

Eerlijke beloning voor diensten boer

Het meest besproken onderdeel van het Europese beleid, het gemeenschappelijke landbouwbeleid (GLB), gaat op de helling. In 2013 verandert de omvang en verdeling van de subsidies. Nederland ziet graag meer marktwerking en minder directe steun aan boeren. Boeren zouden wel geld moeten zien voor de diensten die ze leveren. Wageningse onderzoekers verkennen de mogelijkheden. Een recent rapport bracht de mogelijkheden voor het betalen van maatschappelijke prestaties in kaart. Vragen en antwoorden op basis van dat rapport.

Waarom het GLB herzien?

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Europese Unie ligt onder vuur. Critici klagen over de hoge kosten, en tijdens onderhandelingen in de Wereldhandelsorganisatie (WTO) is druk uitgeoefend op de EU om de landbouwsubsidies af te bouwen omdat ze handelsbelemmerend werken. Tegelijkertijd klagen boeren over sterk wisselende inkomsten en loopt het platteland op veel plaatsen in Europa leeg. In 2008 heeft de EU een *health check* uitgevoerd op het systeem van landbouwsubsidies en geconcludeerd dat het anders moet. Er moet meer marktwerking komen, en meer aandacht voor plattelandsbeleid. De Europese lidstaten hebben daarom afgesproken in 2013 een nieuw systeem van subsidies in te voeren. In de tussentijd krijgen lidstaten de ruimte om te experimenteren. Brussel heeft ze onder andere de mogelijkheid geboden een deel van het budget te besteden aan maatschappelijke prestaties. De Nederlandse regering heeft al laten weten in de onderhandelingen in te zetten op verdergaande liberalisering en het verschuiven van subsidie voor productie naar diensten. LNV-minister Gerda Verburg heeft de Tweede Kamer geschreven dat de regering vindt dat het GLB-budget 'in de toekomst in dienst moet staan van versterking van de concurrentiekracht en marktorientatie van de agrarische sector, die duurzaam en veilig produceert en die tevens maatschappelijke waarden levert die niet via de markt beloond worden'.

Waarom dan die keus voor beloning van maatschappelijke prestaties?

Een landbouw die alleen luistert naar de markt levert niet op wat de samenleving wil, omdat de kosten daarvan niet in de vergoeding voor het product zijn verwerkt. Om dit marktfalen op te vangen zouden Europese landbouwsubsidies zo ingezet moeten worden dat ze boeren stimuleren om toch te leveren wat de samenleving vraagt. Boeren krijgen nu bijvoorbeeld niet of weinig betaald voor het onderhoud van het landschap. Daardoor staan traditionele cultuurlandschappen onder druk. Houtwallen, koeien in de wei, bescherming van weidevogels: er zijn subsidieregelingen voor, maar

voor veel boeren blijven het kostenposten. Terwijl burgers zeggen dat ze het boerenlandschap in Nederland juist zeer waarderen. Door boeren te belonen voor diensten die ze nu niet betaald krijgen, kan het landschap beter beschermd worden en krijgen boeren een eerlijke beloning voor diensten waar de

samenleving wel van profiteert maar waar de boer nu niets of weinig voor terugziet. Door niet de productie van voedsel te subsidiëren of op basis van historie subsidie te verdelen is ook beter uit te leggen waarom er belastinggeld naar de landbouw gaat. Zo is het geen staatssteun voor een economische sector,



Nederland wil boeren gaan betalen voor het onderhoud van het landschap.

maar een gerechtvaardigde beloning voor publieke diensten.

Kun je miljarden verdelen in Europa door boeren voor diensten te betalen?

Ja dat kan, zegt Judith Westerink die een onderzoek leidde naar de mogelijkheden om een subsidiestelsel te bouwen voor maatschappelijke prestaties. Ideeën zijn er genoeg. De groep inventariseerde 234 maatregelen die in aanmerking kunnen komen voor subsidiëring. De meeste zijn algemeen toepasbaar, andere meer specifiek voor Nederland. De maatregelen gaan van het bouwen van diervriendelijke stallen tot het in stand houden van een historische kavelstructuur of onderwaterdrainage om bodemdaling tegen te gaan.

Voor welke prestaties willen de onderzoekers kosten gaan vergoeden?

Westerink en haar collega's maken onderscheid tussen negatieve en positieve externe effecten van het productieproces. De nega-

tieve, zoals milieuvuiling door de landbouw en problemen met dierenwelzijn, moeten in principe worden aangepakt via regelgeving. Waar Nederland verder wil gaan dan het niveau dat verplicht is, is het te verdedigen om boeren subsidie te geven als ze beter presteren dan de norm.

De grootste groep diensten die Westerink wil subsidiëren zijn positieve externe effecten als het onderhouden van landschap, het meewerken aan productie van schoon water, wateropvang en het in stand houden van waardevolle landschapselementen, en het beschermen van weidevogels en typische akkervegetatie. Publieke diensten dus.

Welke diensten maken het meeste kans op beloning?

