landbouw en milieu (de zogenoemde *cross compliance*).

In het kader van de 'health check' van het GLB heeft de Europese Commissie onlangs nieuwe voorstellen gedaan voor volledige ontkoppeling van bedrijfstoelagen en het (verder) doorvoeren van regionalisering, vereenvoudiging van de *cross compliance*-voorwaarden en een boven- en ondergrens aan de bedrijfstoelagen. Zij wil een vangnetconstructie behouden voor noodsituaties, maar zonder gebruik te maken van gesubsidieerde afzet. De nieuwe uitdagingen op het gebied van klimaatbeheer, biobrandstoffen en waterbeheer wil men vooral aangaan door de mogelijkheden voor plattelandsbeleid (pijler twee) te versterken en door de *cross compliance*-voorwaarden aan te passen.

De raad ziet in de adviesaanvraag en de health check van het GLB aanleiding om zich uit te spreken voor een grondige vernieuwing van het Europees en nationaal te voeren land-



bouwbeleid. Die vernieuwing staat in dienst van een optimale bijdrage van de landbouw aan de maatschappelijke welvaart.

#### *Waarden en diensten van de landbouw*

De kern van de maatschappelijke waarde van de landbouw bestaat uit de producten waarmee menselijke behoeften kunnen worden bevredigd. Voedsel behoort tot de eerste levensbehoeften. Voedselzekerheid is daarom een belangrijke, in de Europese ruimte te verwezenlijken waarde. Een toenemende diversiteit van het aanbod van voedsel beantwoordt aan de koopkrachtige vraag van consumenten en is daarnaast relevant voor de volksgezondheid.

De primaire landbouw maakt deel uit van een breder agrocomplex van verwerking en toeleveranciers dat werkgelegenheid en inkomen verschaft aan een behoorlijk deel van de bevolking. In delen van Europa wordt de ontwikkeling van het platteland nog sterk door de agrarische sector bepaald; in ons land is dat veel minder het geval. Wel blijft de (grondgebonden) landbouw gezichtsbepalend voor de inrichting van het buitengebied.

### **De Nederlandse landbouw en het GLB**

De toegevoegde waarde van de primaire landbouwproductie bedroeg in 2005 € 7,6 mrd (1,8 procent van het totaal); daarmee waren 170.000 arbeidsjaren gemoeid. De land- en tuinbouw maakt deel uit van het goed ontwikkelde en sterk concurrerende Nederlandse agrocomplex. Het totale agrocomplex (inclusief verwerking van buitenlandse grondstoffen) heeft een aandeel van 9 tot 10 procent in de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid van de Nederlandse economie.

De Nederlandse land- en tuinbouw is in vergelijking met de rest van de EU relatief sterk vertegenwoordigd in 'vrije' producten (consumptieaardappelen, bloemen en planten) of in producten met een lichte marktordening (met bescherming aan de grens: groenten en fruit, varkens, kippen en eieren). Het aandeel van de zwaremarktorderingsproducten – die voorheen Europese prijssteun ontvingen en nu de (historische) basis vormen voor bedrijfstoelagen – is relatief laag. In ons land gaat het dan om zuivel, kalveren, rundvlees, zetmeelaardappelen, suikerbieten, granen en voedergrassen.

Nederlandse boeren ontvangen aan bedrijfstoelagen ongeveer € 900 mln per jaar. In vergelijking met de toegevoegde waarde van de grondgebonden sectoren waaraan deze toeslagen primair ten goede komen (€ 3,5 mrd), is de mate van subsidiëring substantieel.

Van oudsher vormen de landbouwwitgaven de grootste post op de EU-begroting. Twintig jaar geleden besloegen deze nog twee derde van het EU-budget. Inmiddels is dat aandeel bijna gehalveerd (daarnaast omvatten de plattelandsuitgaven nog eens 10 procent van de EU-begroting).

De landbouwproductie gaat gepaard met verschillende externe effecten op de omgeving (milieu, natuur, landschap). Deze kunnen, afhankelijk van de omstandigheden en van de toegepaste productiemethoden, positief dan wel negatief zijn. De externe effecten kunnen zich op verschillende schaalniveaus manifesteren, van lokaal tot mondiaal. Grondgebonden landbouw kan worden gecombineerd met de zorg voor bepaalde (quasi)collectieve goederen, zoals voor natuurhistorische en cultuurhistorische kwaliteiten van landschappen (waaronder ‘groene diensten’) en het bieden van mogelijkheden voor waterberging (‘blauwe diensten’).

De landbouw werkt met levende have. Ook dierenwelzijn en diergezondheid behoren tot de maatschappelijke waarden van de landbouw. De gezondheid van dier en plant raakt bovendien aan de veiligheid van het voedsel voor de consument. Verbetering van de kwaliteit van de arbeid vormt een integraal onderdeel van de transitie naar een duurzame landbouw en voedselvoorziening.

Veel van deze maatschappelijke waarden vragen om bescherming door een vorm van overheidsbemoediging. In de meeste gevallen is marktregulering het meest geëigende instrument. Europese regelgeving voor de bescherming van natuur en milieu, voor de gezondheid van mens, dier en plant en voor het dierenwelzijn speelt daarbij een centrale rol.

De deelverzameling van publieke diensten die de landbouw levert, is kleiner en betreft de levering van (quasi)collectieve goederen, in het bijzonder natuur- en landschapswaarden en ‘blauwe diensten’. Dit zijn de publieke waarden van de landbouw die naast regelgeving een financiële stimulans of tegenprestatie vragen, voor zover het gaat om diensten die huidige regelgeving overstijgen en waar de agrarisch ondernemer een extra prestatie of inspanning voor levert.

Onderstaande tabel geeft heel beknopt een overzicht van verschillende maatschappelijke waarden, de mate van marktfalen of falende regels en de belangrijkste beleidsinstrumenten.

Waarde/dienst	Marktfalen of falende regels?	Beleidsinstrument
Productiewaarde en werkgelegenheid	Nee	Marktregulering; kennis- en innovatiebeleid; scholing en arbeidsvoorziening
Voedselzekerheid	Nee	Vruchtbare grond reserveren voor landbouw; EU-instrumenten marktordening behouden voor noodsituaties
Voedselveiligheid en gezondheid van mens en dier	Nee, internationale normen	Marktregulering; EU-arboregels levensbedreigende risico's ook voor zelfstandigen
Dierenwelzijn	Ja, internationale normen nog niet ontwikkeld	Ontwikkelen hogere normen (EU/WTO); stimuleren innovatie
Milieu en klimaat	Ja, externe effecten/ collectieve goederen	Marktregulering; beloning alleen voor extra diensten
Natuur en biodiversiteit	Ja, externe effecten/ collectieve goederen	Marktregulering; beloning publieke diensten
(Cultuur)landschap en gebruiksnatuur	Ja, externe effecten/ collectieve goederen	Marktregulering; beloning publieke diensten
Blaauwe diensten (waterbeheer)	Enige mate/ (quasi)collectieve goederen	Beloning publieke diensten
Leefbaarheid platteland	Nee	Bevorderen diversificatie; plattelandsbeleid

Voor de *productiewaarde* van de landbouw geldt in principe dat de vraag naar landbouwproducten bediend kan worden via marktwerking. Via marktregulering schept de EU de voorwaarden voor de interne markt voor landbouwproducten. Op nationaal niveau draagt de overheid bij aan de concurrentiekracht van de sector, onder meer door het investeren in nationaal kennis- en innovatiebeleid en in goed (beroeps)onderwijs. Daarnaast moeten knelpunten in de personeelsvoorziening sectoraal en regionaal worden aangepakt door een goed arbeidsmarktbeleid.

De *voedselzekerheid* is in de uitgebreide EU voldoende geborgd; er is geen sprake van marktfalen of falende regels. Wel blijft voedselzekerheid een systeemverantwoordelijkheid van de (Europese) overheid en is het van belang het Europese instrumentarium voor marktordeningen te behouden met het oog op mogelijke noodsituaties.

Ten aanzien van *voedselveiligheid* functioneert de combinatie van internationale en Europese regels en zelfregulering door het bedrijfsleven goed.

De EU kent gemeenschappelijke normen voor *gezondheid en veiligheid op het werk*. Deze gelden echter niet voor zelfstandigen, terwijl er in de landbouw relatief veel ernstige ongevallen voorkomen. De SER vindt het gewenst dat arboregels, voor zover het gaat om levensbedreigende risico's, ook in Europees verband voor zelfstandigen gaan gelden.

Voor *dierenwelzijn* geldt dat de internationale regelgeving buiten de EU nog onvoldoende is ontwikkeld. Verdere marktregulering lijkt wel het meest geëigende instrument om

deze waarden te beschermen. Andere aangrijpingspunten voor beleid zijn bewustmaking van de consument in binnen- en buitenland, het maken van afspraken over het bevorderen van dierenwelzijn binnen de keten en incidentele steun voor de ontwikkeling van diervriendelijke productiemethoden (innovatie).

De landbouw gaat gepaard met negatieve en positieve effecten op *milieu en klimaat*. Dat vraagt om corrigerend overheidsingrijpen. De EU blijft het meest geschikte schaalniveau voor de aanpak van grensoverschrijdende milieuproblematiek, zeker ook als opstap voor de mondiale klimaataanpak. Beloning is alleen relevant als er extra diensten worden geleverd, zoals een vergoeding voor CO<sub>2</sub>-vastlegging.

Bij *natuur en biodiversiteit, (cultuur)landschap en gebruiksnatuur en waterbeheer* is sprake van (quasi)collectieve goederen. Voor deze groene en blauwe diensten ligt naast bescherming door regelgeving beloning voor publieke diensten via collectieve arrangementen in de rede.

*Uitgangspunten voor de beloning van publieke diensten en de hervorming van het GLB*

De doelstellingen van het Europese landbouwbeleid zoals vastgelegd in het EG-Verdrag (art. 33) zijn vijftig jaar geleden geformuleerd. Deze houden onvoldoende rekening met nieuwe maatschappelijke wensen op het gebied van natuur, milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn. De SER vindt dat het (nationaal en Europees) te voeren beleid moet bevorderen dat de landbouw een optimale bijdrage levert aan de toekomstige maatschappelijke welvaart. Daarbij gaat het zowel om de productie van 'voedsel' als om het leveren van 'groene' en 'blauwe' diensten.

De hoofddoelstelling van het GLB met betrekking tot 'voedsel' is het bevorderen van een concurrerende, duurzame en veilige landbouwproductie die afgestemd is op de effectieve vraag (binnen en buiten de EU). Dit impliceert een sterkere oriëntatie op de wereldmarkt (en naleving van de geldende WTO-verplichtingen, in het bijzonder ten aanzien van ontwikkelingslanden). De vooraanstaande positie van de Nederlandse land- en tuinbouw kan alleen worden behouden door te blijven innoveren, niet alleen in een steeds efficiëntere bedrijfsvoering, maar ook in een beter dierenwelzijn, het terugdringen van milieubelasting en het beter bedienen van de consument. Om weloverwogen investeringsbeslissingen te kunnen nemen, is een helder perspectief op het na 2013 te voeren (gemeenschappelijk) landbouwbeleid vereist.

Bij 'groene diensten' doen zich grote verschillen voor in zowel preferenties als de beschikbaarheid van natuur- en landschapswaarden, zowel tussen als binnen lidstaten. Het is daarom zaak bij het agrarisch natuur- en landschapsbeheer uit te gaan van regionale en nationale voorkeuren en mogelijkheden (behalve waar er een Europese dimensie aan de orde is). In lijn daarmee is de financiering van (agrarisch) natuur- en landschapsbeheer zoveel mogelijk de verantwoordelijkheid van (overheden en maatschappelijke organisaties binnen) de lidstaten.

De EU moet er effectief op toezien dat nationale en regionale vergoedingsregelingen niet via een omweg de concurrentieverhoudingen op de interne markt verstoren. Het is daarbij aan de Europese Commissie om de bestaande staatssteunregels strikt te bewaken. Daarnaast is het van belang de toepassing van cofinanciering aan strikte regels te binden.

#### *Compenseren en belonen*

De SER onderscheidt drie motieven voor de (financiële) overheidsbemoeienis met de grondgebonden landbouw in bepaalde gebieden, te weten:

- 1 wettelijke restricties die verder gaan dan gebruikelijk voor soortgelijke agrarische bedrijven in de EU (bijvoorbeeld ter bescherming van natuur en milieu);
- 2 aanmerkelijke natuurlijke belemmeringen bij de agrarische bedrijfsuitvoering;
- 3 publieke diensten die de huidige regelgeving overstijgen en waar de agrarisch ondernemer een extra prestatie of inspanning voor levert.

Daarnaast kunnen er goede argumenten zijn om innovaties, in het bijzonder in de transitie naar duurzame ontwikkeling, te stimuleren. Zonder overheidsbeleid dreigt maatschappelijk gezien een onderinvestering in innovatie, kennis en duurzaamheid. Dat geldt in principe voor alle sectoren van de economie, en dus ook voor de landbouw.

Als de beperkingen onder 1) alleen gelden voor agrarische activiteiten in bepaalde gebieden (bijvoorbeeld rondom natuurgebieden) vallen motieven 1 en 2 onder de gemeenschappelijke noemer van het bevorderen van de continuïteit van de grondgebonden landbouw in regio's met een natuurlijke handicap. In combinatie met het onderscheid tussen bedrijven die alleen direct verhandelbare landbouwgoederen produceren dan wel ook andere diensten aanbieden, resulteert er een viergroepenmodel voor de grondgebonden landbouw.

tabel 2.1 Viergroepenmodel voor de grondgebonden landbouw

<i>Bedrijven die...</i>	<i>... produceren in regio's zonder natuurlijke handicap</i>	<i>... produceren in regio's met natuurlijke handicap</i>
<i>... alleen 'voedsel' produceren</i>	<b>Groep 1</b> Op termijn geen steun meer, onder voorwaarde goed functioneren interne markt; wel investeren in innovatie en duurzaamheid	<b>Groep 2</b> Hectaretoeslag met aangescherpte cross compliance
<i>... ook groene en blauwe diensten aanbieden</i>	<b>Groep 3</b> Gerichte beloning publieke diensten	<b>Groep 4</b> Hectaretoeslag met aangescherpte cross compliance + Gerichte beloning publieke diensten

Het viergroepenmodel kan naar de mening van de SER goed worden gebruikt voor een nieuwe opzet voor de betaling van landbouwsteun aan boeren. Het model gaat ervan uit dat productie *in principe* marktconform moet plaatsvinden. Daarom bepleit het voor de kale productie van landbouwgoederen in normale regio's zonder handicap geen vergoeding meer te geven (groep 1). Maar het model voorziet wel in een aantal aanvullende vergoedingen. Ten eerste kan een vergoeding worden gegeven als de productie plaatsvindt in gebieden met een productiehandicap (groep 2). Een motief daarbij kan zijn het in productie houden van extra grond met het oog op de voedselzekerheid. Daarnaast kunnen gerichte compensaties en vergoedingen worden betaald voor duidelijk beschreven prestaties die door boeren (of door anderen) geleverd worden met het oog op de voorziening van een aantal publieke waarden (groep 3). Voorbeelden zijn behoud van het landschap, natuur- en waterbeheer. Daarbij wordt als randvoorwaarde gesteld dat deze prestaties geen *joint product* zijn (d.w.z. dat ze sowieso worden meegeleverd met de landbouwproductie, zoals een mooi goudgeel korenveld bij graanproductie), maar dat daarvoor een extra prestatie nodig is dan wel een nalaten waaraan kosten verbonden zijn. Tot slot kunnen vergoedingen voor gehandicapte gebieden en voor publieke diensten cumuleren (groep 4).

In principe worden in dit model dus alle motieven, die voorheen de grond vormden voor het betalen van een bedrijfstoelage of hectaresteen, gedekt, maar op een andere wijze. Voorwaarde voor ondersteuning is daarbij dat de individuele boer de desbetreffende tegenprestaties ook zelf levert.

De SER meent dat het huidige systeem van bedrijfstoelagen aan herziening toe is en bepleit dat een systeem van toelagen geïnspireerd door het viergroepenmodel wordt ingevoerd. Maar daaraan moet wel een voorwaarde worden verbonden. De Europese kaders (nieuw GLB, cofinanciering, staatssteunbeleid) voor het nieuwe systeem van toelagen moeten bewerkstelligen dat het nieuwe systeem niet tot onaanvaardbare verstoring van het *level playing field* kan leiden. Zo mag de vergoeding voor productie in een gehandicapt gebied de normale concurrentie op de markt met producten uit gebieden zonder handicap niet verstoren. Daarom moet een vorm van steun voor gebieden zonder natuurlijke handicap mogelijk zijn indien een dergelijke verstoring van het *level playing field* optreedt. Daarnaast moet effectief beleid mogelijk blijven om de voedselzekerheid veilig te stellen.

De concurrentiekracht van de Nederlandse agrosector en de borging van voedselzekerheid ligt met name bij de 'reguliere' bedrijven in groep 1, die alleen 'voedsel' produceren in regio's zonder natuurlijke handicap. Om deze concurrentiekracht te behouden en verder te versterken is juist voor deze groep Europees en nationaal beleid gericht op innovatie en duurzaamheid van groot belang.

*Transacties in plaats van subsidies*

De SER wil de beloning van groene diensten nadrukkelijk uit de subsidiesfeer halen. Veeleer gaat erom *transacties* aan te gaan met (groepen) boeren en andere grondeigenaren over de levering van groene diensten – die verder gaan dan de huidige regelgeving – waarvoor in een bepaald gebied maatschappelijk vraag is. In deze benadering wordt dus geen compenserende inkomenssteun gegeven, maar is veeleer – mogelijk – sprake van een aanbesteding van te leveren groene diensten en van een redelijke, marktconforme vergoeding voor geleverde prestaties. De (openbare) aanbesteding van groene en blauwe diensten valt in principe niet onder de staatssteunregels van de EU (maar wel onder de aanbestedingsrichtlijnen) en leidt ook niet tot vragen in WTO-verband, waarmee ook een einde komt aan de kwetsbaarheid van de EU op dit terrein.

Voor de vormgeving van de gerichte beloning van groene en blauwe diensten liggen marktgerichte systemen (waarbij prijzen in onderhandeling tot stand komen) en het belonen van concrete resultaten het meest voor de hand, aangezien deze het meest effectief en toekomstgericht lijken te zijn. De SER stelt vast dat dergelijke beloningssystemen nu nauwelijks worden toegepast en vindt dat daarmee op korte termijn veel meer ervaring moet worden opgedaan.

Bij de vormgeving van een nieuw systeem is aandacht voor beperking van administratieve lasten gewenst. In de systematiek van het viergroepenmodel kunnen de transactiekosten worden verminderd door:

- de compensatie voor natuurlijke handicaps te betalen in de vorm van een eenvoudige hectaretoeslag;
- een kader te ontwikkelen voor een gebiedsgerichte en marktgerichte beloning van groene diensten, en de uitvoering vervolgens te decentraliseren naar de provincies;
- goed gebruik te maken van de infrastructuur van de agrarische natuurverenigingen om tot een regionale bundeling van het aanbod van groene diensten te komen;
- aanpassingen en verduidelijkingen in de regels voor het EU-toezicht op staatssteun in de landbouw.

*Differentiatie en een gelijk speelveld*

Door de opeenvolgende uitbreidingen is de diversiteit binnen de Europese Unie duidelijk toegenomen. In de praktijk zien we momenteel flinke verschillen in inkomensstoelagen binnen de EU, niet alleen tussen de oude en de nieuwe lidstaten, maar ook in de kring van de EU-15 en binnen lidstaten. Veel van die verschillen zijn historisch verklaarbaar, maar niet gebaseerd op overwegingen van het scheppen van een gelijk speelveld.

De interne markt is een ruimte zonder binnengrenzen waarbinnen de concurrentie niet wordt verstoord. Op deze interne markt zonder binnengrenzen verwachten bedrijven – terecht – een gelijk speelveld (level playing field). In de praktijk is het onmogelijk om alle verschillen in concurrentievoorwaarden gelijk te trekken. Het gaat erom substan-

tiële concurrentievervalsingen door subsidies die de landbouwproductie bevorderen, tegen te gaan.

Lastiger is om vast te stellen hoe het streven naar een gelijk speelveld zich verhoudt tot het verstrekken van inkomenstoeslagen en vergoedingen voor groene diensten. Tussen (en zelfs binnen) de lidstaten bestaan belangrijke verschillen, zowel in knelpunten die worden ervaren op weg naar een duurzame landbouw en een leefbaar platteland, als in de maatschappelijke wensen en voorkeuren ten aanzien van de 'groene ruimte' en de mogelijkheden om die wensen te realiseren. Binnen het GLB is daarom meer ruimte voor 'maatwerk' gewenst. Tegelijkertijd moet worden voorkomen dat vergoedingen voor groene diensten tot concurrentievervalsing leiden.

Om temidden van al deze verschillen toch nog een voldoende gelijk speelveld te waarborgen, moet het nationale beleid ten aanzien van voedsel en groen strak ingekaderd worden. Naast de bovengenoemde eenvormige regels voor producten en productieprocessen beschikt de EU daartoe in beginsel over twee typen instrumenten:

- het mechanisme van de cofinanciering;
- het toezicht op staatssteun.

Het cofinancieringsmechanisme kan – mits voorzien van een strak en helder Europees kader – worden ingezet als een instrument om lidstaten te dwingen tot discipline. Enerzijds dwingt de eigen bijdrage de lidstaten zelf tot een betere afweging van lusten en lasten. Anderzijds geeft het de Europese Commissie, met het oog op het voorkomen van concurrentievervalsing, via de EU-cofinanciering extra mogelijkheden om grip te houden op de keuzen van de lidstaten.

De artikelen 36 en 37 van het EG-Verdrag (over de landbouw) geven de EU ruime bevoegdheden om toezicht uit te oefenen op nationale steunmaatregelen. Sinds 2006 zijn de algemene regels met betrekking tot staatssteun (art. 87-89 EG-Verdrag) van toepassing op de productie en handel van landbouwgoederen. Het staatssteunbeleid voor de landbouw is verder uitgewerkt in specifieke communautaire richtsnoeren.

De Europese Commissie (zowel DG Mededinging als DG Landbouw) oefent het toezicht uit. Zo nodig wordt een lidstaat gelast de ten onrechte verstrekte staatssteun terug te vorderen.

De SER is voorstander van een gerichte beloning van maatschappelijke prestaties; daarbij past ook een grotere financiële (mede)verantwoordelijkheid van de lidstaten. Daarin liggen ook risico's van concurrentievervalsing door steunverlening op de loer. Deze moeten door de Europese Commissie worden tegengegaan door de bestaande staatssteunregels strikt te bewaken en door de toepassing van cofinanciering aan strikte regels te binden die in de onderliggende EU-verordening worden vastgelegd. Er is behoefte aan een strakkere begrenzing van probleemgebieden en gebieden met specifieke handicaps die onder de zogenoemde bergboerenregeling vallen.



*WTO-conformiteit*

Het landbouwbeleid moet zich ook voegen naar de multilaterale spelregels voor de internationale handel die in de GATT/WTO zijn vastgelegd. Belangrijke verplichtingen betreffen de regels met betrekking tot non-discriminatoire behandeling, voor het verlenen van toegang tot de markt (waaronder regels inzake tarifaire en non-tarifaire handelsbelemmeringen) en tegen 'oneerlijke' handel (waaronder regels voor antidumpingheffingen en subsidies).

Daarnaast kent de WTO regels voor conflicten tussen handelsliberalisering en andere maatschappelijke waarden en belangen (zoals de bescherming van uitputbare natuurlijke hulpbronnen).

Diverse maatschappelijke waarden die in de EU met de landbouw worden verbonden, leveren in WTO-verband lastige vraagstukken op. Daarbij gaat het niet of nauwelijks om de publieke diensten die hiervoor als zodanig zijn geïdentificeerd, maar om de maatschappelijke waarden waarvan de bescherming vraagt om overheidsoptreden door het stellen van nadere regels aan productieprocessen en -methoden. Dit speelt vooral ten aanzien van fundamentele arbeidsnormen, dierenwelzijn en het milieu.

Het wereldwijd uiteenlopen van regels en normen schept problemen voor het (nationaal en internationaal) te voeren sociale en milieubeleid en beïnvloedt de internationale concurrentieverhoudingen. Daarom maakt men zich in Europa zorgen over de effecten van internationale handel voor het streven naar duurzaamheid: de problematiek van de 'non trade concerns'. Met het wegvallen van bestaande invoerbescherming neemt het risico toe dat de EU aan de eigen producenten hoge duurzaamheidseisen stelt, maar dat Europese consumenten vooral kiezen voor goedkopere invoer die elders minder duurzaam is voortgebracht. Dat is niet bevorderlijk voor een duurzame landbouwproductie.

Een bredere harmonisatie van regels en normen voor de verschillende aspecten van duurzaamheid is zonder meer gewenst. Maar zolang wereldwijd nog sprake is van grote verschillen in waarden en normen, zal de concurrentiekracht van Europese producenten sterk afhankelijk zijn van de (meer)prijs die consumenten voor duurzame producten willen betalen en van het eigen vermogen om zich te onderscheiden door een hoge kwaliteit en productiviteit.

*Van oud naar nieuw beleid*

Een gestage verlaging van de huidige bedrijfstoelagen maakt middelen vrij voor nieuwe systemen van compensaties, beloningen en innovatiestimuli. De snelheid waarmee dit gebeurt, zou af moeten hangen van vier factoren:

- 1 De snelheid waarmee de landbouwmarkten internationaal geliberaliseerd worden (verwacht mag worden dat steunafbraak elders tot hogere wereldmarktprijzen leidt).
- 2 De snelheid waarmee de compensaties voor de extra niet-marktdiensten naar tevredenheid kan worden ingevoerd.
- 3 De algehele vermogenspositie van de bedrijven (op EU-niveau). Grootschalige faillissementen moeten natuurlijk worden voorkomen.
- 4 De mate waarin de Europese kaders (nieuw GLB, cofinanciering, staatssteunbeleid) ook daadwerkelijk onaanvaardbare verstoringen van de concurrentie tegengaan.

Deze herijking van verantwoordelijkheden tussen de EU en de lidstaten houdt allerminst de afschaffing van een gemeenschappelijk landbouwbeleid in. Voor de EU blijven er belangrijke taken over, zoals:

- 1 Het toezien op de al dan niet aanvaardbaarheid van het mogelijke concurrentieverstorende karakter van de uitbetaalde compensaties (ze moeten passen binnen, wat je zou kunnen noemen, de 'eigen groene box' van de EU).
- 2 Het internationale handelsbeleid (onderhandelingen in WTO-verband).
- 3 Het ingrijpen in en stabiliseren van markten in extreme omstandigheden (ook bij grootschalige uitbraken van dierziekten).
- 4 Het harmoniseren van regelgeving op het gebied van milieu, voedselkwaliteit, dierenwelzijn, dierziekten en dergelijke.
- 5 Het stimuleren van innovatie.





ADVIES



# 1 Inleiding

## *Aanleiding*

Met dit advies geeft de SER antwoord op de adviesaanvraag van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), mevrouw Verburg, over de 'waarden van de landbouw'. Deze adviesaanvraag van 19 september 2007 is opgenomen in bijlage 1.

De adviesaanvraag haakt nadrukkelijk aan bij de passage in het coalitieakkoord over het koppelen van de huidige Europese inkomensvoelers in de landbouw aan het realiseren van diverse maatschappelijke waarden. Dit advies legt daarom ook een expliciet verband met de lopende discussie over de toekomst van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) in het kader van de 'health check'. Dat mondt uit in commentaar bij desbetreffende voorstellen van de Europese Commissie en bij het standpunt dat het kabinet daarover in december 2007 heeft ingenomen.

Dit advies bouwt voort op eerdere adviezen van de SER over (Europees) landbouwbeleid. In het bijzonder gaat het daarbij om het advies over de cofinanciering van (de inkomensvoelers in) het GLB<sup>1</sup>. Daarin heeft de raad gepleit voor een meer expliciete koppeling van de voelers aan maatschappelijk gewenste prestaties, als aanvulling of correctie op de werking van het marktmechanisme.

## *Vorbereiding en vaststelling*

Het advies is voorbereid door een ad hoc commissie onder voorzitterschap van prof.dr.ir. L.O. Fresco (zie voor de verdere samenstelling van de commissie bijlage 2). De adviesaanvraag maakt melding van een adviestermijn tot medio november 2007. In goed overleg met het ministerie van LNV is tot het nu gekozen tijdstip van advisering gekomen. Het valt ná de publicatie van de mededeling van de Europese Commissie over de 'health check', maar nog net vóór het uitkomen van de concrete wetgevingsvoorstellen in mei 2008 en ook aan het begin van de tussentijdse evaluatie van het Europese begrotingsbeleid<sup>2</sup>.

De raad heeft het advies vastgesteld in zijn openbare vergadering van 16 mei 2008. Het verslag van deze vergadering is te vinden op de website van de SER: [www.ser.nl](http://www.ser.nl).

---

1 SER (2006) *Advies Cofinanciering van het EU-landbouwbeleid*, publicatienr. 06/05.

2 Deze is ingeleid door een consultatiedocument van de Europese Commissie (SEC(2007) 1188). Zie voor de reactie van het kabinet d.d. 11 april 2008 (*Nederlandse prioriteiten voor een moderne EU-begroting*): Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 202, nr. 24 (bijlage) respectievelijk 22 112, nr. 634 (bijlage).

### *Opbouw*

De eerste hoofdstukken van dit advies schetsen de context voor de beantwoording van de adviesaanvraag. Hoofdstuk 2 gaat in op de (recente voorstellen voor) het Europees landbouwbeleid en de inzet van het kabinet. Hoofdstuk 3 beschrijft het gehanteerde begripkader en gaat in op marktfalen en overheidsfalen.

In de hoofdstukken 4 t/m 6 komen de adviesvragen meer expliciet aan de orde. Hoofdstuk 4 gaat dieper in op de verschillende waarden en diensten van de landbouw. In hoofdstuk 5 staan de publieke diensten en de relatie tot de hervorming van het GLB centraal.

Hier worden ook de beleidsopties voor het belonen van publieke diensten verder uitgewerkt. Hoofdstuk 6 ten slotte schetst de contouren van een nieuw beleid voor de publieke waarden van de landbouw en gaat in op de overgang van oud naar nieuw beleid.

## 2 Het Europese landbouwbeleid in verandering

### 2.1 Verleden en heden

In de vroege jaren zestig van de vorige eeuw is de EEG een gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) gaan voeren op basis van marktordening en prijssteun. Het GLB vervulde in de beginfase van het Europese integratieproces een voorttrekkersrol; het gevoerde markt- en prijsbeleid leek bovendien in eerste aanleg zeer succesvol in het realiseren van de doelstellingen van het Verdrag. Dankzij een flinke productiviteitsstijging slaagde de EEG erin de zelfvoorzieningsgraad voortdurend te verhogen. Maar al in de loop van de jaren zeventig kwam met het overschrijden van de grens van zelfvoorziening de keerzijde van het succes naar voren. Voortzetting van het toenmalige GLB stuitte vanaf de jaren tachtig op diverse barrières: externe (GATT/WTO), ecologische en budgettaire.

Door opeenvolgende hervormingen is een vernieuwd GLB ontstaan dat steunt op twee pijlers. In de eerste pijler – die van de ordening van landbouwmarkten – is prijssteun inmiddels goeddeels vervangen door compenserende inkomstenstoeslagen. Als tweede pijler van het GLB is een breder georiënteerd plattelandsbeleid (met daarbinnen een landbouwstructuurbeleid) opgekomen. Mede hierdoor krijgt de rol van boeren als beheerder van (natuur- en landschapswaarden in) het landelijk gebied steeds meer accent.

