

Juridisering in de agrosector

Verkenning van een veelkoppig fenomeen



LEI

WAGENINGEN UR

Juridisering in de agrosector

Verkenning van een veelkoppig fenomeen

Dr. C.A. Hazeu LL.B, Bureau voor Institutioneel-Economisch Onderzoek
en Advies (IEOA)

Dr.ir. H.J. Silvis

LEI-rapport 2011-007

Maart 2011

Projectcode 2272000012

LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag

Het LEI kent de volgende onderzoeksvelden:



Sector & Ondernemerschap



Regionale Economie & Ruimtegebruik



Markt & Ketens



Internationaal Beleid



Natuurlijke Hulpbronnen



Consument & Gedrag

Juridisering in de agrosector; Verkenning van een veelkoppig fenomeen

Hazeu, dr. C.A. en dr.ir. H.J. Silvis

LEI-rapport 2011-007

ISBN/EAN: 978-90-8615-498-2

Prijs € 22,50 (inclusief 6% btw)

104 p., fig., tab., bijl.

Net als andere onderdelen van de economie, heeft de agrarische sector te maken met juridisering. Dit rapport verkent de oorzaken en oplossingsrichtingen, mede aan de hand van drie case studies: Ruimte en ammoniak, Kwekersrecht en octrooirecht en Biobased Economy. Om overmatige juridisering te bestrijden is het nuttig om regelgeving kritisch tegen het licht gehouden. Verder is het van belang om te leren hoe met juridisering om te gaan. Onderzoek, onderwijs en voorlichting kunnen hier aan bijdragen.

Just as in other segments of the economy, the agricultural sector is being confronted with more and more detailed regulations. This report explores the causes and solutions, partly on the basis of three case studies: Space and ammonia, Growers rights and patent law, and Biobased Economy. In order to challenge excessive regulation, it is useful to examine regulatory measures critically. It is also important to learn how to deal with regulation. Research, education and extension can contribute to this.

Project (BO-12.06-001-012), 'Verkenningen'

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen het Beleidsondersteunend onderzoek in het kader van EL&I-programma's; Domein AKV/Thema Toekomst agrocluster

Foto: Shutterstock

Bestellingen

070-3358330

publicatie.lei@wur.nl

© LEI, onderdeel van Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek, 2011
Overname van de inhoud is toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.



Het LEI is ISO 9001:2008 gecertificeerd.

Inhoud

	Woord vooraf	7
	Samenvatting	8
	S.1 Belangrijkste uitkomsten	8
	S.2 Verantwoording	9
	Summary	10
	S.1 Key results	10
	S.2 Justification	11
1	Inleiding	12
	1.1 Probleemstelling	12
	1.2 Opbouw van het rapport	12
2	Juridisering: betekenissen van het begrip	14
	2.1 Inleiding: juridisering van de samenleving in context	14
	2.2 Werkgroep-Van Kemenade (1997): overheid kampt met juridisering	16
	2.3 Samenleving kampt met juridisering	19
	2.4 Bronnen van juridisering	21
	2.5 Juridisering als overmaat	23
	2.6 Betekenis van de EU	24
	2.7 Toepassing in de agrosector	25
3	Juridisering en dejuridisering in de agrosector	26
	3.1 Inleiding	26
	3.2 Bijzondere kenmerken	26
	3.3 De agrosector in Nederland	28
	3.4 Velden van juridisering in de agrosector	29
	3.5 Nieuwe wet- en regelgeving	35
	3.6 Initiatieven om de regeldruk te verminderen	38
	3.7 Conclusies	40

4	Casus 1: ruimte en ammoniak	42
	4.1 Inleiding	42
	4.2 Het juridische complex dat de ruimte regeert	42
	4.3 Natura 2000	49
	4.4 Conclusies	56
5	Casus 2: octrooirecht en kwekersrecht	59
	5.1 Inleiding	59
	5.2 De ratio van intellectueel eigendomsrecht	59
	5.3 De aandrijvers	61
	5.4 De juridische stramien op het gebied van plantenveredeling	62
	5.5 Juridische kaders onder druk	64
	5.6 Dieren en fokkerij	67
	5.7 Conclusies	68
6	Casus 3: Biobased Economy	69
	6.1 Inleiding	69
	6.2 Overheidssteun	72
	6.3 Maatschappelijk debat	75
	6.4 Juridische aspecten	78
	6.5 Conclusies	84
7	Slotbeschouwing	86
	7.1 Hoofdpijnen	86
	7.2 Het fenomeen juridisering in het algemeen	86
	7.3 Juridisering in de agrosector	88
	7.4 Lessen uit de drie case studies	90
	7.5 Hoe met juridisering in de agrosector om te gaan: oplossingsrichtingen	92
	Geïnterviewde personen	95
	Literatuur	96
	Bijlagen	
	1 Kengetallen van de agrosector in Nederland	100
	2 Gesprek met mr. T.H.J. Joustra, dinsdag 11 januari 2011, Productschap Tuinbouw, Zoetermeer	102

Woord vooraf

'Juridisering' is een fenomeen dat in onze hele hedendaagse samenleving en economie zichtbaar is. De Kenniskamer Agrocluster van het huidige ministerie van EL&I heeft gesignaleerd dat dit ook geldt voor de agrosector (agrarische sector). Als onderdeel van het Beleidsondersteunend Onderzoekprogramma (Thema: Toekomst agrocluster) heeft het ministerie in augustus 2010 opdracht verleend om een verkennende studie te doen naar het fenomeen Juridisering in de agrosector.

Het onderzoek is uitgevoerd door Huib Silvis van het LEI, onderdeel van Wageningen UR, en Cock Hazeu (IEOA). Zij bedanken de gesprekspartners die ze hebben kunnen interviewen (zie Geïnterviewde personen). Hun informatie heeft met name geholpen om de casussen te focussen.

