

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 geval¹. 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 distributie².

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 substantieel³.

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 sector⁴.

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 ontwikkelingslanden⁵. 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 belang⁶. 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 bezweren⁷. 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)⁸. 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 1,2⁹. In de land- en tuinbouw is de afgelopen jaren geïnvesteerd – vooral via de door sociale partners opgerichte Stichting Gezondheidszorg Agrarische Sectoren (Stigas)¹⁰ en door arboconvenanten – in verbetering van arbeidsomstandigheden. Door de ketenaanpak in de agrarische sector wordt het ziekteverzuim teruggedrongen¹¹.

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 zelfstandigen¹². 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 gelden¹³.

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 biodiversiteit¹⁴.

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”¹⁵.

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)¹⁶. 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 CO₂ (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 energieproductie¹⁷.

Tegenover de milieukosten die de landbouw veroorzaakt¹⁸ (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 euro¹⁹.

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 CO₂-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’²⁰ respecteert en daarmee de grenzen van het adaptatievermogen van het dier niet overschrijdt²¹. Uit onderzoek van Wageningen-UR²² 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 dieren²³.

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 cm² zijn, terwijl in landen als Brazilië, Oekraïne en India de grootte circa 300 tot 400 cm² 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. belonen²⁴.

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 gegaan²⁵.

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 weidevogels²⁶. Het MNP benadrukt dat relatief ‘zware’ vormen van agrarisch natuurbeheer structurele aanpassingen vergen in de bedrijfsvoering en herinrichtingsmaatregelen (zoals verhoging van het waterpeil)²⁷. Er zijn indicaties dat de strenge eisen en hoge boetes boeren ontmoedigen om deel te nemen aan de subsidieregeling voor agrarisch natuurbeheer²⁸. 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 klimaat²⁹. 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."³⁰

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)³¹.

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 werknemers³².

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 voedingsmiddelen³³.

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 voorlichting³⁴.

De vitaliteit van het Nederlandse platteland is slechts beperkt afhankelijk van de ontwikkeling in de land- en tuinbouw³⁵. 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 ₂ -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