Voor het GLB is een flink budget beschikbaar. In 2008 is van de totale EU-begroting van 120,3 mrd euro (0,96 procent van het EU-BNI) 40,8 mrd euro gereserveerd voor marktbeleid en inkomstenstoeslagen. Daarnaast is 11,4 mrd euro uitgetrokken voor cofinanciering van plattelandsontwikkelingsbeleid (zie kadertekst).

#### Omvang en ontwikkeling van de EU-(landbouw)uitgaven

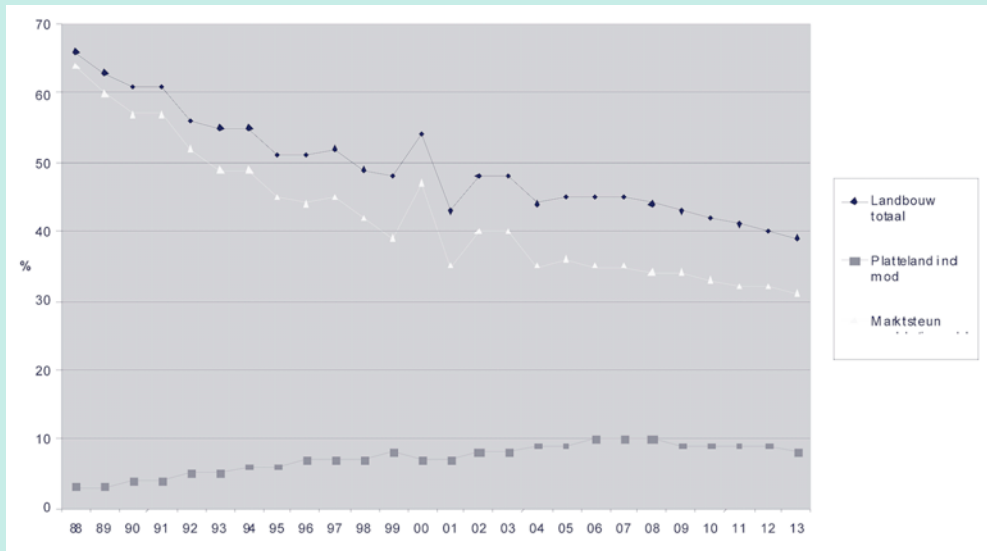
De EU voert vooral beleid met andere dan budgettaire middelen: denk aan harmonisatie van regels in het kader van de interne markt. De EU-begroting omvat niet meer dan rond 1 procent van het bni van de EU, terwijl de collectieve uitgaven van de lidstaten in de regel 30 tot 50 procent van het nationaal inkomen van de lidstaten beslaan.

Van oudsher vormen de landbouwuitgaven de grootste post op de EU-begroting. Twintig jaar geleden besloegen deze nog twee derde van het EU-budget.

Inmiddels is dat aandeel bijna gehalveerd (daarnaast omvatten de plattelandsuitgaven nog eens 10 procent van de EU-begroting). Deze dalende trend zet zich de komende jaren voort. Het cohesiebeleid is inmiddels de grootste uitgavenpost op de EU-begroting geworden.



figuur 2.1 Ontwikkeling van de landbouwuitgaven als percentage van de totale EU-uitgaven van 1988 tot en met 2013



Bron: Europese Commissie, 2006.

### Bedrijfstoeslag

In de nieuwe hervormingsronde die in 2003 is ingezet, zijn inkomstenstoelagen gebundeld in een, van de agrarische productie (grotendeels) ontkoppelde, integrale toeslag per bedrijf. Deze inkomstenstoelag wordt (door voorwaarden te stellen aan de bedrijfsvoering, de zogenoemde *cross compliance*) afhankelijk gesteld van de naleving van bestaande wettelijke voorschriften en andere regels die ook wel worden aangeduid als de Goede Landbouw- en Milieuconditie (GLMC). De GLMC omschrijft de zorg voor een 'basiskwaliteit' van de groene ruimte – zoals voor de vruchtbaarheid van de grond en voor een minimaal onderhoud en het voorkomen van een achteruitgang van habitats – die van iedere agrarische ondernemer mag worden verwacht.

### Europese regels en normen

Als kern van het GLB wordt vanouds het markt- en inkomensbeleid gezien. Maar het GLB wordt niet alleen met budgettaire middelen gevoerd. Het omvat ook allerlei gemeenschappelijke regels en normen die nodig zijn om een goede werking van de interne markt voor landbouwproducten te waarborgen en publieke belangen effectief te beschermen. Dan gaat het onder meer om eisen ten aanzien van milieu, gezondheid van mens, dier en plant en dierenwelzijn.

## 2.2 Landbouw en de GATT/WTO

Diverse hervormingen van het GLB zijn tot stand gekomen onder druk van de regels van de WTO. Die regels stellen nadrukkelijk grenzen aan de mogelijkheden om de Europese landbouwproductie te steunen en te beschermen en om bepaalde maatschappelijke gewenste prestaties van de landbouw te belonen. Daarbij gaat het in hoofdzaak om:

- De algemene regels inzake non-discriminatoire behandeling, met inbegrip van de verplichting tot behandeling als meestbegunstigde natie (*Most Favoured Nation*) en de verplichting tot het verlenen van nationale behandeling (*National Treatment*) aan buitenlandse producten die gelijk zijn aan binnenlandse producten.
- Afspraken over markttoegang (inclusief verlaging van invoertarieven), interne steun en exportsubsidies.
- De voorwaarden waaronder de bescherming van dier-, plant- en volksgezondheid een grond kan vormen voor het stellen van eisen aan de invoer van landbouwproducten.
- Het bindende WTO-mechanisme voor geschilbeslechting.

## 2.3 Voorstellen in het kader van de ‘health check’

In het coalitieakkoord van februari 2007 heeft het kabinet aangegeven zich er bij de ‘health check’ in 2008/2009 voor in te zetten om de huidige Europese inkomenstoelagen in de landbouw in de toekomst meer te koppelen aan het realiseren van maatschappelijke waarden.

In haar Mededeling over de ‘health check’ van het GLB van 20 november 2007 stelt de Europese Commissie drie vraagstukken centraal, te weten:

- de effectiviteit, efficiëntie en eenvoud van de bedrijfstoelagen;
- de werking van de marktondersteunende beleidsinstrumenten in een uitgebreide Europese Unie en een steeds verder globaliserende wereld;
- het omgaan met nieuwe uitdagingen op het gebied van klimaatverandering, bio-brandstoffen, waterbeheer en risicomanagement.

De voorstellen in de Mededeling worden de komende maanden verder uitgewerkt tot concrete wetgevingsvoorstellen die de Europese Commissie naar verwachting in mei 2008 zal presenteren.

Minister Verburg geeft in haar brief aan de Tweede Kamer van 7 december 2007 een reactie op de voorstellen van de Europese Commissie. Hieronder wordt een kort overzicht gegeven van de belangrijkste voorstellen en de Nederlandse inzet hieromtrent, met de nadruk op de voorstellen rondom de (mogelijkheden tot) vermaatschappelijking van het GLB.

*Bedrijfstoelagen*

Met betrekking tot de bedrijfstoelagen stelt de Europese Commissie een verdere vereenvoudiging en uniformering voor door middel van volledige ontkoppeling van bedrijfstoelagen en het (verder) doorvoeren van regionalisering. De lidstaten zouden hun model van bedrijfstoelagen aan moeten passen 'towards a flatter rate'. Verder stelt de Europese Commissie vereenvoudiging van de cross compliance-voorwaarden en een boven- en ondergrens aan de bedrijfstoelagen voor. Ook zal zij de mogelijkheid om maximaal 10 procent van de middelen binnen de nationale enveloppe voor bedrijfstoelagen te herverdelen om duurzame productiewijzen te stimuleren (artikel 69 van Verordening 1782/2003) tegen het licht houden en mogelijk verruimen en vereenvoudigen.

Het kabinet steunt deze voorstellen en ziet in verdergaande regionalisering goede mogelijkheden om tot de gewenste vermaatschappelijking van het GLB te komen. Dit betekent wel dat gebiedsgerichte differentiatie van de cross compliance-voorwaarden mogelijk moet worden. Over de verdere ontkoppeling zal het kabinet in gesprek treden met de betrokken sectoren. Tot nu toe heeft Nederland geen gebruik gemaakt van de mogelijkheden voor herverdeling die worden geboden in artikel 69. De aangekondigde verruiming en vereenvoudiging biedt volgens het kabinet echter nieuwe mogelijkheden om dit in de toekomst wel te doen.

*Instrumenten voor markt- en prijsbeheer*

De Europese Commissie zet in op verdere afslanking van de nog resterende instrumenten voor markt- en prijsbeheer. Zij wil een vangnetconstructie behouden voor noodsituaties, echter zonder gebruik te maken van gesubsidieerde afzet. Wat de melkquotering betreft wil de Europese Commissie de quota geleidelijk uitbreiden en een zachte landing van het systeem bewerkstelligen. Zij stelt voor om braaklegging af te schaffen en via modulatie<sup>1</sup> extra middelen voor plattelandsbeleid in te zetten om de milieu- en biodiversiteitsvoordelen te behouden, zoals specifieke vergoedingen voor CO<sub>2</sub>-opslag, natuurbraak en akkerranden- en oeverstrokenbeheer. De Commissie wil het bestaande verplichte modulatiepercentage verhogen van 5 naar 13 procent.

Het kabinet is het in grote lijnen eens met deze voorstellen, maar zet in op een snellere melkquotumverruiming (2-3 procent in 2008) en is niet overtuigd van het voorstel voor extra verplichte modulatie. Als er wordt gekozen voor extra verplichte modulatie moet deze volgens het kabinet worden bestemd voor nieuwe uitdagingen, aangezien de huidige plattelandsprogramma's voor de periode tot 2013 reeds goedgekeurd zijn.

*Nieuwe uitdagingen*

De Europese Commissie wil nieuwe uitdagingen op het gebied van klimaatbeheer, bio-brandstoffen en waterbeheer vooral aangaan door de mogelijkheden voor plattelands-

---

1 Door modulatie kunnen EU-middelen van de eerste naar de tweede pijler van het GLB worden overgebracht.

beleid (pijler twee) te versterken en door de cross compliance-voorwaarden op dit terrein aan te passen.

Het toekomstig risicomanagement wil zij vooral vorm geven door eventuele extra modulatiegelden beschikbaar te maken voor het realiseren van risico- en crisisbeheersingsinstrumenten.

Het kabinet onderschrijft deze aanpak, maar vraagt ook aandacht voor de rol van private verzekeringsstelsels en, meer in het algemeen, voor de benodigde verlichting van de administratieve lasten van het GLB. Op het gebied van bio-energie is het kabinet geen voorstander van productiesteun aan gewassen voor biobrandstoffen, aangezien de productie van deze gewassen al voldoende gestimuleerd wordt door maatregelen als de verplichte bijmenging van biobrandstoffen.

## 2.4 Vermaatschappelijking van het GLB

Conform de focus in het coalitieakkoord en in de adviesaanvraag, is de centrale vraag in dit advies hoe de vermaatschappelijking van het GLB vorm kan krijgen. Met andere woorden: hoe kan het GLB meer op maatschappelijke waarden en diensten gericht worden? Dat zijn vragen die ook over de lopende ‘health check’ van het GLB heenreiken.

De raad ziet in de adviesaanvraag en de health check van het GLB aanleiding om zich breder uit te spreken over de grondslagen van het na 2013 te voeren landbouwbeleid. Het gaat hier met name om de motieven voor bemoeienis van de overheid met de landbouw en om de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten (conform het subsidiariteitsbeginsel) daarbij. Op basis van de uitgangspunten die in paragraaf 5.2 worden geformuleerd, spreekt de raad zich in de hoofdstukken 5 en 6 uit voor een grondige vernieuwing van het Europees en nationaal te voeren landbouwbeleid. Die vernieuwing staat in dienst van een optimale bijdrage van de landbouw aan de maatschappelijke welvaart.

Het volgende hoofdstuk beschrijft het gehanteerde begrippenkader en gaat in op marktfalen, overheidsfalen en de problematiek van uiteenlopende reguleringsstelsels en internationale handel.



# 3 Wat zijn maatschappelijke waarden en publieke diensten?

## 3.1 Inleiding

De adviesaanvraag gaat over ‘maatschappelijke waarden’ van de landbouw. Hij mondt uit in een drietal concrete vragen over ‘publieke waarde’ en ‘publieke diensten’.

- *Wat zijn volgens de SER de belangrijkste publieke diensten die de landbouw levert naast voedsel?*
- *Is er bij publieke diensten sprake van marktfalen en welke andere mogelijkheden zijn er om die diensten te vervullen?*
- *Welke mogelijkheden ziet u om deze publieke waarde te koppelen aan steunbetalingen in het kader van het GLB?*

Het is van belang om de verschillende begrippen die de adviesaanvraag hanteert, helder te onderscheiden. Daartoe geeft dit hoofdstuk een omschrijving van en toelichting bij een aantal relevante begrippen.

Om te beginnen schetst paragraaf 3.2 het bredere kader van het streven naar maatschappelijke welvaart en naar duurzame ontwikkeling. Paragraaf 3.3 gaat in op het onderscheid tussen maatschappelijke en publieke waarden. In paragraaf 3.4 staan (quasi)collectieve goederen en publieke diensten centraal. Paragraaf 3.5 gaat in op kwesties van marktfalen en overheidsfalen.

Het in dit hoofdstuk geïntroduceerde begrippenkader en de beschrijving van marktfalen en overheidsfalen vormen de achtergrond voor een nadere beschrijving van de door de SER onderscheiden waarden en diensten van de landbouw in hoofdstuk 4.

## 3.2 Maatschappelijke welvaart en duurzame ontwikkeling

### *Maatschappelijke welvaart*

Het sociaal-economisch beleid is gericht op het vergroten van de maatschappelijke welvaart oftewel het verminderen van de spanning tussen de in beginsel onbeperkte behoeften en de mate waarin daarin kan worden voorzien. Daarbij gaat de SER uit van een breed welvaartsbegrip waarbij het totale nut dat mensen individueel en/of gezamenlijk ontleenen aan het gebruik van schaarse, alternatief aanwendbare middelen in ogenschouw wordt genomen. Tot die middelen behoren zowel reproduceerbare goederen en diensten als niet-reproduceerbare goederen zoals natuur- en landschapswaarden. De maatschappelijke welvaart wordt derhalve niet alleen bepaald door de beschikbaarheid van goederen en diensten die op markten verhandelbaar zijn en een prijs krijgen. Ook de kwaliteit van ‘ongeprijste schaarste’ zoals de leefomgeving (ruimtelijke en milieukwaliteit) weegt mee. Omdat ‘nut’ geen intrinsieke eigenschap van een goed of dienst is, maar bepaald

wordt door het oordeel van mensen (consumenten en burgers), is maatschappelijke welvaart een subjectief begrip. Het omvat in beginsel alles wat mensen – individueel en collectief – graag willen en waarderen.

#### *Duurzame ontwikkeling*

Het streven naar duurzame ontwikkeling ligt in het verlengde van het streven naar (meer) maatschappelijke welvaart. Duurzaamheid kent drie dimensies: *people* (sociaal), *profit* (financieel-economisch) en *planet* (ecologisch). Aan het streven naar maatschappelijke welvaart voegt zij een intergenerationele en een internationale dimensie toe. Duurzame ontwikkeling betekent namelijk dat<sup>1</sup>:

- a Aan toekomstige generaties voldoende mogelijkheden worden geboden om welvaart te realiseren. Dit houdt onder meer in dat rekening wordt gehouden met het zelfreïnerend en regenererend vermogen van ecosystemen en met risico's van onomkeerbaarheden die zich pas met vertraging manifesteren. Bij twijfel over langetermijneffecten wordt het voorzorgsprincipe toegepast.
- b Aan mensen buiten onze landsgrenzen voldoende mogelijkheden worden geboden om welvaart te realiseren. Dat is een kwestie van solidariteit, maar ook van verlicht eigenbelang: onze maatschappelijke welvaart, de kwaliteit van onze samenleving, wordt mede bepaald door sociaal-economische en ecologische processen die zich buiten Nederland en buiten Europa afspelen. Dit betekent ook dat rekening moet worden gehouden met de effecten van onze welvaarts groei op andere gebieden.

Uit deze omschrijving blijkt dat duurzaamheid slecht in algemene termen kan worden gedefinieerd. Het begrip laat ruimte voor nadere afwegingen. Zo zal niet iedereen hetzelfde antwoord geven op de vraag hoe voldoende rekening wordt gehouden met toekomstige generaties, of hoe verschillende waarden dagelijks tegen elkaar afgewogen moeten worden. Het maatschappelijke streven naar duurzame ontwikkeling kan daarom niet worden gereduceerd tot het toewerken naar een vastomlijnd einddoel. In de kern gaat het om een voortdurend maatschappelijk proces van zoeken, leren, afwegen (van rivaliserende waarden en belangen) en zich binden aan de (voorlopige) uitkomsten van het proces.

Verschillende maatschappelijke 'waarden van de landbouw' die de adviesaanvraag noemt – voedselveiligheid, voedselzekerheid, landschap, natuur en milieu – kunnen worden beschouwd als dimensies van een duurzame landbouwproductie. Voor de transitie naar een duurzame landbouw zijn verschillende soorten aanpassingen noodzakelijk<sup>2</sup>:

- *Planet*: in het bijzonder met het oog op beperking van de milieudruk, het behoud van natuurwaarden, dierenwelzijn en een duurzaam waterbeheer.

1 SER (2002) Advies *Nationale strategie voor duurzame ontwikkeling*, publicatienr. 02/07, pp. 15-16; zie ook: SER Commissie Economische Deskundigen (1991) *Rapport Economie en Milieu*, publicatienr. 91/18, inz. pp. 12-14 en 22-23.

2 Vgl. SER (2002) Advies *Innovatie voor duurzaam voedsel en groen*, publicatienr. 02/09, pp. 20-21.

- *People*: om knelpunten in de arbeidsvoorziening te voorkomen zijn in onderdelen van het agrocomplex verbeteringen van arbeidsomstandigheden, beloning en opleidingsmogelijkheden nodig.
- *Profit*: de zorg voor *planet* en *people* moet samengaan met *profit*: het voortbrengen van goederen en diensten die beantwoorden aan de effectieve vraag. Het financiële rendement weerspiegelt de waardering van afnemers voor de producten en de doelmatigheid waarmee productiefactoren worden ingezet en verschaft de financiële basis voor de continuïteit van ondernemingen.

Internationaal wordt de mate van duurzaamheid mede bepaald door de zorg voor de positie van (respectievelijk de voedselzekerheid in) ontwikkelingslanden.

### 3.3 Maatschappelijke en publieke waarden

#### 3.3.1 Maatschappelijke waarden

Waarden worden toegekend door mensen: alles wat mensen waarderen, heeft waarde. Mensen kunnen hun waardering langs verschillende wegen en in verschillende hoedanigheden tot uitdrukking brengen: als consument via markttransacties, als kiezer via politieke besluitvorming en als meer of minder betrokken burger via opiniepeilingen of vormen van vrijwillige collectieve actie. Dat alles kan onder ‘maatschappelijke waard(ering)en’ worden begrepen.

Maatschappelijke waarden hoeven niet door iedereen – en zelfs niet door een meerderheid van de bevolking – te worden gedeeld. Er kan sprake zijn van alternatieve en zelfs rivaliserende stelsels van maatschappelijke waarden. Waarden die een individu hanteert, kunnen ook inconsistent zijn. Die inconsistentie blijkt dikwijls uit de verschillende rollen die men speelt, bijvoorbeeld als burger of als consument. “Een mens is een vat vol strevingen”<sup>3</sup>. Die strevingen botsen regelmatig met elkaar<sup>4</sup>:

*Hij is als consument en tegelijkertijd burger regelmatig met zichzelf in conflict (...). Hij wil vlees, maar het dier moet niet dood. Kortom hij wil wel het product, maar niet het proces.*

De diversiteit aan maatschappelijke waarden en de veelheid van mogelijkheden om deze tot uitdrukking te brengen, maken het lastig om tot eenduidige afbakeningen van de maatschappelijke waarden van de landbouw te komen. In hoofdstuk 4 gaat de raad in op een aantal maatschappelijke waarden die hij in dit verband meer in het bijzonder van belang acht.

3 Frank J. Dietz (2000) *Meststoffenverliezen en economische politiek* (dissertatie Erasmus Universiteit Rotterdam), Bussum, Coutinho, p. 74.

4 Vinus Zachariasse (2000) Naar een vernieuwend kader, in: Leo Douw en Jaap Post (red.) *Kracht door verandering: De ontwikkeling van de Nederlandse agrosector: achtergronden en perspectieven*, Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI), pp. 157-179, inz. p. 165.



### 3.3.2 Publieke waarden

‘Publieke waarden’ kunnen worden opgevat als een deelverzameling van de maatschappelijke waarden. Publieke waarden zijn waarden die breed worden gedragen (en daarmee behoren tot de collectieve preferenties<sup>5</sup>) en waarvan ten minste een meerderheid van de bevolking vindt dat deze door de overheid moeten worden gewaarborgd. De sfeer van de publieke waarden is daarmee duidelijker afgebakend dan die van de maatschappelijke waarden.

## 3.4 Publieke belangen en publieke diensten

### 3.4.1 Publieke belangen

Tot de publieke belangen worden die publieke waarden gerekend die de overheid aanmerkt als voorwerp van actieve overheidszorg en waarvoor de overheid een eindverantwoordelijkheid draagt<sup>6</sup>.

Niet alles wat voor de samenleving van groot belang is (dus niet het geheel van publieke waarden), behoeft bijzondere zorg van de overheid. De voorziening van ons dagelijks brood bijvoorbeeld kan, in normale omstandigheden, met een gerust hart aan de markt worden overgelaten (zij het binnen bepaalde regels die bijvoorbeeld de hygiëne van het productieproces en de ingrediënten van het product betreffen).

Het aanmerken en benoemen van een publiek belang is bij uitstek een kwestie van politieke besluitvorming. Een belangrijk motief om bepaalde belangen aan te merken als ‘publiek’ is gelegen in het bestaan van complexe (positieve of negatieve) externe effecten<sup>7</sup>. Door externe effecten werkt het marktmechanisme niet goed omdat geen rekening wordt gehouden met de gevolgen voor derden die niet bij de besluitvorming zijn betrokken respectievelijk voor maatschappelijke waarden die niet effectief worden beschermd (zie verder paragraaf 3.5). De kwalificatie ‘complex’ houdt in dat de groep belanghebbenden betrekkelijk groot is, waardoor *free riding* dreigt als niet een vorm van collectieve dwang wordt toegepast. Dit is in het bijzonder het geval voor belangen en waarden die verbonden zijn aan duurzaamheid, waarbij negatieve externe effecten kunnen optreden voor latere generaties of voor mensen in andere landen.

5 Zie: Pascal Lamy (2004) *The emergence of collective preferences in international trade: implications for regulating globalisation*, toespraak 15-9-2004 te Brussel.

6 WRR (2000) *Het borgen van publiek belang*, rapport 56, Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

7 C.N. Teulings, A.L. Bovenberg, H.P. van Dalen (2003) *De Calculus van het publieke belang*, Den Haag, Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken.

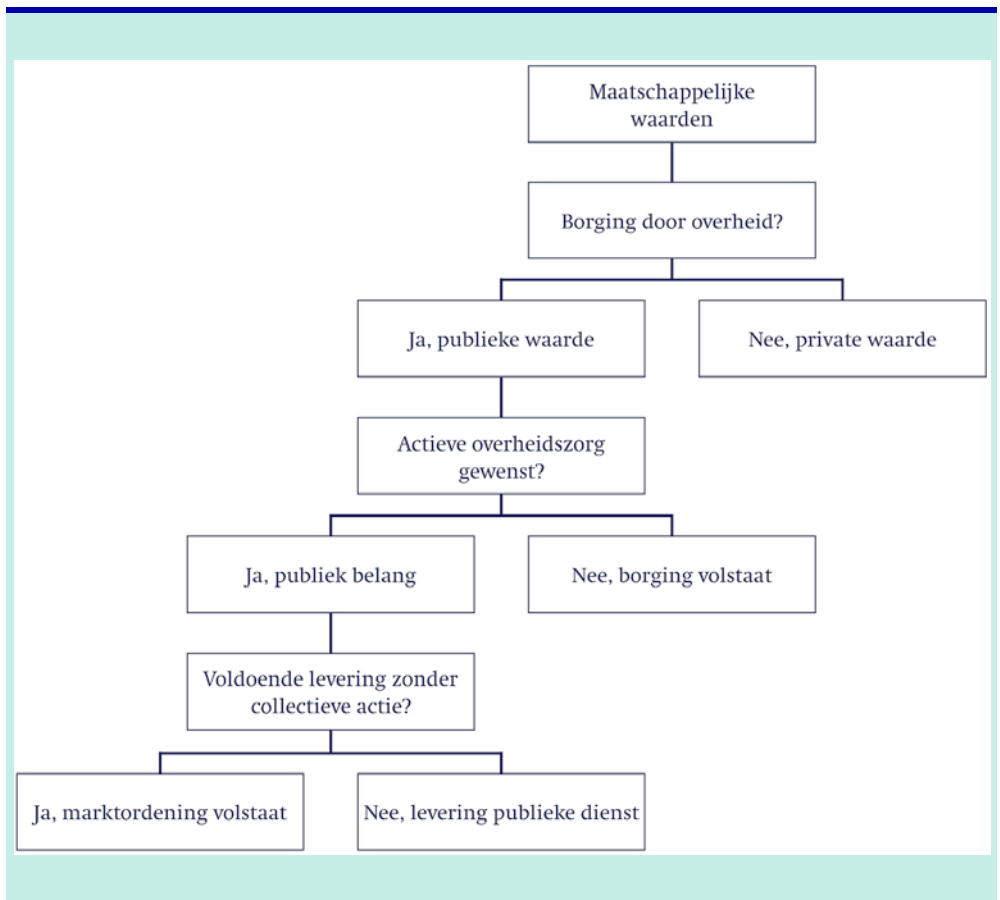
### 3.4.2 Publieke diensten

Onder publieke diensten wordt verstaan: diensten met een bepaald publiek belang die vanwege de aanwezigheid van complexe externe effecten zonder een vorm van collectieve actie – al dan niet met behulp van overheidsdwang – niet of onvoldoende worden geleverd. Bij publieke diensten in de landbouw gaat het feitelijk om collectieve of quasi-collectieve goederen (zie verder paragraaf 3.5) in de sfeer van natuur-, landschaps- en waterbeheer ('groene' en 'blauwe' diensten).

Bij deze publieke diensten kan men nog onderscheid maken tussen diensten waarvoor de aanbieder een extra prestatie moet leveren (of zich bij de bedrijfsvoering expliciet beperkingen moet opleggen) en diensten die min of meer vanzelf, als een 'joint product', met de productie van marktgoederen worden meegeleverd.

Figuur 3.1 illustreert de verschillende begrippen en hun onderlinge verhouding.

figuur 3.1 Schema verschillende begrippen



## 3.5 Marktfalen en overheidsfalen

### 3.5.1 Marktfalen

Bij het nastreven van maatschappelijke welvaart speelt het marktmechanisme een belangrijke rol. Het is essentieel voor een efficiënte allocatie van de schaarse productiemiddelen zodat individuele wensen en voorkeuren optimaal worden gehonoreerd. Maar in bepaalde gevallen werken markten niet goed en is sprake van ‘marktfalen’.

#### *Marktregulering nodig*

In welke omstandigheden mag verwacht worden dat markten falen?<sup>8</sup> Bij het beantwoorden van die vraag is het om te beginnen goed vast te stellen dat voor een goede werking van markten een wettelijk en institutioneel kader nodig is. Dat kader omvat onder meer een wettelijke regeling van eigendomsrechten (inclusief contracten- en aansprakelijkheidsrecht). Een markt heeft spelregels nodig, en op de naleving van die spelregels moet kunnen worden toegezien. De omvang van de spelregels en de intensiteit van de controle op de naleving kunnen uiteraard van deelmarkt tot deelmarkt verschillen.

Een voorbeeld van de inkadering van markten door regels: in Europa nemen burgers geen genoegen (meer) met een markt voor ‘voedsel’ zonder meer. Zij willen dat alleen veilig voedsel aangeboden wordt. Daarvoor zijn veiligheidsnormen vastgelegd op de naleving waarvan door inspectiediensten wordt toegezien. Daardoor zijn de contouren van de Europese markt voor voedsel mede bepaald door maatschappelijke opvattingen (‘collectieve voorkeuren’) die in politieke besluiten zijn neergeslagen. De meerkosten van veilig(er) voedsel voor de producent worden via het marktmechanisme aan de consument in rekening gebracht.

Het stellen en handhaven van regels is overigens niet alleen een overheidszaak. Door certificering stellen marktpartijen in de keten strengere regels. Dat geldt bijvoorbeeld voor GlobalGap (voorheen EurepGAP)<sup>9</sup>. De normen van GlobalGap zijn gericht op het bevorderen van goede landbouwpraktijken (Good Agricultural Practice) met betrekking tot milieu, veiligheid en gezondheid en dierenwelzijn.

#### *Wereldwijd uiteenlopende reguleringsstelsels en normen*

Binnen de EU is sprake van een behoorlijke mate van harmonisatie van voorschriften voor bijvoorbeeld voedselveiligheid, arbeidsomstandigheden, dierenwelzijn en milieu. Buiten de EU zijn er echter grote verschillen in reguleringsstelsels en in normen. Dat zorgt voor complicaties in het internationale (handels)verkeer (non trade concerns; zie verder par. 3.5.3 en par. 5.9). Op bepaalde terreinen bestaan er wel wereldwijde normen,

8 Vgl. Edwin Buitelaar (2007) Het falen van marktfalen, *ESB*, 7-9-2007, p. 540.

9 Zie: [www.globalgap.org](http://www.globalgap.org).

zoals voor arbeid (ILO) en voor voedselveiligheid (de Codex Alimentarius). Maar voor dierenwelzijn bijvoorbeeld ontbreken deze. Dit betekent dat de marktwerking niet altijd het maatschappelijk gewenste resultaat oplevert.

#### *Marktfalen door externe effecten*

Wanneer productie en/of consumptie gepaard gaat met negatieve externe effecten – zoals schade aan het natuurlijke leefmilieu – worden niet alle maatschappelijke kosten van een product aan producenten en verbruikers in rekening gebracht. Voor een optimale bijdrage aan de maatschappelijke welvaart is een correctie op de marktwerking nodig door vragers en aanbieders ook met de externe kosten van productie en consumptie te confronteren. De principes ‘de vervuiler betaalt’ en ‘de gebruiker betaalt’ geven daar uitdrukking aan.

Externe effecten kunnen overigens ook positief zijn (baten voor derden opleveren). Dan is het risico van onderproductie van deze baten omdat producent en/of consumenten deze bij hun besluitvorming niet meewegen.

Een extra complicatie treedt op indien het aanbod zich bovendien door ondeelbaarheden niet – of slechts beperkt – aan de vraag kan aanpassen. Figuur 3.2 brengt deze gecombineerde problematiek van externe effecten en niet-rivaliserende vraag in beeld.

Goederen die nuttig zijn voor grote groepen mensen, maar waarbij het niet (goed) mogelijk is om bepaalde mensen van het gebruik ervan uit te sluiten en waarbij bovendien de vraag ernaar niet rivaliserend is (omdat het gebruik door de een niet ten koste gaat van het gebruik door de ander), worden aangeduid als collectieve (of: publieke) goederen.

Klassieke voorbeelden daarvan zijn defensie en zeekeringen.