Namens het ministerie van EL&I is het onderzoek begeleid door Peter Besse-ling, Krijn Poppe, Rudolf Haije en Henk Massink. Deze begeleidingscommissie is een aantal keren bijeen geweest om tussentijdse concepten te bespreken en van nuttig commentaar te voorzien. We hebben dit zeer op prijs gesteld. Ook zijn we dank verschuldigd aan Bernd van der Meulen, die de eindversie van het rapport heeft doorgenomen en onder meer de uiteenlopende betekenissen van het begrip juridisering heeft benadrukt. Verder reikte hij informatie aan over aansprakelijkheid in de agrarische sector (kader 3.4). Ten slotte bedanken we Tjibbe Joustra voor het gesprek waarin hij zijn reactie op het rapport heeft gegeven (zie bijlage 2).



Prof.dr.ir. R.B.M. Huirne
Algemeen Directeur LEI

Samenvatting

S.1 Belangrijkste uitkomsten

Juridisering is een veelkoppig verschijnsel, waarachter verschillende problemen schuilgaan. Voor de agrarische sector is de regelgeving rond ruimtelijke congestie een belangrijk punt, naast het Europese beleid voor landbouw, voedsel en groen.

De casus Ruimte en ammoniak laat zien dat ruimtelijke congestie een belangrijke bron van juridisering is. Een andere belangrijke bron vormen de natuur- en milieurichtlijnen van de EU.

De casus over Intellectuele eigendom laat zien dat het lang bestaand agrarisch-juridisch kader van het kwekersrecht onder druk komt te staan van de industriële ontwikkeling en het octrooirecht.

De casus over 'Biobased economy' laat zien dat deze ontwikkeling juridisering met zich brengt doordat deze nieuwe sector overheidssteun nodig heeft, en door de noodzaak daarbij maatschappelijke randvoorwaarden in acht te nemen.

Onder 'juridisering' vallen verschillende problemen en verschijnselen; de antwoorden en oplossingsrichtingen gaan dan ook verschillende kanten op (tabel S1). De agrarische sector kan de belasting door juridisering beheersen, door kritisch te blijven op regelgeving, en door te leren in de bedrijfsvoering zo goed mogelijk rekening te houden met verschillende vormen van juridisering. Onderzoek, onderwijs en voorlichting kunnen hieraan bijdragen.

Tabel S1		Probleempercepties en antwoorden
	Probleemperceptie	Antwoorden
1	Toenemend beroep op het recht	Verbetering beleid en uitvoering; vermindering recht op beroep
2	Vaagheid van recht, meer rechtsgedingen	Meer gedetailleerde regels
3	Hoge regeldruk voor burgers en bedrijven	Leren met regels om te gaan; vereenvoudiging van regels
4	Regeldichtheid	Globalere normen en minder gedetailleerde regels
5	Puzzels bij het toepassen van recht onder veranderende omstandigheden	Juridische ondersteuning
6	Nieuwe ontwikkelingen leiden tot regels	Anticiperen op regels
7	Voorschrijvend karakter van regels	Marktwerking, liberalisering; van middel- naar doelvoorschriften

S.2 Verantwoording

De Kenniskamer Agrocluster van het ministerie van EL&I heeft het LEI opdracht verleend een verkennende studie te doen naar het fenomeen Juridisering in de agrosector. Daarbij is de vraag of de Nederlandse agrarische sector in brede zin - bedrijfsleven én overheid - goed is geëquipeerd om hiermee om te gaan. De Verkenning omvat een breed terrein, zowel in juridisch opzicht: bestuursrecht, omgevingsrecht, mededingingsrecht, intellectueel eigendomsrecht, als in toepassingsgebied: markt, keten, milieu, ruimte. De studie is gebaseerd op literatuur en op interviews met deskundigen. Het rapport geeft een overzicht van problemen die onder het brede begrip 'juridisering' schuil gaan, en oplossingsrichtingen die daarop een antwoord proberen te geven. In drie case studies wordt inzicht gegeven in de aard en oorzaken van juridisering. Per casus is onderzocht of en waar er zich reële problemen voordoen en hoe daar het best mee om kan worden gegaan.

Summary

Juridification in the agricultural sector: an exploratory study of a multifaceted phenomenon

S.1 Key results

Juridification is a multi-faceted phenomenon, behind which lurk many different problems. For the agricultural sector, the regulations surrounding spatial congestion are an important point, along with European policies for agriculture, food, and green spaces.

The case study on space and ammonia shows that spatial congestion is an important source of juridification. Other important sources are the EU nature and environmental directives.

The case study about intellectual property shows that the long-standing agricultural-legal framework of grower rights is being placed under pressure by more industrially-oriented developments and patent law.

The case study about the 'biobased economy' shows that these developments result in juridification because this new sector requires government support and because it is necessary along with this to take societal preconditions into account.

As various problems and phenomena fall under 'juridification', the answers and direction of the solutions also head in different directions (Table S1). The agricultural sector can control the burdens of juridification by remaining critical of regulations and by learning to take various forms of juridification into account as much as possible in terms of business operations. Research, education and information can contribute to this.

	Perception of problem	Answers
1	Increasing recourse to the courts	Improving policy and its execution; reduction of right to appeal
2	Vagueness of law, multiple lawsuits	More detailed laws
3	High pressure of laws on private citizens and businesses	Learning to deal with laws, simplification of laws
4	Legal density	More global norms and fewer detailed laws
5	Confusion in terms of applying the law under changed circumstances	Legal support
6	New developments leading to laws	Anticipating laws
7	Prescriptive character of laws	Supply and demand, liberalisation, from means-oriented prescription to ends-oriented prescription

S.2 Justification

The Agricultural Cluster Knowledge Chamber (*Kenniskamer Agrocluster*) within the Dutch Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation has commissioned LEI to conduct an exploratory study into the phenomenon of juridification in the agricultural sector. This includes the question of whether the Dutch agricultural sector, in the broadest sense of the term (including business and government), is sufficiently equipped to deal with this. The exploratory study covers a broad range of topics, both in terms of jurisdiction (administrative law, environmental and civic planning law, competition law, intellectual property law) and in terms of application (market, chain, environment, spatial issues). The study is based on literature and on interviews with experts. The report offers an overview of problems which fall under the broad category of 'juridification' and the directions of solutions which attempt to answer these problems. Three case studies provide insight into the nature and causes of juridification. Each case study has been examined individually to see whether and where actual problems occur and how best to deal with those problems.

