



ALTEERRA

WAGENINGEN UR



Vernieuwing van Europees Landbouwbeleid 2014 - 2020

Verkenning van Europese visies met nadruk op multifunctionele landbouw

Alterra-rapport 2021
ISSN 1566-7197

Rob Schröder

Vernieuwing van Europees Landbouwbeleid 2014 - 2020

Verkenning van Europese visies met nadruk op multifunctionele landbouw

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van VROM, contactpersoon Renske van Tol

Vernieuwing van Europees Landbouw- beleid 2014 - 2020

Verkenning van Europese visies met nadruk op multifunctionele landbouw

Rob Schröder
m.m.v. Anne van Doorn

Alterra-rapport 2021

Alterra Wageningen UR
Wageningen, 2010

Referaat

Schröder, R.R.G., A.M. van Doorn, 2009. *Vernieuwing van Europees Landbouwbeleid 2014 - 2020; Verkenning van Europese visies met nadruk op multifunctionele landbouw*. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2021. 51 blz.; 6 fig.; 18 ref.

Onderwerp is de Europese beleidsontwikkeling naar een fundamentele vernieuwing van het Europees Landbouwbeleid (GLB) in de periode 2014 - 2020. De studie heeft het karakter van een verkenning en concentreert zich op de reconstructie van argumenten in enkele onderbouwde lange termijn visies en adviezen. Het gaat vooral om de redeneringen en minder om een overzicht van standpunten van alle deelnemers aan het GLB-debat. Het onderzoek richt zich op de vernieuwing van het Europese landbouwfonds met de doelstellingen 'inkomen' en 'marktregulering' en op de vernieuwing van het Europese plattelandfonds met het hoofddoel van duurzame ontwikkeling van landelijke gebieden. Verder wordt ingegaan op ervaringen met regionale regelingen van landschapsbeheer.

Trefwoorden:

Europees landbouwbeleid, EU-beleidsvorming, landbouwfonds, plattelandfonds, EU- budget 2014-2020, ruimtelijk beleid, marktregulering, publieke goederen, multifunctionele landbouw, landschapsbeheer, vergoedingen voor maatschappelijke prestaties.

ISSN 1566-7197

Dit rapport is gratis te downloaden van www.alterra.wur.nl (ga naar 'Alterra-rapporten'). Alterra Wageningen UR verstrekt geen gedrukte exemplaren van rapporten. Gedrukte exemplaren zijn verkrijgbaar via een externe leverancier. Kijk hiervoor op www.boomblad.nl/rapportenservice.

© 2009 Alterra Wageningen UR, Postbus 47; 6700 AA Wageningen; Nederland
Telefoon 0317 48 07 00; fax 0317 41 90 00; e-mail info.alterra@wur.nl

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra Wageningen UR.

Alterra B.V. aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Alterra-rapport 2021

Wageningen, april 2010

Inhoud

Summary	7
Samenvatting	11
1. Ruimtelijk beleid en landbouw	15
1.1 Vraagstelling VROM	15
1.2 Effecten van Europees landbouwbeleid in Nederland	16
1.3 Ruimtelijk beleid voor landbouw en landschap	16
2. Probleemstelling	19
2.1 Debat over fundamentele vernieuwing EU-Landbouw-beleid	19
2.2 Vraagstelling	20
2.3 Werkwijze	20
3 Europees landbouwbeleid, waar gaat het om?	23
3.1 Visies op 'landbouw'	23
3.2 Belangen bij Europees landbouwbeleid	25
3.3 Lessen uit de geschiedenis van het EU-Landbouwbeleid	28
3.4 Europese beleidsvorming	28
3.5 Contouren van de landbouwhervorming	29
4 De toekomst van het EU-Landbouwfonds	31
4.1 Doelen en instrumenten	31
4.2 Positie 1: geen inkomensdoel en liberalisering	31
4.3 Positie 2: wel inkomensdoel en marktregulering	32
4.4 Uitzicht op het Europees debat in 2010	33

5	De toekomst van het EU-Plattelandfonds	35
5.1	Nieuwe uitdagingen voor rurale ontwikkeling	35
5.2	Doelstellingen van het plattelandfonds	35
5.2.1	Nieuwe pijlers resp. fondsen	36
5.2.2	Landmanagement en publieke goederen	37
5.2.3	Cofinanciering	38
5.3	Uitzicht op het Europees debat in 2010	38
6	Regionale regelingen voor landschapsbeheer	41
6.1	Regionale belangen bij een multifunctionele landbouw	41
6.2	Zwitserland als voorloper	41
6.2.1	Het huidige systeem	42
6.2.2	Evaluatie	43
6.2.3	Vernieuwd systeem van bedrijfstoelagen	43
7	Conclusies	45
	Literatuur	49
	Websites	50
	Gesprekken	51

Summary

Reform of European Agricultural Policy 2014 - 2020 Exploration of visions with emphasis on multi-functional agriculture

The Dutch Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment has commissioned Alterra to provide insight in the developments in European policy making towards a fundamental reform of the Common Agricultural Policy (CAP) in the period 2014 - 2020. Background is the Dutch vision on the CAP 2020 (LNV, 2007), which was one of the first contributions to the long term debate in Europe. For the Dutch spatial planning policy the future European subsidies for land management (rewards for public services) and for green development (investments in rural areas) are relevant for multi-functional designations in spatial plans.

This study can be characterised as a reconstruction of the discussion, derived on some underpinned, long term visions concerning the future CAP. It focuses on the discussion on objectives and instruments and does not intend to give an overview of all positions in the European debate. The study is based on the comments and visions from European actors like the Committee of the Regions, European Environmental Bureau, Birdlife International, European Landowners Organisation, Sachverständigenrat Umwelt (Germany) en the Parliament of Switzerland. Also some interviews with CAP specialists have been incorporated.

The study focuses on following themes:

- discussions on the reform of the Agricultural Fund, in respect of the goals market regulation and income of farmers;
- discussions on the reform of the Fund for Rural Development, with focus on sustainable development;
- regional experiences of practical regulations on land management.

Visions and interests on agriculture

Diverging visions exist on agriculture. The following visions are distinguished here:

- the vision on 'industrial' agriculture, which produces vegetables and animal products at low costs. This production method is based on labour division and specialisation;
- the vision on the 'multifunctional' agriculture, which produces not only food and materials, but also supplementary products by 'designing' the natural environment. This production method provides more diverse products and has less priority on labour division.

The policy development of the CAP is reserved to 'insiders'. The European policy is influenced by public officers of the EU and member states, by lobbyists from interest groups and by advisory

boards and professional agencies. It is a circuit of specialists, who know each other and meet in informal networks.

In the European culture of policy making an important role is played by lobbying and forming of opinion behind closed doors.

The EU Agricultural Fund is 'easy money' in the eyes of politicians and governors, because no national budget is needed and it is easy scoring in national policy, by pointing out 'heavy' negotiations. But the Fund on Rural Development is 'hard work', because of developing strategies and programs, together with regions and varied stakeholders.

Areas and regions with a productive agriculture and traditional products of market regulation (grain, milk, wine) have an interest in the Agricultural Fund. Regions with natural handicaps (or landscape values), small scale agricultural structure and a high degree of urbanisation, have an interest in the Fund of Rural Development.

Fundamental reform of the CAP

The year 2010 could be crucial in European policy decision making. Since the beginning of the year a lobby behind closed doors is going on, where reformers (mainly from environmental interests) stand opposed to conservatives (mainly from agricultural interests).

Pleadings for a reform of the CAP have already been held for many years. Food production is no longer an European problem, but new challenges should get higher priority. But the real change in the budget seems to be severely delayed: the 'fundamental reform' which was announced around 1990, could probably only be realised in 2020. From the history of European policy making one could learn that the proposals of the European Commission were often watered down by the decisions of the agricultural ministers.

The vision of the Dutch government on CAP 2020, placed in the European terms of debate, could be interpreted as a choice for:

- a run-down of the income policy (as objective of EU policy) by means of liberalisation of the agricultural markets (as instrument), meaning that (on the long run) the agricultural income will come from the market and
- continuation of the rural development policy and the ambition of a multifunctional agriculture (as objective) by means of targeted payments for the delivery of public goods (as instruments of landscape management).

The future of the Agricultural Fund

It is likely that the debate on the future Agricultural Fund will run between 'liberalisation' and 'regulation' of markets.

Opposed to the Dutch position of liberalisation is the argument to decrease, but not abolish the direct income payments and to preserve certain instruments of market regulation, such as production control.

The challenge regarding the future income objective is how to legitimise income transfers in Europe, where on the one hand big socio-economic differences exist between rural regions and on the other hand the EU has no competence on social policy, regarding professional groups or economic branches?

The future of the Fund of Rural Development

It is likely the debate on the future Fund on Rural Development will be focusing on budget and on sharpening or elaborating of existing objectives (or axis) and instruments. The following items could fall under the new sustainable and harmonious development in rural and 'peri-urban' areas:

1. socio-economic development of regions;
2. ecological / sustainable change of production processes;
3. management of public goods;
4. territorial / spatial cohesion or multifunctionality;
5. multi-actor approach or good governance.

From an overview of the visions there seems to be agreement on the following 'public goods' (see point 3 above), for which public money is needed:

- clean soil, water and air (above legal standards);
- water storage (safety);
- nature and biodiversity;
- cultural landscape;
- carbon fixation (climate change).

For land management or 'ecosystem services' further elaboration exists of targeted payments for public goods. In Germany, Switzerland and the Netherlands an underpinned vision exists, which seems to be in agreement with following payments:

- basic premium for sustainable agrarian management,
- nature or biodiversity payment and
- landscape payment.

There is disagreement on the applicability and elaboration of the basic premium.

Regional experiences with land management

Though Switzerland is not a member state of the EU, it has almost 20 years of experience with 'decoupled' (from production) payments. The parliament is reforming its system in a more targeted way that should fit in the future EU-policy. The EU and its member states could get inspiration from the reformed Swiss system concerning three types of payments:

- Land use or 'basic' payment for keeping the land under cultivation in a sustainable and extensive way. Payments are differentiated to natural handicaps (mountains).
- Biodiversity payment in ecological valuable areas and for specific species. These payments have the characteristic of management agreements.

- Landscape quality payment for the protection and development of certain regional landscape identities. The landscape objectives are decided on at regional level and are translated in management agreements. The regional government co-finances the payments.

Samenvatting

Het ministerie van VROM heeft Alterra opdracht gegeven inzicht te verschaffen in de Europese beleidsontwikkeling naar een fundamentele vernieuwing van het Europees Landbouwbeleid (GLB) in de periode 2014 - 2020. Europese geldstromen voor beheer (beloning voor maatschappelijke diensten) en inrichting (investeringen in het landelijk gebied) zijn relevant voor realisering van 'gemengde bestemmingen' in ruimtelijke plannen

Deze studie heeft het karakter van een verkenning en concentreert zich op de reconstructie van argumenten in onderbouwde lange termijn visies op het GLB. Het gaat vooral om de redeneringen en minder om een overzicht van standpunten van alle deelnemers aan het GLB-debat. Belangrijke bronnen zijn de omvattende commentaren en visies van het Comité van de Regio's, European Environmental Bureau, Birdlife International, European Landowners Organisation, Sachverständigenrat Umwelt (Duitsland) en het Parlement van Zwitserland. Verder zijn interviews gehouden met enkele deskundigen.

Het onderzoek richt zich op de volgende thema's:

- argumentaties rond vernieuwing van het Europese landbouwfonds met de doelstellingen inkomen en marktregulering;
- argumentaties rond vernieuwing van het Europese plattelandsfonds met de doelstelling van duurzame ontwikkeling van landelijke gebieden;
- ervaringen met regionale regelingen van landschapsbeheer.

Fundamentele vernieuwing van het GLB

Het jaar 2010 is cruciaal in de Europese politieke beleidsvorming. Sinds het begin van het jaar is een lobby (achter gesloten deuren) gaande, waarin vernieuwers (vooral vanuit milieubelangen) tegenover behouders (vooral vanuit landbouwbelangen) staan.

Pleidooien voor vernieuwing van het Europese landbouwbeleid worden al vele jaren gehouden. Al lang wordt gesteld dat niet de voedselvoorziening een Europees probleem is, maar dat 'nieuwe uitdagingen' hogere prioriteit (ook qua geld) moeten krijgen. In de daadwerkelijke verandering van de geldstromen is blijkbaar een grote vertraging ingebouwd: wat in 1990 is aangekondigd als 'fundamentele vernieuwing' wordt misschien gerealiseerd in 2020. Uit de geschiedenis van de Europese beleidsontwikkeling blijkt dat de voorstellen van de EC voor een hervorming vaak zijn afgezwakt door de besluitvormende vergadering van de landbouwministers.

De visie van Nederland op het EU-Landbouwbeleid 2020 is in het kader van het Europese debat te interpreteren als een keuze voor:

- afbouw van het inkomensbeleid (als doelstelling van EU-beleid) via liberalisering van landbouwmarkten (instrumenten), waardoor (op termijn) het agrarische inkomen uit de markt zal komen en

- voortzetting van het plattelandsbeleid en streven naar een multifunctionele landbouw (doelstelling), te ondersteunen via gerichte betalingen voor levering van publieke goederen (instrumenten van 'landschapsbeheer').