Zuiver collectieve goederen kenmerken zich door volledige ondeelbaarheid van het aanbod en de volstrekte onmogelijkheid om individuen van het gebruik uit te sluiten (zie cel 1 van het schema). Collectieve goederen komen in deze zuivere vorm niet veel voor. In de praktijk is vaak sprake van beperkte deelbaarheid van het aanbod en/of van beperkte mogelijkheden voor uitsluiting of afwijzing van het gebruik. De overgangen naar de sfeer van de groepsgoederen (wel rivaliserende vraag: cel 3) of van de quasicollectieve en verenigingsgoederen (uitsluiting wel mogelijk: cel 2) zijn vloeiend<sup>10</sup>. De tegenpool van de zuiver collectieve goederen zijn de individuele goederen (volledig deelbaar aanbod; perfecte uitsluiting en afwijzing; zie cel 4).

In het vervolg van dit advies zal de term ‘collectieve en quasicollectieve goederen’ worden gebruikt om het geheel van posities zoals beschreven in de cellen 1, 2 en 3 aan te duiden. Daarmee komt de nadruk te liggen op het onderscheid ten opzichte van de individueel te verhandelen goederen en diensten.

10 Zo leidt congestie (een teveel aan gebruikers) de overgang in van niet-rivaliserende naar wel rivaliserende vraag, en daarmee van zuiver collectief goed (cel 1) naar groepsgoed (cel 3).

In het schema is een aantal voorbeelden uit de wereld van voedsel en groen opgenomen. Met het oog op de publieke diensten die de landbouw kan leveren, zijn vooral natuur en landschap relevant. De toegankelijkheid van de ‘groene ruimte’ voor recreanten is geen zuiver collectief goed. In principe kan immers een toegangsprijs (tol) worden geheven. Bovendien kan een grote toestroom van bezoekers tot congestie (aantasting van een gevoel van rust en ruimte) leiden. Het heffen van een toegangsprijs vindt men echter vaak weinig praktisch; er wordt dan gezocht naar collectieve arrangementen voor het vergoeden van recreatief medegebruik.

Externe effecten en collectieve goederen kunnen zich op verschillende schaalniveaus manifesteren: variërend van de straat tot de wereld. Met het toenemen van de schaal wordt het over het algemeen steeds lastiger om tot een redelijke oplossing te komen.

figuur 3.2 Indeling van individuele en (quasi)collectieve goederen op het vlak van landbouw en platteland

Aanpasbaarheid aanbod (rivaliteit vraag)	Groot en ondeelbaar (waardoor niet-rivaliserende vraag)	Deelbaar (waardoor rivaliserende vraag)
Exclusiviteit van eigendoms- en beheersrechten	0% .....	..... 100%
Uitsluiting en afwijzing onmogelijk (externe effecten)	<b>Onbeperkte</b> 1. <i>zuiver collectief goed</i> biodiversiteit klimaat landschap (aanzicht)	<b>aanspraken</b> 3. <i>groepsgoed</i> Grond- en oppervlaktewater
Uitsluiting of afwijzing mogelijk, maar niet of minder doelmatig (externe effecten als optie)	<b>Min of meer beperkte</b> 2a. <i>quasicollectief goed</i> gebruiks natuur landschap (toegang)  2b. <i>verenigingsgoed</i> gebruiks natuur landschap (toegang)	<b>aanspraken</b> 4. <i>individueel goed</i> landbouwproducten (voedsel, veevoer en non food)

Bron: op basis van D.J. Wolfson (2001) *Theorie en toepassingen van de economische politiek*, Bussum, Coutinho, p. 53.

### 3.5.2 Overheidsfalen

Marktfalen vraagt om een vorm van collectieve actie. Deze kan door de overheid of door maatschappelijke organisaties worden geleverd. Maar niet alle marktfalen laat zich goed oplossen door overheidsoptreden. Er moet namelijk rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat ook de overheid kan falen. Hieronder wordt een gebrek aan doelmatig-

heid en/of doeltreffendheid van overheidsoptreden verstaan waardoor de maatschappelijk gewenste uitkomst niet of slechts tegen disproportionele kosten wordt bereikt. Tekortschietend overheidsoptreden kan voortkomen uit een ongelukkige instrumentkeuze in samenhang met te specifiek gekozen doelstellingen. Dit kan in beginsel worden verholpen door een zekere bijstelling van doelstellingen en/of instrumenten. Er is een fundamenteeler probleem wanneer de overheid bepaalde doelstellingen überhaupt niet op een doelmatige wijze kan realiseren. Een actuele vraag is tot welke categorie de bureaucratische problemen moeten worden gerekend die zijn ontstaan rond het agrarisch natuurbeheer<sup>11</sup>.

Eén ding is duidelijk. Bij marktfalen biedt de overheid niet automatisch de oplossing. Daarom is het altijd van belang het welvaartsverlies vanwege een falen van de markt af te wegen tegen de kosten die aan corrigerende overheidsmaatregelen zijn verbonden. Vanwege een gebrek aan waarderingsmaatstaven en aan kennis van de effectiviteit van processen, is zo'n afweging overigens niet gemakkelijk uit te voeren.

### 3.5.3 *Uiteenlopende reguleringsstelsels en internationale handel*

Overheidsfalen manifesteert zich zeker ook in internationaal verband. Door het ontbreken van een 'wereldregering' is sprake van een 'global governance gap' die zich door vormen van internationale samenwerking en afstemming op deelterreinen maar mondjesmaat laat sluiten. Dat leidt tot fricties in het internationale handelsverkeer.

Binnen de Europese Unie doen deze spanningen zich veel minder voor dankzij een uitgebreide harmonisatie van regels en voorschriften. Deze harmonisatie weerspiegelt bepaalde waarden die de lidstaten van de EU gemeenschappelijk hebben (onder meer ten aanzien van rechten van werknemers en consumenten en van de bescherming van het milieu en het dierenwelzijn). Die waarden hoeven echter door landen buiten de EU niet gedeeld te worden. Daardoor is ook sprake van wereldwijd uiteenlopende regulering en normering, onder meer wat arbeidsomstandigheden, milieu en dierenwelzijn betreft.

Het wereldwijd uiteenlopen van regels en normen leidt tot verschillende problemen. In de eerste plaats kan daardoor het te voeren ecologische en sociale beleid bemoeilijkt of zelfs gefrustreerd worden. Dat geldt zeker internationaal, voor de totstandkoming van een gecoördineerd beleid op deze dimensies van duurzaamheid. Maar via de internationale handel wordt feitelijk ook de nationale beleidsruimte voor de aanpak van free riders beperkt. Bovendien zal van uiteenlopende reguleringsstelsels een invloed uitgaan op de internationale concurrentieverhoudingen.

---

11 Zie de constatering van de directeur uitvoering van de dienst regelingen van het ministerie van LNV dat "gedetailleerde regelgeving uitvoering onmogelijk maakt". *NRC Handelsblad*, 18/19-1-2008.

Daarom maakt men zich in Europa zorgen over de effecten van internationale handel voor het streven naar duurzaamheid. Deze problematiek wordt aangeduid als de *non-trade concerns*. In beginsel kunnen de volgende oplossingsrichtingen worden onderscheiden om met de spanning tussen het streven naar duurzaamheid en de internationale concurrentiepositie om te gaan (zie verder paragraaf 5.9):

- a Een zodanige marktpositie opbouwen dat kostenverschillen kunnen worden opgevangen, bijvoorbeeld door:
  - op basis van kwaliteit en technologie een voorsprong op de concurrentie te nemen;
  - het ontwikkelen van consumentenvoorkeuren voor duurzame producten, zodat prijsverschillen geaccepteerd worden.
- b De kostenverschillen verkleinen of elimineren door:
  - internationale harmonisatie van de normen voor duurzaamheid;
  - compenserende steun door de overheid;
  - handelsmaatregelen (via tarieven of importverboden).

Op de praktische toepassingsmogelijkheden van deze opties wordt ingegaan in paragraaf 5.9 en 5.10.

## 4 Waarden en diensten van de landbouw nader bezien

### 4.1 Inleiding

#### *Kort overzicht*

De kern van de maatschappelijke waarde van de landbouw bestaat uit de producten (voedsel, veevoer en non food) die worden voortgebracht om aan menselijke behoeften tegemoet te komen. Voedsel behoort tot de eerste levensbehoeften. Voedselzekerheid is daarom een belangrijke, in de Europese ruimte te verwezenlijken waarde. Voldoende voedsel tegen acceptabele prijzen was ook één van de aanvankelijke doelen van het GLB. Een toenemende diversiteit van het aanbod van voedsel beantwoordt aan de koopkrachtige vraag van consumenten en is daarnaast relevant voor de volksgezondheid.

De primaire landbouw maakt deel uit van een breder agrocomplex van verwerking en toeleveranciers dat werkgelegenheid en inkomen verschaft aan een behoorlijk deel van de bevolking. Het platteland is van oudsher sterk op landbouw gericht. In belangrijke delen van Europa wordt de sociaal-economische ontwikkeling van het platteland nog sterk door de agrarische sector bepaald; in ons land is dat in mindere mate het geval<sup>1</sup>. Wel blijft de (grondgebonden) landbouw ook in ons land gezichtsbepalend voor de inrichting van het buitengebied.

De landbouwproductie gaat gepaard met verschillende externe effecten op de omgeving (milieu, natuur, landschap). Deze kunnen, afhankelijk van de omstandigheden en van de toegepaste productiemethoden, positief dan wel negatief zijn. De externe effecten kunnen zich op verschillende schaalniveaus manifesteren, van lokaal tot mondiaal. Grondgebonden landbouw kan worden gecombineerd met de zorg voor bepaalde (quasi)-collectieve goederen, in het bijzonder het onderhoud van natuurhistorische en cultuurhistorische kwaliteiten van landschappen (waaronder ‘groene diensten’) en het bieden van mogelijkheden voor waterberging (‘blauwe diensten’).

De landbouw werkt met levende have. Ook dierenwelzijn en diergezondheid behoren tot de maatschappelijke waarden van de landbouw. De gezondheid van dier en plant raakt bovendien aan de veiligheid van het voedsel voor de consument.

#### *Opbouw van dit hoofdstuk*

In dit hoofdstuk gaan we nader in op een aantal van de hierboven genoemde maatschappelijke waarden. Daarbij is steeds de vraag in hoeverre deze maatschappelijke waarden ook publieke waarden zijn en of zij een publiek belang vormen waar actieve overheidszorg gewenst is. Voor elk van de waarden gaan we in op de huidige status quo, het gewenste schaalniveau voor overheidsinterventie en het meest passende instrumenta-

---

1 Vgl. SER (2005) *Advies Kansen voor het platteland*, publicatienr. 05/12.



rium. De inzet van financiële instrumenten (voor compensatie, beloning en bestraffing) komt in meer detail aan de orde in hoofdstuk 5.

## 4.2 Productiewaarde en werkgelegenheid

De primaire land- en tuinbouw is een onderdeel van de agrosector. De agrosector bestaat voorts uit de (verwerkende) voedings- en genotmiddelenindustrie, de toelevering en de distributie<sup>2</sup>.

Het agrocomplex dat gebaseerd is op de verwerking van *binnenlandse* agrarische grondstoffen is goed voor 5,1 procent van de toegevoegde waarde en voor 5,9 procent van de werkgelegenheid in ons land (cijfers 2005). Daarbinnen vormt de grondgebonden veehouderij het grootste deelcomplex (zie tabel 4.1).

tabel 4.1 Aandelen (in procenten) van deelcomplexen in het op binnenlandse grondstoffen gebaseerde agrocomplex, 1995 en 2005

Deelcomplex	Toegevoegde waarde		Werkgelegenheid	
	1995	2005	1995	2005
Glastuinbouw	19,0	21,7	15,3	16,5
Opengrondstuinbouw	8,9	8,2	9,8	10,9
Akkerbouw	17,0	17,4	16,5	16,7
Grondgebonden veehouderij	35,3	31,5	37,6	35,6
Intensieve veehouderij	19,8	21,3	20,8	20,3
Totale agrocomplex	100	100	100	100

Bron: Agrarische input-outputtabel, LEI.

De verwerking, toelevering en distributie van *buitenlandse* agrarische grondstoffen voegt 3,4 procentpunt aan het productieaandeel en 3,0 procentpunt aan het werkgelegenheidsaandeel toe. Als bij dit alles ook hoveniers, agrarische dienstverlening en bosbouw worden opgeteld, dan neemt het totale agrocomplex 9,4 procent van de nationale toegevoegde waarde en 10 procent van de totale werkgelegenheid voor zijn rekening. Deze aandelen vertonen een dalende lijn: in 1995 was de agrosector nog goed voor 12 procent van de toegevoegde waarde en 11,6 procent van de werkgelegenheid.

Het Nederlandse agrocomplex is in belangrijke mate afhankelijk van export, maar ook van import (van veevoer, maar ook van koffie, cacao en tabak). Sierteeltproducten vormen het belangrijkste exportproduct, gevolgd door vlees en zuivel.

2 Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op: P. Berkhout en C. van Bruchem (red.) (2007) *Landbouw-Economisch Bericht 2007*, Landbouw-Economisch Instituut (LEI), Den Haag, inz. hoofdstukken 4 en 7. Zie ook: Myrna van Leeuwen, Ton de Kleijn, Bram Pronk en David Verhoog (2008) *Het Nederlandse agrocomplex 2007* (LEI-rapport 5.08.01), Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut.

*Kwaliteit van de arbeid*

Het werken met levende have en een grote veelzijdigheid aan functies maken het werken in de agrosector op zich aantrekkelijk. Dat neemt niet weg dat de arbeidsomstandigheden en het karakter van het werk in verschillende sectoren binnen de agrosector (zie ook paragraaf 4.4) een knelpunt vormen bij het aantrekken van personeel. Verbetering van de kwaliteit van de arbeid vormt een integraal onderdeel van de transitie naar een duurzame landbouw en voedselvoorziening. Door productdifferentiatie en toename van kennisintensiteit neemt de vraag naar hoger gekwalificeerd personeel toe. Dat vraagt om een goed op elkaar afgestemd scholings- en opleidingsaanbod en om versterking van de aantrekkingskracht op schoolverlaters. Behoud van de sterke positie van ons land in deze sector zal vooral afhankelijk zijn van een voortdurende verhoging van de kennisintensiteit van de productie.

De landbouwproductie kent relatief veel seizoensgebonden arbeid. De wisselende vraag naar arbeid wordt deels opgevangen door gezinsleden. Maar vooral in de tuinbouw blijft een grote vraag naar tijdelijke arbeidskrachten bestaan. De interesse voor het verrichten van seizoensarbeid is in ons land echter duidelijk afgenomen. Dat betekent dat men bij de personeelsvoorziening sterker afhankelijk is geworden van het arbeidsaanbod uit andere EU-landen, in het bijzonder de nieuwe lidstaten van Midden- en Oost-Europa. Dat langs die weg knelpunten in de personeelsvoorziening kunnen worden opgelost, is van belang voor de continuïteit van bedrijven en komt ook de werkgelegenheid in de rest van het agrocomplex ten goede.

In de praktijk doen zich echter problemen voor doordat een deel van de uitzendbureaus en werkgevers zich niet houdt aan de geldende wetten en regels met betrekking tot arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. De afgelopen jaren zijn er systemen van certificering ontwikkeld in de uitzendbranche alsmede in de land- en tuinbouw en in de vleessector om de illegaliteit terug te dringen. De normen in deze systemen zijn inmiddels op elkaar afgestemd binnen NEN (het Nederlands centrum voor normalisatie). Inleners worden opgeroepen uitsluitend gebruik te maken van gecertificeerde uitzendbureaus.

*De primaire land- en tuinbouw*

Nederland bestaat uit 3,4 miljoen hectare land en 0,8 miljoen hectare water. Ongeveer 1,9 miljoen hectare (56 procent van het landoppervlak) is in agrarisch gebruik. De toegevoegde waarde van de primaire land- en tuinbouw beslaat 1,7 procent van het bnp. De Nederlandse land- en tuinbouw is in vergelijking met de rest van de EU relatief sterk vertegenwoordigd in 'vrije' producten (consumptieaardappelen, bloemen en planten) of in producten met een lichte marktordening (met bescherming aan de grens: groenten en fruit, varkens, kippen en eieren). Het aandeel van de zwaremarktordeningsproducten – die voorheen Europese prijssteun ontvingen en nu de (historische) basis vormen voor bedrijfstoelagen – is relatief laag. In ons land gaat het dan om zuivel, kalveren, rundvlees, zetmeelaardappelen, suikerbieten, granen en voedergewassen).

Het GLB heeft de doelmatigheid van de landbouwproductie sterk bevorderd en in ons land de basis gelegd voor een goed ontwikkeld en sterk concurrerend agrocomplex. Nederlandse boeren ontvangen aan bedrijfstoelagen ongeveer 900 mln euro per jaar. In vergelijking met de toegevoegde waarde van de grondgebonden sectoren waaraan deze toeslagen primair ten goede komen (3,5 mrd euro), is de mate van subsidiëring substantieel<sup>3</sup>.

Voor de productiewaarde van de landbouw geldt in principe dat de vraag naar landbouwproducten bediend kan worden via marktwerking. Via marktregulering schept de EU de voorwaarden voor de interne markt voor landbouwproducten. Op nationaal niveau draagt de overheid bij aan de concurrentiekracht van de sector, onder andere door het investeren in nationaal kennis- en innovatiebeleid.

Bij innovatie gaat het 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 en personeelsbeleid 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<sup>4</sup>.

### 4.3 Voedselzekerheid

Het streven naar voedselzekerheid haakt aan bij de traditionele doelstellingen van het landbouwbeleid in het EG-Verdrag (art. 33) van het veilig stellen van de voedselvoorziening en van redelijke prijzen voor verbruikers. Beide doelstellingen zijn, vooral dankzij een voortdurende productiviteitsverhoging, in belangrijke mate gerealiseerd. Voor een aantal belangrijke producten heeft de EU al begin jaren tachtig de grens van de zelfvoorziening overschreden; het beleid is er sindsdien dan ook vooral op gericht om overschotten terug te dringen en de productie beter af te stemmen op de effectieve vraag.

De jongste uitbreidingen van de EU versterken de waarborgen voor een hoge graad van zelfvoorziening, vooral door de uitbreiding van het landbouwareaal en door de grotere diversiteit aan productieomstandigheden. Bovendien zijn er in de nieuwe lidstaten nog volop mogelijkheden tot aanzienlijke productieverbodingen door technologische en organisatorische vernieuwingen. Anderzijds houdt de recente opkomst van de biobased economy een zekere verdringing van de productie van voedsel door non food in. Een doorschieten van die ontwikkeling zou de zelfvoorzieningsgraad kunnen doen dalen.

3 Zie: C.J.A.M. de Bont, K.H.M. van Bommel, W.H. van Everdingen, J.H. Jager, M.J. Voskuilen (2006) *Betekenis van subsidies voor de continuïteit van landbouwbedrijven*, LEI rapport 6.06.10, Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut.

4 Zie ook SER (2002) *Advies Innovatie voor duurzaam voedsel en groen*, publicatienr. 02/09.

Voedselzekerheid mag overigens niet gelijk worden gesteld aan volledige zelfvoorziening. Voedselzekerheid kan ook worden gerealiseerd door invoer van bepaalde producten uit derde landen, en wel des te beter naarmate de wereldmarkt zich door een geleidelijke liberalisatie van het landbouwbeleid heeft kunnen ontwikkelen en het karakter van restmarkt voor overschotten heeft verloren. Dat hoort, net als de export van bepaalde andere producten, bij een internationale specialisatie op basis van comparatieve voordelen.

Dit alles neemt niet weg dat voedselzekerheid een systeemverantwoordelijkheid van de overheid is en blijft. In de Europese verhoudingen, en gezien het bestaan van de Interne Markt, ligt deze verantwoordelijkheid op Europees niveau. Voedselzekerheid wordt vooral van belang in gespannen (nood)situaties, waarin een overheid haar bevolking wil kunnen blijven voeden. Dit betekent dat Europa bij de voorziening met basisvoedsel niet in belangrijke mate afhankelijk zal willen zijn van de wereldmarkt. Afhankelijkheid van de invoer van basisvoedsel op grote schaal is niet zonder risico. Momenteel betreft de afhankelijkheid van invoer vooral inputs (zoals soja) voor de veehouderij. In tijden van nood kan de EU haar bevolking ruimschoots voeden met een gevarieerd, doch vleesarm dieet.

Uit recente projecties komt naar voren dat de EU ook in de afzienbare toekomst een hoge graad van zelfvoorziening behoudt. Het borgen van de voedselzekerheid zal in normale situaties dan ook geen overheidsingrijpen vragen, maar vormt wel een 'zorg op afstand'. Een te zware accentuering van voedselzekerheid draagt het risico dat gestuurd zou worden in de richting van bulkgoederen van een homogene kwaliteit, terwijl de voorkeuren van consumenten zich ontwikkelen in de richting van meer differentiatie en kwaliteit. Uiteindelijk zal de voedselzekerheid het beste kunnen worden gewaarborgd door het GLB primair te richten op de efficiënt en duurzaam producerende, marktgerichte landbouwbedrijven. Met het oog op mogelijke noodsituaties is het van belang Europese marktordeningen te houden. Dan kan zo nodig op crisisinstrumentarium worden teruggevalen. Daartoe kunnen zowel productie- en productiviteitsverhogende maatregelen behoren als tijdelijke overbruggingssteun wanneer een langdurig laag wereldprijsniveau de continuïteit van veel Europese landbouwbedrijven – en daarmee het voortbestaan van de structurele productiecapaciteit die nodig is voor voedselzekerheid – zou bedreigen.

Op nationaal niveau is het van belang voldoende vruchtbare grond te reserveren voor landbouw. Ten aanzien van bio-energie is het verstandig – conform de opstelling van het kabinet – geen productiesteun te geven aan gewassen voor biobrandstoffen.

Voedselzekerheid vormt voor veel ontwikkelingslanden een grote uitdaging. Het GLB moet gunstige en stabiele externe omstandigheden scheppen voor de opbouw van de landbouwproductie en de voedselzekerheid in ontwikkelingslanden<sup>5</sup>. In dit verband is de verdere uitfasering van exportsubsidies van belang. Vergaande voorstellen daartoe zijn

---

5 Zie: SER (1996) *Advies Hervorming Gemeenschappelijk Landbouwbeleid*, publicatienr. 96/09, pp. 89-91.

momenteel onderwerp van bespreking in de WTO-onderhandelingen. Overigens zij bedacht dat het waarborgen van voedselzekerheid meer inhoudt dan het produceren van voldoende voedsel. Het is ook een kwestie van verdeling (van koopkracht).

#### 4.4 Voedselveiligheid en gezondheid van mens en dier

De mens heeft landbouwproducten (voedsel) nodig om te overleven. De markt biedt echter niet vanzelf een waarborg voor veilige landbouwproducten – daar zijn regels voor nodig die ook effectief worden gehandhaafd. De gezondheid van consumenten wordt beschermd door gemeenschappelijke regels rondom voedselveiligheid. Om de gezondheid van ondernemers en werknemers in de landbouw te beschermen, zijn gemeenschappelijke regels voor gezondheid en veiligheid op het werk (arbeidsomstandigheden) van belang. De bescherming van de gezondheid van landbouwhuisdieren, ten slotte, is geïntegreerd met de gemeenschappelijke regels voor voedselveiligheid.

##### *Voedselveiligheid*

De voedselveiligheid wordt geborgd door internationale regelgeving. Op wereldniveau zijn daarvoor normen en principes vastgelegd door de *Codex Alimentarius*.

Op de interne markt zijn primair de Europese regels van belang<sup>6</sup>. De Algemene Levensmiddelen Verordening (Vo. 178/2002) en de (nieuwe) Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) spelen daarbij een centrale rol. De EU hanteert een ketengerichte aanpak, ‘van boer tot bord’.

Bij de naleving van de eisen voor voedselveiligheid is het bedrijfsleven betrokken, door systemen van ‘tracing and tracking’. Op de veiligheid van voedsel wordt de overheid aangesproken, maar de overheid heeft de actieve inzet van het bedrijfsleven nodig om veilig en gezond voedsel te kunnen garanderen. En het bedrijfsleven zelf, van primaire producent tot en met de detailhandel, heeft er natuurlijk alle belang bij samen met de overheid crises rond voedsel te voorkomen respectievelijk zo snel mogelijk te bezweren<sup>7</sup>. De betrokkenheid van boeren wordt ondersteund door de koppeling van de naleving van voedselveiligheidsvoorschriften via cross compliance aan de uitbetaling van bedrijfstoelagen. De eerder genoemde normen van GlobalGap zijn een goed voorbeeld van certificering door marktpartijen in de keten.

Uit het bovenstaande blijkt dat de internationale, Europese en nationale overheden een belangrijke rol spelen in het borgen van voedselveiligheid, door het (internationaal) vaststellen van minimumeisen en de controle op de naleving van deze eisen. De combinatie

6 Zie: Menno van der Velde en Berend van der Meulen (2005) Het Europees Levensmiddelenrecht, in: Gerrit Meester, Arie Oskam en Huib Silvis (red.) *EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen*, Wageningen, Wageningen Academic Publishers, pp. 183-214; Celia Steegman (2005) Voedselveiligheid en voedselkwaliteit, in: idem, pp. 215-233.

7 Doekele Haagsma en Gerrit Meester (2005) Over publieke en private taken: wie is waarvoor verantwoordelijk?, in Meester, G. [et al.] *EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen*, op.cit., pp. 235-251.

van internationale en Europese regelgeving en zelfregulering door het bedrijfsleven functioneert goed. Er is dan ook geen reden om steunbetalingen te koppelen aan het leveren van deze publieke waarde.

#### *Gezondheid van ondernemers en werknemers*

Uiteraard is ook de gezondheid van ondernemers en werknemers in de sector van groot belang. Onderdeel van het streven naar duurzaamheid is het verbeteren van arbeidsomstandigheden en het terugdringen van gezondheidsrisico's in de agrarische sector. De arbeid in de primaire landbouw kent zware omstandigheden en flinke risico's voor de fysieke gezondheid (door lichamelijk zwaar werk, lawaai en gevaarlijke stoffen)<sup>8</sup>. Er komen relatief veel ernstige ongevallen voor die tot arbeidsongeschiktheid of zelfs vroegtijdig overlijden leiden. In ons land lag het aantal ernstige respectievelijk dodelijke ongevallen per 100.000 werkenden in 2002 met 160 (ernstig) respectievelijk 6,4 (dodelijk) ruim boven het gemiddelde voor alle sectoren van 45 respectievelijk 1,2<sup>9</sup>. In de land- en tuinbouw is de afgelopen jaren geïnvesteerd – vooral via de door sociale partners opgerichte Stichting Gezondheidszorg Agrarische Sectoren (Stigas)<sup>10</sup> en door arboconvenanten – in verbetering van arbeidsomstandigheden. Door de ketenaanpak in de agrarische sector wordt het ziekteverzuim teruggedrongen<sup>11</sup>.

De EU kent gemeenschappelijke normen voor gezondheid en veiligheid op het werk. Deze gelden in de regel niet voor zelfstandigen, en dus ook niet voor zelfstandigen in de landbouw. De Raad van ministers heeft in 2003 in een aanbeveling de lidstaten opgeroepen zich in te spannen voor verbetering van de arbeidsomstandigheden van zelfstandigen<sup>12</sup>. In Nederland is dat deel van de arboregelgeving dat betrekking heeft op een aantal zeer ernstige, levensbedreigende risico's ook van toepassing verklaard op zelfstandigen. De SER vindt het gewenst dat arboregels, voor zover het gaat om levensbedreigende risico's, ook in Europees verband voor zelfstandigen gaan gelden<sup>13</sup>.

#### *Diergezondheid*

In de Europese aanpak is de zorg voor voedselveiligheid geïntegreerd met die voor de gezondheid van plant en dier. De OIE (*Office International des Epizooties*) stelt internationale normen en richtlijnen voor diergezondheid op. Deze vormen het kader voor het EU-

8 Zie: TNO Kwaliteit van Leven (2007) *Arbobalans 2006: Arbeidsrisico's, effecten en maatregelen in Nederland*, Hoofddorp (TNO-rapport 031.11817.01.01). De landbouw scoort overigens uitgesproken gunstig op het vlak van psychosociale risico's.

9 SCP (2006) *Investeren in Vermogen: Sociaal en Cultureel Rapport 2006*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 238.

10 In Stigas werken samen LTO Nederland, VHG, CUMELA Nederland, FNV Bondgenoten en CNV Bedrijvenbond.

11 Stigas (2008) (concept) *Jaarverslag 2007*, De Meern, Stichting Gezondheidszorg Agrarische Sectoren. Zie voor nadere informatie over de ketenaanpak in de agrarische sector: Yolanda Hoogtanders, Michiel Langman en Marianne Veenhof (2006) *Naar een sluitende keten van preventie, verzuim en re-integratie* (rapport in opdracht van het ministerie van SZW), Haarlem, Policy Productions i.s.m. LangmanEconomen, pp. 33-35.

12 Aanbeveling van de Raad van 18 februari 2003, *Publicatieblad EG*, L 53 van 28-2-2003, pp. 45 en 46.

13 SER (2006) *Advies Cofinanciering van het EU-landbouwbeleid*, publicatienr. 06/05, p. 44.

beleid inzake dierziektebestrijding. Internationale normen en richtlijnen op fyto-sanitair terrein worden opgesteld door de IPPC (*International Plant Protection Convention*). De regelgeving vindt plaats op Europees niveau, de controle op de naleving vindt plaats op nationaal niveau.

De oorsprong van het Europese veterinaire en fyto-sanitaire beleid ligt met name in de economische belangen die ermee gemoeid zijn. Vanuit de maatschappij neemt de druk toe om steeds meer rekening te houden met eisen ten aanzien van milieu, dierenwelzijn en biodiversiteit<sup>14</sup>.

Speciale aandacht dient uit te gaan naar een mogelijke overdracht van dierziekten op werknemers in de diverse sectoren. Deze overdracht moet door gepaste maatregelen worden voorkomen. Voorlichtingsprogramma's aan werknemers in deze sectoren (bijvoorbeeld via Stigas) blijven noodzakelijk. Het belang van goede voorlichting geldt ook in het bijzonder voor medewerkers die betrokken worden bij eventuele ruiming van bedrijven en de vernietiging van kadavers.

Voor de financiering van de bestrijdingskosten van dierziekten ontvangen de lidstaten een gedeeltelijke compensatie van de EU (over het algemeen de helft van de kosten voor schadeloosstellingen aan veehouders en voor uitvoeringskosten van tracering, ruiming, reiniging, destructie etc.). Het resterende deel wordt gefinancierd door de nationale overheid (zoals in het Verenigd Koninkrijk) of via een systeem van cofinanciering door verplichte bijdragen van alle veehouders. In Nederland bestaat daarvoor het Diergezondheidsfonds. Uiteindelijk betaalt de burger voor de veiligheid van het voedsel: deels als consument via hogere prijzen; deels als belastingbetaler voor uitgaven die ten laste komen van het nationale of het Europese budget.

## 4.5 Milieu en klimaat

De sterke productiviteitstijging in de landbouw is ten koste gegaan van de kwaliteit van het natuurlijk leefmilieu (inclusief bodem en biodiversiteit). Voor het beperken van de milieuaantasting heeft de EU een reeks regels en normen in richtlijnen vastgelegd. Diverse EU-milieurichtlijnen zijn ook relevant voor de landbouwsector. Daarbij gaat het in het bijzonder om de nitraatrichtlijn, de gewasbeschermingsrichtlijnen, de kaderrichtlijn water, de richtlijn inzake emissie van verzurende stoffen, de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn.