1 Inleiding

1.1 Probleemstelling

Deze Verkenning gaat over juridisering in de agrosector. Daarbij is de vraag of de Nederlandse agrarische sector in brede zin (bedrijfsleven en overheid) goed is geëquipeerd om hiermee om te gaan. Deze Verkenning omvat een breed terrein, zowel in juridisch opzicht (bestuursrecht, omgevingsrecht, mededingingsrecht, intellectueel eigendomsrecht - om een aantal voor de hand liggende juridische deelterreinen te noemen), als in toepassingsgebied: markt, keten, milieu, ruimte.

De Verkenning probeert inzicht te geven in de aandrijvende ontwikkelingen achter 'juridisering', een conceptuele interpretatie van het begrip, een inventarisatie van vormen van juridisering en knelpunten in de agrosector, en van een aantal mogelijke oplossingsrichtingen. De Verkenning is met recht een *verkenning*: we onderzoeken of en waar hier reële problemen liggen (klachten over bemoeizucht, regel drift, administratieve plichten, en dergelijke zijn van alle tijden), en waar we de oplossingsrichtingen moeten zoeken om daar mee om te gaan.

1.2 Opbouw van het rapport

De Verkenning is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 gaan we in op het begrip 'juridisering'- een typisch koepelbegrip. Dat proberen we te preciseren: wat houdt het precies in en wat willen we eronder verstaan? Enerzijds gaat het daarbij om in beginsel objectief meetbare ontwikkelingen; anderzijds ook om de beleving ervan door actoren in een sector. Bij het nader 'uitpellen' van het juridiseringsbegrip maken we onderscheid tussen descriptie (feiten), analytische aspecten (waar komt de ontwikkeling vandaan? - oorzaken/gevolgen), en normatieve aspecten: een kader om het fenomeen te beoordelen en er mee om te gaan.

In hoofdstuk 3 spitsen we de verkenning toe op de agrosector. Daartoe beschrijven we de specifieke sectorale kenmerken. Vervolgens gaan we nader in op hoe en waar juridisering in de agrosector zich met name voltrekt en wat daarbij de 'aandrijvers' zijn. Ook brengen we de overheidsacties in beeld om de juridisering tegen te gaan (verlaging regeldruk en vermindering administratieve lasten, en dergelijke).

Op basis van deze eerste drie hoofdstukken, onderzoeken we in de volgende drie hoofdstukken een aantal casussen, te weten dat van de (schaarse) ruimte, milieu en omgeving, met een toespitsing op de problematiek van Natura 2000 en de uitstoot van ammoniak (hoofdstuk 4), de problematiek van intellectueel eigendom, met name toegespitst op het octrooirecht en het kwekersrecht (hoofdstuk 5), en de casus van de 'zetting' van een nieuwe ontwikkeling: de *bio based* economie (hoofdstuk 6). In alle drie casussen zijn ook de inzichten verwerkt die we hebben opgedaan in interviews die we gehouden hebben met een aantal deskundigen op de betreffende gebieden. Op basis van het conceptuele kader, de toespitsing op de agrosector, en de nadere inzichten uit de drie casussen, geeft hoofdstuk 7 de slotanalyse en een aantal conclusies.

2 Juridisering: betekenissen van het begrip

2.1 Inleiding: juridisering van de samenleving in context

In traditionele samenlevingen spelen informele relaties en onderling vertrouwen een belangrijke rol, ook in het economisch verkeer of wat daar voor doorgaat. Moderne samenlevingen en economieën daarentegen moeten het meer hebben van formele verhoudingen en bijbehorende regelgeving waar die op kunnen steunen. Al in 1887 constateerde de Duitse socioloog Ferdinand Tönnies¹ dat ons samenlevingstype evolueert van *Gemeinschaft* (gemeenschap) naar *Gesellschaft* (economie), met bijbehorende verschijnselen van formalisering van verhoudingen. Aan dat thema is in sociologische en andere literatuur sindsdien veel gelaboreerd; een aandachttrekkende publicatie van deze tijd is Putnam's *Bowling alone* (2000): mensen onderhouden minder kleinschalige, directe en op vertrouwen gebaseerde relaties met elkaar, en meer formele en afstandelijke. Daarmee zijn het ook minder de sociale normen van 'Ons Dorp' die het leven bepalen, en meer de globale normen en gebeurtenissen die via televisie, internet en dergelijke moderne communicatiemedia tot ons komen. Door die globalisering hebben we ook te maken met een problematiek van veellagigheid van meerdere rechtssystemen die op ons inwerken: nationaal (inclusief plaatselijke, provinciale en waterschapsverordeningen), maar ook die van de EU (een eigen, autonome rechtsorde!), en internationale verdragen - rechtssystemen die elkaar overlappen, op elkaar inwerken, en soms ook tegen elkaar in lijken te gaan.

Die veellagigheid is slechts één illustratie van het gegeven dat moderne samenlevingen een hoge graad van formalisering en juridisering kennen. En bij die formalisering (in wet- en regelgeving) horen, zeker in moderne democratische (kennis)samenlevingen, ook steeds procesgangen voor benadeelde de partijen en (andere) belanghebbenden om voor hun belang op te komen. Een waar en naarmate de samenleving minder 'draait' op de mechanismen van kleinschalig (groeps)vertrouwen, wordt van die juridische mogelijkheden ook gebruik gemaakt.

We kunnen deze lange maatschappelijke ontwikkelingsgang vatten onder noemers als 'formalisering', 'juridisering' of 'modernisering', en dergelijke - als

¹ Max Weber is er beroemd mee geworden, maar het onderscheid komt in oorsprong van Tönnies.

zodanig is het geen nieuws; we hebben het te accepteren als *fact of life*. Het is ook niet per se noodzakelijk daar een negatieve connotatie aan te verbinden of een sentiment van een verloren (gaande) romantiek (waar de hiervoor aangehaalde Putnam van beschuldigd wordt); in het vervolg halen we bijvoorbeeld de jurist en socioloog Kees Schuyt aan die de tegenwoordige juridische vormgeving van verhoudingen ziet als een hogere, meer abstracte vorm van vertrouwen! 'Ons Dorp' bestaat niet meer, en dus willen we overheidsregels en contracten om een ordelijk bestaan te waarborgen.