De toekomst van het Landbouwfonds

Het ziet er naar uit dat het debat over de toekomst van het Landbouwfonds vooral zal gaan tussen 'liberalisering' versus 'marktregulering'.

Tegenover de Nederlandse positie van liberalisering staat de argumentatie van het verminderen, maar niet afschaffen van directe inkomensvoetstukken en het behouden van bepaalde instrumenten van marktregulering, zoals bijv. productiebeheersing.

De toekomst van het Plattelandsfonds

Het debat over het toekomstige plattelandsfonds zal naar verwachting gaan over de grootte ervan en over een aanscherping of invulling van de huidige (hoofd)doelen en instrumenten. Uit de visies zijn de volgende hoofddoelstellingen van duurzame en harmonische ontwikkeling van landelijke en 'peri-urbane' gebieden te destilleren:

1. sociaaleconomische ontwikkeling van regio's;
2. 'ecologisering / verduurzaming' van productieprocessen;
3. beheer van publieke goederen;
4. ruimtelijke / territoriale samenhang of multifunctionaliteit;
5. 'multi-actor'-aanpak en 'good governance'.

De visies overziend lijkt er overeenstemming over de volgende 'publieke goederen' (ad 3 hierboven) waarvoor betaling via de overheid nodig is:

- Schone bodem, water, lucht (bovenwettelijk);
- Wateropslag (veiligheid);
- Natuur en biodiversiteit;
- Cultuurlandschap;
- Recreatie;
- Vastleggen van koolstof (klimaat).

Voor landschapsbeheer of 'ecosystem services' in ruime zin is een verdere invulling van gerichte betalingen voor publieke goederen te verwachten. In Duitsland, Zwitserland en Nederland bestaan hierover uitgewerkte visies. Er lijkt overeenstemming over de volgende vergoedingen:

- basispremie voor duurzaam agrarisch beheer;
- natuur- of biodiversiteitsvergoeding;
- landschapsvergoeding.

Er zijn verschillende visies over de toepasbaarheid en invulling van een basispremie.

Regionale regelingen van landschapsbeheer

Hoewel Zwitserland geen lid van de EU is, heeft het bijna 20 jaar ervaring met van de productie 'ontkoppelde' bedrijfstoelagen. Men zet een vernieuwd systeem op, dat inspeelt op het debat over toekomstig EU-beleid. De EU en haar lidstaten kunnen inspiratie halen uit het vernieuwde Zwitserse systeem met de volgende gerichte betalingen:

1. 'Cultuurlandbijdrage' of basisvergoeding voor het in cultuur houden van de grond met een extensief gebruik en gedifferentieerd naar natuurlijke handicaps;
2. 'Biodiversiteitsbijdrage' gericht op ecologisch waardevolle gebieden en specifieke doelsoorten. Deze vergoedingen hebben het karakter van beheerovereenkomsten;
3. 'Landschapskwaliteitsbijdrage' ter behoud en verdere ontwikkeling van regionale landschapsidentiteiten. De landschapsdoelen worden op regionaal niveau vastgesteld en omgezet in beheerovereenkomsten. Regionale overheden betalen mee aan landschapsvergoedingen.

1. Ruimtelijk beleid en landbouw

1.1 Vraagstelling VROM

Achtergrond van dit project is de ambitie van VROM om inzicht te krijgen in de lange termijn ruimtelijke effecten van het Europese ofwel Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB) voor Nederland. Dit verkennend project brengt de Europese beleidsontwikkeling in beeld die is gericht op een 'fundamentele vernieuwing' in de periode 2014 - 2020. Het richt zich op de eerste stappen in de Europese beleidscyclus: de zgn. expertfase waarin deskundigen de richting van een voorstel van de Europese Commissie (EC) voorbereiden (RPB, 2008). Daarbinnen concentreert de verkenning zich op de argumenten voor een 'multifunctionele' landbouw, die naast voedsel ook collectieve goederen ('public goods') levert. Het project is input voor het onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) 'Verkenning herziening Gemeenschappelijk Landbouwbeleid'.

VROM is vooral geïnteresseerd in de ruimtelijk relevante onderdelen van het toekomstige landbouwbeleid, zoals Nederland heeft voorgesteld in de 'Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020'. Dat betreft de beloning voor publieke goederen in de sfeer van milieu en landschap.

Het GLB is een relatief smal beleidsterrein. Het heeft betrekking op subsidies aan agrariërs (van grondgebonden sectoren) en voor plattelandsontwikkeling. Andere Europese beleidsvelden, zoals het Regionaal beleid (vooral subsidies) en het Milieubeleid (vooral juridische instrumenten) zijn ook relevant voor de landbouw en de landelijke gebieden in Nederland.

Hoe zit het met het milieubeleid en het GLB? Het EU-Milieubeleid heeft ook doelstellingen en richtlijnen voor de landbouw in de sfeer van inputs (bijv. bestrijdingsmiddelen) en emissies (bijv. lachgas). Het bedrijfsgerichte milieubeleid werkt door in het GLB op twee manieren:

- landbouwbedrijven krijgen alleen toeslagen, wanneer ze voldoen aan de milieuwetten (cross compliance);
- binnen het fonds plattelandsontwikkeling bestaan er stimuleringsubsidies voor bovenwettelijke milieuprestaties.

Voor het VROM milieubeleid (gericht op alle doelgroepen in de landbouw) is het EU-Milieubeleid van groot strategisch belang. Deze verkenning gaat daar niet op in.

Deze studie is vooral toeleverend voor het VROM-ruimtelijk beleid. Het is immers voor de Ruimtelijke Ordening (RO) strategisch relevant om zicht te krijgen op de vernieuwing van het GLB, omdat dit beleid invloed heeft op de uitvoering van het ruimtelijk beleid. Immers Europese geldstromen voor beheer (groene en blauwe diensten) en inrichting (investeringen) van landelijke gebieden zijn relevant voor de realisering van ruimtelijke verweving in 'gemengde bestemmingen' in ruimtelijke plannen. Dat zijn nationale bestemmingen, zoals Nationale Landschappen, Bufferzones en open ruimtes in Stedelijke Netwerken. Verder ook provinciale bestemmingen zoals 'Landbouwgebied met natuur- en landschapswaarden', Regionale Landschappen en Stedelijke Groenzones.

1.2 Effecten van Europees landbouwbeleid in Nederland

Wat zijn de effecten van het GLB op de ruimtelijke ontwikkeling van de landbouw in Nederland? De RPB-studie 'Unseen Europe' (Ravesteyn, 2004) geeft een terugblik en voorspelling. Men constateert dat de gevolgen van het Europese prijs- en inkomensbeleid uiteenlopend zijn voor de landbouwsectoren. De intensieve, niet grondgebonden sectoren (bijv. de glastuinbouw) zijn niet beïnvloed door het GLB, maar hebben wel geprofiteerd van het Europa van de open grenzen. Het zijn vooral de akkerbouw en de melkveehouderij die hebben geprofiteerd van het GLB.

Toekomstverwachtingen van de landbouw baseren zich vooral op toekomstige prijsverhoudingen. Oudere studies (tussen 2002 en 2004) gaan uit van liberalisering van de markten en dalende producentenprijzen. Recentere studies verwachten een stijgende tendens op de wereldmarkten. Tegenwoordig verwachten veel economen dat liberalisering in ieder geval zal resulteren in grotere prijsschommelingen.

Toekomststudies gaan meestal uit van vier ontwikkelingsrichtingen (Van Eck et al., 2002, geciteerd in Ravesteyn (2004), VROM-Raad 2004):

- intensivering en complexvorming ('industriële agroparken');
- schaalvergroting;
- verbreding of 'multifunctionalisering' (plattelandsondernemingen);
- (deeltijd) werken buiten de landbouw.

Met deze richtingen zijn scenariostudies gemaakt die een ruimtelijk beeld (ofwel neerslag op kaart) construeren van de bedrijfsontwikkeling. Bij bepaalde prijsverhoudingen is per gebied een inschatting gemaakt van de keuze van de meeste agrariërs voor een bepaalde richting. Belangrijk is de uitkomst dat er geen eenduidige reactie is van 'de' agrariërs op het beleid, maar dat deze verschillen per sector, per ontwikkelingsrichting (zie hierboven) en per gebied.

1.3 Ruimtelijk beleid voor landbouw en landschap

Hoe kan ruimtelijk beleid omgaan met de toekomstige landbouwontwikkeling? Dat hangt af van de ruimtelijke bestemming. We gaan hier uit van een grove indeling in productiegebieden en verweven bestemmingen.

In 'productiegebieden' (met de hoofdfunctie grondgebonden landbouw) gaat het ruimtelijk beleid over het algemeen uit van grootschalige scheiding van functies en speelt een volgende rol. Een productieve landbouw daar zal moeten voldoen aan algemene regels (waaronder voor milieu) en geen overheidssteun krijgen. Andere functies en waarden (bijv. recreatie) zijn minder aanwezig en zullen door andere actoren dan de landbouw worden aangelegd en beheerd.

In gebieden met 'verweven' ruimtelijke bestemmingen en 'waardevolle landschappen' geldt een afwegend, bemiddelend en sturend beleid. Een multifunctionele landbouw past prima bij zulke bestemmingen. Vooral waar de 'kernwaarden' van het landschap zijn gebonden aan de agrarische bedrijfsvoering, zoals koeien in de wei in veenweidegebieden. Uitvoering van ruimtelijk beleid gaat dan via het instrument van beloning voor deze maatschappelijke prestaties (in bijv. beheercontracten), dat door de EU wordt meegefinancierd.

Er zou een probleem ontstaan wanneer dit instrument niet functioneert en de meerderheid van de ondernemers in 'multifunctionele' gebieden naar een 'monofunctionele' landbouw (intensief of grootschalig) zou gaan. Dan is een andere ruimtelijke uitvoeringsstrategie nodig. Beschermd landschappen (met waarden van natuur, recreatie, water) zouden dan door anderen dan de landbouw moeten worden beheerd, wat andere beheerinstrumenten vraagt.

Een aandachtspunt voor het ruimtelijk beleid is de vaststelling en legitimering van publieke goederen op regionale en lokale schaal. De Ruimtelijke Ordening zou de ruimtelijk bestemmingen (de waarden) van een gebied duidelijk en afrekenbaar moeten formuleren, zodat hieruit vergoedingen (via beheerovereenkomsten) voor agrariërs en andere plattelandsondernemers zijn af te leiden.

2. Probleemstelling

2.1 Debat over fundamentele vernieuwing EU-Landbouw-beleid

Het oorspronkelijke doel van het Europese of Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB) in de jaren 1950 was voedselzekerheid via het reguleren van de agrarische markten. Dit moest niet alleen zorgen voor voldoende en goedkoop voedsel, maar ook voor een redelijk inkomen voor de producenten.

Voedselzekerheid op Europese schaal is inmiddels gerealiseerd. Sinds het ontstaan van overschotten in de jaren '80 loopt er een Europees debat over nieuwe doelen. Een 'fundamentele hervorming' van het GLB heeft de Europese Commissie (EC) al in 1991 aangekondigd. Eurocommissaris Mac Sharry heeft toen voor het eerst doelen in de sfeer van milieuprestaties (in ruime zin) en ontwikkeling van landelijke gebieden geformuleerd.

In 1997 is er naast het marktbeleid (dat rechtstreeks door Europa wordt betaald) een apart fonds voor plattelandsontwikkeling geschapen, waaraan de nationale staten meebetalen. Sindsdien is er sprake van een 'Europees landbouwmodel' dat zich onderscheidt vanwege de productie van publieke goederen. In veel landen wordt dit ook wel aangeduid als 'multifunctionele' landbouw.

In 2003 vond een vergaande hervorming plaats onder Fischler. De landbouwministers hebben besloten de steun aan agrariërs te 'ontkoppelen' van de producten die oorspronkelijk werden ondersteund. Als een soort overgang en compensatie krijgen agrariërs directe bedrijfstoelagen. Daardoor is een nieuwe legitimatie van Europese subsidies nodig: wanneer er geen steun voor voedselzekerheid meer nodig is, voor welke doelen moet dan publiek geld worden ingezet? Het ziet er naar uit dat deze nieuwe doelen voor de periode 2014 - 2020 worden geformuleerd.

De geschiedenis van het GLB leert dat opeenvolgende Eurocommissarissen het Europees landbouwmodel hebben gepropageerd, maar het niet consequent konden realiseren. Voorstellen voor forse 'modulatie' van het landbouwfonds naar het plattelandsfonds hebben het niet gehaald en het meeste Europese geld gaat nog steeds naar markt- en inkomensondersteuning. Blijkbaar zijn er sterke krachten in de Europese beleidsvorming voor behoud van het marktbeleid. Voor een inschatting van toekomstige beleidsontwikkeling moet dus ook de weerstand tegen een 'fundamentele hervorming' in beeld worden gebracht.