Het MNP stelt vast dat de milieubelasting door de Nederlandse landbouw de afgelopen vijftien jaar is gehalveerd. Dat is deels te danken aan het Europese en nationale milieubeleid, maar ook aan de melkquotering en aan saneringen in de intensieve veehouderij

14 Monique Mourits, Miranda Meuwissen en Alfons Oude Lansink (2005) Veterinair en fyto-sanitair beleid, in: Meester, G. [et al.] *EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen*, op.cit., pp. 125-138.

na de uitbraak van dierziekten. “Desalniettemin zijn de milieucondities voor natuur nog onvoldoende en is de biodiversiteit de afgelopen 10 jaar verder afgenomen”<sup>15</sup>.

Tot de hardnekkigste milieuknelpunten behoren de aantasting van grond- en oppervlaktewater. De concentraties van stikstof en fosfaat in het grondwater zijn vooral in de zandgebieden nog te hoog. Het oppervlaktewater wordt momenteel vooral belast door de emissies uit de landbouw (stikstof, fosfaat, gewasbeschermingsmiddelen)<sup>16</sup>. De aanscherping van het mestbeleid helpt de stikstofbelasting terugdringen. Voor fosfaat is dit minder het geval, door de grote hoeveelheid die in de bodem is opgehoopt. Het is van belang verdere ophoping van fosfaat te voorkomen.

Negentig procent van de uitstoot van ammoniak – een belangrijke verzurende stof – komt door de landbouw. De ammoniakemissie van de landbouw is sinds het midden van de jaren tachtig gehalveerd, door verplichte emissiearme mestverspreiding, door inkrimping van de veestapel en door de invoering van emissiearme stallen.

De land- en tuinbouw is verantwoordelijk voor 12-13 procent van de totale Nederlandse emissie van broeikasgassen. Daarbij gaat het niet alleen om CO<sub>2</sub> (glastuinbouw, verwarming van stallen, gebruik van werktuigen) maar ook om de productie van lachgas en methaan in de veehouderij. De sector kan bijdragen aan het broeikasgasbeleid door energiebesparing en door zelf energie te produceren, zoals in het transitieprogramma ‘Kas als energiebron’. Dat kan op verschillende manieren: door kassen te benutten als ‘zonnecollectoren’ die energie kunnen leveren aan derden, of door mest en bedrijfsafval te benutten voor energieproductie<sup>17</sup>.

Tegenover de milieukosten die de landbouw veroorzaakt<sup>18</sup> (externe effecten) staan ook kosten die de land- en tuinbouw moet maken om aan milieuregels te voldoen. In 2003 bedroegen die kosten ongeveer 630 mln euro. Ongeveer 45 procent daarvan betrof mest- en ammoniakregels. De administratieve lasten worden geraamd op ruim 160 mln euro per jaar. In 2003 ontving de sector ruim 215 mln euro aan milieusubsidies, waarmee de netto lasten uitkwamen op rond 575 mln euro<sup>19</sup>.

15 MNP (2007) *Milieubalans 2007*, Bilthoven, Milieu- en Natuurplanbureau, p. 109.

16 MNP (2007) *Milieubalans 2007*, op.cit., pp. 121-124.

17 P. Berkhout en C. van Bruchem (red.) (2007) *Landbouw-Economisch Bericht 2007*, Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI), pp. 107-111.

18 Een betrouwbare raming van deze kosten ontbreekt. In een CE-studie in opdracht van Milieudefensie (Paul van der Wielen (2005) *De onbetaalde rekening van de Nederlandse veeteelt: Een verkenning naar de maatschappelijke kosten van de veeteeltsector*, Delft) zijn de maatschappelijke kosten van de veehouderijsector (zowel de intensieve als de grondgebonden) geraamd op rond 1,8 mrd euro per jaar. CPB en MNP hebben gewezen op een aantal ernstige fouten en tekortkomingen in deze raming (in bijlage 1 van hun *Aanvulling analyse gevolgen Burgerinitiatief ‘Boeren met toekomst’* ten behoeve van de Tweede Kamercommissie van LNV d.d. 25-10-2007). Zo zijn in de kosten van de ammoniakschade ook de nalevingskosten voor boeren van geldende milieuregelgeving meegenomen.

19 P. Berkhout en C. van Bruchem (red.) (2007) *Landbouw-Economisch Bericht 2007*, Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI), pp. 102-103.



De landbouw gaat gepaard met negatieve en positieve effecten op milieu en klimaat. Dat vraagt om corrigerend overheidsingrijpen. De EU blijft het meest geschikte schaalniveau voor de aanpak van grensoverschrijdende milieuproblematiek, zeker ook als opstap voor de mondiale klimaataanpak. Op nationaal niveau is er ruimte voor aanvullende regelgeving en afspraken met diverse (markt)partijen over de nationale klimaataanpak. De inzet van financiële instrumenten is relevant als er extra diensten geleverd worden (een vergoeding bij, bijvoorbeeld, de aanplant van bomen voor CO<sub>2</sub>-vastlegging) of als milieunormen worden overschreven (een boete bij, bijvoorbeeld, de overschrijding van fosfaatemissienormen).

## 4.6 Dierenwelzijn

Bij dierenwelzijn gaat het om de kwaliteit van het leven van het dier, waarbij de houder de 'vijf vrijheden'<sup>20</sup> respecteert en daarmee de grenzen van het adaptatievermogen van het dier niet overschrijdt<sup>21</sup>. Uit onderzoek van Wageningen-UR<sup>22</sup> blijkt dat er voor de meeste landbouwhuisdieren nog geen sprake is van een situatie waarin deze vrijheden structureel worden gerespecteerd.

Gezien de impact op de Interne Markt is het logisch dat regelgeving inzake dierenwelzijn op Europees niveau tot stand komt. De meeste Nederlandse regelgeving ten aanzien van huisvestings- en verzorgingseisen is gebaseerd op EU-regelgeving. Naast een AMvB voor alle landbouwhuisdieren gelden er specifieke eisen voor varkens, legkippen en kalveren. Onlangs is er een richtlijn voor vleeskuikens aangenomen. De Europese Commissie streeft ernaar om voor alle diercategorieën regels ten aanzien van de huisvesting en verzorging vast te stellen. De bestaande regelgeving is gedeeltelijk opgenomen in de cross compliance-criteria.

Via productschapsverordeningen (zelfregulering) gelden er regels voor het houden van konijnen, nertsen, kalkoenen en vleeskuikenouderdieren.

Internationaal speelt ook de OIE een rol in het streven naar dierenwelzijn. De 169 leden van de OIE hebben in 2007 een resolutie aangenomen om een internationale verklaring over dierenwelzijn te ontwikkelen en de OIE te erkennen als de organisatie in de wereld die de normen vaststelt op het terrein van dierenwelzijn. De bij de OIE aangesloten landen kunnen elkaar aanspreken als de normen niet worden opgevolgd en de normen die de OIE ontwikkelt, worden gezien als referentie door de WTO.

20 Het gaat hier om de vrijwaring van honger, dorst of onjuiste voeding, van thermaal en fysiek ongerief, van pijn, verwondingen of ziekten, van angst en chronische stress en de vrijheid om een natuurlijk soorteigen gedragspatroon te kunnen hebben. Deze vijf vrijheden zijn in 1967 geformuleerd door Professor Roger Brambell voor het Farm Animal Welfare Advisory Committee in het Verenigd Koninkrijk.

21 Ministerie van landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2007) *Nota Dierenwelzijn*, Den Haag.

22 Leenstra, F.R. E.K. Visser, M.A.W. Ruis, K.H. de Greef, A.P. Bos, I.D.E. van Dixhoorn en H. Hopster (2007) *Ongerief bij rundvee, varkens, pluimvee, nertsen en paarden: Inventarisatie en prioritering en mogelijke oplossingsrichtingen*, Rapport 71, Animal Sciences Group, Wageningen-UR, oktober 2007.

Er zijn in principe drie manieren waarop het streven naar een hoger dierenwelzijn vorm kan krijgen: via de markt, via subsidies voor diervriendelijke productie, of via aanvullende wettelijke eisen op internationaal, Europees of nationaal niveau.

De eerste route, via het marktmechanisme, stuit op het probleem dat consumenten slechts in beperkte mate bereid zijn in de supermarkt extra te betalen voor diervriendelijk geproduceerde producten. Het belang van dierenwelzijn wordt wel breed onderschreven, maar de verantwoordelijkheid wordt voornamelijk neergelegd bij de overheid en de eigenaar/houder van de dieren<sup>23</sup>.

Subsidie voor diervriendelijke productie is een vorm van productgebonden steun, met alle problemen van dien in termen van marktverstoring en in WTO-verband.

Aanvullende wettelijke eisen, ten slotte, zorgen ook voor hogere productiekosten. Zolang Europa geen welzijnseisen kan stellen aan de import van producten uit derde landen, en consumenten zich vooral laten leiden door de laagste kosten, betekenen aanvullende eisen een verlies aan marktaandeel en een verslechtering van de concurrentiepositie voor boeren in Nederland of Europa (zie het kader voor een voorbeeld).

### Dierenwelzijn en internationale handel: het voorbeeld van de pluimveehouderij

In de pluimveesector is een groot deel van de legkippen gehuisvest in zogenaamde legbatterijen, kooien waar meer kippen zitten waardoor zij een beperkte leef- en bewegingsruimte hebben. Deze systemen zijn jaren geleden ingevoerd om de kosten te verlagen. Er is geen strooisel in deze vorm van huisvesting. Een en ander leidt tot welzijnsproblemen. Dat is ook de reden dat in de EU in 1999 is besloten per 1 januari 2012 de bestaande legbatterijen te gaan verbieden, evenals het in gebruik nemen ervan per 1 januari 2003.

Sommige supermarkten, zoals in Nederland en Oostenrijk, verkopen nu al geen eieren meer van kippen in legbatterijen. Consumenten vragen steeds meer naar alternatieven. Ook bij verwerkte producten doet zich geleidelijk deze verandering voor.

Buiten Europa worden legkippen vooral in batterijen gehouden. Bovendien is de omvang van die kooien vaak kleiner. Ter vergelijking: in de EU moet een kooi minimaal 550 cm<sup>2</sup> zijn, terwijl in landen als Brazilië, Oekraïne en India de grootte circa 300 tot 400 cm<sup>2</sup> is. In andere landen bestaan als zodanig geen wettelijke regels voor het welzijn van legkippen.

Verschillen in eisen ten aanzien van dierenwelzijn vertalen zich in kostprijzen van eieren en hebben zo gevolgen voor de internationale handel. De EU schermt zich

23 W. Werkman, M. Valk en M. Leineweber (2007) *Opvattingen over dierenwelzijn in Nederland: Verslag van een publieksenquête*, Amsterdam, Ergo: Bureau voor Markt- en Beleidsonderzoek, september 2007.

af van de import van verwerkte eiprodukten uit deze landen. Verlaging van de invoerheffingen zal de positie van derde landen op de EU-markt voor verwerkte eiprodukten aanzienlijk versterken.

De EU streeft naar de erkenning van dierenwelzijn als ‘non trade concern’ in het WTO-verdrag (zodat zij welzijnseisen kan stellen aan de import van producten uit derde landen), maar dit streven stuit op veel weerstand. Het EU-voorstel om dierenwelzijn op te nemen in de ‘Green Box’ (de gemeenschappelijke noemer voor niet of nauwelijks handelsversturende steun) maakt iets meer kans. Daarmee zou de EU Europese ondernemers die aan hoge dierenwelzijnsnormen voldoen kunnen steunen c.q. belonen<sup>24</sup>.

Gegeven het bovenstaande is een eenduidig antwoord op de vraag hoe het streven naar een hoger dierenwelzijn beleidsmatig het beste vormgegeven kan worden, niet te geven. Marktregulering lijkt het meest geijkte beleidsinstrument om dierenwelzijn te bevorderen. Idealiter zou dit vorm moeten krijgen door internationale normering op dit gebied. Aangezien de voorkeuren, percepties en maatregelen ten aanzien van dierenwelzijn wereldwijd echter ver uiteenlopen, is hier op de korte termijn weinig zicht op. Andere aangrijpingspunten voor beleid zijn: bewustmaking van de consument in binnen- en buitenland, het maken van afspraken over het bevorderen van dierenwelzijn binnen de keten en incidentele steun voor de ontwikkeling van diervriendelijke productiemethoden (innovatie).

#### 4.7 Natuur, biodiversiteit en (cultuur)landschap

Natuur is een economisch goed: een schaars middel dat als productiefactor en/of consumptiegoed kan voorzien in de behoeften van huidige en toekomstige generaties. De maatschappelijke baten van natuur en landschap zijn evident en komen in de economische kringloop onder andere tot uitdrukking in de waarde van fraai gelegen woningen en de omzet van horecaondernemingen. Maar natuur en landschap zijn collectieve goederen en toepassing van het profijtbeginsel door direct belanghebbenden te laten meebetalen, is niet eenvoudig.

Bij het begrip ‘natuur’ zijn diverse aspecten van belang. Natuur in de zin van biodiversiteit staat voor de rijkdom aan leven om ons heen (de ecologische betekenis). Variatie binnen soorten en verscheidenheid aan ecosystemen spelen hierbij een rol. Een ander aspect is de gebruikswaarde van de natuur. Hierbij gaat het vooral om de betekenis die de natuur speelt voor bijvoorbeeld recreatie, gezondheid, leefbaarheid en economie.

24 Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2007) *Nota Dierenwelzijn*, Den Haag.

Dankzij de landbouw zijn aantrekkelijke cultuurlandschappen ontstaan. Door processen van schaalvergroting, intensivering, rationalisering en verdroging is een aantal van die landschappen vervolgens weer aangetast. Maar de bedreiging kan ook van buiten de landbouw komen. Zoals hierboven aangegeven zijn de milieucondities voor natuur nog onvoldoende en is de biodiversiteit in het landelijk gebied de afgelopen tien jaar verder achteruit gegaan<sup>25</sup>.

De grondgebonden landbouw kan worden gecombineerd met een gerichte zorg voor bepaalde natuur- en landschapswaarden. Men spreekt in dit verband wel van 'groene diensten'. Omdat het niet goed mogelijk en ook niet wenselijk is om mensen uit te sluiten van het genieten van bepaalde natuur- en landschapswaarden zal de beloning voor dit soort groene diensten collectief moeten worden georganiseerd, door overheden en/of maatschappelijke organisaties respectievelijk vormen van publiek-private samenwerking. Positieve bijdragen aan het beheer en het herstel van natuurwaarden verdienen een beloning.

Het huidige Nederlandse beleid voor agrarisch natuurbeheer schiet tekort. Een duidelijke indicatie daarvoor biedt het blijven teruglopen van het aantal weidevogels<sup>26</sup>. Het MNP benadrukt dat relatief 'zware' vormen van agrarisch natuurbeheer structurele aanpassingen vergen in de bedrijfsvoering en herinrichtingsmaatregelen (zoals verhoging van het waterpeil)<sup>27</sup>. Er zijn indicaties dat de strenge eisen en hoge boetes boeren ontmoedigen om deel te nemen aan de subsidieregeling voor agrarisch natuurbeheer<sup>28</sup>. Cruciale voorwaarde is een voldoende vertrouwen van boeren in de bestendigheid van een passende (marktconforme) vergoeding voor natuur- en landschapsbeheer. Dat betekent dat overheden en andere belanghebbenden zich zullen moeten verbinden om over een langere periode meer geld ter beschikking te stellen voor vergoeding van (welomschreven) groene diensten.

Voor het beschermen van waarden op het terrein van natuur, biodiversiteit en (cultuur)landschap ligt een combinatie van beleidsinstrumenten voor de hand. Regelgeving op Europees en nationaal niveau (zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Natura 2000-gebieden en de Ecologische hoofdstructuur) kan gecombineerd worden met een gerichte beloning voor natuur- en landschapsbeheer. Welke rol een toekomstig GLB hierbij kan hebben komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

---

25 MNP (2007) *Milieubalans 2007*, Bilthoven, Milieu- en Natuurplanbureau.

26 Een voorbeeld is de grutto. Ons land heeft een bijzondere verantwoordelijkheid voor het instandhouden van deze soort, gezien het feit dat liefst 40 procent van de wereldwijde populatie in ons land broedt (waarvan de helft in Friesland). Geart Benedictus, Beschermers van weidevogels, *durf te kiezen!*, *Spil*, nr. 239/240, pp. 17-19.

27 MNP (i.s.m. Wageningen Universiteit & Researchcentrum) (2007) *Van aankoop naar beheer II – Ex ante evaluatie omslag natuurbeleid*, Bilthoven, Milieu- en Natuurplanbureau, pp. 60-61 en pp. 63-64.

28 Ineke Noordhoff (2008) Boetes voor boeren fnuiken natuurbeheer, *NRC Handelsblad*, 19/20 januari 2008.

## 4.8 Waterbeheer ('blauwe diensten')

Ons land zal zich moeten aanpassen aan een veranderend klimaat<sup>29</sup>. Dat geldt zeker ook voor de landbouw: "Hoewel het landbouwbedrijfsleven zich bij uitstek bezighoudt met het weer en ook te kampen zal krijgen met de gevolgen van klimaatverandering lijkt de sector zelf nog weinig bewust van de noodzaak te anticiperen op dreigingen én kansen."<sup>30</sup>

Agrariërs doen er verstandig aan in gewaskeuze en in bedrijfsvoering te anticiperen op een warmer, droger en langer groeiseizoen en op nattere winters en mogelijk ook verzilting. Tot de kansen behoort de rol die de grondgebonden landbouw kan spelen in het kwantitatieve en kwalitatieve waterbeheer. 'Blauwe diensten' kunnen worden geleverd aan drinkwaterbedrijven en aan waterschappen (waterberging in de vorm van overloopgebieden). Hier liggen ook mogelijkheden voor functiecombinaties met natuurontwikkeling (groene diensten) en recreatie. Drinkwaterbedrijven (VEWIN) willen partners in natuurbeheer zijn, en zien kansen om waterwinning te combineren met natuur, duurzame landbouw en recreatie.

Waterbeheer is primair een nationale en regionale taak, al is er uiteraard afstemming nodig waar het gaat om grensoverschrijdende stroomgebieden.

Een specifiek punt betreft de verhoging van het waterpeil in de veenweidegebieden, om verdere inklinking te vertragen. Daardoor wordt de melkveehouderij in deze gebieden gehandicapt. Wil men op termijn koeien in de Hollandse veenweiden blijven zien, dan zal een passende vergoeding of compensatie moeten worden verstrekt.

Er is ook sprake van 'groenblauwe diensten': activiteiten op het gebied van natuur, water, landschap (inclusief cultuurhistorie) en toegankelijkheid die de kwaliteit van het landelijk gebied verhogen. Heel concreet gaat het dan vooral om verhoging van het waterpeil (om verdroging van een gebied tegen te gaan)<sup>31</sup>.

Als boeren 'blauwe' diensten leveren, bijvoorbeeld door op hun grond tijdelijk waterberging toe te staan, dan is het redelijk dat daarvoor een beloning wordt gegeven. Hoofdstuk 5 gaat verder in op de vraag hoe deze beloning vorm kan krijgen.

## 4.9 Leefbaarheid van het platteland

Bij de leefbaarheid van het platteland gaat het om sociale, economische en ruimtelijke aspecten zoals bereikbaarheid van voorzieningen, nieuwe economische mogelijkheden

29 Zie: Ministeries van VROM, V&W, LNV, EZ alsmede IPO, VNG en Unie van Waterschappen (2007) *Maak ruimte voor klimaat! Nationale adaptatiestrategie: De beleidsnotitie*, 18 oktober 2007, pp. 28-29.

30 Min. VROM [et al.] (2007) *Maak ruimte voor klimaat!*, op.cit., p. 29.

31 Karel van Bommel, Ton van Leeuwen, Jakob Jager en Katrin Oltmer (2007) *Groenblauwe diensten naar een hoger peil*, Den Haag (LEI rapport 3.07.02).

en behoud van het typerende karakter van het platteland. Gezien de aard van de vraagstukken gaat het bij plattelandsbeleid vooral om nationaal of regionaal beleid. De landbouw draagt in belangrijke mate bij aan de leefbaarheid van het platteland, zowel als drager van de lokale economie en initiator van verbredingsactiviteiten (natuurbeheer, zorgvoorzieningen, horeca, educatie, etc.) als door behoud van de vraag naar voorzieningen.

Dit geldt in het bijzonder voor de multifunctionele landbouw, waar de SER groot voorstander van is, omdat men daarmee tegemoet kan komen aan de maatschappelijke vraag naar (onder meer) 'groene' en 'blauwe' diensten. Daarnaast opent een multifunctionele landbouw nieuwe mogelijkheden voor veelzijdiger werk en voor inkomensverwerving door ondernemers en werknemers<sup>32</sup>.

In zijn advies *Kansen voor het platteland* is de SER uitgebreid ingegaan op de beleidsinstrumenten om de leefbaarheid van het platteland te bevorderen. Op Europees niveau kan vanuit het plattelandsfonds een bijdrage worden geleverd.

De verbredingsactiviteiten van agrarische bedrijven zorgen ook voor een verbreding van de functies die de landbouw levert aan stedelingen. Naast het bieden van 'groen', rust, recreatie en zorg speelt ook de educatieve waarde van de landbouw een toenemende rol. De grondgebonden landbouw maakt kennis over natuur, voedselproductie en de levenscyclus van dieren en gewassen toegankelijk. Stadsbewoners (volwassenen en kinderen) weten steeds minder over hoe voedsel wordt geproduceerd. Dit gebrek aan kennis wordt in verband gebracht met de verwarring rondom verantwoorde voeding en het onvermogen om te gaan met de Westerse overvloed aan voedingsmiddelen<sup>33</sup>.

Initiatieven als boerderijeducatie, smaaklessen op scholen en als BoerEnbuur helpen deze kennis bij te brengen. Ook cultuurhistorisch landschap wordt ingezet als bron voor geschiedenisonderwijs en voorlichting<sup>34</sup>.

De vitaliteit van het Nederlandse platteland is slechts beperkt afhankelijk van de ontwikkeling in de land- en tuinbouw<sup>35</sup>. In andere lidstaten van de Europese Unie leidt krimp van de agrarische sector vaker tot leegloop van het platteland. Dat is echter nog geen reden om inefficiënte landbouwproductie te steunen. Het ligt meer voor de hand om een diversificatie van economische activiteiten te bevorderen. Ook hier kan het plattelandsfonds van het GLB een bijdrage leveren.

32 Zie: SER (2002) *Advies Innovatie voor duurzaam voedsel en groen*, publicatienr. 02/09, Den Haag, par. 5.3.

33 L.O. Fresco (2006) *Nieuwe spijswetten: Over voedsel en verantwoordelijkheid*, Amsterdam, Uitgeverij Bert Bakker.

34 Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen; Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, en Verkeer en Waterstaat (1999) *Belvedere: Beleidsnota over de relatie cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting*, Den Haag.

35 SER (2005) *Advies Kansen voor het platteland*, publicatienr. 05/12.

#### 4.10 Welke publieke diensten levert de landbouw?

In het bovenstaande onderscheidt de SER negen verschillende maatschappelijke waarden van de landbouw: productiewaarde en werkgelegenheid, voedselzekerheid, voedselveiligheid, dierenwelzijn, natuur en biodiversiteit, (cultuur)landschap en gebruiksnatuur, milieu en klimaat, ‘blauwe diensten’ en leefbaarheid van het platteland. Bescherming van deze waarden vraagt in veel gevallen om een vorm van overheidsbemoediging; in de meeste gevallen is marktregulering het meest gekozen instrument. Schema 4.1 geeft een samenvattend overzicht van de door de SER onderscheiden waarden van de landbouw, het schaalniveau voor beleid en de instrumentkeuze.

De deelverzameling van publieke diensten die de landbouw levert, is kleiner en betreft de levering van (quasi)collectieve goederen, in het bijzonder natuur- en landschapswaarden en ‘blauwe diensten’. Het gaat hier om groene en blauwe diensten die de huidige regelgeving overstijgen, en waar de agrarisch ondernemer een extra prestatie of inspanning voor levert. Met andere woorden: het gaat niet om de inspanningen die nodig zijn om aan geldende milieunormen te voldoen en schade aan ecosystemen te voorkomen, noch om positieve externe effecten die inherent zijn aan de landbouwproductie en als ‘joint product’ automatisch worden meegeleverd.

Door veranderingen in teelten en in productiemethoden en door processen van schaalvergroting vinden er verschuivingen plaats in wat de landbouw aan natuur- en landschapswaarden ‘meelevert’. Het beleid zal dan ook op dergelijke veranderingen moeten inspelen. Publieke diensten kunnen dan ook betrekking hebben op herstel en behoud van landschapselementen die ooit inherent verbonden waren aan de landbouwproductie, maar inmiddels zijn verdwenen.

De volgende vraag is welke rol deze publieke diensten kunnen spelen in de vermaatschappelijking van het GLB, en welke mogelijkheden er zijn om deze maatschappelijke prestaties te belonen. Deze onderwerpen komen aan de orde in hoofdstuk 5 en 6.

schema 4.1 Waarden en diensten van de landbouw

Waarde/dienst	Marktfalen?	Internationale dimensie	Schaalniveau en instrumentkeuze
1. productiewaarde van de landbouw, werkgelegenheid en grondgebruik	Via marktwerking effectieve vraag bedienen; risico van verstoringen door overheidsinterventies, verstoring vraag-aanbod arbeidskrachten	Interne markt EU; WTO beperkt handelsbescherming door tarieven; WTO opent exportmarkten	EU: voorwaarden interne markt landbouwproducten (marktregulering) NL: nationaal kennis- en innovatiebeleidscholing en arbeidsvoorziening
2. voedselzekerheid	Nee, zolang voldoende efficiënte producten in EU	Voedselzekerheid bezien in Europees verband (en rekening houden met 'betrouwbare' invoer)	NL: vruchtbare grond voor landbouw reserveren EU&NL: EU-instrumenten marktordening behouden voor noodsituaties; productie biobrandstoffen niet subsidiëren.
3. voedselveiligheid en gezondheid van mens en dier	Kwestie van marktregulering	EU-normen; wereldwijd Codex Alimentarius	EU: normen geïntegreerd met zorg voor dieren- en plantgezondheid (marktregulering)
4. dierenwelzijn	Kwestie van marktregulering	Gemeenschappelijke normen in EU, maar niet in de wereld	Primair EU-regelgeving
5. natuur en biodiversiteit	Negatieve externe effecten (deels grensoverschrijdend); collectieve goederen	EU-richtlijnen (habitat, vogel)	NL: Ecologische hoofdstructuur EU: Natura 2000
6. (cultuur)landschap en gebruiksnatuur	Collectieve goederen	Sommige landschappen Europese dimensie; meeste nationaal/ regionaal	NL en regionaal: collectieve arrangementen voor beloning publieke diensten EU: (tijdelijk) stimuleren arrangementen door cofinanciering
7. milieu en klimaat	Negatieve externe effecten (verschillende schaalniveaus, deels grensoverschrijdend) Bosbouw: positief effect CO <sub>2</sub> -opslag	Diverse EU-richtlijnen met gemeenschappelijke regels en normen	EU: diverse richtlijnen, opstap voor mondiale klimaat aanpak NL: aanvullende regelgeving, nationale klimaat-aanpak
8. 'blauwe diensten'	(quasi)collectieve goederen	Stroomgebieden grensoverschrijdend	NL: vergoeding voor waterberging (overloop)
9. leefbaarheid platteland	Mogelijk kringloop-effecten in sterk van landbouw afhankelijke regio's (buiten Nederland)	Grote verschillen tussen lidstaten	NL: bevorderen andere economische activiteiten (diversificatie) EU: cofinanciering plattelandsbeleid/ structuurbeleid, vooral voor plattelandsregio's in arme lidstaten





## 5 Publieke diensten en de hervorming van het GLB

### 5.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is een breed overzicht gegeven van diverse maatschappelijke waarden van de landbouw. Die waarden worden op verschillende manieren en op verschillende beleidsniveaus gewaarborgd. Europese regelgeving voor de bescherming van natuur en milieu, voor de gezondheid van mens, dier en plant en voor het dierenwelzijn speelt daarbij een centrale rol.

In dit hoofdstuk staan de publieke diensten van de landbouw centraal: dat zijn dus de publieke waarden van de landbouw die (ook) een financiële stimulans of tegenprestatie vragen. Het GLB voorziet vanouds in omvangrijke betalingen aan de landbouw, vroeger in de vorm van prijssteun, nu in de vorm van bedrijfstoelagen die grotendeels van de productie zijn ontkoppeld. In het kader van de 'health check' wordt gesproken over mogelijkheden om de bedrijfstoelagen gericht in te zetten voor bepaalde maatschappelijke waarden. De 'health check' betreft in eerste aanleg de resterende looptijd van de Financiële Vooruitzichten 2007-2013. Maar (opties voor) wezenlijke veranderingen in het GLB dienen uiteraard in een langetermijnperspectief – dat over 2013 heenreikt – te worden geplaatst. Daarbij zijn naar de mening van de SER de volgende vragen aan de orde:

- 1 Welke publieke waarden vragen om (al dan niet blijvende) inzet van financiële instrumenten (voor compensatie, beloning of bestraffing)?
- 2 Op welk beleidsniveau dient, gelet op het subsidiariteitsbeginsel, de primaire verantwoordelijkheid voor de publieke waarden van de landbouw te liggen? Welke overheid (overheden) moet(en) betalen?
- 3 In hoeverre is binnen de EU een gedifferentieerd beleid ten aanzien van landbouw en platteland nodig en gewenst? En welk deel van het beleid moet zeker geharmoniseerd blijven?
- 4 Hoe kan een beleid voor bevordering van publieke diensten van de landbouw praktisch ten uitvoer worden gebracht?

Om te beginnen formuleert paragraaf 5.2 op basis van het SER-advies *Cofinanciering van EU-landbouwbeleid* een aantal algemene uitgangspunten. De eerste vraag is aan de orde in paragraaf 5.3 over de motieven voor compenseren en belonen. Paragraaf 5.4 schetst vervolgens een aantal mogelijke vormen. Paragraaf 5.5 over subsidiariteit en financiering gaat in op de tweede vraag. Daarmee hangt nauw samen de derde vraag naar differentiatie van beleid (paragraaf 5.6). Vraag vier komt aan de orde in de paragrafen 5.7 (over administratieve en uitvoeringslasten), 5.8 (over het tegengaan van concurrentievervalsingen en over de beperkingen die het EU-staatssteunbeleid opwerpt aan de beloning van groene diensten) en 5.9 (over de noodzaak van conformiteit aan de WTO-regels).

## 5.2 Uitgangspunten van de SER

### 5.2.1 Op hoofdlijnen

De doelstellingen van het Europese landbouwbeleid zoals vastgelegd in het EG-Verdrag (art. 33) zijn vijftig jaar geleden geformuleerd<sup>1</sup>. Deze houden onvoldoende rekening met nieuwe maatschappelijke wensen op het gebied van natuur, milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn. In welke richting zou het GLB zich verder moeten ontwikkelen?

De SER vindt dat het (nationaal en Europees) te voeren beleid moet bevorderen dat de landbouw een optimale bijdrage levert aan de toekomstige maatschappelijke welvaart. Daarbij gaat het zowel om de productie van 'voedsel' als om het leveren van 'groene' en 'blauwe' diensten.

De hoofddoelstelling van het GLB met betrekking tot 'voedsel' is het bevorderen van een concurrerende, duurzame en veilige landbouwproductie die afgestemd is op de effectieve vraag (binnen en buiten de EU). Dit impliceert een sterkere oriëntatie op de wereldmarkt (en naleving van de geldende WTO-verplichtingen, in het bijzonder ten aanzien van ontwikkelingslanden). Daarbij blijft met het oog op de voedselzekerheid wel behoefte aan een crisis-instrumentarium voor marktstabilisatie.