En die ontwikkelingsgang heeft de neiging steeds dieper en verder te gaan (waarbij de ideologische 'kleur' van de regering er niet wezenlijk toe doet!): onze risicooverse samenleving draagt 'veiligheid' hoog in het vaandel. Meer behoefte aan veiligheid op alle mogelijke terreinen (tegen een externe vijand, op straat, in het kleuterdagverblijf, met betrekking tot ons dagelijks voedsel, enzovoort) vraagt om regels, controles en inspecties, en in het algemeen de overheid als actor om dat te borgen. Door het juridische aspect wordt die trend hooguit nog versterkt: als de overheid daarin namelijk tekortschiet (Enschede, Volendam, Schipholbrand - om maar enige bekende voorbeelden te noemen) kan ze aansprakelijk worden gesteld vanwege gebrekkige handhaving. Om dat vóór te zijn, is het voor de overheid dus zaak om gepaste maatregelen te nemen.

Dat onze samenlevingen en economieën moderniseren, en daarmee ook formaliseren en juridiseren, is dus een oud gegeven. Maar dat ontslaat ons er natuurlijk niet van om (toenemende) regelgeving op gezette tijden of voortdurend tegen het licht te houden. Het gaat dan wel 'vanzelf', maar dat is geen reden om er kritiekloos over te zijn. Wat dat betreft is juridisering vergelijkbaar met het analoge fenomeen 'centralisatie': dat gaat ook 'vanzelf', is inherent aan de maatschappelijke ontwikkelingsgang; en als je '*decentralisatie*' wil, moet je dat - vanuit de politiek - wel bewust gaan *organiseren* (de 'wet van Voermans', zoals de Leidse staatsrechtjurist prof. Wim Voermans hem zelf noemt).

Over juridisering zijn er dus altijd vragen te stellen als:

- Zijn er geen verouderde regels?
- Regels die elkaar in de weg zitten?
- Inefficiënte regulering?
- Te veel?
- Geen andere, meer efficiënte, alternatieven mogelijkheden om doeleinden te bereiken?, bijvoorbeeld meer gebruik maken van mechanismen van zelfregulering?, en dergelijke.

Wanneer de stofkam door een regelcomplex of beleidsdomein wordt gehaald, kan er op deze en dergelijke vragen altijd het nodige gevonden worden (zie ook paragraaf 3.6).

Kortom, regulering en juridisering zijn een niet weg te denken gegeven in onze samenlevingen en economieën. En dat is zeker en niettemin een goede reden om na te denken hoe daar goed mee om te gaan (toerusting), en waar mogelijk aan te geven waar het minder en efficiënter kan (alternatieven). Vanuit die achtergrond bezien we in deze Verkenning het fenomeen 'juridisering in de agrosector'. We gaan nu eerst in op waar het begrip 'juridisering' precies vandaan is gekomen (paragraaf 2.2).

2.2 Werkgroep-Van Kemenade (1997): overheid kampt met juridisering

In 1997 bracht de Werkgroep-Van Kemenade een rapport uit over de toenemende juridisering.¹ Ze plaatste dat in de context van het openbaar bestuur: de overheid wordt op alle niveaus in toenemende mate geconfronteerd met bestuursrechtelijke procedures met betrekking tot de door haar genomen beleidsbesluiten. Achtergrond voor de agendering van het juridiseringsfenomeen was onder andere dat vanaf 1992 het 'moderne' bestuursrecht in Nederland werd vormgegeven, met name door de invoering van de Algemene wet bestuursrecht (Awb; in werking getreden per 01-01-1994). Die wet was de opvolger van de Arob en had mede de functie het al bestaande, her en der verspreide bestuursrecht, te ordenen en te codificeren. Maar de Awb deed meer: met name het bestuurlijk procesrecht is door de Awb eenvormiger, transparanter en toegankelijker geworden, onder andere door de definitie van een breed en uniform belanghebbendebegrip (art. 1:2 Awb). In combinatie met lage griffiekosten hielp de Awb daarmee de gang van de toch al mondiger geworden burger naar de bestuursrechter - na eerst de voorgeschreven bezwaarprocedure te hebben doorlopen bij het bestuur - verder te faciliteren. De Awb is dus niet dé oorzaak van juridisering in het bestuursrecht - die was al langer gaande, en er is niet één oorzaak - maar heeft er wel een rol in gespeeld. Het valt in ieder geval te begrijpen dat bestuurders er destijds op 'aansloegen'.

¹ De Werkgroep-Van Kemenade was overigens niet de eerste die over dit onderwerp begon; er was eind jaren negentig een al wat langer lopend debat. Voor zover na te gaan, is (de huidige Staatsraad) Kees Schuyt erover begonnen. Zie C.J.M. Schuyt (1988): 'De veranderende plaats van de Hoge Raad in de samenleving', in: H.C.F. Schoordijk et al., *De plaats van de Hoge Raad in het huidige staatsbestel*, Zwolle: Tjeenk Willink, pp. 322-323.

Indertijd was de voorbereiding en invoering van deze wet een historische dereguleringsoperatie. De - tranchegewijze - invoering van de Awb is inmiddels enige malen tussentijds geëvalueerd. Toen de eerste evaluatie eraan kwam, vonden lokale en provinciale bestuurders het nuttig om ook hun geluid te laten horen aan het parlement. Deze bestuurders, zoals (toenmalig commissaris van de koningin in Noord-Holland) Van Kemenade, zagen deze ontwikkeling namelijk met lede ogen aan: 'juridisering' staat voor hen voor een verhouding tussen overheid en burger die in toenemende mate door juridische aspecten wordt bepaald: door '*rechten*', 'recht hebben', en rechtsgangen, en minder door *vertrouwen*, *afspraken*, *samenwerken* en dergelijke zaken.

De kritiek van bestuurders zoals Van Kemenade was ook ingegeven door het sentiment dat tegenwoordig tegen eenmaal genomen democratische besluiten nog langdurig wordt 'teruggevochten' in de fase van uitvoering van die besluiten.