In het kader van de 'Health Check' van het GLB hebben in 2007 en 2008 diverse actoren (regeringen, belangenorganisaties, adviesraden) niet alleen een tussenevaluatie, maar ook een lange termijn visie uitgebracht op de periode tot 2020.

De EC heeft in 2008 het debat over fundamentele hervormingen afgehouden en de besluitvorming beperkt tot een bijsturing van het beleid. Sindsdien is de volgende Europese agenda opgesteld:

- Besluitvorming over totaal budget van de EU (globale verdeling over landbouw, regio's, platteland, etc.);
- Besluit over voortzetting van een 'landbouwfonds' met de doelstellingen marktregulering en inkomensbeleid;
- Besluit over voortzetting van een 'plattelandsfonds' met de doelstelling van een duurzame ontwikkeling van landelijke gebieden.

Nederland was een voorloper onder de regeringen en heeft in haar visie op 'EU-Landbouwbeleid 2020' o.a. de volgende stellingen ingenomen:

- uitfasering van marktinterventie en inkomenssteun (het landbouwfonds);
- invoering van 'gerichte betalingen'; geen 'steun', maar 'marktconforme beloning voor zichtbare maatschappelijke prestaties'.

Deze stellingen kunnen in het kader van het Europese debat worden geïnterpreteerd als een keuze voor

- afbouw van het inkomensbeleid (als doelstelling van EU-beleid) via liberalisering van landbouwmarkten (instrumenten), waardoor (op termijn) het agrarische inkomen uit de markt zal komen;
- voortzetting van het plattelandsbeleid en streven naar een multifunctionele landbouw (doelstelling), te ondersteunen via gerichte betalingen voor levering van publieke goederen (instrumenten van 'landschapsbeheer').

2.2 Vraagstelling

Tegen de achtergrond van deze geschiedenis van het GLB is de vraagstelling van deze verkennende studie als volgt te omschrijven:

Verkenning van argumentaties rond vernieuwing van het Europese landbouwfonds:

- Welke argumenten zijn er voor afbouw van marktinterventie en inkomenssteun?
- Welke argumenten zijn er voor behoud van het inkomensdoel en regulering van markten?

Verkenning van argumentaties rond vernieuwing van het Europese plattelandsfonds en het streven naar multifunctionele landbouw:

- Welke argumenten worden aangedragen voor voortzetting van het plattelandsfonds?
- Welke uitdagingen gelden voor de ontwikkeling in landelijke gebieden en voor de multifunctionele landbouw? Welke instrumenten passen daarbij?

Verkenning van regionale regelingen van landschapsbeheer:

- In welke gebieden (productiegebieden, waardevolle landschappen, gebieden met handicaps) is een beheersubsidie gewenst?
- Welke instrumenten en regelingen worden daar toegepast?

2.3 Werkwijze

Deze verkenning concentreert zich op de reconstructie van de argumenten in enkele omvattende commentaren en lange termijn visies op het GLB. Het gaat vooral om de redeneringen en minder om een overzicht van standpunten van alle deelnemers aan het GLB-debat.

We zijn vertrokken vanuit interviews met enkele actoren die voorstanders zijn van een 'fundamentele hervorming' en hun schriftelijke stukken. Belangrijke bronnen waren LNV en enkele Europese lobbyisten vanuit de milieubeweging en de grondeigenaren, omdat deze goed onderbouwde 'verhalen' hebben. In een volgende stap hebben we ook critici van het Nederlandse standpunt gezocht (o.a. wat betreft de liberalisering), waarvan het Europese Comité van de Regio's een belangrijke bron was.

Gegeven het beperkte budget van deze studie konden we geen volledig overzicht maken. Zo hebben we bijv. onvoldoende zicht gekregen op de visies in Frankrijk en Groot-Brittannië.

Wat betreft de toekomst van het Landbouw- en Plattelandsfonds hebben we gezocht naar de logica van probleemanalyse op Europese schaal en de doelstellingen en legitimeringen die daaruit zijn afgeleid. De keuze van instrumenten hebben we in het verlengde van de doelen gereconstrueerd.

Wat betreft 'rurale ontwikkeling' en vooral landschapsbeheer in ruime zin wilden we verder gaan dan alleen visies en redeneringen. Daarom hebben we gezocht naar ervaringen van regionale overheden met praktische regelingen. Daartoe zijn contacten gelegd met o.a. de regio's Beieren en Toscane, maar we konden deze bronnen in de korte tijd onvoldoende benutten. Daarom is de rapportage beperkt tot Zwitserland.

Ondanks deze beperkingen hopen we met deze studie een verheldering van het GLB-debat te geven.

3 Europees landbouwbeleid, waar gaat het om?

Het Europees landbouwbeleid of GLB is niet de enige sector die invloed heeft op de landbouw en het landelijk gebied. Zo is er het EU-Milieubeleid dat via juridische instrumenten (bijv. richtlijn voor waterkwaliteit) grote gevolgen heeft voor de landbouw. Of het EU-Regionaal beleid, dat via Europese subsidies niet alleen investeringen in de stad, maar ook in landelijke gebieden stimuleert. Sommige visies op de toekomstige Europese landbouw, zoals die van het Europese Milieubureau (EEB, 2008), beschouwen het complete instrumentarium en gaan ook in op bijv. milieurichtlijnen en 'labeling' van agrarische producten.

Het GLB is een smal beleidsveld en van oorsprong een markt- en inkomensbeleid, gericht op aanbod en vraag van strategische voedselproducten (graan, melk, suiker, wijn, etc.) en het inkomen van agrarische producenten. Zo valt bijv. de tuinbouw (een sterke economische sector in Nederland) niet onder het GLB.

In heel Europa trekt het GLB veel politieke aandacht, omdat de voedselvoorziening in Europa geen urgent probleem meer is, de boeren een kleine minderheid zijn geworden en de uitgaven voor het landbouwfonds desondanks de grootste post op de EU-begroting zijn gebleven. Het debat is vooral een zoektocht naar politieke legitimering.

3.1 Visies op 'landbouw'

Landbouw in Europa is zeer divers qua producten, omvang en verschijningsvorm. Opvallend in het politieke landbouwdebat (ook in Nederland) is de normatieve kleuring van de gewenste, toekomstige landbouw.

De VROM-Raad beschrijft in 2004 uiteenlopende visies op de Nederlandse landbouw van zowel belangengroepen als deskundigen. Het beeld van een economisch rationele landbouw staat tegenover die van een verbrede resp. multifunctionele plattelandsactiviteit. Maar beide hebben het economisch moeilijk. "Tegenover een verzwakte agrarische productiesector staat de opkomst van de belevingseconomie. (...) Bij veel burgers bestaat onbehagen over de huidige landbouw, maar ook onzekerheid of onenigheid over de alternatieven. Dit alles vindt plaats in een sterk verstedelijkt land tegen de achtergrond van een geliberaliseerde wereldeconomie." Een opmerkelijk verschijnsel, aldus de VROM Raad, is de voortgaande ontkoppeling tussen landbouw als economische activiteit en landbouw als ruimtelijke activiteit. "Koeien in de wei zijn een luxe die de boer zich niet meer kan veroorloven en als de burger wel graag koeien wil zien, moet hij ervoor betalen. Net als voor agrarisch natuurbeheer. Gratis genieten van het landschap is voorbij." (VROM Raad, 2004)

Wat betreft het debat over de toekomst van de landbouw constateren bestuurskundigen dat de visies van agrariërs en burgers ver uiteen lopen. De maatschappelijke dialoog over de toekomst van GLB en de 'vermaatschappelijking' van de landbouw (die het ministerie van LNV heeft georganiseerd in 2007 en 2008) heeft niet bijgedragen tot wederzijds begrip van de belangen. Het blijkt moeizaam om de 'ingewijdengesprekken' te verbreden en een beleidsverandering te agenderen.

Bepaalde groepen agrariërs zijn bekend met de taal en de politieke actoren van het (klassieke) landbouwbeleid en domineren andere belangen, die geen aansluiting vinden voor hun opvattingen.

Er zijn bepaalde opvattingen en kerndilemma's die tegenover elkaar blijven staan, zoals:

- Het GLB is boerengeld (dat in boerenhanden moet blijven) versus het is gemeenschaps-geld (dat voor maatschappelijke doelen moet worden ingezet).
- Voedselproductie is een blijvende, legitieme maatschappelijke waarde versus er zijn nieuwe maatschappelijke opgaven voor de landbouw in de sfeer van milieu en landschap.
- Liberalisering en innovatief ondernemerschap hebben de toekomst versus bestaanszekerheid en voorkomen van oneerlijke concurrentie zijn blijvende waarden (Werkman, 2009).

Waarom is het zo lastig om het debat over het GLB te verbreden? Volgens deze bestuurskundigen staan de arena's van maatschappelijke en politieke processen los van elkaar. De belangengroepen van landbouw en van burgers resp. milieu praten weinig met elkaar, maar liever in eigen kring en gebruiken eigen politieke kanalen.

Voor deze verkenning maken we een grof onderscheid in de diverse opvattingen in de zgn. industriële en multifunctionele landbouw.

- In de visie van 'industriële' landbouw gaat het om een productie die efficiënt en tegen zo laag mogelijke kosten plantaardige en dierlijke grondstoffen levert. De productiewijze is gebaseerd op arbeidsdeling en specialisatie. De intensieve tuinbouw (onder glas) en de intensieve veehouderij (in stallen) zijn duidelijke voorbeelden hiervan. Maar ook in de grondgebonden landbouw (melkveehouderij en akkerbouw) zijn er tendensen tot 'industrialisering' in de zin van schaalvergroting en intensivering. Bijv. de Engelse regering spreekt expliciet van 'agricultural industry' en streeft naar het opheffen van het onderscheid tussen agrarisch en industrieel beleid.
- De 'multifunctionele' landbouw levert naast voedsel en grondstoffen ook nevenproducten via 'bewuste vormgeving' van het natuurlijk milieu. Het is een productiewijze die meerdere producten levert en minder prioriteit geeft aan arbeidsdeling. Wanneer de landbouw actief bijdraagt aan maatschappelijk gewenste vormen van natuur en landschap, spreekt men in Nederland van maatschappelijke diensten. Biologische of 'geïntegreerde' landbouw worden vaak gezien als subvormen van multifunctionele landbouw. Oostenrijk en Zwitserland zijn landen die zich expliciet voor multifunctionele landbouw hebben uitgesproken. Het begrip 'multifunctionaliteit' of 'public goods' is ook door internationale gremia erkend (bijv. OECD en Wereldbank) en wordt bij onderhandelingen over wereldhandel (World Trade Organisation) aangeduid als 'non-trade concerns'.

Volgens sommige deskundigen komen industriële en multifunctionele landbouw naast elkaar voor in productiegebieden en waardevolle landschappen. Volgens anderen zijn het elkaar uitsluitende ontwikkelingsrichtingen en zal de agrariër op den duur kiezen voor óf gerationaliseerde productie óf landschapsbeheer. Het debat onder ruimtelijke planners over scheiding versus verweving ligt direct in het verlengde van deze landbouwvisies.

Is multifunctionele landbouw een breed gedragen toekomstperspectief voor de landbouw in Europa? De EC heeft het in de jaren 1990 verdedigd als 'Europees landbouwmodel'. De Europese koepelorganisaties van boeren (COPA en LTO) laten zich er tegenwoordig niet over uit, wat begrijpelijk is omdat een deel van de achterban kiest voor de 'industriële' weg. Ook veel grote Europese landen (Duitsland, Frankrijk, Polen) houden beide opties open.

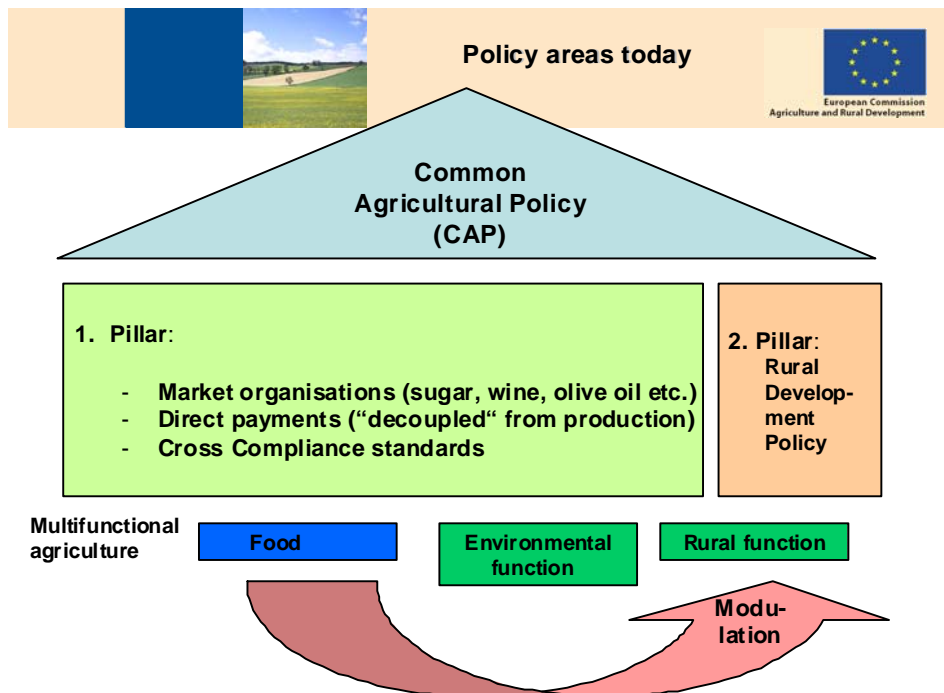
De pleiters voor multifunctionele landbouw komen vooral voort uit milieuorganisaties. Zo bestaat er in Duitsland een platform van milieu- en landbouworganisaties, dat optreedt als lobby voor multifunctionele landbouw. Maar de woordvoerder ervan (gesprek Ribbe) erkent zelfkritisch dat het con-

cept veel duidelijker en aantrekkelijker moet worden verwoord. Ook ontbreekt volgens Ribbe nog een verbond van voorstanders van multifunctionele landbouw op Europese schaal.