Bij 'groene diensten' doen zich grote verschillen in zowel preferenties als de beschikbaarheid van natuur- en landschapswaarden voor, zowel tussen als binnen lidstaten. Het is daarom zaak bij het agrarisch natuur- en landschapsbeheer uit te gaan van regionale en nationale voorkeuren en mogelijkheden (behalve waar er een Europese dimensie aan de orde is). In lijn daarmee is de financiering van (agrarisch) natuur- en landschapsbeheer zoveel mogelijk de verantwoordelijkheid van (overheden en maatschappelijke organisaties binnen) de lidstaten.

De EU moet er effectief op toezien dat nationale en regionale vergoedingenregelingen niet via een omweg de concurrentieverhoudingen op de interne markt verstoren. Het is daarbij aan de Europese Commissie om de bestaande staatssteunregels strikt te bewaken. Daarnaast is het van belang de toepassing van cofinanciering aan strikte regels te binden.

### 5.2.2 Verdere uitwerking

*Expliciete koppeling aan maatschappelijke doelen*

De adviesaanvraag haakt aan bij de volgende passage in het coalitieakkoord van februari 2007:

---

1 Vgl. SER (2006) *Advies Cofinanciering van het EU-landbouwbeleid*, publicatienr. 06/05, par. 3.3.

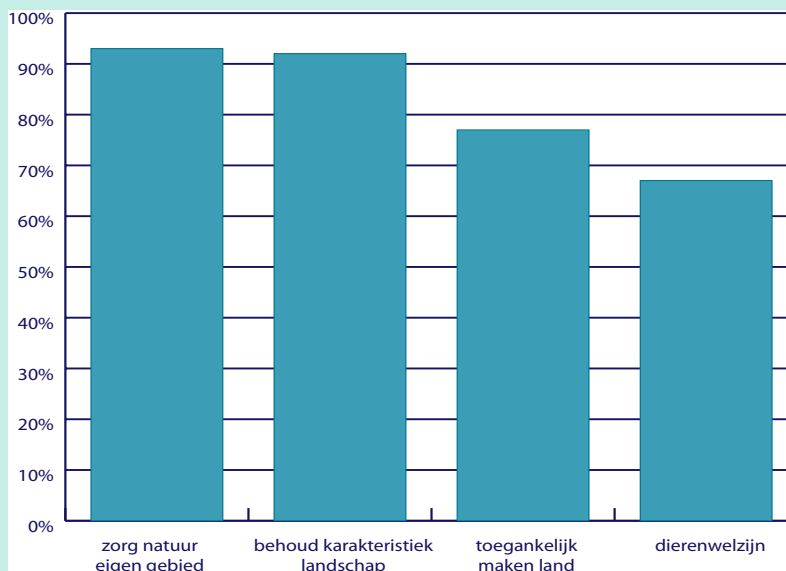
*Het kabinet zal zich er bij de mid-term-review in 2008/2009 voor inzetten om de huidige Europese inkomensvoelagen in de landbouw in de toekomst meer te koppelen aan het realiseren van maatschappelijke waarden, zoals voedselveiligheid en voedselzekerheid, het in stand houden van het landschap en de zorg voor milieu en dierenwelzijn.*

Deze inzet sluit goed aan bij het pleidooi van de SER om de ‘health check’ van het GLB te richten op de omzetting, na 2013, van de huidige bedrijfstoelagen in betalingen die meer expliciet gekoppeld zijn aan bepaalde maatschappelijke doelen<sup>2</sup>. Door een meer gerichte beloning of compensatie kunnen maatschappelijke wensen en voorkeuren doelmatiger en doeltreffender worden gerealiseerd. Uit opinieonderzoek komt een brede bereidheid naar voren om aan boeren voor bepaalde ‘diensten’ een vergoeding te laten geven (zie kadertekst).

### Opinieonderzoek

Uit opinieonderzoek in Nederland blijkt op zich brede steun voor het geven van inkomenssteun gekoppeld aan te verlenen diensten voor landschap, dierenwelzijn, natuur en milieu (zie figuur 5.1). Uit hetzelfde onderzoek komt echter ook de kloof tussen burgers en consumenten naar voren: slechts weinig mensen zeggen bereid te zijn meer te betalen voor melk met ‘weidegarantie’ of vlees van dieren die onder betere omstandigheden zijn opgegroeid dan wettelijk verplicht.

figuur 5.1 Percentage Nederlanders dat het een goed idee vindt agrariërs een vergoeding te geven voor diverse te verlenen diensten (2007)



• Bron: TNS NIPO (2007) *Publieksonderzoek Toekomstvisie GLB*, Amsterdam.

2 SER (2006) *Advies Cofinanciering van het EU-landbouwbeleid*, publicatienr. 06/05.

*Subsidiariteit*

Daarnaast en in samenhang daarmee vindt de SER de tijd gekomen voor een herijking van de taakverdeling tussen de EU en de lidstaten aan de hand van het subsidiariteitsbeginsel. De goede werking van de interne (landbouw)markt vormt daarbij overigens een belangrijke randvoorwaarde. Concurrentieverstoreningen moeten worden tegengegaan. De ordening van de landbouwmarkten en het toezicht op staatssteun zijn en blijven daarom bij uitstek een zaak voor de EU.

Dat betekent niet dat alle instrumenten die in dat gemeenschappelijke kader worden gehanteerd, ook (geheel) door de EU moeten worden gefinancierd. Vooral de directe betalingen aan boeren roepen wat dat betreft vragen op. De personele inkomensverdeling wordt immers gerekend tot het exclusieve domein van de lidstaten. Bovendien is de diversiteit van de EU met de uitbreiding tot inmiddels 27 lidstaten verder toegenomen. De structuur van zowel landbouwbedrijven als platteland vertoont grote verschillen; daarmee zijn ook de ontwikkelingsmogelijkheden en -behoeften van producenten sterk verschillend. Maar ook met het oog op de vraagzijde is meer ruimte voor maatwerk gewenst. De maatschappelijke vraag naar publieke diensten die de landbouw kan leveren, zal hoogstwaarschijnlijk van lidstaat tot lidstaat en zelfs van regio tot regio uiteenlopen. Deze maatschappelijke vraag kan het beste (het meest concreet) op decentraal niveau tot uitdrukking worden gebracht.

*Helder toekomstperspectief nodig voor innovatie*

Boeren zijn ondernemers die primair producten voortbrengen die direct op markten verhandelbaar zijn. Voor een deel van de ondernemers in de land- en tuinbouw vormt de agrarische productie tevens een basis om andere, ‘publieke’ diensten in de sfeer van agrarisch natuur- en landschapsbeheer aan te bieden.

Op hun afzetmarkten ondervinden de primaire producenten concurrentie, van binnen en buiten de Europese Unie. De Nederlandse land- en tuinbouw neemt internationaal een vooraanstaande positie in. Die positie kan slechts worden behouden door te blijven innoveren, niet alleen in een steeds efficiëntere bedrijfsvoering, maar ook in een beter dierenwelzijn, in het terugdringen van de milieubelasting en in het beter bedienen van de vraag van consumenten. Daarbij gaat het niet alleen om product- en procesinnovaties die tot de primaire verantwoordelijkheid van de individuele ondernemer behoren. Daarnaast zijn ook systeeminnovaties nodig in ‘ketens van voedsel’, om verder invulling te geven aan de ketenomkering (versterking van de vraaggerichtheid) en om de duurzaamheid van de productie te versterken. Dergelijke innovaties vragen om effectieve afstemming en samenwerking in de keten.<sup>3</sup>

Innovaties vragen om investeringen in de bedrijfsvoering en in kennis (‘human capital’). Om weloverwogen investeringsbeslissingen te kunnen nemen, is het nodig te weten hoe het GLB – en daarbinnen de bedrijfstoelag – zich in de toekomst gaat ontwikkelen.

3 Vgl. SER (2002) *Advies Innovatie voor duurzaam voedsel en groen*, publicatienr. 02/09.

Juist om agrarische ondernemers in staat te stellen zich tijdig aan veranderde omstandigheden aan te passen, is het van belang dat de tussentijdse ‘health check’ – in samenhang met de evaluatie van de EU-begroting – ook een helder perspectief op het na 2013 te voeren (gemeenschappelijke) landbouwbeleid oplevert.

## 5.3 Compenseren van natuurlijke handicaps en belonen van maatschappelijke prestaties

### 5.3.1 Drie soorten motieven

In een eerste reactie op de mededeling over de ‘health check’ legt het kabinet als zijn opvatting neer dat<sup>4</sup>:

*... het GLB in de toekomst vooral gericht zal moeten zijn op boeren en plattelandsondernemers die actief zijn in gebieden waar dat zonder steun niet mogelijk is en die daar publieke diensten leveren die anders verloren zouden gaan en/of die prestaties leveren op het gebied van bijvoorbeeld landschap, natuur en biodiversiteit.*

Het kabinetsstandpunt voegt hier een dimensie toe aan de problematiek, namelijk een onderscheid tussen gebieden met en zonder natuurlijke handicap. Al met al kunnen er drie soorten motieven worden onderscheiden voor (financiële) overheidsbemoeienis met de grondgebonden landbouw in bepaalde gebieden<sup>5</sup>:

- 1 Indien er sprake is van aanmerkelijke natuurlijke belemmeringen bij de agrarische bedrijfsvoering, waarvoor de lagere grondprijs onvoldoende compensatie biedt en die kunnen leiden tot een ongewenst verdwijnen van de agrarische bedrijfsuitoefening in het desbetreffende gebied<sup>6</sup>. Ongewenst omdat alternatieve vormen van grondgebruik weliswaar financieel renderen, maar op die plek zouden leiden tot een lagere maatschappelijke welvaart. Daarvan kan sprake zijn wanneer die alternatieve vormen van grondgebruik gepaard gaan met hogere maatschappelijke kosten en/of een lagere maatschappelijke waardering.
- 2 Indien het beleid – bijvoorbeeld omwille van natuur en milieu – restricties in de bedrijfsvoering oplegt die verder gaan dan die welke gebruikelijk gelden voor soortgelijke agrarische bedrijven in de EU is het verdedigbaar daarvoor te compenseren.
- 3 Voor het uitoefenen van een maatschappelijke vraag naar collectieve goederen en diensten die zich het beste lenen voor een gebiedsgerichte aanpak. Daarbij gaat het

4 Minister van LNV, *Brief Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 28 625, nr. 54, p. 5.

5 Door de toespitsing op de grondgebonden landbouw blijft de problematiek van het dierenwelzijn in de intensieve veehouderij buiten beeld. Het tweede motief (compenseren voor hogere eisen dan elders in de EU) zou eventueel ook in deze sfeer kunnen gelden.

6 Een concreet voorbeeld: een hoger grondwaterpeil in het veenweidegebied om het proces van inklinken te vertragen kan leiden tot vertrek van de melkveehouderij uit dat gebied (en daarmee van ‘koeien in de wei’). Vgl. RPB (2005) *Waar de landbouw verdwijnt: Het Nederlandse cultuurland in beweging*, Den Haag, Nai Uitgevers i.s.m. Ruimtelijk Planbureau. Een ander voorbeeld kan zijn het behoud van een kleinschalig landschap daar waar dat beperkingen oplegt aan een efficiënte bedrijfsvoering.

om bovenwettelijke (of niet wettelijk geregelde) prestaties die ook duidelijk verder reiken dan de GLMC van de cross compliance. In beginsel zouden alleen positieve acties (extra inspanningen) beloond moeten worden.

Met deze drie motieven is overigens nog niet het hele speelveld van het (gemeenschappelijk) landbouwbeleid bestreken. Er kunnen ook goede argumenten zijn om innovaties, in het bijzonder in de transitie naar duurzame ontwikkeling, te stimuleren. Dat geldt in principe voor alle sectoren van de economie, dus ook voor de landbouw. Zonder overheidsbeleid dreigt maatschappelijk gezien een onderinvestering in innovatie, kennis en duurzaamheid. Paragraaf 5.3.4 gaat verder in op wat dit voor de landbouwsector betekent.

### 5.3.2 Een viergroepenmodel voor de grondgebonden landbouw

De bovenstaande motieven voor overheidsbemoediging kunnen worden ingepast in een viergroepenmodel voor de grondgebonden landbouw. Bij het tweede motief is de vraag van belang of de bedoelde beperkingen gelden voor een bepaalde tak van de land- en tuinbouw in het hele land of alleen voor (agrarische activiteiten in) bepaalde gebieden (bijvoorbeeld rond natuurgebieden). Als dat laatste het geval is, dan vallen motief 1 en 2 onder de gemeenschappelijke noemer van het bevorderen van de continuïteit van de grondgebonden landbouw in regio's met een natuurlijke handicap. In combinatie met het onderscheid tussen bedrijven die alleen 'voedsel' (dat wil zeggen direct verhandelbare goederen) produceren dan wel ook andere diensten aanbieden, resulteert er een viergroepenmodel voor de grondgebonden landbouw.

Dat model onderscheidt aan de ene kant twee soorten landbouwbedrijven: bedrijven die alleen 'voedsel' produceren, en bedrijven die daarnaast andere diensten aanbieden. Aan de andere kant wordt een tweedeling aangebracht tussen gebieden met en zonder natuurlijke handicaps. De combinatie van deze tweedelingen leidt tot een indeling in vier groepen grondgebonden bedrijven, al naar gelang de locatie van het bedrijf en de keuzes van de ondernemer.

Schema 5.1 geeft een indicatie van de verdeling van het aantal bedrijven, de oppervlakte cultuurgrond en de productie over de vier groepen (steeds in procenten van het totaal voor de vier groepen). In totaal wordt daarmee 74 procent van het aantal land- en tuinbouwbedrijven, 93 procent van de cultuurgrond en 54 procent van de agrarische productie in kaart gebracht<sup>7</sup>.

Het gaat hier nadrukkelijk om een momentopname, gegeven de bestaande regelingen en omstandigheden (zie ook de toelichting in de kadertekst). Daarbij is van belang te onder-

7 T.A. Vogelzang [et al.] (2004) *Verkenning van het drielagenmodel voor de Nederlandse landbouw*, op.cit., p. 32. De productie is aangegeven in nge: de Nederlandse grootte-eenheid. De nge is de maatstaf voor de economische omvang van bedrijven. Enkele voorbeelden: 1 melkkoe staat voor 1,27 nge; 1 ha suikerbieten voor 1,72 nge; en 1 ha rozen voor 254,9 nge.

kennen dat de tweedeling tussen regio's zonder en met natuurlijke handicaps (dus tussen de groepen 1 en 3 enerzijds en 2 en 4 anderzijds) door overheden wordt bepaald, terwijl de beslissing om alleen voedsel te produceren dan wel 'verbrede landbouw' te bedrijven primair aan de individuele ondernemer is. Met andere woorden: boeren die nu 'ingedeeld' zijn in groep 1, kunnen in beginsel kiezen voor een overgang naar groep 3 (en omgekeerd). In beginsel, want uiteindelijk is bepalend of voor die diensten betalende afnemers kunnen worden gevonden.

De concurrentiekracht van de Nederlandse agrosector en de borging van voedselzekerheid ligt met name bij de 'reguliere' bedrijven in groep 1, die alleen 'voedsel' produceren in regio's zonder natuurlijke handicap. Om deze concurrentiekracht te behouden en verder te versterken, is juist voor deze groep het overheidsbeleid gericht op innovatie en duurzaamheid van groot belang (zie ook paragraaf 5.3.4).

schema 5.1 Viergroepenmodel voor de grondgebonden landbouw (procentuele verdeling)

<i>Bedrijven die...</i>	<i>... produceren in regio's zonder natuurlijke handicap</i>	<i>... produceren in regio's met natuurlijke handicap</i>
	<b>Groep 1</b>	<b>Groep 2</b>
<i>... alleen 'voedsel' produceren</i>	aantal 49 oppervlakte 42 productie 42	aantal 11 oppervlakte 9 productie 10
	<b>Groep 3</b>	<b>Groep 4</b>
<i>... ook andere diensten aanbieden</i>	aantal 30 oppervlakte 38 productie 36	aantal 10 oppervlakte 11 productie 12

Bron: T.A. Vogelzang [et al.] (2004) *Verkenning van het drielagenmodel voor de Nederlandse landbouw*, LEI rapport 6.04.20, Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut, hoofdstuk 3.

### Toelichting bij het schema

De verdeling over de vier groepen is uiteraard afhankelijk van de criteria die worden gehanteerd. In dit voorbeeld is per gemeente bepaald of meer dan de helft van de oppervlakte te maken heeft met een natuurlijke handicap, zoals grondwaterstand, verkaveling, te beschermen aardkundige waarden, de Habitat- en Vogelrichtlijn en de hantering van beïnvloedingsgebieden rond de ecologische hoofdstructuur (EHS). In totaal 20 procent van de cultuurgrond wordt aangemerkt als gebied met een natuurlijke handicap. In gebieden met natuurlijke handicaps is een grotere inzet van eigen arbeid en kapitaal nodig om een gemiddeld inkomen te verdienen (en is de rentabiliteit van het bedrijf dus lager). De gemeenten met natuurlijke handicaps liggen vooral in het Groene Hart, Zuid-Limburg, Friesland, Noord-Holland en Overijssel. In de gebieden met natuurlijke



handicaps komt weinig akkerbouw voor. Men vindt er naast de melkveehouderij relatief veel kleine 'overige graasdierbedrijven'.

In de groepen 3 en 4 van het schema zijn alle andere diensten van landbouwbedrijven meegenomen, dus ook bijvoorbeeld 'groene recreatie' en zorgboerderijen (activiteiten die via de markt vergoed kunnen worden). Het aandeel van de bedrijven die 'groene diensten' leveren, ligt lager.

Uit het schema komt naar voren dat ongeveer 40 procent van de bedrijven (in 2003) niet alleen voedsel produceert, maar ook andere diensten aanbiedt. Deze verbredingsactiviteiten worden vaker ontplooid op (middel)grote bedrijven en door jonge ondernemers en betreffen voor het overgrote deel natuurbeheer.

### 5.3.3 *Naar een nieuwe opzet voor vergoedingen aan boeren*

Het huidige systeem van bedrijfstoelagen voorziet in één bedrijfstoelage (hectaretoelage), die aan de boer een tegemoetkoming geeft voor de levering van een aantal publieke diensten die de landbouw in zijn algemeenheid levert. Dit gebeurt onafhankelijk van de vraag of de desbetreffende boer daar zelf een bijdrage aan levert. Deels is de huidige hectaretoelage ook een compensatie voor in het verleden doorgevoerde prijsverlagingen ('historische rechten').

Het viergroepenmodel werkt een nieuwe opzet uit voor de betaling van landbouwsteun aan boeren. Het model gaat ervan uit dat productie in principe marktconform moet plaatsvinden. Daarom bepleit het voor de kale productie van landbouwgoederen in normale regio's zonder handicap geen vergoeding meer te geven (groep 1). Maar het model voorziet wel in een aantal aanvullende vergoedingen. Ten eerste kan een vergoeding worden gegeven als de productie plaatsvindt in gebieden met een productiehandicap (groep 2). Een motief daarbij kan zijn het in productie houden van extra grond met het oog op de voedselzekerheid. Daarnaast kunnen gerichte compensaties en vergoedingen worden betaald voor duidelijk beschreven prestaties die door boeren (en soms door anderen) geleverd worden met het oog op de voorziening van een aantal publieke waarden (groep 3). Voorbeelden zijn behoud van het landschap, natuur- en waterbeheer. Daarbij wordt als randvoorwaarde gesteld dat deze prestaties geen joint product zijn (d.w.z. dat ze sowieso worden meegeleverd met de landbouwproductie, bijvoorbeeld een mooi goudgeel korenveld bij graanproductie), maar dat daarvoor een extra prestatie nodig is dan wel een nalaten waaraan kosten verbonden zijn.

Tot slot kunnen vergoedingen voor gehandicapte gebieden en voor publieke diensten cumuleren (groep 4).

In principe worden in dit model dus alle motieven, die voorheen de grond vormden voor het betalen van een bedrijfstoelage of hectaresteun, gedekt, maar op een andere wijze. Voorwaarde voor ondersteuning is daarbij dat de individuele boer de desbetreffende tegenprestaties ook zelf levert.

De SER meent dat het huidige systeem van bedrijfstoelagen aan herziening toe is en bepleit dat een systeem van toelagen geïnspireerd door het viergroepenmodel wordt ingevoerd. Maar als het huidige systeem wordt vervangen, moet daar wel een voorwaarde aan worden verbonden. De Europese kaders (nieuw GLB, cofinanciering, staatssteunbeleid) voor het nieuwe systeem van toelagen moeten bewerkstelligen dat het nieuwe systeem niet tot onaanvaardbare verstoring van het level playing field kan leiden. Zo mag de vergoeding voor productie in een gehandicapt gebied de concurrentie op de markt van landbouwproducten niet verstoren. Daarom moet een vorm van steun voor gebieden zonder natuurlijke handicap mogelijk zijn indien een dergelijke verstoring van het level playing field optreedt. Daarnaast moet effectief beleid mogelijk blijven om de voedselzekerheid veilig te stellen.

#### 5.3.4 *Versterking van duurzame en concurrerende landbouw*

De concurrentiekracht en duurzaamheid van de landbouw is afhankelijk van het vermogen tot vernieuwen. Innovatie is in beginsel voor de gehele sector van belang, maar wel in het bijzonder voor de bedrijven in groep 1. Een flink deel van deze bedrijven concurreert op de wereldmarkt, ten dele met bedrijven van buiten de EU die (kunnen) uitgaan van lagere normen voor arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, milieu en dierenwelzijn. Er is daarom behoefte aan (Europees en nationaal) innovatiebeleid dat uitgaat van de concurrentiekracht van de sector en deze verder versterkt. Daardoor kunnen bestaande structuurproblemen en competentieproblemen worden verminderd<sup>8</sup>. Structuurproblemen worden veroorzaakt door positieve externe effecten (waardoor een deel van de baten van innovaties weglekt naar derden) en toetredingsbarrières (die het incasseren van de baten van innovatie in de weg staan). Competentieproblemen betreffen tekortkomingen van de ondernemer of de onderneming zelf.

Meer concreet is het voor een duurzame landbouw gewenst om te stimuleren: innovatie en onderzoek op het gebied van productie, technologie en markt; kennisontwikkeling en -overdracht in de vorm van onderzoek, voorlichting en onderwijs; de productie van duurzame energie en het bevorderen van klimaatneutrale productiemethoden; en structuurverbeteringen in de land- en tuinbouw<sup>9</sup>.

Bij ondernemen hoort risico's nemen en dragen. Er kunnen zich evenwel uitzonderlijke situaties voordoen (denk aan uitbreken dier- en plantziekten, extreme weersomstandigheden, langdurige onevenwichtigheden op de wereldmarkt) die vragen om een vorm van overheidsbemoeienis om de pijnlijke aanpassingsprocessen te begeleiden. Verder kan de overheid helpen om bepaalde risico's verzekeraar te maken (zie verder paragraaf 6.2.2).

8 Zie SER (2002) *Advies Innovatie voor duurzaam voedsel en groen*, publicatienr. 02/09, pp. 25-26; LEI (2000) *Eureka! Innovatieprocessen en innovatiebeleid in de land- en tuinbouw*, Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut.  
9 Zie ook LTO Nederland (2007) *Visie op Europees Landbouw- en Plattelandsbeleid*.

## 5.4 Vormgeving van compenseren en gericht belonen

### 5.4.1 Inleiding

In de voorgaande paragraaf is aan de hand van het viergroepenmodel een onderscheid gemaakt tussen het compenseren van natuurlijke handicaps en het belonen van maatschappelijke prestaties. Deze paragraaf bespreekt de mogelijkheden om aan dat compenseren en dat vergoeden vorm te geven. In de paragrafen 5.4.2 en 5.4.3 staat het compenseren voor handicaps centraal. Daarbij wordt nadrukkelijk stilgestaan bij de ervaringen die in de EU met de zogenoemde bergboerenregeling zijn opgedaan.

Het gericht belonen van groene en blauwe diensten komt in de paragrafen 5.4.4 en 5.4.5 aan de orde. Daarbij wordt aandacht gegeven aan de knelpunten die in ons land worden ervaren bij het opzetten van beloningssystemen voor groene diensten.

### 5.4.2 Compenseren van handicaps

Het viergroepenmodel kan naar de mening van de SER goed worden gebruikt als kader voor een toekomstig model van regionale toeslagen (om natuurlijke handicaps en verschillen in overheidsrestricties te compenseren) en gerichte vergoedingen (voor maatschappelijk gewenste prestaties). Dat kan door de regionalisering van de bedrijfstoelage te laten aangrijpen bij het onderscheid tussen regio's met en zonder natuurlijke handicap.

Compensatie door een hectaretoelage kan aan de orde zijn in gebieden met een natuurlijke handicap (zie motief 1), indien en voor zover de maatschappij daar voortzetting van een vorm van grondgebonden landbouw wenst, binnen strengere randvoorwaarden dan die daarbuiten gelden (door een aangescherpt cross compliance-regime). Het gaat dan om de bedrijven in de groepen 2 en 4. Voor alle duidelijkheid: de aanwezigheid van natuurlijke handicaps op zich vormt een noodzakelijke maar nog onvoldoende voorwaarde voor het geven van compensatie. Er moeten daarnaast redenen zijn in de sfeer van externe effecten; anders zou simpelweg sprake zijn van het subsidiëren van landbouwproductie op marginale gronden.

Het geven van compensatie door een vlakke hectaretoelage in gebieden met een natuurlijke handicap is vergelijkbaar met het eerste element uit de optie 'Landschap' uit de MNP-studie van opties voor EU-landbouwsubsidies<sup>10</sup>, te weten het geven van een vergoeding voor het aanwezig blijven van boeren in de Nationale Landschappen, waar dit een voorwaarde is voor het behoud van landschappelijke kwaliteit en boeren qua bedrijfsvoering een handicap ondervinden van de ligging in dat landschap.

10 H.A.R.M. van den Heiligenberg, J. van Dam, A.G. Prins, M.A. Reudink, H. van Zeijts (2007) *Opties voor Europese landbouwsubsidies*, Bilthoven, Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) in samenwerking met Landbouw-Economisch Instituut (LEI).

### 5.4.3 *Ervaringen met compensatie: de bergboerenregeling*

In de EU bestaat al sinds 1975 een instrumentarium voor het compenseren van natuurlijke handicaps en extra beperkingen aan de bedrijfsvoering, namelijk de bergboerenregeling<sup>11</sup>. Deze regeling maakt sinds 2000 deel uit van het plattelandsbeleid en valt onder een regime van cofinanciering (maximaal 50 procent EU-financiering, behalve in regio's met een ontwikkelingsachterstand waar de EU maximaal 75 procent kan financieren). De regeling streeft naar voortzetting van het gebruik van landbouwgrond en de instandhouding van zowel landelijke gebieden als duurzame landbouwsystemen door boeren in vier verschillende typen probleemgebieden directe inkomenssteun te verlenen. Die vier typen zijn:

- berggebieden (art. 18 van de verordening);
- andere probleemgebieden waar de landbouw dreigt te verdwijnen (door lage productiviteit van de grond) en waar de leefbaarheid van het platteland op het spel staat (art. 19);
- gebieden met specifieke handicaps, waar de landbouw nodig is om het natuurlijk leefmilieu te onderhouden, en de leefbaarheid van het platteland alsmede de aantrekkelijkheid voor toerisme te behouden (art. 20);
- gebieden met beperkingen aan de agrarische bedrijfsvoering uit hoofde van de Europese milieubeschermingsrichtlijnen, in het bijzonder de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water (art. 16).

In de EU-15 is inmiddels liefst 55 procent van het landbouwareaal aangemerkt als 'probleemgebied'. Dat percentage is in de loop der tijden steeds toegenomen. Vooral Duitsland, Spanje, Griekenland, Portugal, Frankrijk en het VK hebben daarvoor gezorgd<sup>12</sup>. Deze uitbreiding van het areaal 'probleemgebieden' komt mede door het ontbreken van eenduidige en goed meetbare criteria voor de toepassing van bovenbedoelde artikelen 19 en 20 van de verordening<sup>13</sup>.

Meer dan twee derde van de EU-uitgaven voor de bergboerenregeling (ruim 3 mrd euro in 2004) gaat naar zeven lidstaten: Frankrijk, Finland, Duitsland, het VK, Ierland, Polen en Oostenrijk. De bedragen per hectare lopen sterk uiteen, van gemiddeld 15-55 euro in Spanje, Estland, Zweden, Polen, Litouwen en het VK, tot gemiddeld 175-250 euro in Oostenrijk, Finland en Malta. Achter deze gemiddelden gaan bovendien grote verschillen binnen lidstaten schuil. De hoogste bedragen per hectare lagen in 2004 boven de 800 euro (voor bepaalde Oostenrijkse en Italiaanse bergboeren).

- 
- 11 Zie: P. Berkhout en C. van Bruchem (red.) (2007) *Landbouw-Economisch Bericht 2007*, Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI), pp. 49-51.  
De huidige regeling is vastgelegd in Vo. 1257/99 resp. Vo. 1698/2005.
- 12 Bijna 1 miljoen bedrijven in de EU-15 ontvangt een compensatie op grond van de 'bergboerenregeling'. Na de uitbreiding van de EU in 2004 zijn daar 1,8 miljoen bedrijven in de nieuwe lidstaten bijgekomen.
- 13 Zie: Institute for European Environment Policy (2006) *An Evaluation of the less Favoured Area Measure in the 25 Member States of the European Union*, Report for DG Agriculture; Europese Rekenkamer (2003) Speciaal verslag nr. 4/2003 over plattelandsontwikkeling, *Publicatieblad C 151* van 27 juni 2003.

Nederland behoort, samen met België, Denemarken en Hongarije tot de weinige lidstaten die minder dan 20 procent van het areaal als zodanig hebben aangewezen<sup>14</sup>. Voor ons land gaat het om rond 225.000 ha aan diepe veenweidegebieden, uiterwaarden, hellingen, beekdalen, overstromingsgebieden en kleinschalige (zand)landschappen (alle in de categorie ‘gebieden met specifieke handicaps’). Boeren in deze gebieden kunnen alleen een bergboerenpremie krijgen als zij ook deelnemen aan de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN).

Die laatste verplichting is met ingang van 2007 komen te vervallen voor het gehele westelijke veenweidegebied, ruim 6500 ha in het Limburgse heuvelland en 2400 ha in Midden-Delfland. In deze nieuwe gebieden komen boeren ook zonder deelname aan SAN in aanmerking voor een premie van 94 euro per ha.

De bergboerenregeling heeft eraan bijgedragen dat er in de probleemgebieden van de EU tussen 1990 en 2003 nauwelijks grond uit productie is genomen. In die zin is de regeling effectief gebleken. Maar het is opmerkelijk dat inmiddels meer dan de helft van het agrarisch cultuurland van de EU-15 als ‘probleemgebied’ te boek staat. Er is duidelijk behoefte aan een strakkere begrenzing van de categorieën ‘andere probleemgebieden’ (van art. 19) en ‘gebieden met specifieke handicaps’ (van art. 20).

#### 5.4.4 *Gericht belonen van groene en blauwe diensten*

In de systematiek van het viergroepenmodel komen voor een gerichte beloning van groene en blauwe diensten in principe de bedrijven in de groepen 3 en 4 in aanmerking. Voor bedrijven in groep 4 kan deze beloning komen bovenop een regionale hectaretoeslag. De beloning wordt uiteraard alleen gegeven voor prestaties die duidelijk verder gaan dan de Goede Landbouw- en Milieuconditie (GLMC).