Bestuursrechtjuristen hebben als regel wat sceptisch gereageerd op het rapport-Van Kemenade, en zijn geneigd om dat te zien als een typisch *cri de coeur* van bestuurders. Hoe dit ook zij, het fenomeen juridisering werd er wél door op de publieke (en ook de juridisch-wetenschappelijke) agenda gezet, en het rapport is een goed startpunt voor een verdere verkenning van het fenomeen op z'n betekenis in de agrosector.

Het containerbegrip 'juridisering' wordt in het rapport van de Werkgroep uiteen gelegd in de volgende elementen:

- een toename van vaak gedetailleerde regelgeving;
- een toename van bezwaar- en beroepsmogelijkheden;
- het ontstaan en de groei van een primaat van het recht in de relatie tussen bestuur en burger;
- een formalistische jurisprudentie van rechters;
- een bestuurlijke opstelling van rechters;
- een juridische normering van het bestuur ten koste van politiek-bestuurlijke besluitvorming.

Het zal duidelijk zijn dat het begrip juridisering bij de Werkgroep-Van Kemenade een negatieve connotatie heeft, en dat daarmee geïmpliceerd is dat 'dejuridisering' gewenst is. Een oplossingsrichting binnen de bestaande bestuursrechtelijke stramien die de Werkgroep adviseert is om een 'bestuurlijke lus' mogelijk te maken: in een procedure doet de bestuursrechter dan een tussenuitspraak waarbij hij het bestuur de kans geeft formele gebreken in een besluit te herstellen; dus zonder dat er een nieuw besluit hoeft te worden genomen, waartegen

dan weer de gebruikelijke bezwaar- en beroepsmogelijkheden openstaan. Meer dan tien jaar later is die 'bestuurlijke lus' - door toedoen van een initiatiefwet van de Tweede Kamerleden Vermeij, Koopmans en Neppéus - nu eindelijk in de Awb opgenomen. Bovendien is de bestuursrechter - reagerend op de terechte kritiek daarover - hoe dan ook meer aan 'finale geschillenbeslechting' (hij probeert vaker 'zelf in de zaak te voorzien', maar kan en moet daarbij natuurlijk niet op de stoel van het bestuur gaan zitten) en uitvoeriger motivering van vonnissen gaan doen - waar in het verleden een 'kale vernietiging' nogal eens voorkwam, en het bestuur dan maar moest raden hoe tot een *judge proof* besluit te komen.

Een aangewezen oplossingsrichting voor de toenemende juridisering buiten de juridische stramienien is om te zoeken naar alternatieve wijzen van geschillenbeslechting tussen burger en bestuur, of beter nog: het voorkomen van conflict. Het tegengaan van juridisering wordt dan gezocht in zaken als: *mediation*, bemiddelend bestuur, onderhandelend bestuur, een andere aanpak van bezwaarschriften, en dergelijke.

Andere fenomenen die in dit licht geplaatst kunnen worden, zijn: *soft law*, het werken met convenanten, het vervangen van publieke regulering door vrijwillige regulering en handhaving door de sector (bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van certificaten, en dergelijke); kortom, typisch fenomenen die ook in de agrosector her en der toegepast worden. Een concreet voorbeeld van sectorale zelfregulering zijn de zogenaamde Biesheuvel-groepen¹ in de visserijsector, die erop neerkomen dat er binnen de sector afspraken zijn gemaakt waarbij groepen van vissers gezamenlijk zelf de vangstquota beheren (en zo een *race to the bottom* tegen te gaan waar de pure competitie in de sector tot dat moment toe leidde).

Van dit soort fenomenen van private regulering (zelfregulering, ook zaken als tuchtrecht, en dergelijke) is het nog niet zo eenvoudig is om te bepalen of we ze moeten zien als juridisering of juist als dejuridisering. Het antwoord op die vraag hangt er vooral van af vanuit welk perspectief je ernaar kijkt: de overheid die publieke wetten intrekt of vermijdt, wil het graag zien als dejuridisering, maar bedrijven in de sector kunnen - vrijwillige, maar niet vrijblijvende! - sectorregels, -afspraken en -handhaving evenzeer als vorm van juridisering ondergaan,

¹ Genoemd naar de voorzitter van de Commissie-Biesheuvel die in 1992 dit systeem adviseerde aan de minister van LNV nadat de Nederlandse vissers door de Europese Commissie voor miljoenen gulden beboet waren vanwege overbevissing. Daarbij kwam ook vast te staan dat de Algemene Inspectie Dienst te weinig controle had uitgeoefend.

zeker als de hoeveelheid van dit soort afspraken toeneemt en de naleving ervan hoge (administratieve) eisen stelt.

In deze Verkenning gaan we uit van juridisering zoals die door de sector wordt ondergaan: dat betekent primair aandacht voor (indicaties van) toenemende juridisering vanuit het publieke domein, maar waar er sprake is van vormen van private en zelfregulering nemen we dat ook mee in onze beschouwing.

In het bestuur(srecht) heeft de voortgaande juridisering nog steeds de aandacht (zie bijvoorbeeld de aanpassingen in de Algemene wet bestuursrecht die een onderdeel zijn van de 31 maart 2010 ingevoerde Crisis- en Herstelwet). Tegelijkertijd is de aandacht enigszins verschoven naar het verwante onderwerp: 'complexe procedures en de kwaliteit van de bestuurlijke besluitvorming' (zie bijvoorbeeld het rapport van de Commissie-Elverding, 2008, en ook de Crisis- en Herstelwet getuigt ervan; zie verder hoofdstuk 4). Wat de laatste jaren veel geheld is, zijn de complexiteit en de lange duur van besluitvormingsprocedures - wat goeddeels natuurlijk een artefact is van juridisering.

2.3 Samenleving kampt met juridisering

De insteek van de Werkgroep-Van Kemenade is een bestuurders-/bestuursrechtelijk-specifieke. De Werkgroep koos een bepaald begrip en een bepaalde connotatie van juridisering - naar aanleiding waarvan ze haar 'boodschap' naar voren wilde brengen. Dat duidt er al op dat er meerdere definities van juridisering in omloop zijn. Ruimer opgevat is juridisering in de eerste plaats (de juridische pendant van) een *maatschappelijk* fenomeen (waar natuurlijk ook het overheidsbestuur mee te maken heeft) dat de relaties tussen burgers en bestuur in toenemende mate juridisch vorm worden gegeven. Voor onze probleemstelling - (de oorzaken en oplossingsrichtingen van) juridisering in een maatschappelijk-economische sector (te weten: de agrarische) - lijkt het het meest aangewezen om van een ruime definitie uit te gaan. Dat doen we dus in het vervolg van deze Verkenning.