3.2 Belangen bij Europees landbouwbeleid

Een centraal begrip in het debat over het Europees landbouwbeleid is dat van de 'pijlers'. Het gaat hier om een ordening van geldstromen (zie ook figuur 1):

- De 1e pijler is het markt- en inkomensbeleid, waarvan de uitbetaling aan producenten rechtstreeks door Europa wordt geregeld. Het bestaat uit enerzijds marktregulering van bepaalde producten en anderzijds 'ontkoppelde' directe betalingen aan agrariërs. Veel agrarische belangenvertegenwoordigers pleiten voor continuïteit van dit 'boerengeld' (omdat zonder steun een deel van de bedrijven zou stoppen) en voor overgangsbepalingen. Ook politici en bestuurders hebben oog voor dit belang. Zo maakt het Comité van de Regio's zich zorgen over het inkomen van landbouwers (punt 8) en komt op voor behoud van landbouwactiviteiten (punt 26). (Comité van de Regio's, 2008).
- De 2e pijler voor plattelandontwikkeling (en bevordering van een multifunctionele landbouw) is geld dat met nationale cofinanciering via projecten wordt besteed. Het zijn meestal programma's van regionale overheden die door Brussel worden goedgekeurd en samen met regionale belangengroepen worden uitgevoerd. In deze programma's spelen diverse belangen en niet alleen die van boeren een rol.



Figuur 1 De twee pijlers van het GLB (bron DG Agri)

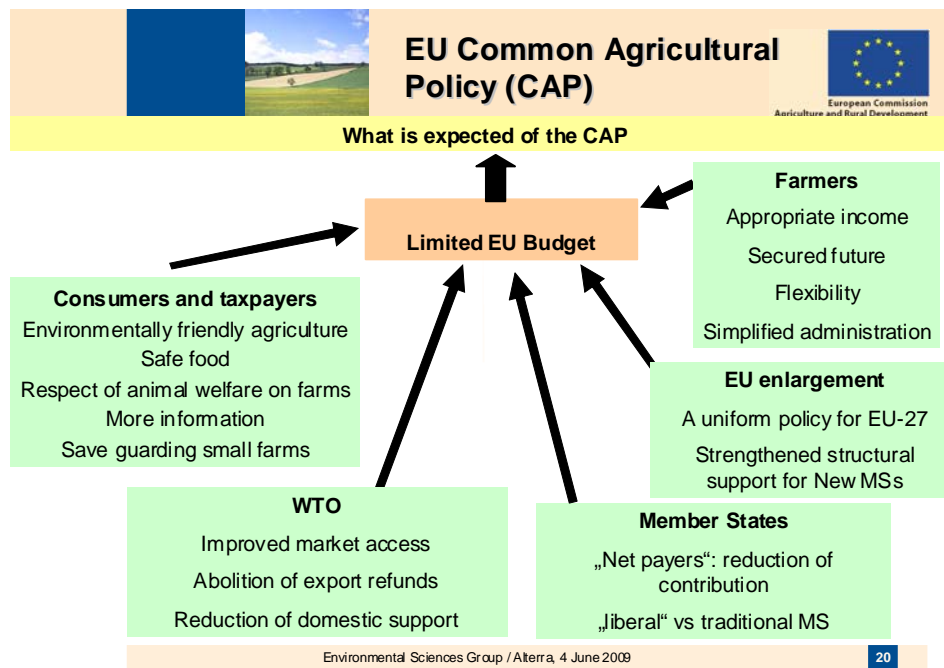
De invulling van de pijlers of fondsen heeft ook te maken met politieke onderhandelingen, lobby van belangen en politieke besluitvorming:

- Voor nationale politici is de 1e pijler 'easy money', waarvoor geen nationale budgetten nodig zijn. Er valt ook makkelijk te scoren in de nationale politiek, door te verwijzen naar moeizame en complexe onderhandelingen in 'Brussel', waar men het haalbare heeft uitgesleept.
- De plattelandontwikkeling is voor nationale bestuurders 'hard werken', want er moeten samen met regio's en diverse belangengroepen strategieën en programma's worden ontwikkeld. Voor regionale bestuurders roepen de Europese voorwaarden voor projectontwikkeling en cofinanciering (vooral de financiële administratie) al gauw de verdenking van 'bureaucratie' op.

De verschillen in cofinanciering en in belangenconstellatie tussen de 1e en 2e pijler maken dat sommige landen (vooral in Oost-Europa) tegenstander zijn van een fundamentele vernieuwing van het GLB en willen vasthouden aan het 'easy money' van het landbouwfonds. Ook sommige regionale overheden zitten niet te wachten op 'cofinanciering van Europees beleid' (voor zover men plattelandontwikkeling niet als eigen belang ziet) en allerlei procedurele en financiële voorwaarden (interview Ribbe).

In het debat over de 'fundamentele hervorming' van het GLB zijn uiteenlopende maatschappelijke belangen te onderscheiden (zie ook figuur 2):

- de burgers in de rol van consument en belastingbetaler;
- de producenten met verschillende structuurkenmerken (zo is de landbouw in Groot-Brittannië veel grootschaliger dan die in Polen);
- de nationale overheden met uiteenlopende belangen (betaler of ontvanger van EU-gelden) en politieke opvattingen (liberaal of sociaal);
- de overige landen op de wereldmarkt (met uiteenlopende economische belangen).



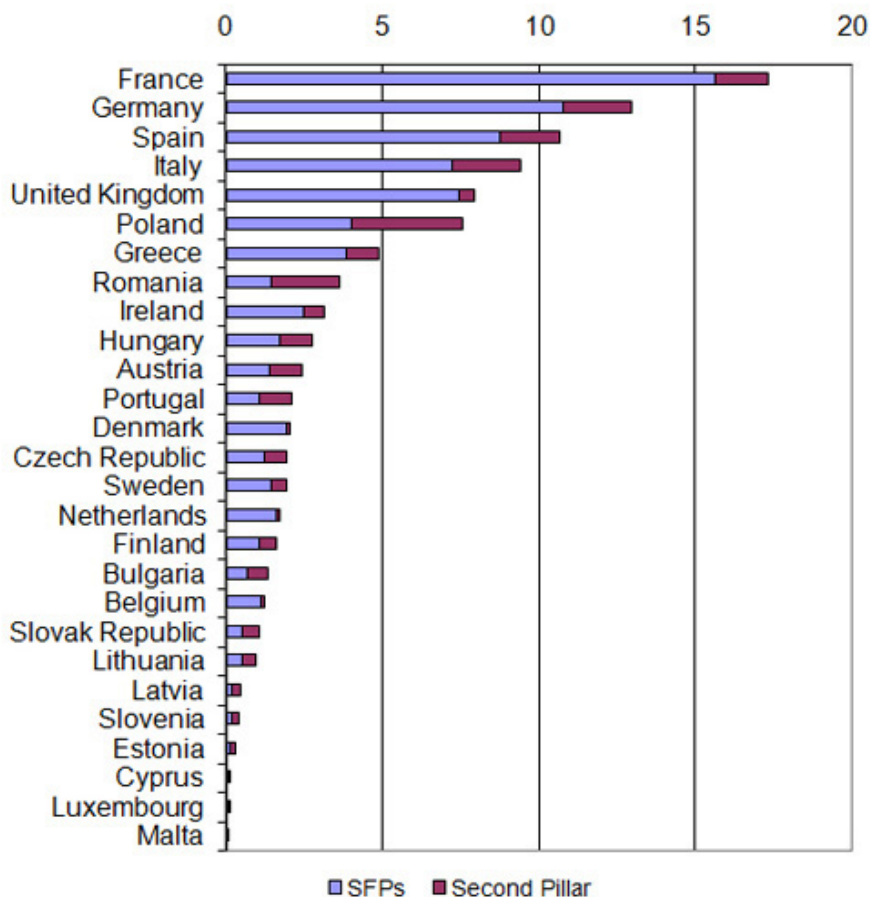
Figuur 2 Diverse belangen bij het GLB (bron DG Agri)

We concentreren ons in het volgende op de belangen die samenhangen met milieu en ruimte. In de Europese beleidsontwikkeling en lobby gaat het ook om materiële belangen van ruimtelijke eenheden:

- Gebieden en regio's met een productieve landbouw en traditionele marktreguleringsproducten (graan, melk, wijn) hebben belang bij de 1e pijler.
- Regio's met natuurlijke handicaps, een kleinschalige landbouwstructuur en veel verstedelijking hebben belang bij de 2e pijler.

Tot nu gaat het meeste Europese landbouwgeld naar de grote landen Frankrijk, Duitsland, Spanje, Italië, Groot-Brittannië en Polen. Deze ontvangen bovendien (uitgezonderd Polen) het meeste geld (ongeveer 80%) via de 1e pijler (zie figuur 3).

Landen met verschillende soorten gebieden moeten uiteenlopende belangen van regio's afwegen. Dat geldt niet alleen voor grote landen als Duitsland en Frankrijk (met grootschalige productiegebieden en kleinschalige, landschappelijk waardevolle gebieden), maar ook voor kleine landen. Zo heeft België twee uiteenlopende regio's: Wallonië als berggebied met weinig landbouwers en Vlaanderen met een productieve en intensieve landbouw. Dat is één van de oorzaken dat België nog geen visie heeft ontwikkeld op het toekomstig landbouwbeleid (gesprek Lhermitte; gesprek Van der Sluys).



	Budget: SFPs and second pillar *	SFPs	Second pillar
EU funding (million euros)	4680	4262	419
Share in budget (%)	100	91	9

Figuur 3 GLB-gelden (M€) per land (bedragen uit 1e en 2e pijler) (bron RLG)

3.3 Lessen uit de geschiedenis van het EU-Landbouwbeleid

Pleidooien voor vernieuwing van het Europese landbouwbeleid worden al vele jaren gehouden. In de daadwerkelijke verandering van de geldstromen lijkt een grote vertraging ingebouwd: wat in 1990 is aangekondigd wordt misschien gerealiseerd in 2020. Uit de geschiedenis van de Europese beleidsontwikkeling zijn de volgende lessen te trekken:

- De voorstellen van de EC voor een hervorming zijn vaak afgezwakt door de besluitvormende vergadering van de landbouwministers.
- De hervorming van 2003 van Fischler is gesteund door landen als Groot-Brittannië en Zweden en door de Europese milieubeweging, maar had te maken met grote weerstand van Frankrijk, Duitsland en Spanje. De onderhandelingen resulteerden uiteindelijk in ontkoppelde inkomenstoelagen, waardoor het model van de multifunctionele landbouw ook bij onderhandelingen over de wereldhandel erkenning vond.
- Maar een grote overheveling van de 1e naar de 2e pijler (ook bedoeld om negatieve milieueffecten van de landbouw tegen te gaan) is er niet gekomen. De grote vrijheid voor lidstaten tot vormgeving van het plattelandsbeleid heeft ertoe geleid dat sommige landen (bijv. Duitsland) zelfs bezuinigingen hebben doorgevoerd.
- De hervorming van 2003 heeft een grote korting op het budget van het EU-Landbouwbeleid (op voorstel van Groot-Brittannië) voorkomen. Gecombineerd met de geringe modulatie heeft Fischler (ironisch genoeg) daardoor eerder bijgedragen aan continuering van het GLB, dan aan een radicale hervorming (Swinnen, 2008).

3.4 Europese beleidsvorming

Zoals eerder gesteld is de vormgeving van het GLB een zaak van 'ingewijden'. De Europese beleidsvorming van het GLB wordt beïnvloed door de volgende groeperingen:

- beleidsambtenaren van de EU, landen en regio's;
- lobbyisten van belangengroepen op nationale en Europese schaal;
- deskundigen, adviesraden en 'vakmatige' agentschappen.

Het is een circuit van specialisten die elkaar kennen en informele netwerken vormen.

In het proces van Europese beleidsvorming zijn de volgende fasen te onderscheiden:

- openbaar debat en informele meningsvorming tussen ambtenaren, deskundigen en belangengroepen;
- ambtelijke advisering, lobby en formele besluitvorming door politici.