Voor een gerichte beloning van groene en blauwe diensten zijn verschillende elementen van de door het MNP uitgewerkte opties<sup>15</sup> relevant, vooral elementen van de opties ‘Milieu en Natuur’ (maatregelen in beïnvloedingsgebieden van Natura 2000, weidevogelbeheer en algemene milieumaatregelen) en van de optie ‘Landschap’ (onderhoud bestaande landschapselementen en aanleg paden en lijnvormige elementen). Volgens het MNP kan een dergelijke combinatie van beleidsopties een aanzienlijke bijdrage leveren aan de realisatie van maatschappelijke doelen ten aanzien van milieu, natuur en landschap.

14 De volgende lidstaten hebben meer dan 70 procent van hun areaal aangewezen als probleemgebied: Luxemburg, Griekenland, Spanje, Portugal, Oostenrijk, Finland, Letland, Slovenië, Cyprus en Malta. Overigens ontvangt slechts een deel van de boeren in probleemgebieden een bergboerenpremie. Dit percentage liep in 2003 uiteen van minder dan 20 procent in Italië en Spanje tot rond 80 procent in Ierland, Finland en Oostenrijk. Voor de bergboerenregeling geldt een minimum bedrijfsgrootte en een minimum aantal gewerkte uren op het bedrijf.

15 H.A.R.M. van den Heiligenberg, J. van Dam, A.G. Prins, M.A. Reudink, H. van Zeijts (2007) *Opties voor Europese landbouwsubsidies*, Bilthoven, Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) in samenwerking met het Landbouw-Economisch Instituut (LEI).

De SER wil daarbij de beloning van groene diensten nadrukkelijk uit de subsidiesfeer halen. Veeleer gaat erom transacties aan te gaan met boeren (en andere grondeigenaren) over de levering van groene diensten (die verder gaan dan de GLMC) waarnaar in een bepaald gebied maatschappelijk vraag is. In deze benadering wordt dus geen compenserende inkomenssteun gegeven, maar is veeleer sprake van een aanbesteding<sup>16</sup> van te leveren groene diensten en van een redelijke, marktconforme vergoeding voor geleverde prestaties.

In opdracht van het Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster zijn tien systemen voor een gerichte beloning van ‘groene plattelandsdiensten’ onderzocht<sup>17</sup> (zie het kader voor een aanduiding van die diensten). Deze systemen – die ten dele in andere EU-landen worden toegepast – kunnen in drie categorieën worden ingedeeld:

- 1 *Systemen die gebaseerd zijn op de kosten van de productie van de dienst:*
  - a compensatie van de productie- of inkomensderving (in Nederland de meest toegepaste werkwijze);
  - b koppeling van de betaling aan (een daling van) de grondprijzen (bijvoorbeeld bij functiewijziging van landbouw naar natuur);
  - c betaling van (genormeerde) uitvoeringskosten;
  - d vergoeding op basis van voor de overheid uitgespaarde kosten.
  
- 2 *Systemen die gebaseerd zijn op de baten van de dienst:*
  - a belonen van concrete resultaten (die dus helder omschreven moeten zijn);
  - b belonen op basis van maatschappelijke waardering;
  - c belonen op basis van economische betekenis (zoals effecten op omzet van recreatiebedrijven).
  
- 3 *Systemen die gebaseerd zijn op marktwerking, waarbij prijzen in onderhandeling tot stand komen:*
  - a open inschrijving (*tendering*);
  - b betalen op basis van voldoende producentenanimus (door *trial-and-error* respectievelijk *learning-by-doing* al onderhandelend tot juiste vergoeding komen);
  - c betalen op basis van beursprijzen: vragers en aanbieders komen rechtstreeks of via intermediairs tot een volwassen opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie.

De onderzoekers stellen vast dat niet elk systeem toepasbaar is voor elk type groene dienst. Géén van de tien systemen is toepasbaar op elk van de vijftien verschillende typen diensten die zijn onderscheiden (zie de kadertekst). Het breedst toepasbaar zijn de sys-

16 Openbaar aanbesteden is uiteraard slechts mogelijk voor die groene diensten die niet per se op een bepaalde plek moeten worden geleverd maar waarvoor binnen een bepaald gebied verschillende potentiële aanbieders bestaan.

17 P. Terwan [et al.] (2002) *Betaling voor groene plattelandsdiensten: Inventarisatie en beoordeling van mogelijkheden*, Den Haag, Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster.

temen die gebaseerd zijn op: compensatie van productie- of inkomstenderving (1a); uitvoeringskosten (1c); resultaatbeloning (2a); producentenanimo (3b); en beursprijzen (3c). Bij toetsing aan criteria van bruikbaarheid, effectiviteit, stimulerend karakter en gebruiksgemak komen de drie marktgerichte systemen (3a, 3b en 3c) en de systemen op basis van uitgespaarde kosten (1d) en van resultaatbeloning (2a) als beste uit de bus. Dezelfde systemen – met uitzondering van het systeem op basis van uitgespaarde kosten – worden ook het meest toekomstgericht geacht, omdat zij goed scoren op de criteria transparantie, maatschappelijke acceptatie, kosteneffectiviteit en innovatie. De SER stelt vast dat dergelijke beloningssystemen nu nauwelijks worden toegepast en vindt dat daarmee op korte termijn veel meer ervaring moet worden opgedaan.

### Welke groene en blauwe diensten?

Het bovengenoemde onderzoek hanteert een wat meer verfijnde onderverdeling van groene en blauwe diensten van de landbouw dan de SER in dit advies. De verschillende beloningssystemen zijn beoordeeld op hun bruikbaarheid voor het volgende scala aan groene en blauwe diensten:

- 1 natuur en biodiversiteit:
  - a zichtbare natuur
  - b genetische diversiteit
  - c 'life support'-systemen (zoals bodemleven)
- 2 landschap:
  - a landschapselementen
  - b landschappelijke identiteit
- 3 cultuurhistorie, aardkundige waarden en archeologie
- 4 toegang tot het landelijk gebied
- 5 stilte
- 6 duisternis
- 7 bodembeheer (vooral erosiebestrijding)
- 8 waterkwantiteit
  - a waterconservering
  - b waterberging (calamiteiten- of piekberging)
  - c peilverhoging/vernatting
- 9 waterkwaliteit
  - a levering schoon (grond)water
  - b verwerking afvalwater

#### 5.4.5 *Belang van een langetermijnperspectief*

De belangrijkste financieringsbron voor groene en blauwe diensten is het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Dit budget wordt gevoed door het Rijk en beheerd door de provincies. De betalingen uit het Europese plattelandsfonds vormen een aanvulling op het ILG.

Het ontbreken van een helder en betrouwbaar langetermijnperspectief plus een bijbehorend financieel commitment vormt in ons land nu waarschijnlijk het belangrijkste knelpunt voor de verdere ontwikkeling van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer<sup>18</sup>. Agrarisch natuurbeheer is op zich relatief goedkoop voor de overheid door het ontbreken van kosten voor verwerving of compensatie voor waardedaling van de grond. Maar in de praktijk levert het meestal een beperkte ecologische kwaliteit op. Boeren kiezen voor relatief 'lichte' beheerpakketten. Zwaardere pakketten vragen namelijk structurele aanpassingen in de bedrijfsvoering en daarvoor is meer vertrouwen in de continuïteit van vergoedingsregelingen nodig.

De huidige beheersovereenkomsten duren zes jaar, waarna een nieuwe overeenkomst kan worden gesloten<sup>19</sup>. Een derde van de boeren blijkt na zes jaar te stoppen. Vooral de zeer gedetailleerde regelgeving en het betrekkelijk hoge risico op aanzienlijke subsidiekortingen – ook door tegenvallende natuurresultaten door invloeden van buiten, zoals verdroging – werken ontmoedigend: “De subsidiepakketten zijn zo gedetailleerd beschreven, daardoor zijn de regels vaak niet meer uitvoerbaar.”<sup>20</sup>

Er wordt ook ervaring opgedaan met andere vormen van vergoeding voor groene diensten. ‘Boeren voor Natuur’ is zo’n alternatief (zie kadertekst).

#### **Boeren voor Natuur**

De initiatiefnemers van ‘Boeren voor Natuur’ willen met boeren een in beginsel eeuwigdurend contract sluiten. De jaarlijkse vergoedingen worden gegarandeerd door vooraf een fonds te vormen. De Europese Commissie maakt(e) evenwel bezwaar tegen een langere duur van de overeenkomst dan tien jaar.

Met de boer worden afspraken gemaakt over de inrichting van zijn bedrijf en het beheer. Deze afspraken worden vastgelegd in een erfdiensbaarheidscontract. Voor de geleverde groene en blauwe diensten wordt betaald vanuit een gebieds-

18 Vgl. SER (2002) *Advies Innovatie voor duurzaam voedsel en groen*, op.cit., p. 63; MNP (in samenwerking met Wageningen UR) (2007) *Van aankoop naar beheer II: Ex ante evaluatie omslag natuurbeleid*, Bilthoven, Milieu- en Natuurplanbureau.

19 *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van LNV voor het jaar 2005*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 800 XIV, nr. 7, 4-10-2004, pp. 2 en 3.

20 Jurgen Huizing, directeur uitvoering van Dienst Regelingen Ministerie van LNV, in: Ineke Noordhoff (2008) *Boeren stoppen met beheer natuur door bureaucratie*, *NCR Handelsblad*, 19-1-2008.



fonds. Dit fonds wordt gevoed door overheden en belanghebbende private partijen. Het bestaat uit twee delen: een beheersfonds voor jaarlijkse betalingen en een revolverend fonds voor laagrentende leningen ten behoeve van investeringen. De bedoeling is dat de vergoedingen voor groene en blauwe diensten kunnen concurreren met de opbrengsten van landbouwproductie op optimale landbouwgrond. De fondsconstructie moet de continuïteit waarborgen (voor ten minste dertig jaar); de keerzijde daarvan is dat de benodigde middelen vooraf moeten worden vastgelegd.

De SER vindt dat de beloning van groene diensten moet worden ontdaan van overbodige bureaucratische rompslomp en dat op basis van redelijkheid en billijkheid – met oog voor de verrassingen die de natuur nu eenmaal in petto heeft – moet worden getoetst in hoeverre aanbieders van groene diensten daadwerkelijk ‘geleverd’ hebben. Daarnaast is het naar de mening van de SER nodig dat de rijksoverheid samen met decentrale overheden echt gaat investeren in het agrarisch natuur- en landschapsbeheer, door een commitment voor de lange termijn aan te gaan en daarvoor voldoende financiële middelen vrij te maken.

## 5.5 Subsidiariteit en financiering

Met het oog op de goede werking van de interne (landbouw)markt – met vrije en onvervalste concurrentie – zijn en blijven de ordening van landbouwmarkten en het toezicht op staatsteun bij uitstek een zaak voor de EU. Daarbij hoort ook de verantwoordelijkheid voor de externe dimensie van de interne markt: het gemeenschappelijke invoerregime en het maken van regels voor de handel in landbouwproducten in WTO-verband.

Het toepassen van een gemeenschappelijke marktordening betekent niet noodzakelijkerwijs dat alle instrumenten die in dat kader worden gehanteerd, ook (geheel) door de EU moeten worden gefinancierd. Vooral de directe betalingen aan boeren roepen wat dat betreft vragen op.

Los daarvan vraagt het bevorderen van agrarisch natuur- en landschapsbeheer nadrukkelijk om een gebiedsgerichte aanpak teneinde te kunnen inspelen op de bonte diversiteit van uitgangssituaties, regionale behoeftes en ambities. Op centraal niveau is er namelijk een tekort aan informatie over de precieze mogelijkheden voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer en de daaraan verbonden kosten. Bovendien is het zaak rekening te houden met plaatselijke voorkeuren.

Een gebiedsgerichte aanpak moet daarmee ook ruimte scheppen voor marktgerichtheid. Marktgericht betekent dat primair wordt gestuurd op de output aan groene diensten, op de mate waarin aan de maatschappelijke vraag naar die diensten tegemoet wordt gekomen. Dat kan vorm krijgen door nationale overheden (respectievelijk de EU) een

budget beschikbaar te laten stellen voor vergoedingen van ‘groene diensten’. Met cofinanciering door lagere overheden (alsmede maatschappelijke organisaties en private partijen) worden vervolgens *transacties* aangegaan met boeren (en andere grondeigenaren) in een bepaald gebied. Daarbij worden in ruil voor vergoedingen bepaalde, concreet omschreven prestaties op het vlak van ‘groene diensten’ (die verder gaan dan de GLMC) geleverd.

Voor cofinanciering door de EU resteren er in deze benadering twee motieven:

- voor bepaalde landschappen en natuurgebieden die voor de gehele EU van betekenis zijn (doordat ze iets unieks toevoegen aan het scala van landschappen en natuurwaarden in de Unie);
- als transitie-instrument, om een aanzet te geven tot het opzetten van nationale en regionale stelsels voor het belonen van groene diensten.

Bij deze motieven past de kanttekening dat ze openstaan voor oneigenlijk gebruik, zoals de bergboerenregeling (zie paragraaf 5.4.3) laat zien. De SER beveelt daarom aan strakke(re) criteria vast te leggen voor medefinanciering door de EU en de maximale financiële bijdrage van de EU substantieel te verlagen, naar bijvoorbeeld 25 procent (respectievelijk 40 of 50 procent voor cohesielanden).

Het huidige GLB bevat in principe de volgende aanknopingspunten voor (mede)financiering van ‘groene diensten’ respectievelijk compensatie voor natuurlijke handicaps uit het EU-budget:

1 *De bedrijfstoeslag:*

- a In samenhang met (een verdere aanscherping en mogelijk gebiedsspecifieke toespitsing van) de cross compliance.
- b De overstap van bedrijfstoelagen op historische grondslag naar een regionaal model.
- c Door toepassing van artikel 69 van Verordening 1782/2003 over de bedrijfstoeslag die lidstaten de mogelijkheid geeft om sectorgewijs maximaal 10 procent van de middelen voor de bedrijfstoeslag in te houden en te bestemmen voor een jaarlijkse extra betaling aan boeren “voor specifieke soorten landbouw die belangrijk zijn voor de bescherming van het milieu of voor het verbeteren van de kwaliteit en het in de handel brengen van landbouwproducten” onder nader door de Europese Commissie te bepalen voorwaarden.
- d Modulatie (overheveling) van een deel van de bedrijfstoelagen naar het plattelandsfonds (pijler 2 van het GLB).

- 2 Het *plattelandsfonds*<sup>21</sup> voorziet in mogelijke cofinanciering voor onder meer:
- a compensatiesteun in gebieden met natuurlijke handicaps en in Natura-2000-gebieden ('bergboerenregeling');
  - b betalingen inzake agromilieuverbintenissen en dierenwelzijnsverbintenissen die verder gaan dan de geldende dwingende eisen en normen;
  - c instandhouding en opwaardering van het landelijke erfgoed;
  - d tijdelijke steun om boeren te helpen zich aan te passen aan veeleisende normen die zijn gebaseerd op communautaire regelgeving op het gebied van milieubescherming, de gezondheid van mens, dier of plant, het dierenwelzijn en de arbeidsveiligheid.

Uit het kabinetsstandpunt komt een belangstelling voor de (verruimde) mogelijkheden van artikel 69 van de verordening over de bedrijfstoelage naar voren. Dit geeft inderdaad ruimte om bepaalde maatschappelijke prestaties gericht te belonen. De betekenis daarvan zal groter kunnen zijn naarmate de bedrijfstoelage overigens vereenvoudigd en geüniformeerd wordt 'towards a flatter rate'.

De aantrekkelijkheid van deze optie – op korte termijn – is gelegen in het feit dat geen nationale cofinanciering nodig is. Maar voor de langere termijn – na 2013 – speelt de vraag hoelang de huidige bedrijfstoelage (ook in de vorm van een *flat rate*) nog bestaansrecht heeft. De maatschappelijke legitimatie van de bestaande toelagen is kwetsbaar; de financiering ervan door de EU laat zich bovendien moeilijk rijmen met het beginsel van subsidiariteit.

De SER vindt de huidige belangstelling van het kabinet voor artikel 69 dan ook wat te veel ingegeven door kortetermijnoverwegingen en slecht passen in een visie op de ontwikkeling op het GLB op langere termijn. Hij is dan ook tegen de bedoelde verruiming van artikel 69 in Europees verband. Het zou logischer zijn om te streven naar een verdere overheveling van middelen (modulatie) van de eerste naar de tweede pijler (het plattelandsfonds) waarin het subsidiariteitsbeginsel door het cofinancieringsmechanisme tot uitdrukking wordt gebracht.

De systematiek van het viergroepenmodel gaat uit van twee verschillende soorten betalingen: een compensatie voor handicaps en een gerichte vergoeding voor publieke diensten. De uiteindelijke compensatieregeling zou kunnen worden gezien als een soort kruising van de bedrijfstoelage – maar dan alleen in bepaalde regio's toegepast – met de compensatiesteun (2a.) uit het plattelandsfonds. De gerichte vergoeding voor publieke diensten zou kunnen voortbouwen op de betalingen voor agroverbintenissen (2b.) uit het plattelandsfonds. Hoe dan ook ligt het niet voor de hand dat compensaties en/of vergoedingen uitsluitend door de EU zouden worden gefinancierd.

21 Zie Verordening 1698/2005, *Publicatieblad* L 277 van 21-10-2005, pp. 1-40.

De SER wil in dit verband duidelijk maken dat zijn voorkeur voor cofinanciering (boven exclusieve financiering door de EU) is ingegeven door de overtuiging dat de doelstellingen van het landbouwbeleid daardoor doeltreffender en doelmatiger kunnen worden gerealiseerd. Daarmee neemt hij afstand van een eenzijdig financiële benadering waarbij eigenlijk alleen de effecten voor de netto-betalingspositie tellen<sup>22</sup>.

## 5.6 Administratieve en uitvoeringslasten

Als men uitgaat van het bestaan van een bedrijfstoelage zal een 'flat rate' over het algemeen met lagere transactiekosten (voor overheid en voor ondernemers) gepaard gaan dan een meer gedifferentieerd systeem. Daar past overigens de kanttekening bij dat uit een vergelijkend onderzoek in een vijftal lidstaten (Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Ierland en Italië) substantiële verschillen in administratieve lasten van het GLB voor boeren naar voren komen die maar heel beperkt samenhangen met de vormgeving van de bedrijfstoelage<sup>23</sup>. Andere factoren waarin lidstaten verschillen, zoals de structuur van de landbouw, de dienstverlening door de overheid en de wijze waarop van ICT en van eerder verstrekte gegevens gebruik wordt gemaakt, leggen meer gewicht in de schaal. Verder wordt erop gewezen dat veranderingen in systematiek tot relatief hoge eenmalige kosten leiden. Opvallend is dat de administratieve lasten die de 'cross compliance' voor boeren veroorzaakt, in elk van de vijf lidstaten heel beperkt zijn.

Een 'flat rate' mag dan goed scoren op administratieve en uitvoeringslasten; daarmee is het nog niet per definitie een effectief instrument voor het realiseren van publieke doelen. De vormgeving van het instrumentarium vraagt om een zorgvuldige afweging tussen transactiekosten en effectiviteit. Een gerichte beloning van maatschappelijk gewenste prestaties zal per definitie met hogere transactiekosten gepaard gaan<sup>24</sup>, maar kan ook tot betere uitkomsten leiden en verdient de voorkeur als de maatschappelijke baten de kosten overtreffen. De SER vindt dat ons land de ambitie moet hebben om zo gericht mogelijk te sturen op de 'publieke waarden' van de landbouw.

Indien sprake is van sterke spill-over-effecten van groene en/of blauwe diensten, dan verdient het aanbeveling te komen tot een gebundeld aanbod in een bepaald gebied. Binnen dat gebied kan dan een uniforme prijs per hectare worden toegepast. Deze bundeling van het aanbod van publieke diensten vraagt echter wel om gezamenlijke participatie van de ondernemers in het desbetreffende gebied; iets wat in de praktijk meestal niet is af te dwingen. Wellicht zijn er mogelijkheden te scheppen voor een gezamenlijke, vrijwillige gebiedsafbakening door groepen grondeigenaren of pachters, op

22 Zie: SER (2006) *Advies Cofinanciering van het EU-landbouwbeleid*, publicatienr. 06/05, pp. 21-22.

23 Europese Commissie DG AGRI (2007) *Study to assess the administrative burdens on farms arising from the CAP*, Brussel.

24 Bij de Dienst Regelingen van het ministerie van LNV houden zich 70 mensen fulltime bezig met (de controle op) jaarlijks € 100 mln. aan subsidies voor 2400 natuurbeheerders en 14.000 boeren. Zie: Ineke Noordhoff (2008) *Boeren stoppen met beheer natuur door bureaucratie*, *NRC Handelsblad*, 19-1-2008.

grond waarvan vervolgens een gekwalificeerde meerderheid kan besluiten binnen dat gebied een bepaald pakket groene of blauwe diensten te leveren.

Indien in de systematiek van het viergroepenmodel wordt gekozen voor twee soorten betalingen – a een compensatie voor natuurlijke handicaps en overige restricties op de bedrijfsvoering; b een beloning voor groene en blauwe diensten – dan kunnen de transactiekosten worden verminderd door<sup>25</sup>:

- de compensatie voor natuurlijke handicaps te betalen in de vorm van een eenvoudige hectaretoeslag;
- een kader te ontwikkelen en vast te leggen voor een gebiedsgerichte en marktgerichte beloning van groene diensten, en de uitvoering vervolgens te decentraliseren naar de provincies (in aansluiting op de sturingsfilosofie van de Agenda voor een Vitaal Platteland en op het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG));
- goed gebruik te maken van de infrastructuur van de agrarische natuurverenigingen om tot een regionale bundeling van het aanbod van groene diensten te komen;
- aanpassingen en verduidelijkingen in de regels voor het EU-toezicht op staatssteun in de landbouw (zie paragraaf 5.8).

## 5.7 Differentiatie en een gelijk speelveld

### *Diversiteit en differentiatie*

Door de opeenvolgende uitbreidingen is de diversiteit binnen de Europese Unie duidelijk toegenomen. Dat geldt zeker voor de landbouw en voor het platteland.

Hierboven, in paragraaf 5.2, is al gewezen op de noodzaak om rekening te houden met belangrijke verschillen tussen de 27 lidstaten in structuur en ontwikkelingsniveau van landbouw en platteland. Neem alleen al de fundamentele verschillen in plattelandsproblematiek tussen Nederland en Frankrijk. In ons land is de uitdaging vooral om de verstedelijkingsdruk op de groene ruimte in goede banen te leiden, terwijl de leefbaarheid op het Franse platteland juist bedreigd wordt door een wegtrekken van de bevolking naar de steden.

De uitbreiding van de EU naar Midden- en Oost-Europa heeft niet alleen het spectrum aan structurele verschillen tussen de lidstaten verruimd – ook op het vlak van natuurlijke omstandigheden en biodiversiteit – maar brengt ook een vergroting van welvaartsverschillen met zich. Deze is – naast bijvoorbeeld cultuurhistorische tradities – ook weer van invloed op de maatschappelijke waardering van bijvoorbeeld groene diensten. Bovendien gaan de verschillen in levensstandaard gepaard met belangrijke verschillen in kosten-, prijs- en beloningsniveaus. Al die verschillen maken dat een (hectare)toeslag van x euro in ons land niet equivalent is aan een even hoge toeslag in een land als Polen.

25 Vlg. Rolf Groeneveld en Marie-José Smits (2006) *Transactiekosten in agrodiversiteitsbeleid: Een analyse van oplossingsrichtingen in Nederland en Engeland* (LEI rapport 3.06.04), Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut.

In de praktijk zien we momenteel flinke verschillen in inkomensstoeslagen binnen de EU, niet alleen tussen de oude en de nieuwe lidstaten, maar ook in de kring van de EU-15 en binnen lidstaten<sup>26</sup>. Veel van die verschillen zijn historisch verklaarbaar, maar niet gebaseerd op overwegingen van het scheppen van een gelijk speelveld.

#### *Gelijk speelveld*

De interne markt is een ruimte zonder binnengrenzen waarbinnen de concurrentie niet wordt verstoord. Op deze interne markt zonder binnengrenzen verwachten bedrijven – terecht – een gelijk speelveld (level playing field). De hierboven gesignaleerde toename aan diversiteit en differentiatie binnen de EU kan het lastig maken om aan bedrijven ook daadwerkelijk een gelijk speelveld te bieden.

Volkomen effen zal het speelveld overigens nooit kunnen zijn. Het bestaande GLB pakt voor individuele landbouwbedrijven al flink verschillend uit<sup>27</sup>. Bij de huidige toekenning van bedrijfstoelagen is allerm minst sprake van een gelijke behandeling (ook al zijn de bestaande verschillen historisch verklaarbaar).

In de praktijk is het onmogelijk om alle verschillen in concurrentievoorwaarden gelijk te trekken. Het gaat erom substantiële concurrentievervalsingen door subsidies die de landbouwproductie bevorderen, tegen te gaan.

Een gelijk speelveld houdt in dat voor alle bedrijven in de EU in beginsel dezelfde regels gelden<sup>28</sup>. Dat wordt binnen het GLB in de eerste plaats bereikt door de eisen die aan landbouwproducten en -productieprocessen worden gesteld. De uitkomsten van die gelijke regels kunnen door bestaande verschillen tussen lidstaten qua geografische kenmerken, bevolkingsdichtheid en economische structuur evenwel ongelijk zijn. Daarin komen patronen van comparatieve voor- en nadelen naar voren. Een eventuele compensatie van dergelijke nadelige verschillen zou per saldo ten koste gaan van de maatschappelijke welvaart, omdat daardoor financiële middelen zouden worden onttrokken aan een bestemming met een hoger maatschappelijk nut.

Lastiger is om vast te stellen hoe het streven naar een gelijk speelveld zich verhoudt tot het verstrekken van inkomensstoeslagen en vergoedingen voor groene diensten. Tussen (en zelfs binnen) de lidstaten bestaan belangrijke verschillen, zowel in knelpunten die worden ervaren op weg naar een duurzame landbouw en een leefbaar platteland, als in de maatschappelijke wensen en voorkeuren ten aanzien van de 'groene ruimte' en de mogelijkheden om die wensen te realiseren. Binnen het GLB is daarom meer ruimte voor 'maatwerk' gewenst.

26 Zie: SER (2006) *Advies Cofinanciering van het EU-landbouwbeleid*, publicatienr. 06/05, pp. 41-42 en bijlage 2.

27 Zie: SER (2006) *Advies Cofinanciering van het EU-landbouwbeleid*, publicatienr. 06/05, par. 5.4 en bijlage 2.

28 M. Appelman [et al.] (2003) *Equal Rules or Equal Opportunities? Demystifying Level Playing Field*, CPB-document no. 34, Den Haag, Centraal Planbureau; SER (2006) *Advies Nederland en EU-milieurichtlijnen*, publicatienr. 06/06.

Hierboven is er al op gewezen dat een (in euro's) gelijke (hectare)toeslag in Nederland en in Polen door de grote verschillen in levensstandaard, grondprijzen en structuur van de landbouw een volstrekt verschillende betekenis en uitwerking heeft. Waar het dan om gaat, is te voorkomen dat van dergelijke toeslagen voor groene diensten een stimulans op de agrarische productie uitgaat die de concurrentie verstoort.

Om temidden van al deze verschillen toch nog een voldoende gelijk speelveld te waarborgen, moet het nationale beleid ten aanzien van voedsel en groen strak ingekaderd worden. Naast de bovengenoemde eenvormige regels voor producten en productieprocessen beschikt de EU daartoe in beginsel over twee typen instrumenten:

- Het mechanisme van de cofinanciering;
- Het toezicht op staatssteun (zie de volgende paragraaf).

### *Cofinanciering*

Het cofinancieringsmechanisme kan – mits voorzien van een strak en helder Europees kader – worden ingezet als een instrument om lidstaten te dwingen tot een zekere mate van discipline. Enerzijds dwingt de eigen bijdrage de lidstaten zelf tot een betere afweging van lusten en lasten. Anderzijds geeft het de Europese Commissie met het oog op het voorkomen van concurrentievervalsing via de EU-cofinanciering extra mogelijkheden om grip te houden op de keuzen van de lidstaten.

De invoering van cofinanciering zou in beginsel kunnen leiden tot nog grotere verschillen in de hoogte van bedrijfstoelagen tussen de lidstaten van de EU. Dat raakt dan in eerste aanleg de boeren, als primaire producenten. Maar genoemde verschillen kunnen ook doorwerken in de rest van de keten, van leveranciers tot verwerkende industrie, namelijk als er ook verschuivingen in de samenstelling en kosten van productie optreden. In dit scenario gaat het feitelijk om de mogelijkheid dat een lidstaat zou besluiten om géén cofinanciering ter beschikking te stellen, waardoor ook het door de EU gefinancierde deel van bedrijfstoelage zou vervallen<sup>29</sup>. Het is de vraag of de kans hierop erg groot is: lidstaten doen over het algemeen hun best om de beschikbare EU-middelen ook optimaal 'binnen' te halen.

## 5.8 EU-staatssteunbeleid

### 5.8.1 *Tegengaan van concurrentievervalsing*

Tot de beginselen van de EU behoort het verzekeren van een onvervalste mededinging binnen de interne markt. De artikelen 36 en 37 van het EG-Verdrag (over de landbouw) geven de EU ruime bevoegdheden om tot coördinatie van nationale steunmaatregelen over te gaan. Sinds 2006 zijn de algemene regels met betrekking tot staatssteun (art. 87-89

29 Binnen een lidstaat zou dan overigens van een meer gelijke behandeling van boeren sprake zijn.

EG-Verdrag) van toepassing op de productie en handel van landbouwgoederen<sup>30</sup>. Deze moeten concurrentievervalsing door steunverlening voorkomen. De wijziging is in lijn met de hervorming van het GLB en weerspiegelt een toenemende mate van overeenstemming over het feit dat de landbouwsector geen aparte mededingingsregels behoeft.

Het staatssteunbeleid voor de landbouw is verder uitgewerkt in specifieke communautaire richtsnoeren voor de periode 2007-2013<sup>31</sup>. Belangrijke uitgangspunten zijn:

*(15) Om als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt te kunnen worden beschouwd, moeten steunmaatregelen een stimulerend element bevatten of een tegenprestatie van de begunstigde vergen. Tenzij de communautaire wetgeving of deze richtsnoeren uitdrukkelijk in uitzonderingen voorzien, wordt eenzijdige staatssteun die louter bedoeld is om de financiële situatie van producenten te verbeteren maar op geen enkele wijze tot de ontwikkeling van de sector bijdraagt, en vooral steun die uitsluitend op grond van prijzen, hoeveelheden, productie-eenheden of eenheden van de productiemiddelen wordt toegekend, als exploitatiesteun beschouwd die onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt. Bovendien zal dit soort steun, met zijn typische kenmerken, waarschijnlijk een verstoring effect op de mechanismen van de gemeenschappelijke marktordeningen sorteren.*

*(16) Om dezelfde reden bevat steun die achteraf wordt toegekend voor activiteiten die de begunstigde reeds heeft ondernomen, per definitie niet het vereiste stimulerende element en moet dergelijke steun worden beschouwd als exploitatiesteun die louter bedoeld is om de begunstigde van een financiële last te bevrijden. (...)*

De Europese Commissie (zowel DG Mededinging als DG Landbouw) oefent het toezicht uit. Zij toetst niet alleen individuele gevallen, maar ook door goedkeuring te geven aan een catalogus van maatregelen voor groenblauwe diensten die Nederland heeft opgesteld<sup>32</sup>. Zo nodig wordt een lidstaat gelast de ten onrechte verstrekte staatssteun terug te vorderen. In de afgelopen jaren is dit verschillende malen voorgekomen in de landbouwsector, zoals bij de steun aan Spaanse boeren ter compensatie van de hoge energieprijzen<sup>33</sup> en de steun (vrijstelling van heffing in ruil voor marketing) aan Franse vleesproducenten<sup>34</sup>.