Een ruimere definitie van juridisering begint dus *niet* bij een overheid die - als ware hij autonoom en opererend in een vacuüm - (steeds meer) regels opstelt, en evenmin bij rechters die regels actiever toepassen (bijvoorbeeld niet alleen toetsen of de letter van de wet geschonden is, maar ook de ongeschreven rechtsplicht van partijen en de betamelijkheid in het maatschappelijk verkeer is

in de loop van de 20e eeuw een bron van rechtschending geworden¹). Op zich kloppen die fenomenen (meer regels, meer rechtspraak), maar ze zijn vooral te zien als uitdrukkingen van een 'grotere' ontwikkeling over een veel lange termijn dat lastige maatschappelijke vraagstukken in toenemende mate bij de rechter terecht komen; een fenomeen dat soms wordt aangeduid met de term 'verrechterlijking' of '*judicialisation*', wat dus kan worden gezien als een meer specifiek onderdeel van de juridiseringstendens. Daarbij kan juridisering geduid worden als een gedeeltelijk gevolg van het feit dat het hedendaagse recht zich bedient van vage begrippen ('open normen'), zoals (on)betamelijkheid in het maatschappelijk verkeer, de goede zeden, in redelijkheid, evenredig, zorgvuldig, significant (bij de habitattoets - om eens een specifiek criterium te noemen op het terrein van deze Verkenning; vgl. Kistenkas en Kuindersma, 2008, p. 35), enzovoort - een tendens die overigens niet van vandaag of gisteren is, maar al veel langer gaande. Deze en dergelijke open normen vergen interpretatie en nadere invulling door de rechter, en die komen aan de orde door naar de rechter te gaan.

Vaak wordt het verschijnsel juridisering gezien als een aanwijzing dat het vertrouwen (Hazeu, 2003a) tussen mensen in een samenleving - sociale cohesie - aan het verminderen is. Juridisering heeft daarmee als bijna-vanzelfsprekendheid een negatieve connotatie. Toch hoeft juridisering in een ruime en neutrale definitie niet op voorhand als een negatief verschijnsel te worden opgevat. Schuyt (1997) laat zien dat je het fenomeen ook optimistisch kan bezien: als een noodzakelijke vervanging, een substituut, voor dat wegvallend vertrouwen in kleinschalige verbanden. De pre-moderne tijd komt immers niet meer terug, en het recht kan gezien worden als de nieuwe vorm van sociale cohesie - een belangrijke wijze waarop onze hedendaagse, gecompliceerde samenleving zich uitdrukt. Zó hebben bijvoorbeeld de fundamentele rechten van de mens - onder andere neergelegd in het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) - zich ontwikkeld, als internationale norm en toetsingskader voor mensenrechtenschendingen, waarvan liefst *alle* wereldburgers gevrijwaard moeten blijven; een universele benadering die contrasteert met een '*s lands wijs*, '*s lands eer*-optiek! Van nature en/of door bepaalde ontwikkelingen (staatsvorming, toenemende bevolkingsdruk, toenemende schaarste, enzovoort) kunnen we elkaar niet zondermeer en volledig vertrouwen; en juist het recht dient dan om de

¹ Zo heeft - om maar eens een voorbeeld te noemen - de (tweedehands auto)verkoper van de rechter een mededelingsplicht opgelegd gekregen om de naïeve koper te waarschuwen en zo tegen diens eigen naïviteit te beschermen. Arrest HR 21 december 1990, *NJ*/1991, 251 (Van Geest/Nederlof).

'gaten' te dichten en schendingen tegen te gaan en te sanctioneren. Daar gaat ook een preventieve, normerende werking van uit.

Als we specifiek naar Nederland kijken, past ook in deze meer optimistische kijk op juridisering dat justitie/het rechtssysteem een redelijke score vertoont in het antwoord op de 'vertrouwensvraag' - de vraag die het Sociaal en Cultureel Planbureau in regelmatig herhaald onderzoek stelt naar het vertrouwen in instituties en instanties (SCP, 2009, p. 86). In de jaren tachtig en negentig is het vertrouwen in de rechter wel gedaald, in lijn met de algehele daling van vertrouwen van burgers in de publieke instituties. Overigens wordt het antwoord op de vertrouwensvraag vooral bepaald door het sentiment over de strafrechter (SCP, 2004).

2.4 Bronnen van juridisering

We slaan nu vier paaltjes:

1. We hanteren een *neutraal en breed begrip van 'juridisering'*, waarbij we zowel aandacht hebben voor publieke regulering en handhaving vanuit de overheid, als voor mechanismen van zelfregulering en zelfcontrole in de sector. De Verkenning zoekt naar aanknopingspunten om zo goed mogelijk met het fenomeen juridisering om te gaan. In de casestudies (hoofdstukken 4 tot en met 6) spitsen we toe op hoe verschillende vormen en mate van juridisering op verschillende deelterreinen van de agrosector uitdagingen stellen.
2. *(Toenemende) juridisering is inherent* aan de ontwikkeling van ons type samenleving en economie.
3. Dat maakt het zinvol om die ontwikkeling ook voor de agrosector te onderzoeken. Onze premisse daarbij is *dat de agrosector in deze algemene ontwikkeling geen buitenbeentje* vormt. De agrosector heeft z'n eigen kenmerken, maar hij maakt tegelijkertijd ten volle deel uit van de moderne (ook Europese, ook internationale) economie (zie ook de casussen van hoofdstukken 5 en 6).
4. Tot de typisch 'eigen kenmerken' van de agrosector hoort het beslag op (milieugebruiks)ruimte, waar de toenemende schaarste bij uitstek een bron is van juridisering (zie verder Hoofdstuk 4).

