

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 geformuleerd¹. 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.

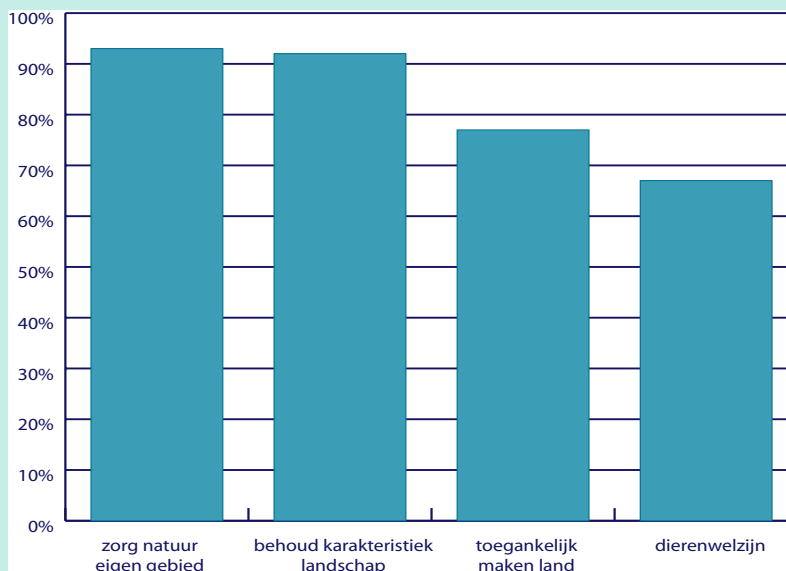
Het kabinet zal zich er bij de mid-term-review in 2008/2009 voor inzetten om de huidige Europese inkomensvoelagen in de landbouw in de toekomst meer te koppelen aan het realiseren van maatschappelijke waarden, zoals voedselveiligheid en voedselzekerheid, het in stand houden van het landschap en de zorg 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 doelen². 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.³

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 dat⁴:

... 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 gebieden⁵:

- 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 gebied⁶. 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 gebracht⁷.

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 'inge-deeld' 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>
	Groep 1	Groep 2
<i>... alleen 'voedsel' produceren</i>	aantal 49 oppervlakte 42 productie 42	aantal 11 oppervlakte 9 productie 10
	Groep 3	Groep 4
<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 verminderd⁸. 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 tuinbouw⁹.

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-landbouwsubsidies¹⁰, 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 bergboerenregeling¹¹. 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 gezorgd¹². 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 verordening¹³.

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 aangewezen¹⁴. 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 opties¹⁵ 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 aanbesteding¹⁶ 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’ onderzocht¹⁷ (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 landschapsbeheer¹⁸. 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 gesloten¹⁹. 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.”²⁰

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*²¹ 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 tellen²².

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 bedrijfstoelage²³. 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 gaan²⁴, 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 door²⁵:

- 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 inkomensvoetstukken binnen de EU, niet alleen tussen de oude en de nieuwe lidstaten, maar ook in de kring van de EU-15 en binnen lidstaten²⁶. 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 uit²⁷. Bij de huidige toekenning van bedrijfsvoetstukken 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 gelden²⁸. 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 inkomensvoetstukken 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 vervallen²⁹. 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 landbouwgoederen³⁰. 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 2007-2013³¹. 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 opgesteld³². 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 energieprijzen³³ en de steun (vrijstelling van heffing in ruil voor marketing) aan Franse vleesproducenten³⁴.

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 landbouw³⁵. 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 procent³⁶. 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 aanbestedingen³⁷.

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 daarop³⁸. 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 -methoden³⁹. 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 controverserolopen 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 producten⁴⁰. ‘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 consumenten⁴¹. 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.