Men zou kunnen denken dat het bestaan van een Gemeenschappelijk Landbouwbeleid staatssteun aan de landbouw overbodig zou maken. Dat blijkt geenszins het geval. Bijna een kwart van de in 2006 door de 25 lidstaten verstrekte steun (in totaal 66,7 mrd euro) betreft de landbouw<sup>35</sup>. Voor Nederland lag het aandeel op 23 procent (op een totaal van 1865 mln euro).

30 Verordening (EG) Nr. 1184/2006 van de Raad, *Publicatieblad* L 214 van 4-8-2006, pp. 7-9.

31 Europese Commissie (2006) Communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector 2007-2013, *Publicatieblad* C 319 van 27-12-2006, pp. 1-16.

32 Zie ook: Karel van Bommel, Ton van Leeuwen, Jakob Jager en Katrin Oltmer (2007) *Groenblauwe diensten naar een hoger peil* (LEI rapport 3.07.02), Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut.

33 Europese Commissie, Beschikking (2002) 4378, *Publicatieblad* L 111 van 6-5-2003, pp. 24-44.

34 Europese Commissie, Beschikking (2004) 4770, *Publicatieblad* L 176 van 8-7-2005, pp. 1-29.

35 COM (2007) 791, *State Aid Scoreboard: Autumn 2007 Update*, Brussel, Europese Commissie, 13 december 2007.



In 2006 heeft de Europese Commissie honderden beslissingen genomen over staatssteunmaatregelen in de landbouw. Daarvan hadden er 317 betrekking op aangemelde steunmaatregelen (waarvan niet minder dan 99 door Italië). In 27 gevallen betrof de beslissing ten onrechte niet-aangemelde steun (achtmaal Duitsland, zesmaal het VK, viermaal Frankrijk en driemaal Nederland). Daarnaast werd in 119 gevallen besloten tot toepassing van de groepsvrijstelling voor mkb-bedrijven (Nederland: negentien maal).

### Enige voorbeelden van beschikkingen van de Europese Commissie over staatssteun aan de landbouw

De Spaanse overheid heeft in 2000 een pakket steunmaatregelen voor de agrarische sector doorgevoerd ter compensatie van de stijging van de brandstofprijzen. In 2002 heeft de Europese Commissie bepaalde onderdelen van het pakket – de subsidies bij leningen en borgstellingen en de belastingvoordelen bij de overdracht van bepaalde landbouwgronden en -bedrijven – onverenigbaar verklaard met de gemeenschappelijke markt. Zij heeft Spanje gelast deze maatregelen te schrappen en de inmiddels toegekende steun volledig te doen terugbetalen (met inbegrip van rente).

Frankrijk heeft tussen 1997 en 2000 staatssteun gegeven aan destructiebedrijven. Deze steun werd gefinancierd met een belasting op de aankoop van vlees die ook gold voor producten afkomstig uit andere lidstaten. Deze wijze van financiering leidde tot discriminatie tussen ingevoerde en nationale producten. De Europese Commissie heeft Frankrijk verplicht om de belasting terug te betalen op vlees dat in de betrokken periode uit andere lidstaten was ingevoerd.

In september 2006 heeft de Europese Commissie door Nederland toegekende staatssteun voor de bouw van een mouterij in de Eemshaven (een joint venture van Bavaria en een coöperatie van graanproducenten in Noord-Nederland en Duitsland) onverenigbaar verklaard met de gemeenschappelijke markt en terugvordering van de reeds uitgekeerde steun gelast. Belangrijke overwegingen waren daarbij de overcapaciteit op de moutmarkt en de te verwachten verschuivingen in het handelsverkeer tussen de lidstaten.

In december 2007 heeft de Europese Commissie gemeld geen bezwaar te maken tegen de steunmaatregel van Nederland inzake de verlaging van de groene energiebelasting voor de glastuinbouw (voor de periode 2008-2010). Daarbij herbevestigt de Commissie het principe om geen exploitatiesteun goed te keuren. In dit geval wijkt zij van dit principe af vanwege het positieve milieu-effect van het covenant waarvan de maatregel deel uitmaakt. Daarbij is voor de Commissie ook van belang dat:

- de steunregeling tijdelijk en degressief is;
- de relatieve arbeidskosten in de glastuinbouw relatief laag zijn, waardoor de

sector onvoldoende wordt gecompenseerd bij de verschuiving van directe naar indirecte belastingheffing;

- van de belastingverlaging geen invloed uitgaat op de mededingingsvoorwaarden met lidstaten die door een warmer klimaat een natuurlijk voordeel hebben, aangezien de energieprijzen die de Nederlandse glastuinbouw blijft betalen, voldoet aan het minimum dat is vastgelegd in de desbetreffende EU-richtlijn.

Kleine steunbedragen ('de minimis-steun') zijn vrijgesteld. Voor de meeste bedrijfstakken wordt een de minimis-plafond van 200.000 euro per drie jaar gehanteerd. Het desbetreffende plafond ligt voor de landbouw veel lager, ook na de recente verhoging van € 3000 per begunstigde over een periode van drie jaar en van 0,3 procent van de jaarproductie van de landbouwsector naar 7500 euro respectievelijk 0,75 procent<sup>36</sup>. Als het steun voor een niet-agrarische functie betreft, geldt overigens het de-minimis-steunplafond voor het midden- en kleinbedrijf van 100.000 euro.

### 5.8.2 *Staatssteunbeleid en groene diensten*

Het staatssteunbeleid "voor kleine en middelgrote ondernemingen die landbouwproducten produceren, verwerken en afzetten" voorziet in een vrijstelling van nationale steun voor de instandhouding van traditionele landschappen en gebouwen. Het is niet bekend of vanuit Nederland daadwerkelijk een beroep wordt gedaan op deze vrijstelling.

Een probleem is dat vergoedingen voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer primair worden beoordeeld aan de hand van de daarmee gepaard gaande inkomstenderving in de agrarische productie. Dat betekent dat agrarisch natuur- en landschapsbeheer nog niet wordt beschouwd als een zelfstandige activiteit waarvoor een marktconforme vergoeding kan worden betaald. De SER vindt dat principieel onjuist en wil de vergoedingen uit de subsidiesfeer halen. Het is bovendien inconsistent om de directe betalingen te ontkoppelen van de agrarische productie, maar bij de beoordeling van de beloning van groene diensten een dergelijke koppeling wél te handhaven. De nieuwe plattelandsverordening lijkt overigens, in artikel 39 lid 4 over agromilieubetalingen, enige ruimte te geven voor marktwerking op basis van aanbestedingen<sup>37</sup>.

De (openbare) aanbesteding van groene en blauwe diensten valt in principe niet onder de staatssteunregels, maar – voor zover de desbetreffende drempelwaarden worden over-

36 Verordening 1535/2007 van de Commissie, *Publicatieblad L 337* van 21-12-2007, pp. 35-41.

37 "De betalingen worden jaarlijks verleend en dekken de extra kosten en de gederfde inkomsten die het gevolg zijn van de nakoming van de aangegane verbintenis; zo nodig kunnen zij ook transactiekosten dekken. Wanneer dat dienstig is, mogen de begunstigden worden geselecteerd door middel van een inschrijving waarbij criteria van economische doelmatigheid en milieuefficiëntie worden gehanteerd." Verordening 1678/2005 van de Raad, *Publicatieblad L 277* van 21-10-2005, pp. 1-40.

schreden – onder het regime van de EU-aanbestedingsrichtlijnen. Een belangrijk punt daarbij is dat niet bij voorbaat bepaalde potentiële leveranciers kunnen worden buitengesloten. Met andere woorden: bij de aanbesteding van een pakket groene en blauwe diensten in een bepaald gebied moeten ook anderen dan boeren kunnen meedingen.

## 5.9 WTO-conformiteit en non-trade concerns

Het landbouwbeleid moet zich ook voegen naar de multilaterale spelregels voor de internationale handel die in de GATT/WTO zijn vastgelegd. Belangrijke verplichtingen betreffen de regels met betrekking tot non-discriminatoire behandeling, voor het verlenen van toegang tot de markt (waaronder regels inzake tarifaire en non-tarifaire handelsbelemmeringen) en tegen ‘oneerlijke’ handel (waaronder regels voor antidumpingheffingen en subsidies). Daarnaast kent de WTO regels voor conflicten tussen handelsliberalisering en andere maatschappelijke waarden en belangen (zoals de bescherming van uitputbare natuurlijke hulpbronnen).

### *Interne steun*

Op grond van WTO-afspraken moet interne steun die handelsverstarend is, worden beperkt. Als handelsverstarend merkt de WTO steun aan die gerelateerd is aan de landbouwproductie (‘gele doos’). Steun die volstrekt losgekoppeld is van de omvang en zelfs het vereiste van productie, wordt geacht niet of het minst handelsverstarend te zijn (‘groene doos’).

De gedeeltelijk van productie ontkoppelde steun vormt een tussencategorie (‘blauwe doos’). Als de steun wordt gecombineerd met productiebeperkende maatregelen, wordt aangenomen dat deze minder handelsverstarend is dan direct aan de productie gekoppelde steun. Een belangrijk deel van de steun van de EU aan de landbouw wordt nu tot de blauwe doos gerekend. Internationaal wordt er druk uitgeoefend om de omvang van de blauwe doos te verkleinen of om deze doos af te schaffen.

De EU zet zich ervoor in dat de bedrijfstoelagen binnen de WTO als niet of minimaal handelsverstarend worden beschouwd en daarom in de groene doos worden geplaatst. Volledige ontkoppeling van de bedrijfstoelage vergroot de kans daarop<sup>38</sup>. Maar door over te stappen van compensatiesteun naar een gerichte vergoeding voor bepaalde diensten zou de EU haar kwetsbaarheid op dit terrein echt kwijtraken.

### *Non-trade concerns*

Diverse maatschappelijke waarden die in de EU met de landbouw worden verbonden, leveren in WTO-verband lastige vraagstukken op. Daarbij gaat het niet of nauwelijks om de publieke diensten die hiervoor als zodanig zijn geïdentificeerd, maar om de maatschappelijke waarden waarvan de bescherming vraagt om overheidsoptreden door het

38 Alan Swinbank, Richard Tranter (2005) Decoupling EU Farm Support: Does the New Single Payment Scheme Fit within the Green Box?, *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, Vol. 6 – nr. 1, pp. 47-61.

stellen van nadere regels aan productieprocessen en -methoden<sup>39</sup>. Dit speelt vooral ten aanzien van fundamentele arbeidsnormen, dierenwelzijn en het milieu. Deze worden wel aangeduid als ‘non-trade concerns’. Daarbij zoekt de EU naar mogelijkheden om de eigen – internationaal niet voldoende breed gedragen – normen voor productieprocessen en -methoden op te leggen aan alle invoer op de interne markt. In feite wil men daarmee een extraterritoriale werking geven aan de eigen maatschappelijke waarden op internationale markten. Dat stuit binnen de WTO op veel weerstand.

Nationale (respectievelijk Europese) regels leiden in het internationale verkeer vooral tot problemen wanneer de voorschriften voor productieprocessen en -methoden niet of nauwelijks van invloed zijn op de kenmerken van het product (bijvoorbeeld: het verplicht stellen van dolfijnvriendelijke netten in de tonijnvisserij). Dit soort regels wordt ook wel aangeduid als nPR PPM’s: niet-productgerelateerde processen en productiemethoden. Veel minder controverserolepen de zogenoemde PR PPM’s op: maatregelen die wel van invloed zijn op de kenmerken van het product. Voorbeeld daarvan is het verbieden van het gebruik van bepaalde pesticiden bij de groenteteelt.

De WTO laat niet toe dat in het handelsbeleid onderscheid wordt gemaakt tussen identieke producten (‘like products’). In principe mag slechts onderscheid gemaakt worden op basis van de kwalitatieve eigenschappen van het product zelf, maar de jurisprudentie opent in principe mogelijkheden voor een wat ruimere interpretatie van het begrip ‘like products’. Met name gaat het dan om de mogelijkheid dat de productiewijze van invloed is op de voorkeuren en smaken van consumenten met betrekking tot bepaalde producten<sup>40</sup>. ‘Gelijke’ producten kunnen ten aanzien van de invoertarieven niet verschillend worden ingedeeld. En Van den Bossche c.s. vinden het zeer twijfelachtig of belastingaanpassing aan de grens (voor het opleggen van binnenlandse heffingen aan geïmporteerde producten) is toegestaan wanneer de heffing nPR PPMs betreffen (zoals een heffing op eieren van batterijkippen). Maar omgekeerd zouden subsidies aan boeren om hen te compenseren voor extra (investerings)kosten ten behoeve van dierenwelzijn naar het oordeel van Van den Bossche als (toelaatbare) ‘groene-box-maatregelen’ kunnen worden beschouwd.

39 Zie: Peter van den Bossche, Nico Schrijver en Gerrit Faber (2007) *Unilateral Measures Addressing Non-Trade Concerns: A Study on WTO Consistency, Relevance of other International Agreements, Economic Effectiveness and Impact on Developing Countries of Measures concerning Non-Product-Related Processes and Production Methods*, Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken.

40 Van den Bossche c.s. noemen het volgende voorbeeld: “Als door kinderen gemaakte tapijten door consumenten worden gemeden in een bepaalde markt, kan de situatie ontstaan dat er feitelijk geen (of slechts een zeer zwakke) concurrentieverhouding is tussen deze tapijten en tapijten die door volwassenen worden gemaakt. Vanuit de aard en de omvang van de concurrentieverhouding tussen deze tapijten geredeneerd zouden de door kinderen gemaakte tapijten en de door volwassenen gemaakte tapijten wel eens als ‘niet gelijk’ beschouwd kunnen worden. Het lijkt echter onwaarschijnlijk dat een dergelijke situatie zich vaak zal voordoen, aangezien consumenten zich bij hun productkeuze over het algemeen vooral laten leiden door de prijs en aspecten zoals kwaliteit. Andere aspecten die te maken hebben met de omstandigheden (milieu, arbeidsomstandigheden, dierenwelzijn) waaronder de producten zijn geproduceerd, spelen bij de productkeuze veelal geen of nauwelijks een rol.” (Nederlandstalige samenvatting van de in de vorige noot genoemde studie, p. 7).

Voorts zijn relevant de uitzonderingen op de materiële verplichtingen die – onder bepaalde voorwaarden en binnen bepaalde grenzen – worden toegestaan. Van belang voor nPR PPM-maatregelen inzake non-trade concerns zijn artikel 20 GATT, de inleiding en de paragrafen b ('necessary to protect human, animal or plant life or health') en g ('relating to the conservation of exhaustible natural resources').

Voor de non-trade concerns is uiteraard ook relevant de verhouding tussen het internationale handelsrecht, het recht inzake mensenrechten en het milieurecht. De meeste auteurs beschouwen deze drie als in beginsel nevenschiktelijke takken van het internationaal publiekrecht. Bij eventuele strijdigheid van normen gelden dan de regels van het Verdrag van Wenen inzake verdragenrecht. De koninklijke weg om nPR PPM-overwegingen aan te pakken is het sluiten van multilaterale overeenkomsten die ook voorzien in handelsmaatregelen.

### 5.10 Spanning tussen duurzaamheid en concurrentiekracht

De SER is voorstander van een gerichte beloning van maatschappelijke prestaties respectievelijk van een passende compensatie van natuurlijke handicaps. Daarbij past ook een grotere financiële (mede)verantwoordelijkheid van de lidstaten. Daarin liggen evenwel ook risico's van verstoring van de concurrentieverhoudingen door steunverlening op de loer. Het is daarom zaak voldoende waarborgen voor behoud van een 'level playing field' te treffen.

In de eerste plaats zal de Europese Commissie de bestaande staatssteunregels strikt moeten bewaken. Voor de periode 2007-2013 zijn daartoe communautaire richtsnoeren uitgewerkt. Het is van belang dat deze richtsnoeren tijdig worden aangepast aan veranderende omstandigheden en aan hervormingen van het beleid. In het bijzonder een bredere toepassing van cofinanciering vraagt daarbij aandacht. Periodiek zal moeten worden getoetst of en in hoeverre langs deze weg de concurrentieverhoudingen tussen de EU-lidstaten worden verstoord.

Daarnaast is het van belang de toepassing van cofinanciering aan strikte regels te binden die in de onderliggende EU-verordening moeten worden vastgelegd. In dit verband roept de brede toepassing in verschillende lidstaten van de zogenoemde bergboerenregeling veel vraagtekens op. Er is behoefte aan een strakkere begrenzing van probleemgebieden en gebieden met specifieke handicaps.

Verder vindt de SER het ongewenst om de mogelijkheden van toepassing van art. 69 van de verordening over de bedrijfstoelag te verruimen. Ook door een selectieve inzet van EU-begrotingsmiddelen kan namelijk de mededinging worden verstoord.

Bij het stellen van duurzaamheidseisen aan producenten binnen de EU moet rekening worden gehouden met de internationale concurrentieverhoudingen. Hogere eisen aan de productiewijze leiden vaak tot hogere kosten. Dat hoeft geen probleem te zijn als con-

sumenten ook bereid zijn een meerprijs te betalen voor duurzaam geproduceerd voedsel. Maar helaas bestaat er vaak een spanning tussen de eisen die burgers aan productieprocessen (en daarmee producenten) in de EU stellen en het feitelijke keuzegedrag van consumenten<sup>41</sup>. Burgers hechten belang aan milieu, fatsoenlijke arbeidsomstandigheden en dierenwelzijn; maar in de winkel let de consument vaak vooral op de prijs.

Die spanning wint aan betekenis met het voortschrijden van de vrijmaking van de internationale handel in het kader van de WTO. Met het wegvallen van bestaande invoerbescherming neemt het risico toe dat de EU aan de eigen producenten hoge duurzaamheidseisen stelt, maar dat Europese consumenten vooral kiezen voor goedkopere importproducten die elders minder duurzaam zijn voortgebracht. Dat is niet bevorderlijk voor een duurzame landbouwproductie.

Dit alles onderstreept het belang van een verdere versterking van de internationale economische rechtsorde en van een bredere harmonisatie van regels en normen voor de verschillende aspecten van duurzaamheid. Maar zolang wereldwijd nog sprake is van grote verschillen in waarden en normen, is de concurrentiekracht van Europese producenten sterk afhankelijk van de (meer)prijs die consumenten voor duurzame producten willen betalen en van het eigen vermogen om zich te onderscheiden door een hoge kwaliteit en productiviteit. Dat laatste vraagt om voortdurend innoveren.

---

41 SER (2002) *Advies Innovatie voor duurzaam voedsel en groen*, publicatienr. 02/09, p. 43.



## 6 Naar nieuw beleid voor publieke waarden van de landbouw

### 6.1 Inleiding

De ‘health check’ van het GLB is primair gericht op een evaluatie van de in 2003 in gang gezette hervormingen en op een tussentijdse bijsturing van het beleid. “Meer principiële vragen, zoals over de optimale verdeling van verantwoordelijkheden tussen de lidstaten en de Unie, maken geen onderdeel uit van de *health check*, maar wel van de begrotingsherziening [voor de periode na 2013]”, stelt het kabinet vast<sup>1</sup>.

De adviesaanvraag over maatschappelijke waarden van de landbouw nodigt de SER uit vraagstukken aan te snijden die de grondslagen raken van het in de toekomst te voeren landbouwbeleid. De SER beperkt zich hier tot de vraag over een meer expliciete koppeling van toeslagen aan publieke waarden en diensten. De beantwoording ervan vraagt om het ontwikkelen van een breed gedragen visie op doelstellingen en instrumenten van een toekomstgericht landbouwbeleid – Europees en nationaal.

Centraal in die visie staat het streven naar een landbouw die optimaal (duurzaam) bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart op lange termijn in Nederland (en Europa). De vraag hoe zo’n landbouw eruitziet, is natuurlijk niet nauwkeurig te beantwoorden. Bovendien, wat optimaal is in de ene periode, zal dikwijls niet meer optimaal zijn in de volgende periode. De geschiedenis van het GLB laat dat duidelijk zien (vgl. hoofdstuk 2). Met veranderingen in technologie, preferenties en (relevante) omgevingsfactoren, verandert ook wat een maatschappelijk optimale landbouw genoemd kan worden. Een lange-termijnvisie is daarom geen schets van een blauwdruk, maar de formulering van een beleid dat bevorderlijk is voor een ontwikkeling in een richting die, ook bij veranderingen in externe omstandigheden, maatschappelijk als optimaal mag worden bestempeld.

### 6.2 Een optimale bijdrage aan de maatschappelijke welvaart

#### 6.2.1 Inleiding

De landbouw brengt producten voort die verhandelbaar zijn op de markt en producten (diensten) die dit niet zijn. De goederen die op de markt verschijnen dienen, zonder steun, een adequate beloning te krijgen. In termen van het viergroepenmodel (zie paragraaf 5.3) staan dan centraal de bedrijven die alleen ‘voedsel’ produceren.

---

1 Brief van de minister van LNV, *Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 28 625, nr. 54, p. 4.



De publieke diensten (niet-marktproducten) dienen op andere wijze beloond te worden. Het gaat dan om de bedrijven die ook andere (maatschappelijk gewenste) diensten dan ‘voedsel’ aanbieden respectievelijk om de bedrijven die in regio’s met natuurlijke handicap produceren en waarvan de continuering van de bedrijfsvoering bovendien maatschappelijk gewenst is. De beloning dient de maatschappelijke baten (waardering) te weerspiegelen. Wat betekent dit meer concreet?

Paragraaf 6.2.2 gaat in op de beloning voor de productie van marktgoederen. In paragraaf 6.2.3 staan de niet-marktgoederen (publieke diensten) centraal.

### 6.2.2 *De beloning voor marktgoederen*

Met betrekking tot marktgoederen zijn vooral twee vragen van belang. Ten eerste de vraag: wat is een adequate beloning?

In een goed werkende markteconomie waar productiemiddelen zich, in beginsel, vrijelijk kunnen bewegen, is een beloning ‘adequaat’ indien de gebruikte productiefactoren, kapitaal en arbeid, die ingezet worden in de landbouw eenzelfde beloning krijgen als ze bij gebruik elders in de economie zouden krijgen. Daarbij dient rekening gehouden te worden met de ‘objectieve’ kwaliteit van de arbeid en de ‘subjectieve’ waarde die een boer of tuinder hecht aan het feit boer of tuinder te zijn (eigen baas, buiten werken, met levend materiaal omgaan en dergelijke).

De tweede vraag luidt: onder welke condities mag je een ontwikkeling naar een ‘adequate’ beloning verwachten?

Het geven van subsidies om de beloning op peil te houden gaat ten koste van de maatschappelijke welvaart: het houdt te veel productiefactoren in de sector en vertraagt de uitstroom ervan. En mondiaal leidt het tot oneerlijke concurrentie. Afgezien van (positieve) externe effecten<sup>2</sup> en sociale overwegingen is er dan ook geen reden om de landbouw te steunen door in te grijpen in de productmarkten. Indien boeren en tuinders de beloning te laag vinden, vertrekken ze uit de landbouw. Indien de beloning hoog genoeg is, is er weinig uitstroom; uittrekkers vinden dan gemakkelijk opvolgers. Als om redenen van inkomensverdeling de beloning voor arbeid te laag wordt gevonden, is scholing van potentiële opvolgers (kinderen) de beste structurele remedie. Dat is dan ook wat we in de afgelopen decennia in Nederland (en andere hoogontwikkelde landen) op grote schaal hebben gezien. Kortom, in een optimale situatie wordt niet ingegrepen in de productmarkten. De uitzonderingen op deze hoofdregel worden hierna besproken. Dit laat overigens onverlet dat de primaire producent voor zijn beloning in feite mede afhankelijk is van de kwaliteit van de ketens van toelevering en verwerking van het desbetreffende product. De concur-

2 Negatieve externe effecten (bijvoorbeeld op het natuurlijk leefmilieu) vragen om correctie door het in rekening brengen van die kosten bij de veroorzaker, conform de principes ‘de vervuiler betaalt’ en ‘de gebruiker betaalt’.

rentiekracht van de land- en tuinbouw berust voor een belangrijk deel op vernieuwingen die in goede afstemming en samenwerking in ‘ketens van voedsel’ worden gerealiseerd.

#### *Behoeftte aan marktordening*

Bij ondernemen hoort risico nemen en dragen. Dat geldt ook in de landbouw. Boeren worden, mede afhankelijk van de sector, met verschillende soorten risico’s geconfronteerd. Zo spelen bij open teelten weersrisico’s een grote rol, terwijl prijsrisico’s en financiële risico’s zich vooral in de intensieve veehouderij en de glastuinbouw manifesteren. Voor de veehouderij vormen dierziekten een risico dat nog versterkt kan worden door reacties van consumenten (‘consumentenstaking’).

Bij de zwaremarktordeningsproducten zorgde het GLB voor een hoge mate van afdekking van prijs- en marktrisico’s. Bij producten als graan, melk en suikerbieten zorgen invoertarieven nog voor een flinke afscherming van de wereldmarkt (de ‘communautaire preferentie’). Deze bescherming vormt echter onderwerp van de Doha Development Agenda. Als instrumenten voor marktstabilisatie resteren in principe nog de braakleggingsregeling en de melkquota (die tot 2015 geleidelijk worden afgeschaft). Met het oog op crises die de voedselzekerheid zouden kunnen bedreigen, is het van belang een vorm van marktordening in stand te houden om dergelijke crises te kunnen bezweren.

In hoeverre kunnen substantiële risico’s via markten worden afgedekt?<sup>3</sup> Prijsrisico’s kunnen door termijncontracten worden ondervangen. Gevolgschades voor besmettelijke dier- en plantziekten en voor weerscalamiteiten zijn in principe verzekeraar. Maar een marktgerichte afdekking van dergelijke risico’s komt maar moeilijk van de grond. De overheid kan deze ontwikkeling helpen door staartrisico’s (dat zijn risico’s met een zeer kleine kans maar met zeer grote gevolgen) af te dekken, door (tijdelijke) subsidiëring of garantiestelling en door asymmetrische informatie tegen te gaan. Risico’s van consumentenstakingen (door gebrek aan vertrouwen in voedselveiligheid), van veranderingen van overheidsbeleid en van internationale handelsoorlogen zijn niet verzekeraar.

### **6.2.3 De beloning voor niet-marktgoederen (publieke diensten)**

Met betrekking tot *niet-marktgoederen* (publieke diensten) zijn de volgende twee vragen van belang. Ten eerste: wanneer is een vergoeding gerechtvaardigd? En ten tweede: hoe hoog moet die vergoeding zijn?

Bij het beantwoorden van deze vragen moet onder ogen worden gezien dat het karakter van de publieke diensten die de landbouw voortbrengt, heel verschillend is. Belangrijk is het onderscheid tussen positieve acties en het nalaten van acties met negatieve gevolgen.

3 Deze alinea is gebaseerd op: Willy Baltussen, Marcel van Asseldonk en Abco de Buck (2006) *Risicobeheer in de land- en tuinbouw: Een visie op de rol van de overheid*, LEI-rapport 2.06.12, Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut.

Voor bepaalde diensten zijn extra activiteiten nodig. Voorbeelden zijn het onderhoud respectievelijk de verbetering van het agrarische cultuurlandschap of de instandhouding van de regionale biodiversiteit, bijvoorbeeld door het later maaien omwille van het weidevogelbeheer. Dit zijn dus positieve acties.

Daarnaast kan er sprake zijn van het nalaten van bepaalde activiteiten die een negatief effect op de maatschappelijke welvaart zouden hebben (zoals de aantasting van een gebied of van de bodemkwaliteit). Overigens valt het onderscheid tussen iets actief doen en iets nalaten niet altijd scherp te trekken, zoals het voorbeeld van het later maaien laat zien. Het verschil is bovendien deels een functie van de technologie en kan dus ook in de loop van de tijd verschuiven.

In beginsel zouden alleen positieve acties beloond moeten worden. Een grote, efficiënte graanboer in Oostelijk Flevoland of Noord-Frankrijk heeft geen extra beloning omdat hij/zij ook de open ruimte in stand houdt. Een bedrijfseconomisch efficiënte bedrijfsvoering heeft hier als automatisch bijproduct dat de ruimte open blijft. Een boer die wandelpaden op zijn land aanlegt of tussen percelen heggen plant, zou daarentegen wel beloond moeten worden.

Er zijn echter uitzonderingen op de regel om het nalaten van negatieve acties niet te belonen. Omwille van de leefbaarheid of de landschappelijke aantrekkelijkheid van gebieden die voor de landbouw minder geschikt zijn, is het soms noodzakelijk om een systeem van toeslagen of compensaties in te voeren. De wens van Nederlanders om in het veenweidegebied graag melkvee te zien, of van de Finnen om, ter wille van de leefbaarheid, rendieren in Lapland te zien lopen, is natuurlijk legitiem. De toevallige concurrentiepositie van het melkveebedrijf in het veenweidegebied met de melkproducent in Nieuw-Zeeland heeft natuurlijk niet bepalend te zijn voor de mate waarin die wens kan worden ingewilligd. Idem dito geldt dit voor de concurrentie van de Lap die rendieren houdt met de Argentijnse veeboer. Maar dat betekent ook dat mogelijke compensaties niet – of althans zo min mogelijk – aan de productie van marktgoederen wordt gekoppeld.

Iets anders gezegd: er is geen reden om het aanzicht van het West-Nederlandse veenweidelandschap (volledig) afhankelijk te stellen van de situatie op de wereldmarkt voor zuivelproducten. Maar door de kwestie zo te formuleren, is de weg open om ‘koeien in de (veen)wei’ op te vatten als een publieke dienst ingeval deze door ontwikkelingen in bedrijfsvoering en op de wereldmarkt niet (meer) automatisch met de voortbrenging van zuivelproducten wordt meegeleverd.

En dan de tweede vraag: hoe hoog zou de beloning moeten zijn? Deze vraag is gemakkelijker theoretisch dan empirisch te beantwoorden. Theoretisch zou de beloning niet groter mogen zijn dan de waarde die de maatschappij hecht aan de publieke goederen/diensten die erdoor in stand worden gehouden respectievelijk erdoor 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 concurrentieverstoring zal bij compensaties (bijna) altijd sprake zijn, zij het in lichte mate. Voor de instandhouding van open ruimte, landbouwproductiecapaciteit (tegenaan van verwoestijning en dergelijke), leefbaarheid platteland, cultuurhistorisch waardevolle landschappen en dergelijke zal nu eenmaal dikwijls een beroep op de landbouw moeten worden gedaan. Dat zijn immers de 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.

### 6.3 Welke publieke waarden vragen om welk beleid?

Hoofdstuk 4 en schema 4.1 hebben de belangrijkste (publieke) waarden van de landbouw in beeld gebracht. De eerstgenoemde, de productiewaarde van de landbouw, is in samenhang met de adequate beloning van productiefactoren reeds in paragraaf 6.2.2 over marktgoederen besproken. Uitgaande van de overige waarden die schema 4.1 noemt, zou het beleid de volgende onderdelen moeten bevatten:

#### *Voedselzekerheid*

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'.

#### *Voedselveiligheid*

Omdat burgers weinig zicht hebben op voedselveiligheid (ze kunnen de veiligheid zelf niet vaststellen), ligt hier bij uitstek een rol voor de overheid. Die rol heeft twee aspecten: het vaststellen van minimumeisen en een controle op naleving van die eisen. Een goede controle stimuleert de landbouw en de voedingsmiddelenindustrie om de eisen goed na te leven en daartoe systemen van 'tracing and tracking' op te zetten (vanwege de kans op reputatieverlies) en zelfs om hogere normen te stellen (met het oog op reputatiewinst). Deze publieke waarde vraagt weliswaar om overheidsbeleid, maar een koppeling aan een steunbetaling is niet nodig.