Als we juridisering als neutraal begrip opvatten, zijn op grote lijnen de bronnen ervan dezelfde als de bronnen voor het ontstaan van regels überhaupt (regeling, ordening). Onze economieën en samenlevingen hebben de neiging

welvarender en ingewikkelder te worden. Bovendien groeien bevolkingen waar- door meer mensen meer met elkaar te maken hebben. Van oudsher hebben samenlevingen regels om hun normen en waarden in vast te leggen (denk maar aan de 'Tien geboden'), maar daar bovenop leiden die 'grote' trends tot een groeiende behoefte aan drie soorten regels (Ullman-Margalit, 1977; Schuyt, 1997):

1. prisoner's dilemma-regels (PD-regels): met elkaar afspreken om iets allemaal wel of allemaal niet te doen. Regels dus waarbij het collectief beter af is (hogere gezamenlijke welvaart) door individuele keuzevrijheid te ontnemen.
2. Ongelijkheidsreductieregels (OR-regels): ongelijke verhoudingen tussen partijen en groepen kunnen via regels worden verminderd of bijgebogen.
3. Coördinatieregels (CO-regels): het gaat er niet zozeer om wat de inhoud van de regels is, als wel om het feit dat we met elkaar iets afspreken: links rijden of rechts rijden; rechts voorrang geven of links voorrang geven; het kan in principe allebei en het één is niet 'beter' dan het ander, maar je hebt wel een duidelijke regel nodig.

Regels van deze drie basissoorten worden elke dag opnieuw geboren en om dezelfde redenen. Veel regels in het handelsverkeer en in het ondernemings- bestaan (milieuvoorschriften, arbeidsbescherming, betalingsverkeer) kunnen worden teruggevoerd tot het dilemma van de gevangenen die niet met elkaar kunnen communiceren (PD-regels). Om de concurrentie tussen bedrijven niet oneerlijk te laten verlopen, vragen bedrijven zelf vaak om regels die dan voor iedereen gelijkelijk zouden moeten gelden en worden gecontroleerd. Er zijn afgelopen decennia wel overheidsprogramma's van deregulering en privatisering geweest, bedoeld om te *dejuridiseren*, maar ook privatisering vraagt in de eerste plaats om duidelijke regels, om nieuwe en zorgvuldige regulering. Wil privatisering immers ook tot eerlijke en gezonde mededinging leiden (als regel het hoofddoel), zijn *level playing fields* nodig. En die moeten dan gecreëerd worden, door regels.

Zolang veel personen, groepen en organisaties (waaronder bedrijven) verschillende belangen zullen houden in een pluriforme samenleving, en in ongelijke posities verkeren om die belangen na te streven, zullen er nieuwe rechtsregels en veranderende rechtsnormen blijven komen (OR-regels). De versterkte juridi- sering in het bestuursrecht - waar dit hoofdstuk mee begon - kan gezien worden als een voortgaande trend om de machtsongelijkheid tussen burgers en bestuur- ders te verkleinen.

De coördinatieregels (CO-regels) spreken welhaast vanzelf.

Deze drie bronnen van regulering vormen ook de dieper liggende maatschappelijke bronnen van jurisdisering. Hiervoor hebben we al aangegeven dat we de term 'juridisering' in beginsel neutraal hanteren: iets dat op zichzelf goed noch slecht is, maar veeleer een gegeven tegen de achtergrond van de economie en de samenleving waarin we leven. (Deel)sectoren hebben er zowel last als gemak van, en de oplossingsrichting is soms om zich beter te equiperen om met de regelsystemen om te gaan.

2.5 Juridisering als overmaat

Tegelijkertijd kan er in sectoren en op terreinen een *overmaat* aan ordening en regulering gevoeld worden. Dat is natuurlijk deels een kwestie van smaak, die mede wordt bepaald door de belangen van de partijen die het ondergaan. Dat daarover verschillend gedacht kan worden, wordt versterkt doordat de last van veel regulering (bijvoorbeeld veiligheids- en gezondheidsvoorschriften ten behoeve van consumentenproducten) door een relatief kleine groep (bijvoorbeeld de kippenfokkers) wordt ondergaan, terwijl de baten van de betreffende regulering bij een heel grote groep (alle consumenten) neerslaat, die weinig van zich laat horen. In ieder geval, waar een overmaat aan ordening en regulering (= jurisdisering in zijn niet-neutrale betekenis, namelijk die van overmaat) kan worden vastgesteld, komt aan de orde welke meer doelmatige oplossingsrichting dan gezocht moet worden: is er ruimte voor meer *vertrouwen* tussen transacterende partijen, en/of kunnen *markten* (beter) hun werk doen?

In het algemeen kan er dus niet gesproken van jurisdisering in termen van overmaat - dat is een loze kwalificatie als er geen nadere invulling en duiding aan wordt gegeven aan de hand van de verschillende belangen die op een terrein in het geding zijn, en hoe die dan beter tegen elkaar zouden kunnen worden afgewogen. Maar per sector en deelterrein wordt het onderwerp specifiek, en moet het wèl mogelijk zijn om verschillende belangen tegen elkaar af te wegen en een eventuele overmaat (of ondermaat!) aan jurisdisering te traceren, en te bedenken of er op het betreffende terrein betere (= meer doelmatige) oplossingen denkbaar zijn.

2.6 Betekenis van de EU

De agrosector is een economische sector met een aantal bijzondere kenmerken; daarover komen we nog te spreken in het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 3). In ieder geval is wat het juridische aspect betreft van belang, dat de agrosector bij uitstek beleidsdomein is van de Europese Unie (EU). De regelgeving die van toepassing is op agrosector (dus inclusief wetgeving over marktwerking, consumentenbescherming, natuur- en milieuwetgeving, enzovoort) is, met andere woorden: bijna volledig gecommunautariseerd. Dat brengt met zich mee dat nationale wetgeving die van toepassing is op de agrosector, en daarvan afgeleide lagere regelgeving, vrijwel volledig implementatiewetgeving is van Europese verordeningen en richtlijnen. Het grootste deel van de Europese wetgeving op landbouwgebied is vastgelegd in verordeningen. Verordeningen werken rechtstreeks, maar voor het goed uitvoeren ervan dient de lidstaat vaak nog wel uitvoeringsmaatregelen te treffen en sancties te bepalen. Richtlijnen moeten in nationale wetgeving worden omgezet. De omzetting kan plaatsvinden volgens nationale rechtstradities (er is dus enige ruimte ten aanzien van het 'hoe'), maar het resultaat dient wel 'Uniegetrouw' te zijn: met andere woorden getuigen van een getrouwe uitvoering van het EU-beleid.