In de Europese beleidscultuur spelen lobby en politieke meningsvorming achter gesloten deuren een belangrijke rol. Dit sluit aan bij een meer 'gesloten' bestuursstijl in landen als Frankrijk en België. In bijv. België is er nauwelijks een publiek debat over het GLB, maar worden alle standpunten intern binnen de overheden ontwikkeld, inclusief de lobby van belangengroepen achter de schermen.

In landen als Nederland en Duitsland heerst een meer 'open' politieke cultuur en wordt meer nadruk gelegd op breed maatschappelijk debat. Daar nemen niet alleen onafhankelijke adviseurs aan deel, maar ook aan ministeries verbonden vakmatige 'agencies' voor landbouw, natuur en platteland, zoals bijv. het Bundesamt für Naturschutz en Natural England. In Duitsland is dit te verklaren vanuit een politieke cultuur, die (meer dan in Nederland) is gebaseerd op conflict. Zowel het ministerie van milieu als dat van landbouw ontwikkelt eigen standpunten in debat met eigen achterbannen en des-

kundigen. Het politieke compromis wordt op het eind van de procedure op hoog niveau besloten door de ministers (gesprek Hey).

Wat betreft openbare meningsvorming heeft Nederland in 2007 / 2008 al in een vroeg stadium een breed debat over het GLB van 2020 gevoerd. Ook in Frankrijk heeft een dergelijk debat plaats gevonden in het verlengde van een discussie over het milieubeleid. In Duitsland wordt de discussie meer gevoerd in kringen van deskundigen, o.a. door ambtenaren en organisaties op milieugebied. Zweden (als EU-voorzitter) heeft in het najaar 2009 conferenties en informele meningsvorming over plattelandsbeleid en biodiversiteit georganiseerd.

Wat betreft formele besluitvorming is er de volgende Europese 'agenda' voor herziening van het GLB (die overigens een vertraging heeft opgelopen wegens de vaststelling van het verdrag van Lisbon):

- De nieuwe EC brengt begin 2010 een 'Mededeling' uit met conclusies uit de 'review' van het totale Europese budget. Dit geeft de budgettaire speelruimte voor het GLB (Landbouw en Plattelandsfonds);
- In de herfst van 2010 zal de EC een 'Mededeling' uitbrengen over de toekomst van het GLB. Dan wordt ook duidelijk of zij een nieuwe systematiek (met 1, 2 of 3 pijlers) zal voorstellen;
- Na overleg met lidstaten, belangengroepen, comités en het EP zal de EC een wetsvoorstel voorleggen in het najaar van 2011.

Gedurende 2010 loopt er waarschijnlijk een lobby vanuit milieu- en landbouworganisaties richting ambtenaren en politici van de EC. De milieuorganisaties (vooral Birdlife International) gaan voor een nieuwe legitimering en systematiek, gebaseerd op alleen beloning voor publieke goederen. De landbouworganisaties gaan voor behoud van het landbouwfonds en diens systematiek. De Europese SER zal in het voorjaar 2010 een ongevraagd advies uitbrengen. Ook zijn er besloten ambtelijke en diplomatieke overleggen tussen verschillende landen, vooral de grote, traditionele landbouwlanden. Veel landen (ook bijv. België als voorzittersland) ontwikkelen de formele regeringsstandpunten achter gesloten deuren als hun inbreng in de onderhandelingen van de Europese ministers. Zij houden dus hun kaarten tegen de borst.

3.5 Contouren van de landbouwhervorming

Voor de formele besluitvorming zijn de volgende stappen belangrijk:

- de initiatiefvoorstellen van de Eurocommissaris;
- de adviezen van het Comité van de Regio's en van het Comité voor Economie en Sociale zaken (de Europese SER);
- het overleg met het Europe Parlement, dat meer rechten heeft gekregen over het GLB;
- de besluitvorming door de ministers van landbouw en platteland.

Richtinggevend is het initiatief van de EC. Europese lobbyisten en 'Brusselwatchers' hebben nu al een idee in welke richting de EC denkt qua inhoud van de 'fundamentele hervorming'. De contouren zien er als volgt uit:

- Het Landbouwfonds zal in het kader van de 'budget review' een forse bezuiniging ondergaan. Dit is ten gunste van 'nieuwe Europese uitdagingen', zoals klimaatverandering, biodiversiteit en economische innovatie.

- Een volledige afschaffing van het Landbouwfonds schat de EC in als politiek onhaalbaar. Men denkt aan een afbouw tussen 2014 en 2020. Men zoekt nog naar een legitimering voor deze overgangperiode.
- Een nieuwe legitimering voor het GLB kan volgens de EC alleen liggen in nieuwe maatschappelijke uitdagingen zoals klimaatverandering e.d. Een voortzetting van 'Plattelandsontwikkeling' is waarschijnlijk. De EC zoekt nog invullingen van de doelstellingen.
- Qua instrumenten denkt de EC aan twee maatregelpakketten:
 - Compensatie voor gebieden met handicaps (men overweegt alleen nog natuurlijke handicaps toe te laten);
 - Gerichte betalingen voor publieke goederen met duidelijke voorwaarden aan de prestaties van de producenten (Interview Ribbe, Brunner).

De uitkomsten van de onderhandelingen tussen de diverse Europese actoren (belangenlobbies, comités, ministerraden, Europarlement) en congres achter gesloten deuren zijn onvoorspelbaar. Slechts enkele landen (Nederland, Frankrijk) hebben een uitgewerkte visie op het GLB op lange termijn. Er zijn veel onbekende factoren:

- Van veel landen (vooral de Oost-Europese) is onbekend wat ze zullen inbrengen in de onderhandelingen. De verwachting is dat veel 'nieuwe EU-lidstaten' willen vasthouden aan het 'makkelijke geld' van de 1e pijler. Zij vinden dat de 'oude landen' een concurrentievoorsprong hebben dankzij de subsidies in het verleden. Zij pleiten voor voortzetting van de 'makkelijke' geldstroom en voor eenvoudige regelingen;
- Het Europees parlement heeft meer zeggenschap gekregen over het GLB, maar het is onbekend in welke richting de politieke partijen denken. Volgens Ribbe en Eickhout is het opmerkelijk dat de meeste leden van de Landbouwcommissie van het EP uit conservatieve partijen en uit agrarische kringen komen. Zij vermoeden dat het EP veel aandacht zal hebben voor de inkomensdoelstelling en weinig voor het plattelandsfonds en nieuwe Europese uitdagingen.

In dit hoofdstuk wordt een aantal belangen genoemd die een rol spelen in de onderhandelingen in 2010:

1. De belangen van verschillende regio's in de zin van productiviteit van de landbouw, multifunctionaliteit van landelijke gebieden, mate van verstedelijking, etc.;
2. De geschiedenis van de 1e pijler, de vorm waarin de inkomensstoeslagen zijn uitgekeerd (productgebonden of gebiedsgericht) en de lobby van agrarische organisaties;
3. De geschiedenis van de 2e pijler, de ervaring met programma's van rurale / regionale ontwikkeling en de lobby van milieuorganisaties;
4. De politieke opvattingen over landbouw, landschap en milieu.

4 De toekomst van het EU-Landbouwfonds

Welke argumentaties zijn er over de toekomst van de zgn. 1e pijler van het GLB? Hoe moeten doelstellingen voor inkomen en markt voor de periode 2014 -2020 worden ingevuld en welke instrumenten passen daarbij?

4.1 Doelen en instrumenten

De doelstellingen voor het inkomen van agrariërs en de stabilisering van de markten uit het verdrag van Rome (uit de jaren 1950) staan nog steeds als basisdoel in het huidige verdrag van Lissabon. Dus de politieke actoren kunnen er ook in de toekomst een beroep op doen.

Hieronder zetten we de argumentaties over de toekomst van het landbouwfonds op een rij. We reconstrueren de visies, waarbij we doelen en instrumenten onderscheiden. Het gaat dan om twee posities:

- Geen inkomensdoel en liberalisering: welke argumenten zijn er voor afbouw van marktinterventie en inkomenssteun tot 2020?
- Wel inkomensdoel en regulering van markten: welke argumenten zijn er tegen afbouw van inkomenssteun?

We geven eerst een korte reconstructie van de argumenten en daarna onderbouwingen en varianten van enkele deelnemers aan het GLB-debat.

4.2 Positie 1: geen inkomensdoel en liberalisering

Bepaalde actoren spreken niet meer van een redelijk inkomen voor agrariërs, maar formuleren als doelstellingen:

1. stimuleren van concurrentiekracht van de landbouw;
2. stimuleren van de marktgerichtheid van de landbouw resp. de agrarische keten;
3. beheersen van grote prijsschommelingen en ernstige marktverstoringen.

Over de inzet van instrumenten tot 2020 wordt gesteld:

1. afbouwen / uitfasen van de directe inkomens toeslagen;
2. afbouwen van klassieke instrumenten van marktregulering, zowel voor de afzet van producten (buiten de EU) als voor het aanbod (productiebeheersing). Dit wordt vooral ingegeven door de wens naar liberalisering van de wereldhandel;
3. opbouwen van maatregelen ter bevordering van kennisontwikkeling en innovatie;
4. opbouwen van een vangnet van private verzekeringen en publiek risicobeheer.

De Nederlandse regering heeft een consequent beredeneerd verhaal over een dergelijk EU-Landbouwbeleid in 2020 (LNV, 2008). Men erkent de atypische, economische kenmerken van de landbouwsector (kleinbedrijf, afhankelijk van natuurlijke processen), maar vertrouwd op de regulerende krachten in de 'agroketens', resp. het samenspel van toelevering, verwerking en marketing.

Opmerkelijk is dat de Nederlandse landbouworganisatie LTO (in standpunten uit 2007) ook geen inkomensdoelstelling formuleert, maar spreekt van een 'concurrerende' landbouw.

4.3 Positie 2: wel inkomensdoel en marktregulering

Andere actoren houden vast aan een inkomensdoelstelling:

1. redelijk inkomen voor (grondgebonden) agrariërs en grondbeheerders ('landmanagers');
2. rechtvaardige prijzen die 'lokale producten en markten' (in regio's in de EU en ook in ontwikkelende landen) niet verstoren;
3. continuïteit van beleid en voorspelbare overgangsbepalingen.

Deze actoren willen ook na 2020 nog bepaalde instrumenten van marktregulering behouden:

1. verminderen, maar niet afschaffen van directe inkomstenstoeslagen (over de mate waarin verschillen de actoren);
2. behoud van bepaalde klassieke instrumenten van marktregulering:
 - a. importheffingen op producten (van buiten de EU), vooral wanneer deze niet duurzaam zijn geproduceerd;
 - b. instrumenten van productiebeheersing, zoals contingentering (bijv. zuivel) en het uit cultuur nemen van gronden (die bijv. erosiegevoelig zijn);
 - c. strategische voedselreserves op Europese schaal.

Een goed beredeneerd verhaal komt van het Europese Milieubureau (EEB, 2008) met een visie op een 'duurzame' Europese landbouw, met doelstellingen voor niet alleen de ecologie (die de nadruk krijgt), maar ook de economie en de sociale verhoudingen. Het EEB formuleert een inkomensdoelstelling voor landbouw en landelijk gebied, maar vindt dat deze niet via 'directe betalingen', maar via marktregulering (onder het doel voedselzekerheid) moet worden gerealiseerd.

Ook de Duitse milieudeskundigen (SRU, 2009) vinden dat voedselzekerheid niet via het inkomen van de producenten, maar via de afzetinstrumenten gerealiseerd moet worden. Het gaat dan bijv. om strategische voorraden van essentiële levensmiddelen en verdeling aan kwetsbare consumenten.

De Europese vereniging van Grondeigenaren (ELO) heeft een doordachte lange termijn visie (ELO, 2007), waarin men wel streeft naar marktgerichtheid en ondernemerschap, maar ook een overheidsrol wenst die verder gaat dan een 'vangnet'. Daarbij heeft men vooral oog voor Oost-Europa. Men voorziet dat in 2020 de gemiddelde 'landmanager' nog ongeveer 20% van zijn inkomen uit inkomstenstoeslagen zal halen.

Het Comité van de Regio's wijst op de instabiliteit van de wereldmarkten, die in feite overschotmarkten zijn. Bovendien wordt alleen op prijs geconcurrereerd; sommige productiegebieden buiten Europa kunnen alleen goedkope levensmiddelen leveren door uitbuiting van het milieu en/of de factor arbeid. Het comité vindt dat de overheid moet zorgen voor evenwicht tussen het inkomen van de producenten en de vraag van de consumenten. Het is dan ook raadzaam dat marktinstrumenten steeds stand-by blijven (punt 2 en 6).

Ook de uitkomst van de brede landbouwdiscussie in Frankrijk tendeert naar een erkenning van de bijzondere economische positie van de landbouw en behoud van overheidsregulering.