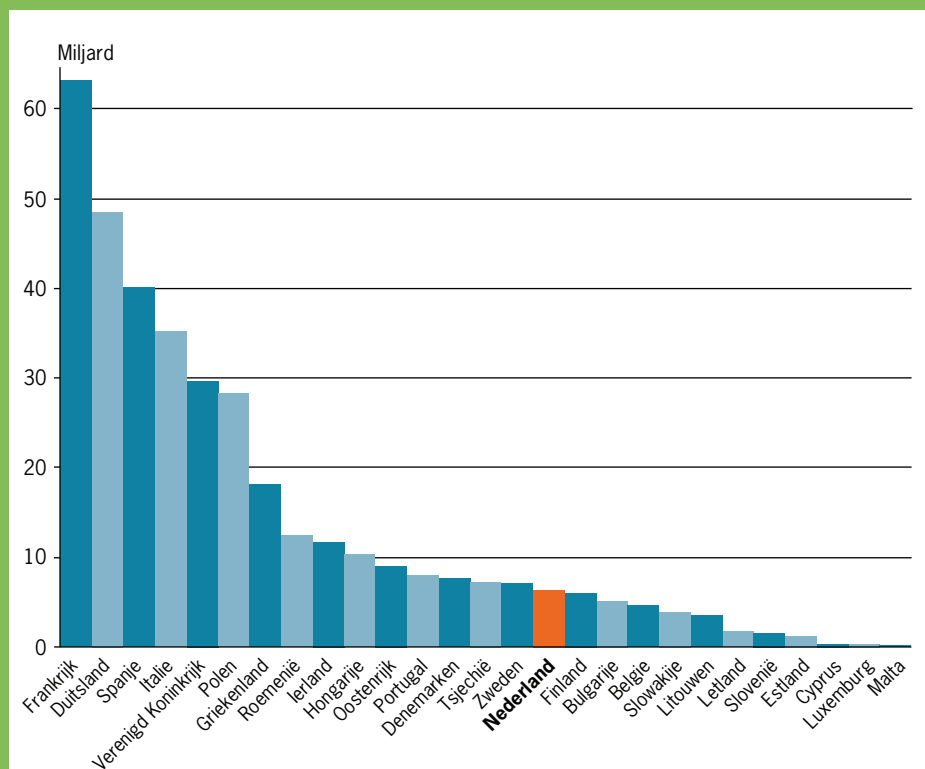
De onderzoekers stelden een top 20 op van meest kansrijke diensten voor beloning. Ze beoordeelden alle 234 ideeën volgens een checklist, die onder meer werd opgesteld aan de hand van een maatschappelijke consultatie

van LNV. Onderdeel van die checklist zijn onder meer de vragen of er problemen zijn te verwachten met Europese regels rond staatssteun, of de markt voor de dienst wil betalen, of er sprake is van marktfalen, en of een subsidieregeling praktisch uitvoerbaar is. Dit leverde de volgende lijst op:

1. Mechanisch onkruid bestrijden
2. Biologische landbouw
3. Landschapnorm biologisch
4. Beschermen traditionele biotopen
5. Ondergroei voor onkruidbestrijding
6. Biologische bestrijding ziekten en plagen
7. Braaklegging
8. Onderwaterdrains
9. Verruimen van de vruchtwisseling
10. *Wallhecken* (Duits initiatief met o.a. onderhoud houtwallen)
11. Toepassing van klaver als groenbemester
12. Boeren voor Natuur
13. Koe in de wei
14. Ondiepe drainage

Feiten en cijfers

Nederland geen grote ontvanger



De totale landbouwsubsidie per land voor de periode 2007-2013. Bron: www.rlg.nl.

Historie

1957

Verdrag van Rome. In het oprichtingsverdrag van de Europese Economische Gemeenschap wordt vastgelegd dat de zes leden een gemeenschappelijk landbouwbeleid gaan voeren. Dit was een voorwaarde om de gemeenschappelijke markt ook voor landbouwproducten te laten gelden. Doelen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid: verhoging van de landbouwproductiviteit, een rechtvaardig inkomen voor boeren, redelijke consumentenprijzen, stabiele markten en voedselzekerheid.

1960

De zes EEG-leden sluiten akkoord over invoering van het landbouwbeleid. Ze gaan samen minimumprijzen voor landbouwproducten garanderen.

1968

Einde overgangperiode. Invoering van de gemeenschappelijke markt voor de landbouw.

15. Historische rassen en gewassen
16. Behoud van stroomruggen
17. Bufferstroken en schouwpaden langs waterlopen
18. Nestgelegenheid nuttige vogels
19. Structuurrijk gras voor diergezondheid
20. Opbrengstderiving gewas door landschapselementen

Wat is deze lijst meer waard dan die van een willekeurige ambtenaar?