### *Dierenwelzijn*

Een groot probleem is hier de discrepantie tussen de opvattingen van de burger en het koopgedrag van de consument. De burger wordt vooral met de baten (moreel goed gevoel) van dierenwelzijnsnormen geconfronteerd en de consument vooral met de kosten (ogenschijnlijk identiek vlees is aanzienlijk duurder).

Eenzijdige actie (hogere normen) door Nederland zou vooral verplaatsing van het probleem tot gevolg hebben. Of er zouden compensaties moeten plaatsvinden. Die compensaties zouden het kostprijsverschil moeten goedmaken. Maar dit zou betekenen dat Nederland een eigen landbouwbeleid zou moeten gaan voeren (met diergebonden steun). Ook zouden (hoge) heffingen aan de grens noodzakelijk zijn. Het probleem voor de Nederlandse landbouw is dat de rest van de wereld (inclusief de EU) dit vermoedelijk niet zou accepteren. Kortom, als Nederland aan het internationale handelsverkeer deel wil blijven nemen, zal de landbouw (en dus ook de samenleving) zich (deels) moeten schikken naar de opvattingen van de afnemers van de producten. Het alternatief is dat de Nederlandse landbouw genoeg zou nemen met een productieomvang die veel kleiner is dan de huidige.

Het ligt meer voor de hand om te proberen de bovengenoemde discrepantie tussen burger en consumenten te verkleinen. Aangrijpingspunten daarvoor zijn bijvoorbeeld: (a) een bewustmaking van de consument in binnen- en buitenland; (b) het maken van afspraken met grootwinkelbedrijf en horeca; en (c) het uitoefenen van druk binnen de EU en WTO voor hogere dierenwelzijnsnormen. Behalve incidentele steun voor het stimuleren van bepaalde nieuwe ontwikkelingen, is er niet veel ruimte om de productie om redenen van dierenwelzijn structureel en eenzijdig in Nederland te steunen.

### *Natuur en biodiversiteit*

Grondgebonden landbouw kan onder omstandigheden een voorwaarde vormen voor bepaalde vormen van natuur. Weidevogels bijvoorbeeld zijn afhankelijk van cultuurgronden. Landbouw kan in beginsel ook samengaan met de zorg voor bepaalde natuurwaarden. Tegelijkertijd kunnen vormen van landbouw ook belastend zijn voor natuur en biodiversiteit. Wet- en regelgeving stellen daar grenzen aan door beperkingen op te leggen aan de land- en tuinbouw in beïnvloedingsgebieden van natuurgebieden.

Positieve bijdragen aan het beheer en het herstel van natuurwaarden verdienen een beloning. Deze moet evenwel los worden gezien van het landbouwbeleid. Er is hier dus weliswaar sprake van marktfalen, maar de correctie van dit marktfalen moet niet aan (de eerste pijler van) het GLB worden gekoppeld.

In zoverre landbouwers geen specifieke inspanning hoeven te verrichten of geen aanzienlijke beperking in de uitoefening van hun bedrijf ondervinden, geldt dit ook voor maatregelen die gericht zijn op de vergroting of instandhouding van biologische rijkdommen. De grens tussen nauwelijks beperking en aanzienlijke beperking zal niet altijd scherp te trekken zijn. De compensatie voor restricties in de bedrijfsvoering omwille van de natuur zal dan ook deels de uitkomst van politieke afwegingen (moeten) zijn.

### *Cultuurlandschap en gebruiksnatuur*

Het schema met het viergroepenmodel en de toelichting daarbij bieden voldoende houvast voor de uitwerking van een beloningstructuur die een ontwikkeling naar een, in brede welvaartstermen, optimale landbouw bevorderen. Alleen de gebieden met ‘aanzienlijke’ handicaps zouden in aanmerking komen voor een structurele compensatie, zonder dat er een actieve prestatie tegenover staat (behalve dan dat bedrijven in deze gebieden zich zullen moeten houden aan allerlei verbodsbepalingen).

De hoogte van die compensatie zou (theoretisch gezien) per deelgebied/hectare afgestemd moeten zijn op de mate waarop handicaps worden ondervonden. Dit is, praktisch gezien, een onbegonnen weg (te hoge transactiekosten; grote kans op overheidsfalen). Daarom ligt het voor de hand voor grote, samenhangende gebieden met een handicap een gelijke vergoeding per hectare (‘flat rate’) te geven.

Als er sprake is van specifieke diensten zoals de aanleg van wandelpaden, het planten van bomenrijen en dergelijke, dan is een vergoeding eveneens op zijn plaats. In dat geval zou de vergoeding direct aan de dienst gekoppeld kunnen worden (zie paragraaf 6.4 voor een overzicht van mogelijke vormen van compensatie en beloning).

### *Milieu en klimaat*

De landbouw heeft positieve en negatieve effecten op het milieu en het klimaat (CO<sub>2</sub> en andere broeikasgassen). Regelgeving bepaalt in hoeverre de landbouw de natuurlijke leefomgeving mag gebruiken. De inzet van financiële instrumenten (vergoedingen en boetes) ligt niet voor de hand. Hierop zijn twee uitzonderingen: (i) als extra diensten geleverd worden (een vergoeding bij, bijvoorbeeld, de aanplant van bomen voor CO<sub>2</sub>-vastlegging); en (ii) als normen worden overschreven (een boete bij, bijvoorbeeld, de overschrijding van fosfaatemissienormen).

### *Blauwe diensten*

Als boeren ‘blauwe’ diensten leveren aan de rest van de samenleving, bijvoorbeeld door op hun grond tijdelijk waterberging toe te staan, dan is het redelijk dat daarvoor een vergoeding of compensatie wordt gegeven.

### *Leefbaarheid platteland*

Het Nederlandse platteland is niet meer overwegend agrarisch. De vitaliteit ervan is maar in beperkte mate afhankelijk van de ontwikkelingen in de land- en tuinbouw<sup>4</sup>. In andere lidstaten van de Europese Unie ligt de situatie anders. Daar kan een krimp van de agrarische sector leiden tot leegloop van het platteland. Dat is nog geen reden om inefficiënte landbouwproductie te steunen. Het ligt meer voor de hand om een eenzijdige afhankelijkheid van de landbouw op te heffen door het bevorderen van een diversificatie van

4 SER (2005) *Advies Kansen voor het platteland*, publicatienr. 05/12.

economische activiteiten. Pijler 2 van het GLB (het plattelandsfonds) biedt daarvoor de nodige instrumenten.

## 6.4 Van oud naar nieuw beleid

### *Nationaal*

Om drie redenen is het verstandig om de uitwerking (inclusief de vaststelling van de beloning) van de compensaties voor natuurlijke handicaps en de beloningen voor groene diensten primair aan de individuele lidstaten over te laten:

- 1 De hoogte van de beloning en de omvang van de gewenste diensten is niet altijd tot in detail ‘objectief’ vast te stellen. Hoe dichter bij het product/de dienst, hoe beter dit te doen valt.
- 2 De beloning wordt bepaald door de context. Een ‘juiste’ beloning hangt onder meer af van het gemiddelde inkomen in een regio.
- 3 Om (juist ook vanwege de eerste twee punten) *freeriden* op het EU-budget te voorkomen.

In ons land zal de rijksoverheid samen met decentrale overheden moeten gaan investeren in de verdere ontwikkeling van het agrarische natuur- en landschapsbeheer (de groene en blauwe diensten) door een commitment voor de lange termijn aan te gaan en daarvoor voldoende financiële middelen vrij te maken. Hoofdstuk 5 heeft aan de hand van het viergroepenmodel de mogelijkheden geschetst om dat commitment via compensaties voor serieuze natuurlijke handicaps en beloningen voor geleverde publieke diensten concreet vorm te geven; daarbij is ook gewezen op de knelpunten die men daarbij tegenkomt. Daarnaast zal nationaal voldoende geld gereserveerd moeten worden om – al dan niet in medefinanciering met de EU – innovaties en transities naar duurzaamheid in de landbouw gericht te bevorderen.

Bij de vormgeving van het nieuwe beleid is het zaak hoge administratieve lasten te voorkomen. De administratieve lasten van beloning van groene diensten en van compensatie voor natuurlijke handicaps moeten in verhouding staan tot de maatschappelijke baten die daardoor kunnen worden gerealiseerd.

### *Europees*

De financiële middelen die benodigd zijn voor dergelijke systemen van compensaties, beloningen en innovatiestimuli, kunnen worden vrijgemaakt door een gestage verlaging van de huidige bedrijfstoelagen. De snelheid waarmee dit gebeurt, zou af moeten hangen van vier factoren:

- 1 De snelheid waarmee de landbouwmarkten internationaal geliberaliseerd worden (verwacht mag worden dat steunafbraak elders tot hogere wereldmarktprijzen leidt).
- 2 De snelheid waarmee de compensaties voor de extra niet-marktdiensten naar tevredenheid kunnen worden ingevoerd (dus werkelijk een correctie van marktfalen blijken te zijn).

- 3 De algehele vermogenspositie van de bedrijven (op EU-niveau). Grootschalige faillissementen moeten natuurlijk worden voorkomen.
- 4 De mate waarin de Europese kaders (nieuw GLB, cofinanciering, staatssteunbeleid) ook daadwerkelijk onaanvaardbare verstoringen van de concurrentie tegengaan (want anders kan men terugvallen op een vorm van hectarestaun voor gebieden zonder handicap).

Uiteindelijk zal met de toeslag ook de cross compliance wegvallen. Maar wat uiteraard niet verdwijnt, is de verplichting om zich te houden aan geldende wetten en regels met betrekking tot milieu, arbeidsomstandigheden, dierenwelzijn, et cetera.

De beoogde herijking van verantwoordelijkheden tussen de EU en de lidstaten houdt allerminst de afschaffing van een gemeenschappelijk landbouwbeleid in. Voor de EU blijven er belangrijke taken over, zoals:

- 1 Het tegengaan van concurrentieverstoringen op de interne landbouwmarkt (ook door beloningen of compensatie).
- 2 Het internationale handelsbeleid (onderhandelingen in WTO-verband).
- 3 Het ingrijpen in en stabiliseren van markten in extreme omstandigheden (ook bij grootschalige uitbraken van dierziekten).
- 4 Het harmoniseren van regelgeving op het gebied van milieu, voedselkwaliteit, dierenwelzijn, dierziekten en dergelijke.
- 5 Het stimuleren van innovatie, ten behoeve van een doelmatige en duurzame landbouwproductie.

*Tot slot*

Deze taakverdeling tussen de Europese Unie en de lidstaten betekent naar de mening van de SER dat ons land (Rijk en decentrale overheden) de komende tijd veel serieuzer zal moeten gaan investeren in de eigen 'publieke waarden' van de landbouw. Alleen dan ontstaat er een mogelijkheid om ook bijdragen van private belanghebbenden bij bijvoorbeeld de instandhouding van fraaie cultuurlandschappen te genereren.

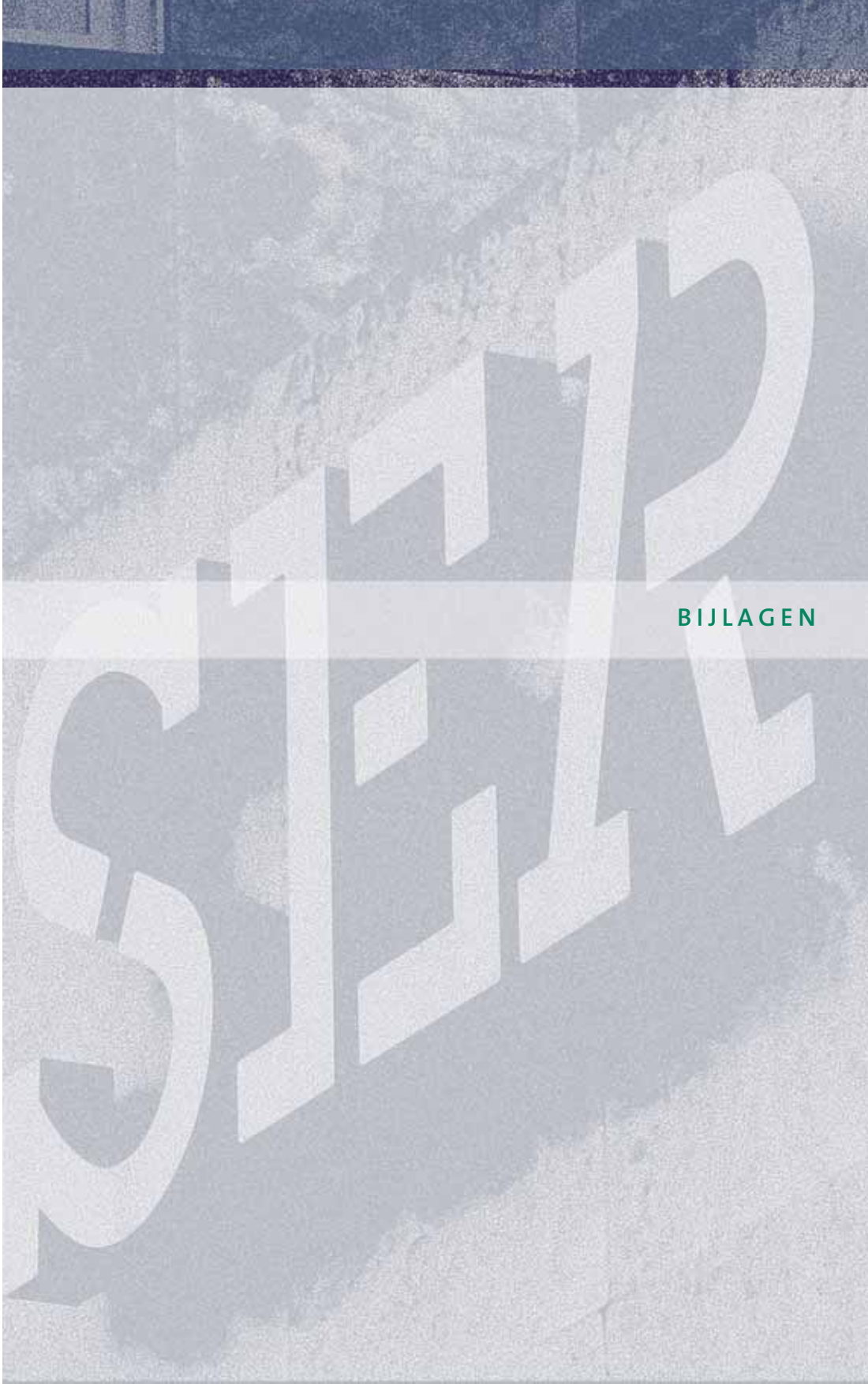
Den Haag, 16 mei 2008

A.H.G. Rinnooy Kan  
Voorzitter

V.C.M. Timmerhuis  
Algemeen secretaris







**BIJLAGEN**



Sociaal-Economische Raad  
De heer dr. A.H.G. Rinnooy Kan, voorzitter  
Postbus 90405  
2509 LK 's-GRAVENHAGE



landbouw, natuur en  
voedselkwaliteit

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
		TFE. 2007/107	19 september 2007
onderwerp		doorkiesnummer	bijlagen
SER-adviesaanvraag waarden van de landbouw (TRC 2007/4282)		3784829	

Geachte heer Rinnooy Kan,

Het toenmalige kabinet heeft in september 2006 enkele adviesaanvragen aangekondigd voor het kalenderjaar 2007. Eén van deze aanvragen gaat over de waarden van de landbouw. Ik vind deze adviesaanvraag nog steeds erg relevant en actueel en ik vraag u om in dit najaar een consultatief overleg over dit onderwerp te organiseren en om daarna een advies te geven over de waarden van de landbouw. In deze brief zal ik mijn adviesaanvraag nader toelichten.

#### Waarden van de landbouw

De Nederlandse landbouwsector brengt een aantal 'goederen' voort, waaraan verschillende soorten maatschappelijke waarden worden ontleend. Naast de directe opbrengsten voor de maatschappij die de agrarische sector via de landbouwproductie en bijkomende werkgelegenheid brengt, kan hierbij gedacht worden aan gezond voedsel, hoogwaardige kennis, een groene leefomgeving et cetera. Dit zijn zaken die maatschappelijk zeer gewaardeerd worden, maar die niet direct in geld zijn uit te drukken.

In het coalitieakkoord van februari 2007 staat dat ..... "het kabinet zich er bij de mid-term review in 2008/2009 voor in zal zetten om de huidige Europese inkomensvoelers 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....."

In april heb ik een maatschappelijke dialoog over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) geïnitieerd. Deze bestaat onder andere uit gesprekken met opiniemakers en uit keukentafelgesprekken in de regio. Ook heb ik vlak voor de zomer een onderzoek laten uitvoeren door het TNS NIPO naar de opvattingen van het Nederlandse publiek over de relatie tussen maatschappelijke waarden en het agrarisch ondernemerschap. Voorts houd ik tot begin september een internetconsultatie over de toekomst van het GLB.

Ministerie van Landbouw,  
Natuur en Voedselkwaliteit  
Task Force Economie  
Bezuidenhoutseweg 73  
Postadres: Postbus 20401  
2500 EK 's-Gravenhage  
Telefoon: 070 - 3786868  
Fax: 070 - 3786100

Ik wil deze inbreng gebruiken om mijn visie te ontwikkelen op de "health check" van het GLB die in 2008 plaatsvindt. De Europese Commissie heeft aangekondigd dat zij hierover in november met een discussiepaper komt. Uw advies kan bij de visievorming een nuttige rol spelen.

Waar het vooral om gaat, is welke maatschappelijke waarden in de toekomst ten grondslag moeten liggen aan het verstrekken van directe bedrijfstoelagen aan boeren. De koppeling tussen waarden van de landbouw en de directe toeslagen is geen eenvoudige. Voedselveiligheid, voedselzekerheid, een mooi landschap en een fraaie natuur, milieu en dierenwelzijn zijn allemaal zaken waar boeren een belangrijke bijdrage aan kunnen leveren. Punt van aandacht is de rol van de overheid in relatie tot het marktfalen. Het gaat om externe effecten van de landbouw die niet of slechts gedeeltelijk door de markt worden gewaardeerd. In eerdere adviezen, zoals in het advies over de cofinanciering van het EU-landbouwbeleid uit 2006, hebt u ook al aandacht geschonken aan deze aspecten.

Ik vraag u om deze waarden in beeld te brengen. Aangezien de SER in staat is de opinies van de verschillende maatschappelijke geledingen te bundelen, bent u in een goede positie om mij over dit vraagstuk te adviseren. Ik kom daarom tot de volgende concrete vragen:

- Wat zijn volgens de SER de belangrijkste publieke diensten die de landbouw levert naast voedsel?
- Is er bij publieke diensten sprake van marktfalen en welke andere mogelijkheden zijn er om die diensten te vervullen?
- Welke mogelijkheden ziet u om deze publieke waarde te koppelen aan de steunbetalingen in het kader van het GLB?

Ik verzoek u daarbij aandacht te besteden aan de administratieve en uitvoeringslasten van een mogelijke nieuwe grondslag voor de toeslagen. Ook de aanpassingsproblematiek moet onderdeel zijn van uw advies.

Ik zou het op prijs stellen indien u in staat bent om het advies medio november 2007 aan mij uit te brengen.

DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN  
VOEDSELKWALITEIT,

G. Verburg

## Samenstelling van de ad hoc Commissie Landbouwbeleid (LB)

*leden*

*plaatsvervangende leden*

### **Onafhankelijke leden**

mw. prof.dr.ir. L.O. Fresco (voorzitter)  
 prof.mr. F.H.J.J. Andriessen  
 prof.dr.ir. A.J. Oskam  
 prof.dr. J.L.M. Pelkmans  
 prof.dr. C.G.M. Sterks

### **Ondernemersleden**

drs. G.A.M. van der Grind (LTO-Nederland)  
 ir. W.J.G. Laan (VNO-NCW)  
 ir. F. van Oorschot (LTO-Nederland)  
 drs. K.B. van Popta (MKB-Nederland)  
 mr. W.L.E. Quaedvlieg (VNO-NCW)

### **Werknemersleden**

mw. E.G.M. Bos (FNV)  
 W. Ramakers (CNV)  
 drs. P.F. van Kruining (MHP)  
 M. Siecker (FNV)

### **Lid uit de kring van consumenten- en milieuorganisaties**

ir. J. de Jong (Stichting Natuur en Milieu)

### **Adviserende leden**

dr. J.C. Blom (LEI) (tot eind 2007)  
 dr.ir. H.J.J. Stolwijk (CPB)  
 ir. R. van den Berg (MNP)

### **Ministeriële vertegenwoordigers**

ir. J.G. Deelen (LNV)  
 drs. S.J.C. Kes (EZ)  
 drs. G.H.J. Kits Nieuwenkamp (LNV)  
 ir. R.P. Lapperre (LNV)  
 drs. A.P. Postma (Fin)  
 drs. W.R. Pronk (Fin)  
 drs. M. Servaes (BuZa)  
 drs. G.J. de Vries (VROM)

**Secretariaat**

drs. M.G. Bos

mw. drs. A.I. van Selm

# Publicatieoverzicht

## Algemeen

De belangrijkste adviezen en rapporten van de SER komen in boekvorm uit.

Een jaarabonnement op deze publicaties kost € 90,50. Losse exemplaren kosten € 7,50, tenzij anders aangegeven.

Van de meeste adviezen wordt een aparte samenvatting gemaakt. Deze samenvattingen kunt u raadplegen op onze website. Sommige samenvattingen zijn ook beschikbaar in boekvorm. In het publicatieoverzicht is dat aangegeven met een N (Nederlands), E (Engels), D (Duits), F (Frans) en S (Spaans). De bibliografische gegevens vindt u op onze website. De samenvattingen in boekvorm zijn gratis.

Het SER-bulletin, met nieuws en opinies over de SER, de Stichting van de Arbeid en de overlegeconomie, verschijnt maandelijks. Een jaarabonnement is gratis.

Een overzicht van alle SER-uitgaven vindt u op onze website ([www.ser.nl](http://www.ser.nl)).

## Adviezen

Samenvatting

### *Waarden van de landbouw*

2008, 106 pp. ISBN 90-6587-971-4, bestelnr. 08/05

### *Zuinig op de Randstad*

2008, 82 pp. ISBN 90-6587-969-2, bestelnr. 08/04

### *Langdurige zorg verzekerd: toekomst van de AWBZ*

2008, 288 pp. ISBN 90-6587-970-6, bestelnr. 08/03

### *Kernenergie en een duurzame energievoorziening*

2008, 106 pp. ISBN 90-6587-968-4, bestelnr. 08/02

### *Evenwichtig Ondernemingsbestuur*

2008, 100 pp., ISBN 90-6587-966-8, bestelnr. 08/01

### *Evenwichtig Ondernemingsbestuur: bijlage met consultatie en onderzoeksrapportages*

2008, 215 pp., ISBN 90-6587-967-6, bestelnr. 08/01A

### *Benoemingsrecht Sociaal-Economische Raad 1 april 2008 – 1 april 2010*

2007, 28 pp., ISBN 90-6587-965-X, bestelnr. 07/07

### *Meedoen zonder beperkingen*

2007, 212 pp., ISBN 90-6587-958-7, bestelnr. 07/06

### *Groenboek Herziening consumentenacquis*

2007, 54 pp., ISBN 90-6587-957-9, bestelnr. 07/05

### *Lissabon in de wijk: het grotestedenbeleid in een nieuwe fase*

2007, 58 pp., ISBN 90-6587-953-6, bestelnr. 07/04

### *Eenvoudige procedure voor eenvoudige civiele zaken*

2007, 86 pp., ISBN 90-6587-951-x, bestelnr. 07/03



**Arbeidsmigratiebeleid**

2007, 212 pp., ISBN 90-6587-948-x, bestelnr. 07/02

**Niet de afkomst maar de toekomst**

2007, 122 pp., ISBN 90-6587-947-1, bestelnr. 07/01

**Toekomstige energievoorziening**

2006, 120 pp., ISBN 90-6587-943-9, bestelnr. 06/10

**Mobiliteitsmanagement**

2006, 44 pp., ISBN 90-6587-942-0, bestelnr. 06/09

**Welvaartsgroei door en voor iedereen**

2006, 150 pp., ISBN 90-6587-937-4, bestelnr. 06/08

**Welvaartsgroei door en voor iedereen: Themadocument Sociale innovatie**

2006, 66 pp., ISBN 90-6587-938-2, bestelnr. 06/08<sup>I</sup>

**Welvaartsgroei door en voor iedereen: Themadocument Arbeidsverhoudingen**

2006, 90 pp., ISBN 90-6587-939-0, bestelnr. 06/08<sup>II</sup>

**Welvaartsgroei door en voor iedereen: Themadocument Arbeidsmarktperspectieven laaggeschoolden en ontwikkeling kwalificatiestructuur beroepsbevolking**

2006, 58 pp., ISBN 90-6587-940-4, bestelnr. 06/08<sup>III</sup>

E

**Personenkring werknemersverzekeringen**

2006, 154 pp., ISBN 90-6587-926-9, bestelnr. 06/07

**Nederland en EU-milieurichtlijnen**

2006, 86 pp., ISBN 90-6587-925-0, bestelnr. 06/06

**Cofinanciering van het EU-landbouwbeleid**

2006, 70 pp., ISBN 90-6587-924-2, bestelnr. 06/05

E

**Voorkomen arbeidsmarktknelpunten collectieve sector**

2006, 100 pp., ISBN 90-6587-923-4, bestelnr. 06/04

**Wegnemen belemmeringen voor doorwerken na 65 jaar**

2006, 100 pp., ISBN 90-6587-922-6, bestelnr. 06/03

**Herziening concurrentiebeding**

2006, 84 pp., ISBN 90-6587-921-8, bestelnr. 06/02

**De toekomst van de PBO**

2006, 126 pp., ISBN 90-6587-920-X, bestelnr. 06/01

**Milieu als kans**

2005, 60 pp., ISBN 90-6587-911-0, bestelnr. 05/13

**Kansen voor het platteland**

2005, 118 pp., ISBN 90-6587-912-9, bestelnr. 05/12

**Bruikbare Rechtsorde**

2005, 78 pp., ISBN 90-6587-910-2, bestelnr. 05/11

**Invoering premiegroepen wachtgeldfondsen naar duur arbeidscontract**

2005, 60 pp., ISBN 90-6587-906-4, bestelnr. 05/10

**Adviezen van de Bestuurskamer inzake hergroepering bedrijfslichamen 1998-2003**

2003, ISBN 90-6587-845-9

deel 1 (212 pp.)

deel 2 (219 pp.)

## Rapporten

*CSED-rapport: Met Europa meer groei*

2004, 210 pp., ISBN 90-6587-880-7

N, E, F

*Witte vlekken op pensioengebied, quick scan 2001*

2002, 94 pp., ISBN 90-6587-815-7

*CSED-rapport: Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen*

2001, 140 pp., ISBN 90-6587-797-5

*CSED-rapport Gezondheidszorg in het licht van de toekomstige vergrijzing*

1999, 198 pp., ISBN 90-6587-720-7

## Samenvattingen (gratis; in boekvorm)

*CSED-rapport: Met Europa meer groei*

2004, 46 pp., ISBN 90-6587-879-3

*De rol van de werknemers in de Europese vennootschap*

2003, 26 pp., ISBN 90-6587856-4, bestelnr. 03/08N

*Normering piekblootstelling organische oplosmiddelen*

2003, bestelnummer 02/11N

*Het nieuwe leren*

2002, 20 pp., ISBN 90-6587-819-X, bestelnr. 02/10N

*Sociaal-economisch beleid 2002-2006*

2002, 40 pp., ISBN 90-6587-820-3, bestelnr. 02/08N

*Werken aan arbeidsgeschiktheid*

2002, 32 pp., ISBN 90-6587-819-X, bestelnr. 02/05N

*Het functioneren en de toekomst van de structuurregeling*

2001, 20 pp., ISBN 90-6587778-9, bestelnr. 01/02N

## Vertaalde samenvattingen (gratis; in boekvorm)

*Increasing prosperity by and for everyone*

2006, 38 pp., ISBN 90-6587-955-2, ordeno. 06/08e

*Accroissement de la prospérité par et pour chacun*

2006, 40 pp., ISBN 90-6587-952-8, numéro de commande 06/08f

*Crecimiento del bienestar por y para todo el mundo*

2006, 40 pp., ISBN 90-6587-954-4, número 06/08s

*Gemeinsam Wohlstandswachstum für alle schaffen*

2006, 40 pp., ISBN 90-6587-956-0, Bestellnummer 06/08d

*Co-financing of the Common Agricultural Policy*

2006, 32 pp., ISBN 90-6587-927-7, ordeno. 06/05e

*La directive aux services dans le marché intérieur*

2005, 24 pp., ISBN 90-6587-907-2, numéro de commande 05/07f

*SER-Empfehlungsentwurf zur Dienstleistungsrichtlinie*  
2005, 26 pp., ISBN 90-6587-909-9, Bestellnummer 05/07d

*Employee involvement in the European company*  
2003, 32 pp., ISBN 90-6587-859-9, ordeno. 03/08e

*Generating knowledge, sharing knowledge*  
2003, 26 pp., ISBN 90-6587-858-0, ordeno. 03/04e

*Towards a sustainable economy*  
2003, 24 pp., ISBN 90-6587-855-6, ordeno. 03/02e

*Convention on the Future of Europe*  
2003, 18 pp., ISBN 90-6587-842-4, ordeno. 03/01e

*La Convention sur l'avenir de l'Europe*  
2003, 18 pp., ISBN 90-6587-844-0, numéro de commande 03/01f

*The New Learning – Advisory report on lifelong learning in the knowledge-based economy*  
2002, 20 pp., ISBN 90-6587-825-4, ordeno. 02/10e

*Social and Economic Policy 2002-2006*  
2002, 36 pp., ISBN 90-6587-835-1, ordeno. 02/08e

*Sozial- und Wirtschaftspolitik 2002-2006*  
2002, 40 pp., ISBN 90-6587-832-7, Bestellnummer 02/08d

*Politique économique et sociale de 2002 à 2006*  
2002, 40 pp., ISBN 90-6587-822-X, numéro de commande 02/08f

*Working on occupational disability – policy proposals*  
2002, 38 pp., ISBN 90-6587-829-7, ordeno. 02/05e

*Ouvrer pour l'aptitude à l'emploi*  
2002, 40 pp., ISBN 90-6587-830-0, numéro de commande 02 /05f

*Ageing population and the EU*  
2002, 18 pp., ISBN 90-6587-828-9, ordeno. 02/02e

## Overige publicaties

*Industrial relations and the adaptability of the Dutch economy*  
2007, 88 pp., ISBN 90-6587-961-7

*Verklaring 50 jaar Verdrag van Rome*  
2007, 10 pp., vertalingen in Engels, Duits, Frans en Spaans

*Model Rules of Procedure for Works Councils*  
2003, 127 pp., ISBN 90-6587-861-0

*Voorbeeldreglement ondernemingsraden*  
2004, 164 pp., ISBN 90-6587-860-2

Alle uitgaven zijn te bestellen:

- telefonisch bij de afdeling Verkoop (070 - 3499 505);
- via de website ([www.ser.nl](http://www.ser.nl));
- door overmaking van de vermelde prijs op gironummer 33328 ten name van de SER te Den Haag, onder vermelding van het bestelnummer en de titel.

The logo for the Sociaal-Economische Raad (SER) consists of the letters 'SER' in a bold, yellow, sans-serif font. The letters are set against a dark blue rectangular background. Above this background, there are three horizontal yellow lines of varying lengths, creating a stylized header element.

Sociaal-  
Economische  
Raad

Bezuidenhoutseweg 60  
Postbus 90405  
2509 LK Den Haag

ISBN 90-6587-971-4 / CIP