4.4 Uitzicht op het Europees debat in 2010

Het ziet ernaar uit dat het debat over de toekomst van het Landbouwfonds vooral zal gaan tussen 'liberalisering' versus 'marktregulering'. Dit lijkt vooral te gaan over de keuze van instrumenten. Maar daarachter staan ook inhoudelijke opvattingen over de landbouw en over het vertrouwen in economische resp. sociaal-politieke processen.

Terug kijkend valt op dat de argumentaties voor liberalisering tot stand zijn gekomen in de periode rond 2007, een tijd van hoge landbouwprijzen, van vergaand vertrouwen in de vrije markt en van optimisme over een industriële landbouw. Intussen is er een ongekende financiële economische crisis gaande, zijn de landbouwprijzen (tegen de verwachting in) gedaald en is het vertrouwen in overheidsregulering toegenomen.

Recent (als gevolg van dalende melkprijzen) is er een tegenbeweging van agrariërs (vooral melkveehouders) opgekomen die pleit voor 'rechtvaardige' prijzen.

Voor de toekomst van de inkomensdoelstelling is de vraag:

- hoe zijn inkomensstoelagen te legitimeren in een Europa waar enerzijds grote verschillen zijn in sociaaleconomische ontwikkeling in landelijke gebieden en anderzijds de EU geen bevoegdheden heeft voor sociaal beleid voor beroepsgroepen of bedrijfstakken, zoals het midden- en kleinbedrijf?

Waarschijnlijk zal het debat onder deskundigen zich concentreren op de instrumenten:

- Uitgaande van meer marktregulering: welke instrumenten (vooral importheffingen tegen 'dumping') zijn te behouden zonder gevaar van handelsconflicten?
- In welke mate wordt terug gekomen op standpunten van de landbouwministers over het afbouwen van productiebeperking (ook in de sfeer van het aanbod)? Deze standpunten gaan volgens velen verder dan nodig voor liberalisering van de wereldhandel.
- In hoeverre zijn (met het oog op grote verschillen in Europa, vooral. tussen oude en nieuwe lidstaten) de instrumenten van het cohesiebeleid meer toe te passen in landelijke gebieden?

Voor het Nederlandse beleid is vooral de toekomst van de zuivelcontingentering van belang, want deze heeft grote invloed op zowel het inkomen, de bedrijfsontwikkeling als de effecten op milieu en landschap. Het ruimtelijk beleid heeft dan ook belang bij een degelijke evaluatie van de zuivelcontingentering.

5 De toekomst van het EU-Plattelandfonds

Welke argumentaties zijn er over de toekomst van de zgn. 2e pijler van het GLB? Hoe moeten doelstellingen voor rurale ontwikkeling (qua economie, ecologie en mensen) voor de periode 2014 - 2020 worden ingevuld en welke instrumenten passen daarbij?

5.1 Nieuwe uitdagingen voor rurale ontwikkeling

Het plattelandfonds is oorspronkelijk gepositioneerd als 'begeleidende maatregel' naast het landbouwfonds en als 'non trade concern' in het kader van onderhandelingen over de wereldhandel. Het staat weliswaar onder 'het dak' van het GLB (zie figuur 1), maar is qua inhoud meer gerelateerd aan de EU-basisdoelen van duurzame ontwikkeling (DG Envi) en cohesie resp. regionale samenhang (DG Regio). Naast een duurzame en multifunctionele landbouw gaat het om een duurzame en harmonische ontwikkeling van landelijke gebieden.

De vraagstelling wordt dan: welke argumenten worden aangedragen voor voortzetting van het plattelandfonds?

De EC en talrijke actoren in het Europees debat (Comité van de Regio's, Birdlife International, ELO, Sachverständigenrat SRU) koppelen dit fonds aan 'nieuwe uitdagingen' in de sfeer van milieu en ruimte:

1. Duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen: bodem, water, lucht;
2. Duurzame energievoorziening (waaronder biobrandstoffen);
3. Behoud van biodiversiteit en ecologische netwerken;
4. Behoud van cultureel erfgoed en diverse landschappen;
5. Sociale cohesie en leefbaarheid in rurale gebieden;
6. Aanpassing aan klimaatverandering en vergroten veiligheid.

Deze nieuwe uitdagingen zijn in feite de argumenten voor voortzetting van het fonds. Het wordt door velen gezien als een belangrijk instrument van vernieuwing.

Het Comité van de Regio's is bezorgd over de trend om steeds meer vraagstukken onder de overkoepelende term 'plattelandontwikkeling' te brengen, terwijl daar onvoldoende middelen tegenover staan (punt 37, 38). Het Comité pleit met nadruk voor een koppeling van plattelandontwikkeling aan ander EU-beleid, vooral het cohesiebeleid (punt 14).

5.2 Doelstellingen van het plattelandfonds

Het huidige plattelandfonds heeft de volgende doelstellingen of 'assen':

- concurrentiekracht van land- en bosbouw;
- milieubescherming en landschapsbeheer ('landmanagement');
- leefbaarheid en (sociaaleconomische) diversificatie van landelijke gebieden;
- 'Leader' aanpak ofwel procesaanpak van onderop.

Worden deze doelen erkend? Zijn er nog andere uitdagingen voor de ontwikkeling in landelijke gebieden en voor een multifunctionele landbouw? Welke instrumenten passen daarbij?

De huidige doelstellingen van het plattelandsfonds worden door vele actoren (Birdlife International, ELO, Comité van de Regio's) erkend en naar de toekomst doorgetrokken.

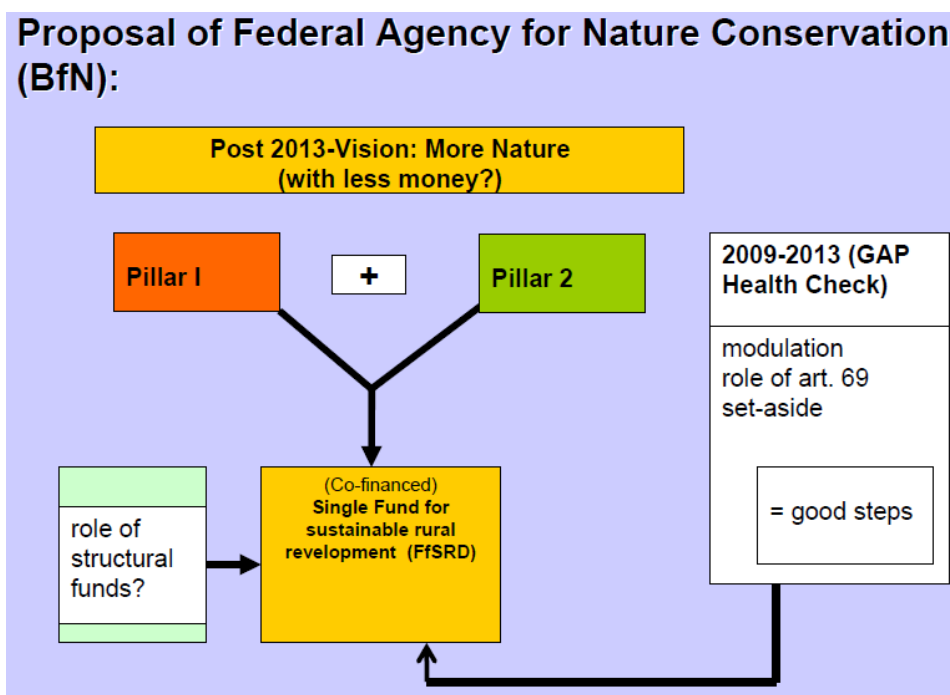
Enkele actoren zetten kanttekeningen:

- Het EEB redeneert vanuit de samenhang van doelstellingen en instrumenten voor duurzame landbouw en doet geen uitspraken over fondsen. Kwesties van concurrentiekracht en inkomen koppelt men aan voedselproductie en niet aan multifunctionaliteit.
- Europese milieuorganisaties (Birdlife International, EEB) leggen veel nadruk op het principe 'public money for public goods', d.w.z. betalingen door de overheid dienen gekoppeld te zijn aan goed gedefinieerde goederen ('public goods') of diensten ('ecosystem services'), die verder gaan dan de wettelijke eisen. Daarmee worden de overige doelen niet ontkend, maar 'public goods' wordt ingezet als hefboom van een fundamentele vernieuwing.

5.2.1 Nieuwe pijlers resp. fondsen

De Duitse natuurdienst (Bundesamt für Naturschutz, zie Jessel, 2008) voorziet een fundamentele hervorming van het pijlersysteem en pleit voor alleen een plattelandsfonds na 2014, dat wordt gevoed uit het EU-landbouw- en cohesiebeleid. Er gelden dan de volgende 'hoofddoelstellingen':

- beheer van (internationaal) waardevolle landschappen;
- versterking van multifunctionaliteit: samenhang tussen productieketens (voedsel, water, energie, hout) en tussen diverse economische sectoren (te interpreteren als economische en ruimtelijke doelstelling);
- creëren van werkgelegenheid via 'duurzame valorisatie' van natuur en landschap (te interpreteren als creatie van economische waarde voor publieke goederen).



Figuur 4 Visie op toekomstig GLB: slechts één pijler (bron BfN)

Ook de Nederlandse visie GLB 2020 geeft een alternatief voor het huidige pijlersysteem in de vorm van de volgende 'hoofddoelstellingen':

- concurrentiekracht en duurzaamheid (duurzaamheid te interpreteren als innovatie in milieubeheer in ruime zin);
- 'basisbeheer': belonen van agrarische activiteiten die de basiskwaliteit van waardevolle gebieden zekerstellen en
- 'landschapsbeheer' resp. 'groene en blauwe diensten' overal: belonen van maatschappelijke prestaties waarvoor geen markt aanwezig is.

Bovenstaande visies zijn breed en omvatten ook sociaaleconomische kwesties. Daarentegen concentreert de Duitse Raad van Milieudeskundigen (Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), 2009) zich op het milieu- en landschapsbeheer. Evenals in de Nederlandse visie pleit men voor beloning voor de productie van publieke goederen. Het toekomstige GLB zou drie vormen van vergoedingen omvatten:

- 'Ecologische basispremie' die overal wordt ingezet (ook in productiegebieden) voor minimale prestaties op de gebieden:
 - duurzaam agrarisch gebruik (bijv. behoud bodemvruchtbaarheid, vruchtwisseling en
 - minimaal 10% van de bedrijfsoppervlakte voor ecologische doelen (regionaal in te vullen als heggen, akkerranden, braak, extensieve weiden).
- 'Milieu- en natuurvergoedingen' voor doelgerichte ecologische en landbouwmilieumaatregelen, in te zetten in beschermde gebieden (natuurreservaten, ecologische verbindingen) en gebieden ter aanpassing aan klimaatverandering (overstromingsgebieden).
- 'Landschapvergoedingen' voor agrariërs en andere beheerders in waardevolle cultuurlandschappen, vooral waar de landbouw dreigt te verdwijnen.

Opmerkingen bij bovenstaande visies:

1. Niet alle nieuwe uitdagingen voor rurale ontwikkeling (zie hoofdstuk 5.1) zijn meegenomen. Leefbaarheid en recreatie krijgen weinig aandacht.
2. Men gaat uit van een ruimtelijk model met productieve en waardevolle gebieden, maar maakt verschillende keuzes over de toepasbaarheid van een beheersubsidie. Zo lijkt de Nederlandse 'basispremie' niet van toepassing in productiegebieden (zonder waarden), terwijl de Duitse dat expliciet wel is.
3. Ook zijn er verschillen in 'producenten' van natuur en landschap: zijn dat alleen agrariërs of alle plattelandsondernemers?
4. De Duitse basispremie met een minimum bedrijfsoppervlak voor ecologisch beheer lijkt geïnspireerd op de huidige Zwitserse regeling. Maar juist dit onderdeel is in Zwitserland beoordeeld als weinig effectief (zie hoofdstuk 6.2.2).

5.2.2 Landmanagement en publieke goederen

De ELO heeft een brede visie op landschapsbeheer resp. 'landmanagement'. In een combinatie van traditionele producten (van land- en bosbouw) en de nieuwe uitdagingen komt men (Buckwell 2007) tot maar liefst negen 'outputs' van het beheer van rurale gebieden (de Engels begrippen worden niet vertaald, omdat deze alle zo mooi met een 'F' beginnen):

- Food and fibre;
- Forest products;
- Farm buildings and property;
- Fuels: biogas, biomass;
- Fun: tourism, culture;
- Flora and fauna: habitats and species;

- **Farmed landscapes;**
- **Flood protection: water infiltration and storage;**
- **Fixing carbons in wood and soil.**

Het Comité van de Regio's onderschrijft expliciet het model van de multifunctionele landbouw (punt 72) en noemt een aantal publieke belangen, die een Europese subsidie rechtvaardigen, wanneer landbouwers hieraan een bijdrage leveren: aantrekkelijk landschap in verstedelijkte gebieden, natuur en biodiversiteit, ontspanning en recreatie en waterbeheer (punt 71, 78 - 80).

