

## 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).

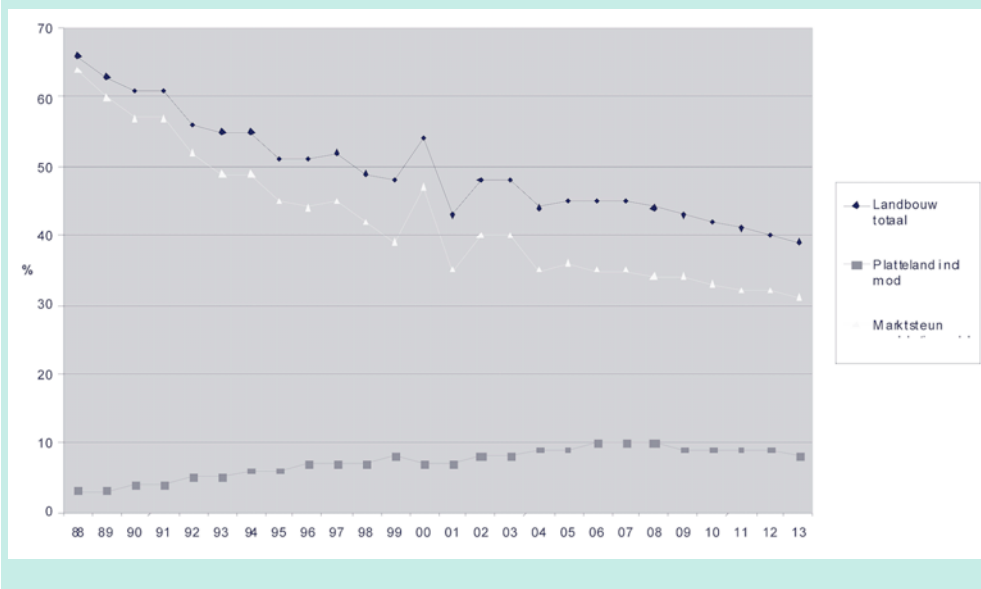
#### Omvang en ontwikkeling van de EU-(landbouw)uitgaven

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.