Hij is wetenschappelijk verantwoord, maar dat wil niet zeggen dat het niet anders kan. De lijst is samengesteld op basis van scores die verschillende wetenschappers hebben gegeven aan de ideeën. Het onderzoek is uitgevoerd door een breed samengestelde groep met vertegenwoordigers van Alterra, Livestock Research, Praktijkonderzoek Plant en Omgeving, LEI en adviesbureau Aequator, maar anderen geven andere scores. Westerink: 'We hebben dat geprobeerd en dan krijg je inderdaad andere cijfers. De methode

levert geen robuuste uitkomsten op. Dat is ook niet zo gek, het zijn heel uiteenlopende voorstellen. Om die allemaal te kunnen beoordelen heb je uiteenlopende expertises nodig. Maar wij denken wel dat je met een breder samengestelde groep op basis van onze werkwijze een prioriteitenlijst van maatschappelijke prestaties kunt samenstellen.'

Hoe ziet een subsidiestelsel voor maatschappelijke prestaties eruit?

De onderzoekers zien de zogeheten catalogus groene en blauwe diensten als voorbeeld. Die catalogus is een lijst van diensten als het snoeien van hagen en het baggeren van sloten en de vergoeding die daar tegenover staat. De lijst is opgesteld om te voorkomen dat ieder overheidsorgaan zelf naar Brussel moet stappen met zijn lokale subsidieregeling. Als je put uit de catalogus mag een waterschap, een gemeente of een provincie zelf een subsidieregeling opzetten zonder dat die regeling het gevaar loopt door Brussel gezien te

worden als ongeoorloofde staatssteun. Beloning van maatschappelijke prestaties zou ook op die manier kunnen. Zo kan elke regio een subsidieregeling op maat krijgen. Westerink: 'De regio Venlo met glastuinbouw vraagt een hele andere regeling dan de Gelderse vallei met de varkens en de kippen, en die is weer heel anders dan de veenweidegebieden in Noord- en Zuid-Holland. Je moet zorgen voor een flexibele regeling die regionaal maatwerk kan bieden. Laat ruimte voor maatwerk en vernieuwing.'

Domein	Natuur, landschap en platteland
Informatie:	www.kennisonline.wur.nl
Contact:	Judith.Westerink@wur.nl Alterra-rapport 1961 0317 - 48 15 87

Vooraf intensieve veehouderij profiteert

Jaren tachtig

Stelsel onder vuur door overproductie. Melkplassen en boterbergen zetten aan tot discussies over prijsverlaging en productiebeperking. Invoering melkquota in 1984.

1992

Hervormingen Mac Sharry. Het stelsel van garantieprijzen wordt gedeeltelijk vervangen door directe inkomenssteun via hectare- en dierpremies aan boeren.

2003

Nieuwe hervorming onder leiding van Fischler. De directe premies worden samengevoegd in de enkelvoudige bedrijfstoelag.

2004

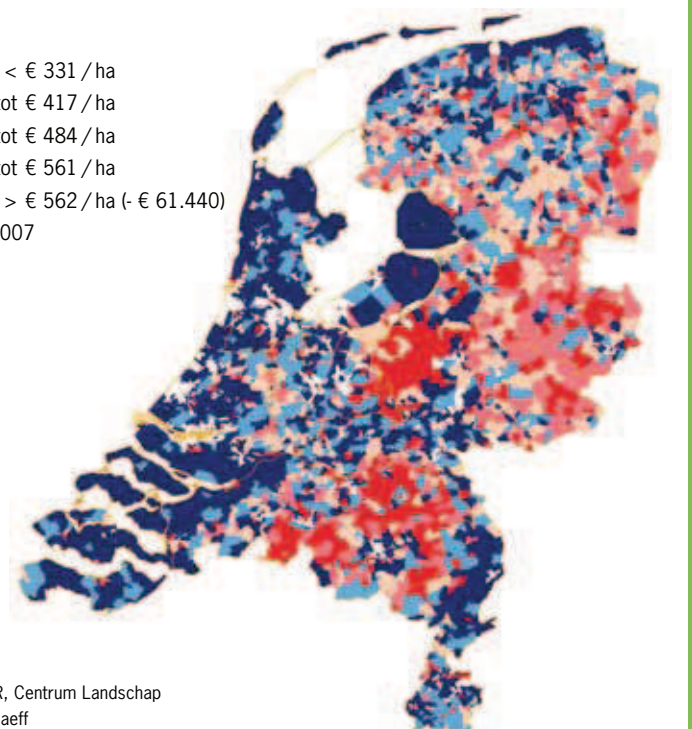
Uitbreiding EU met tien lidstaten. De steun voor de boeren in de toegetrokken landen wordt geleidelijk opgevoerd.

2008

Health check van het landbouwbeleid leidt tot nieuwe afspraken.

Legenda

- Eerste Quintiel < € 331 / ha
- Tweede Quintiel tot € 417 / ha
- Derde Quintiel tot € 484 / ha
- Vierde Quintiel tot € 561 / ha
- Vijfde Quintiel > € 562 / ha (- € 61.440)
- Gemeentegrens 2007
- Provinciegrens



Bron: Alterra Wageningen UR, Centrum Landschap
Tia Hermans en Han Naeff

Europese landbouwsubsidie per hectare in 2007. De regio's met intensieve landbouw krijgen het meest.