De visies overziend lijkt er overeenstemming over de volgende 'publieke goederen' waarvoor betaling via de overheid nodig is:

1. Schone bodem, water, lucht (bovenwettelijk);
2. Wateropslag (veiligheid);
3. Natuur en biodiversiteit;
4. Cultuurlandschap;
5. Recreatie;
6. Vastleggen van koolstof (klimaat).

5.2.3 Cofinanciering

Overigens gaan de meeste van bovengenoemde actoren niet expliciet in op de nationale cofinanciering van rurale ontwikkeling. Waarschijnlijk gaat men uit van voortzetting ervan.

De SRU heeft een afwijkend standpunt en stelt dat het beheer voor Europese doelen (Natura 2000, Kaderrichtlijn Water) geheel door de EU betaald zou moeten worden (SRU, 2009 punt 12).

5.3 Uitzicht op het Europees debat in 2010

De bovenstaande visies overziend is aan te nemen dat:

- er draagvlak is voor voortzetting van het plattelandsfonds als instrument van 'nieuwe uitdagingen' en transitieprocessen;
- het fonds nog meer 'multi-actor' zal worden gericht, met nadruk op 'landmanagers' of plattelandsondernemers;
- de koppeling met het EU-Milieubeleid (via eisen aan productieprocessen) wordt voortgezet;
- er een koppeling komt met het EU-Regionaal beleid en de programmatische aanpak van territoriale cohesie.

Het debat over het toekomstige plattelandsfonds in 2010 zal naar verwachting gaan om een aanscherping of invulling van de huidige (hoofd-) doelen en instrumenten. Vanuit bovenstaande visies zijn er de volgende hoofddoelstellingen of 'assen' van duurzame en harmonische ontwikkeling van landelijke en 'peri-urbane' gebieden:

1. sociaaleconomische ontwikkeling (in het verlengde van economische cohesie en concurrentiekracht);
2. 'ecologisering / verduurzaming' van productieprocessen (vooral generiek milieubeleid, vaak aangeduid als 'cross compliance');
3. beheer van publieke goederen (gebiedsgerichte doelen vanuit regionaal beleid gelegitmeerd);
4. ruimtelijke / territoriale samenhang of multifunctionaliteit (diverse sectoren en belangen in landelijke gebieden);
5. 'multi-actor' aanpak en 'good governance'.

De hoofddoelstelling sociaaleconomische ontwikkeling (ad 1) zou via koppeling aan het cohesiebeleid (vooral economisch) ingevuld kunnen worden als:

- 'regionale ontwikkeling' (incl. diversificatie) die alle economische sectoren in rurale en 'peri-urbane' gebieden omvat;
- economische transitie / innovatie in alle regio's (vanuit het doel concurrentiekracht van het EU-Regionaal beleid);
- opheffen van regionale achterstanden in 'arme' regio's (vanuit het doel cohesie van het EU-Regionaal beleid).

Binnen het beheer van publieke goederen (ad 3) is een invulling van gerichte betalingen / 'ecosystem services' te verwachten. In Duitsland, Zwitserland en Nederland bestaan hierover uitgewerkte visies. Er lijkt overeenstemming over de volgende vergoedingen:

- basispremie voor duurzaam agrarisch beheer;
- natuur- of biodiversiteitvergoeding;
- landschapsvergoeding.

Er zijn verschillende visies op de toepasbaarheid van de basispremie (overall of alleen in waardevolle gebieden) en een minimum aan natuurbeheer binnen de basispremie.

Wat betreft ruimtelijke samenhang (ad 4) gaat het om een multifunctionaliteit die is geïnspireerd op ruimtelijke planning / territoriale cohesie.

Bij de instrumenten van het fonds is onderscheid te maken in:

- investeringen (eenmalige bijdrage) in transitieprocessen en innovaties, zowel economisch als ecologisch;
- beheervergoedingen (langdurige bijdrage) voor publieke goederen via gerichte betalingen en overeenkomsten (Terwan, 2008);
- projectsubsidies voor ruimtelijke en economische samenhang via een integrale aanpak in het verlengde van het cohesiebeleid.

6 Regionale regelingen voor landschapsbeheer

Wat zijn ervaringen van regionale overheden met landschapsbeheer en welke regelingen passen zij toe?

6.1 Regionale belangen bij een multifunctionele landbouw

Eerder is gesteld dat regio's verschillende belangen hebben bij het GLB. Gebieden met meer belangen dan voedselproductie hebben vooral belang bij het plattelandsfonds. 'Multifunctionele regio's' zijn dan:

- gebieden met natuurlijke handicaps (bergen, bodemkwaliteit, waterstanden);
- gebieden met maatschappelijke beperkingen (cultuurhistorie, niet-agrarische bewoners);
- landelijke gebieden onder stedelijke invloed (ook wel peri-urbaan genoemd), waar het landschap vooral als 'consumptiegoed' wordt gezien;
- toeristische regio's waar een aantrekkelijk landschap bezoekers trekt en een marktwaarde heeft gekregen.

Veronderstelling is dat de regionale overheden van zulke 'multifunctionele' gebieden belang hebben bij landschapsbeheer en regelingen hebben opgezet voor gerichte betalingen voor maatschappelijke waarden. Te denken is bijv. aan Beieren met zijn kleinschalige bergboeren en aan Toscane met zijn toeristische landschappen en regionale kwaliteitsproducten.

De vraagstelling is dan:

- In welke gebieden (productiegebieden, waardevolle landschappen, gebieden met handicaps) is een beheersubsidie gewenst?
- Welke instrumenten en regelingen worden daar toegepast?

In het kader van deze korte verkenning is alleen Zwitserland verkend als een multifunctioneel land dat voorop loopt met landschapsbeheer.

6.2 Zwitserland als voorloper

Zwitserland is een bijzonder land omdat het geen lid is van de EU en netto importeur van voedsel. Dat is een groot verschil met Nederland, dat een exportland is en vanaf het begin heeft deelgenomen aan het GLB.

Anderzijds heeft Zwitserland handelsverdragen met de EU (die binnenkort zullen resulteren in volledige liberalisering) en is de regelgeving op veel terreinen op het Europees beleid georiënteerd.

Zwitserland is een voorloper op het gebied van een van de productie 'ontkoppeld' landbouwbeleid. Men heeft sinds het begin van de jaren 1990 de overstap gemaakt van marktregulering naar ontkoppelde bedrijfstoelagen ('Direktzahlungen'). Er is nog wel marktregulering (vergelijkbaar met de

1e pijler van de EU), maar deze is tussen 1990 en 2007 afgenomen van 63% naar 18% van de landbouwuitgaven.

Recent is er een degelijk beleidsrapport verschenen (Bundesrat, 2009) met een evaluatie van het huidige systeem en voorstellen voor een hervorming in de richting van meer doelgerichte betalingen. Andere landen en regio's zouden kunnen leren van deze ervaringen met een systeem van gerichte betalingen.

6.2.1 Het huidige systeem

Zwitserland kent een systeem van ruimtelijke ordening, waarin de nationale overheid een visie op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling vaststelt. Voor landbouwgebieden zijn 'zones' met natuurlijke handicaps aangewezen, vooral berggebieden met hoogte en helling als criterium. Beschermde natuurgebieden worden op nationaal niveau aangewezen. Beschermde landschappen (al dan niet onder stedelijke invloed) zijn de bevoegdheid van de regio's.

Alle bedrijven in Zwitserland moeten voldoen aan een minimum-niveau van goede landbouwpraktijk wat betreft opleiding van de agrariër, aantal arbeidskrachten en ecologische prestaties (vruchtwisseling, gewasbescherming, dierenwelzijn, etc.)

Deze bedrijven krijgen 'algemene' toeslagen (vanwege het duurzaam gebruik van de grond) en 'ecologische' toeslagen (vanwege bijzondere prestaties op het gebied van natuur, landschap, hulpstoffen en dierenwelzijn).

Onderstaande tabellen (Figuur 5) zijn een versimpelde weergave van het systeem.

<i>Tabel 1 Algemene toeslagen</i>			
Toeslag	Doelstelling	Zone	Criterium
Cultuurland	Basisbeheer	Alle	Ha
Akkerland	Voedsel	Alle	Ha
Graasvee	Weideland	Alle	Dier
Handicaps	Compensatie slechte productieomstandigheden	Bergen, heuvels	Ha
<i>Tabel 2 Ecologische toeslagen</i>			
Toeslag	Doelstelling	Zone	Criterium
Extensief gebruik, landschapselementen	Biodiversiteit en landschap	Alle / specifiek	Ha
Ecologische verbindingen	Biologische kwaliteit	Alle / specifiek	Ha
Biologische landbouw	Hulpstoffen	Alle	Ha
Dierenwelzijn	Stal- en weidesystemen	Alle / specifiek	Dier

Figuur 5 Vereenvoudigd overzicht van algemene en ecologische bedrijfstoelagen in Zwitserland

6.2.2 Evaluatie

Samenvattend blijkt uit evaluatie (Bundesrat 2009, pag. 5) het volgende:

- Het systeem van bedrijfstoelagen is effectief wat betreft voedselzekerheid, behoud van cultuurland, dierenwelzijn en inkomen van producenten;
- Het is redelijk effectief wat betreft biodiversiteit;
- Het systeem is weinig effectief wat betreft diversiteit van landschappen en biodiversiteit in berggebieden (Sömmerung);
- Vooral de algemene bedrijfstoelagen zijn te weinig doelgericht en daardoor weinig efficiënt. De toelagen per dier geven zelfs verkeerde prikkels (intensivering van graslandgebruik).

Ondanks positieve bijdragen worden bepaalde doelen onvoldoende bereikt. De gaten in het systeem (Bundesrat 2009, pag. 137) hebben betrekking op de volgende hoofddoelen:

- Voedselzekerheid (duurzaamheid): behoud van bodemvruchtbaarheid, vooral de goede gronden in de dalen;
- Natuurlijke hulpbronnen: biodiversiteit (in de dalen is het niveau van biodiversiteit te laag; in de bergen blijft extensief landgebruik bestaan, maar is weinig kwaliteitsverbetering behaald) en kwaliteit van oppervlaktewater en bodem;
- Cultuurlandschap: behoud cultuurlandschap in berggebieden en diversiteit van regionale landschapstypen.

Over het algemeen kon de tendens van 'daar produceren waar dat goedkoop kan' niet worden tegengegaan. Er heeft intensivering van productie op de gunstige standplaatsen plaats gevonden en op plekken 'met handicaps' zijn gronden uit cultuur genomen.

Over het algemeen kon de tendens van 'daar produceren waar dat goedkoop kan' niet worden tegengegaan. Er heeft intensivering van productie op de gunstige standplaatsen plaats gevonden en op plekken 'met handicaps' zijn gronden uit cultuur genomen.

Opmerking (zie visie van de SRU in hoofdstuk 5.2.1):

In de huidige Zwitserse 'basistoelagen' (voor het in cultuur houden van de grond) is de verplichting opgenomen dat ieder bedrijf een minimale oppervlakte ecologisch beheer heeft ('ökologische Ausgleichsfläche') van ca. 7% van de bedrijfsoppervlakte. De evaluatie stelt dat deze regeling weinig effectief en efficiënt is gebleken. In de nieuwe regeling is deze dan ook vervallen. Over de effectiviteit van het 'minimum ecologisch beheer' wordt gesteld dat de bijdrage aan de biodiversiteit 'matig positief' is. Het levert weliswaar een meetbare bijdrage, maar het niveau van biodiversiteit in agrarisch gebied blijft te laag. Alleen een klein deel van de door boeren aangeboden gebieden heeft voldoende ecologische kwaliteit. In berggebieden is weliswaar 'verruiging' voorkomen, maar de toegevoegde elementen spelen een bescheiden rol in de biodiversiteit. (Bundesrat 2009, pag 130.)

6.2.3 Vernieuwd systeem van bedrijfstoelagen

Het vernieuwde systeem van bedrijfstoelagen wordt effectiever en efficiënter opgezet. De afzonderlijke instrumenten worden veel directer op publieke doelen gericht. Sociale en inkomensdoelen worden bereikt via de hoogte van de toelagen en worden (vanwege opening van de markt) meer op efficiëntie en concurrentiekracht gericht, waarbij overgangsbijdragen worden toegepast.

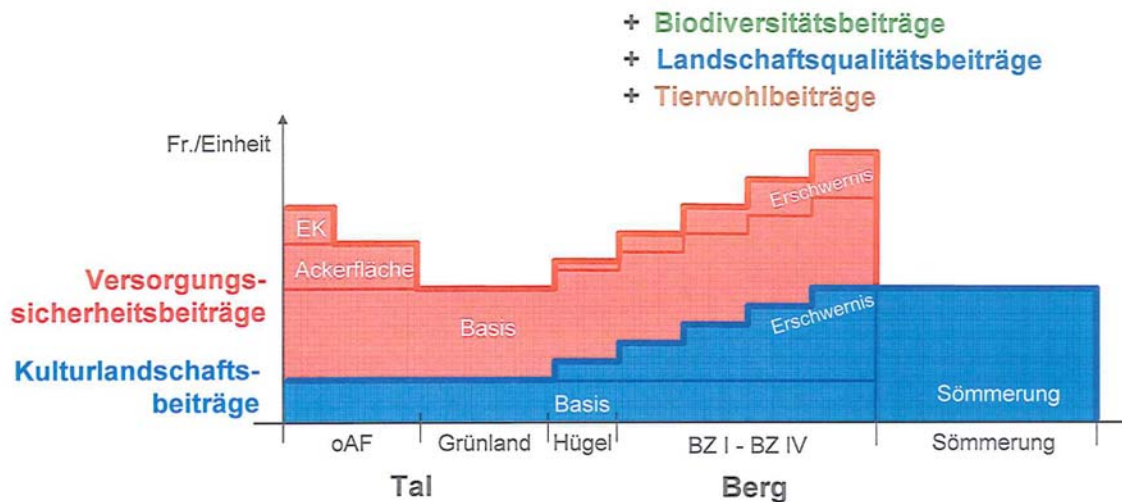
Het vernieuwde en vereenvoudigde systeem (zie ook figuur 6) kent vijf soorten toeslagen:

1. 'Cultuurlandbijdrage' of basisvergoeding voor het in cultuur houden van de grond met een extensief gebruik en gedifferentieerd naar natuurlijke handicaps (hoogte en helling);
2. 'Bijdrage aan voedselzekerheid' ter behoud van een reserve aan productiecapaciteit van strategisch belangrijke producten (graan, melk, wijn). De bijdrage is gebonden aan minimumeisen aan het gebruik van de akkers en weiden. Ook deze bijdrage is gedifferentieerd naar natuurlijke handicaps;
3. 'Biodiversiteitsbijdrage', gericht op de ecologisch waardevolle gebieden en specifieke doelsoorten. (Anders dan de oude regeling komen niet meer alle gebieden in aanmerking.) Deze vergoedingen zijn verbonden met productievoorwaarden (wat betreft bemesting en gewasbescherming) en hebben het karakter van beheerovereenkomsten;
4. 'Bijdrage aan landschapskwaliteit' ter behoud en verdere ontwikkeling van regionale landschapidentiteiten, zoals bijv. een mozaïek van bos en weiden in de Jura. De landschapsdoelen worden via participatieve processen vastgesteld door regionale, sectoroverstijgende 'beheerschappen' ('Trägerschaften'), die beheerovereenkomsten met landgebruikers afsluiten. Regionale overheden betalen mee aan deze landschapsvergoedingen;
5. 'Dierenwelzijnbijdragen' gericht op bijzonder diervriendelijke stal- en uitloopsystemen die het karakter van investeringssteun hebben.

Aan andere hoofddoelen, zoals bodembescherming en vermindering van emissies, wordt via regelgeving (doelgerichte voorschriften voor goede landbouwpraktijk) gewerkt.

Het is niet bekend wat het Zwitserse parlement over deze voorstellen heeft besloten.

Direktzahlungssystem der Schweiz Vorschlag zur Weiterentwicklung



Figuur 6 Vernieuwd systeem van bedrijfstoelagen in Zwitserland: land in cultuur en voedselzekerheid (bron: TU München)

7 Conclusies

Visies en belangen rond het Europees landbouwbeleid

Er bestaan uiteenlopende visies op landbouw. Hier is onderscheiden:

- de visie van de 'industriële' landbouw, waarin het gaat om een productie die efficiënt en tegen zo laag mogelijke kosten plantaardige en dierlijke grondstoffen levert. De productiewijze is gebaseerd op arbeidsdeling en specialisatie;
- de visie van de 'multifunctionele' landbouw, die naast voedsel en grondstoffen ook nevenproducten levert via 'bewuste vormgeving' van het natuurlijk milieu. Het is een productiewijze die meerdere producten levert en minder prioriteit geeft aan arbeidsdeling.

De vormgeving van het GLB is een zaak van 'ingewijden'. De Europese beleidsvorming wordt beïnvloed door beleidsambtenaren van de EU en van lidstaten, door lobbyisten van belangengroepen en door adviesraden en vakmatige diensten en agentschappen. Het is een circuit van specialisten die elkaar kennen en informele netwerken vormen.

In de Europese beleidscultuur spelen lobby en politieke meningsvorming achter gesloten deuren een belangrijke rol.

Het EU-Landbouwfonds (de zgn. 1e pijler) is voor politici en bestuurders 'easy money', want er zijn geen nationale budgetten nodig en er valt makkelijk te scoren in de nationale politiek. Het Plattelandsfonds (de 2e pijler) is 'hard werken', want er moeten samen met regio's en diverse belangengroepen strategieën en programma's worden ontwikkeld.

Gebieden en regio's met een productieve landbouw en traditionele marktreguleringsproducten (graan, melk, wijn) hebben belang bij het Landbouwfonds. Regio's met natuurlijke handicaps (of landschappelijke waarden), een kleinschalige landbouwstructuur en veel verstedelijking hebben belang bij het Plattelandsfonds.

Het jaar 2010 (te beginnen in het voorjaar) is cruciaal in de Europese politieke beleidsvorming. Er is inmiddels een lobby (achter gesloten deuren) gaande, waarin vernieuwers (vooral vanuit milieubelangen) tegenover behouders (vooral vanuit landbouwbelangen) staan.

Fundamentele vernieuwing van het GLB

Pleidooien voor vernieuwing van het Europese landbouwbeleid worden al vele jaren gehouden. Al lang wordt gesteld dat niet de voedselvoorziening een Europees probleem is, maar dat 'nieuwe uitdagingen' hogere prioriteit (ook qua geld) moeten krijgen. In de daadwerkelijke verandering van de geldstromen is blijkbaar een grote vertraging ingebouwd: wat in 1990 is aangekondigd als 'fundamentele vernieuwing' wordt misschien gerealiseerd in 2020. Uit de geschiedenis van de Europese beleidsontwikkeling blijkt dat de voorstellen van de EC voor een hervorming vaak zijn afgezwakt door de besluitvormende vergadering van de landbouwministers.

De visie van Nederland op het EU-Landbouwbeleid 2020 is in het kader van het Europese debat te interpreteren als een keuze voor:

- afbouw van het inkomensbeleid (als doelstelling van EU-beleid) via liberalisering van landbouwmarkten (instrumenten), waardoor (op termijn) het agrarische inkomen uit de markt zal komen en
- voortzetting van het plattelandsbeleid en streven naar een multifunctionele landbouw (doelstelling), te ondersteunen via gerichte betalingen voor levering van publieke goederen (instrumenten van 'landschapsbeheer').

De toekomst van het Landbouwfonds

Het ziet ernaar uit dat het debat over de toekomst van het Landbouwfonds vooral zal gaan tussen 'liberalisering' versus 'marktregulering'.

Tegenover de Nederlandse positie van liberalisering staat de argumentatie van het verminderen, maar niet afschaffen van directe inkomstenstoelagen (over de mate waarin verschillen de actoren) en het behouden van bepaalde instrumenten van marktregulering, zoals bijv. productiebeheersing,

Voor de toekomst van de inkomensdoelstelling is de vraag: hoe zijn inkomstenstoelagen te legitimeren in een Europa, waar enerzijds grote verschillen zijn in sociaaleconomische ontwikkeling in landelijke gebieden en anderzijds de EU geen bevoegdheden heeft voor sociaal beleid voor beroepsgroepen of bedrijfstakken?

De toekomst van het Plattelandsfonds

Het debat over het toekomstige Plattelandsfonds zal naar verwachting gaan over de grootte ervan en over een aanscherping of invulling van de huidige (hoofd)doelen en instrumenten. Uit de visies zijn de volgende hoofddoelstellingen of 'assen' van duurzame en harmonische ontwikkeling van landelijke en 'peri-urbane' gebieden te destilleren:

1. sociaaleconomische ontwikkeling van regio's;
2. 'ecologisering / verduurzaming' van productieprocessen;
3. beheer van publieke goederen;
4. ruimtelijke / territoriale samenhang of multifunctionaliteit;
5. 'multi-actor' aanpak en 'good governance'.

De visies overziend lijkt er overeenstemming over de volgende 'publieke goederen' (ad 3 hierboven) waarvoor betaling via de overheid nodig is:

- Schone bodem, water, lucht (bovenwettelijk);
- Wateropslag (veiligheid);
- Natuur en biodiversiteit;
- Cultuurlandschap;
- Recreatie;
- Vastleggen van koolstof (klimaat).

Voor landschapsbeheer of 'ecosystem services' in ruime zin is een verdere invulling van gerichte betalingen voor publieke goederen te verwachten. In Duitsland, Zwitserland en Nederland bestaan hierover uitgewerkte visies. Er lijkt overeenstemming over de volgende vergoedingen:

- basispremie voor duurzaam agrarisch beheer;
- natuur- of biodiversiteitvergoeding;
- landschapsvergoeding.

Er zijn verschillende visies op de toepasbaarheid en invulling van de basispremie.

Regionale regelingen van landschapsbeheer

Hoewel Zwitserland geen lid van de EU is, heeft het bijna 20 jaar ervaring met de productie 'ontkoppelde' bedrijfstoelagen. Men zet een vernieuwd systeem op, dat inspeelt op het debat over toekomstig EU-beleid. De EU en haar lidstaten kunnen inspiratie halen uit het vernieuwde Zwitserse systeem met de volgende gerichte betalingen:

1. 'Cultuurlandbijdrage' of basisvergoeding voor het in cultuur houden van de grond met een extensief gebruik en gedifferentieerd naar natuurlijke handicaps;
2. 'Biodiversiteitsbijdrage' gericht op ecologisch waardevolle gebieden en specifieke doelsoorten. Deze vergoedingen hebben het karakter van beheerovereenkomsten;
3. 'Landschapskwaliteitsbijdrage' ter behoud en verdere ontwikkeling van regionale landschapsidentiteiten. De landschapsdoelen worden op regionaal niveau vastgesteld en omgezet in beheerovereenkomsten. Regionale overheden betalen mee aan landschapsvergoedingen.

Literatuur

- Birdlife International, 2008. *New challenges, new CAP.*
- Bundesrat Schweiz, 2009. *Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems; Vertrieb Bundespublikationen.*
- Comité van de Regio's, 2008. *Advies over (...) doorlichting van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.*
- COPA and COGEA, 2008. *Visions for the future of agricultural policy in Europe; Declaration Congress European Farmers.*
- EC, 2007. *Mededeling: Voorbereiding van de 'gezondheidscontrole' van de GLB-hervorming.* COM (2007) 722.
- EEB (European Environmental Bureau), 2008. *EEB's vision for European agriculture 2008 - 2020.*
- FPG (namens ELO), 2008. *Towards a vital agriculture and countryside in Europe.*
- IIEP (Institute European Environmental Policy), 2007. *Towards the CAP Health Check and the European budget review.*
- LNV, 2008. *Houtskoolschets Europees landbouwbeleid 2020.*
- Pallemaerts, M. et al., 2008. *Processes, stakeholders and dynamics (...)* IIEP, Report to the NL EAA.
- PURPLE, 2007. *PURPLE and the CAP reform* (folder).
- Smits, M.J. et al., 2009. *De vermaatschappelijking van het GLB* (concept); LEI Wageningen UR.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen), 2009. *Für eine zeitgemässe Gemeinsame Agrarpolitik (GAP).*
- Swinnen, J.F.M., 2008. *The political economy of the 2003 reform of the CAP.* Katholieke Universiteit. Leuven.
- Terwan, P. et al., 2008. *After the Common Agricultural Policy*
- VROM-Raad, 2004. *Meerwerk; Advies over de landbouw en het landelijk gebied.*
- Werkman, R.A. et al., 2009. *De maatschappelijke dialoog rondom de Houtskoolschets*; Wageningen University, Leerstoelgroep Bestuurskunde.
- Zahrnt, V., 2009. *Public money for public goods: winners and losers from CAP reform.* ECIPE working paper.

Websites

http://www.gmfus.org/template/page.cfm?page_id=507

<http://www.rlg.nl/cap/index.html>

<http://www.cso.cz/index.php?ID=1800>

<http://cap2020.ieep.eu/>

<http://caphealthcheck.eu/>

<http://farmsubsidy.org/>

<http://www.rlg.nl/cap/index.html>

<http://www.ddb.nu/>

<http://www.europeanmilkboard.eu/>

<http://www.umweltrat.de>

<http://www.bundespublikationen.admin.ch>

<http://www.cor.europe.eu>

<http://www.purple-eu.org>

Gesprekken

Andersson, Agneta	Raad Landelijk Gebied	
Brunner, Ariel	Birdlife International	
Canjels, Annemiek	Provincie Limburg	Comitee of the Regions
Eickhout, Bas	Europees Parlement	
Hey, Christian	Sachverständigenrat Umwelt (D)	
Lhermitte, Karel	Boerenbond Vlaanderen	
Pous, Pieter de	European Environmental Bureau	
Ribbe, Lutz	Euronatur (D)	Econ Social Comitee
Sluys, Paul van der	Vlaamse Land Maatschappij	
Stalder, Andreas	Bundesamt Umwelt (CH)	