In het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap uit 1957 (Verdrag van Rome) is een apart hoofdstuk aan de landbouw gewijd. Deze basis van het huidige Gemeenschappelijk landbouwbeleid werd nodig geacht om de agrarische sector onderdeel te laten zijn de gemeenschappelijke markt. De hoofdlijn van het Verdrag is om economische vrijheden (vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal) tot stand te brengen en te bevorderen. Een van de belangrijkste elementen hiervan is het wegnemen van onderlinge handelsbelemmeringen.

Om kartelvorming tegen te gaan is de mededingingsregelgeving een centraal instrumentarium van de EU. Nationaal hebben we dat omgezet in de Mededingingswet (Mw, 1997). Die ziet vooral op (verboden) prijsafspraken en afgestemd economisch gedrag. Die regelgeving wordt daarom soms wel gezien als een belemmering in situaties waarin samenwerking nuttig zou zijn. Van belang in dit debat is dat die belemmering ook weer niet absoluut is. Onder (vier, cumulatieve) voorwaarden kunnen er uitzonderingen worden gemaakt op de verboden op kartelvorming en staatssteun. Belangrijke voorwaarde bij de uitzondering op het kartelverbod is dat de samenwerking leidt tot productverbetering. Vandaar dat als er aangetoond kan worden dat innovatie (met het achterliggende idee dat dit leidt tot een welvaartsverbetering voor het 'collec-

tief) in het geding is, de mededingingswetgeving niet absoluut in de weg hoeft te zitten (zie SER, 2010, p. 115 e.v.).

2.7 Toepassing in de agrosector

In de volgende hoofdstukken richten we ons specifiek op de juridisering in de agrosector. Onze insteek is *niet* om zo ruim mogelijk klachten en belemmeringen op dit terrein op te tekenen, maar veeleer om in beeld te brengen dat, waar en hoe juridische aspecten onderdeel uitmaken van onze moderne samenleving en economie. En de moderne agrarische sector is technologisch vaak buitengewoon vooruitstrevend, en maakt in die zin ten volle onderdeel uit van die moderne economie. In die ontwikkeling gaat het er dan vaak ook om hoe om te gaan met die juridische aspecten, daar de weg in te vinden, zich zelf daar voldoende op te equiperen, in onderwijs en opleiding al de nodige aandacht voor te vragen, en dergelijke. In het laatste hoofdstuk (hoofdstuk 7) komen we hier uitgebreider op terug.

3 Juridisering en dejuridisering in de agrosector

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben we juridisering omschreven als het proces in onze samenleving dat steeds meer zaken in regels worden vastgelegd, al of niet van overheidswege. De vaste teneur is dat bestaande regelgeving verder wordt gedetailleerd en er meestal meer nieuwe regels bijkomen dan al bestaande verdwijnen. De agrosector vormt geen uitzondering op deze ontwikkeling.

In dit hoofdstuk laten we zien waarom, hoe en waar de juridisering in de agrosector plaatsvindt. Om te beginnen schetsen we de bijzondere kenmerken van de producten en productiemethoden van de sector (paragraaf 3.2). Vervolgens typeren we de positie en ontwikkeling van de sector in Nederland (paragraaf 3.3). Daarna belichten we de juridisering op een aantal hoofdvelden zoals landbouw, milieu en voedsel (paragraaf 3.4). Omdat de Europese integratie op al deze velden een grote rol speelt, gaan we in op de vraag hoe nieuwe wetgeving tot stand komt en hoe ons land zich voorbereidt op de betreffende besluitvorming (paragraaf 3.5). In paragraaf 3.6 gaan we in op initiatieven van de nationale overheid om de regeldruk en administratieve lasten te verminderen. Ten slotte vatten we de bevindingen van dit hoofdstuk kort samen (paragraaf 3.7).

3.2 Bijzondere kenmerken

Net als in andere sectoren van de economie streven de producenten in de agrosector er in het algemeen naar om met hun bedrijf een zo goed mogelijk inkomen te verwerven. Daarbij doet zich een aantal bijzonderheden voor. De meest in het oog springende punten zijn:

- De producten van de agrarische sector zijn van bijzondere maatschappelijke betekenis: het gaat voor een groot deel om eerste levensbehoeften (voedsel).

- De productieprocessen zijn biologisch van aard en veelal tijd- of seizoensgebonden; daarbij zijn diverse specifieke productierisico's in het geding (weer, ziekten, plagen).
- In een deel van de sector vormen dieren een belangrijk productiemiddel. Dit stelt bijzondere eisen aan het productieproces en vormt aanleiding voor gerichte bemoeienis van de overheid. Hierbij is ook de volksgezondheid in het geding (zoönosen).
- In tegenstelling tot de industrie in het algemeen en ook de toelevering, verwerking en distributie van de agrarische productie, is de land- en tuinbouw nog altijd georganiseerd in relatief kleine, veelal persoonlijk geleide bedrijven. Deze bedrijven zijn geheel of grotendeels gebaseerd op eigen grond, eigen arbeid en eigen kapitaal; ieder voor zich zijn de bedrijven te klein om de prijsvorming te kunnen bepalen.
- Met het oog op de voedselvoorziening van de consumenten en de inkomensvorming van de boeren en tuinders bemoeien regeringen zich intensief met de voorwaarden en inrichting van de productie, handel, en prijsvorming van bepaalde landbouwproducten. In de EU hebben de lidstaten hun nationale beleid op dit gebied grotendeels ingeruild voor het Gemeenschappelijk landbouwbeleid.
- Door de (internationale) verhandelbaarheid van de producten, en de belangen die met de handel gemoeid zijn, is de overheidsbemoeienis niet alleen een nationale en supranationale aangelegenheid, maar meer en meer ook een internationale (Wereldhandelsorganisatie).
- De agrarische sector is nauw verbonden met de fysieke omgeving. De land- en tuinbouw benut en beheert een groot deel van de ruimte; in de meeste landen, ook Nederland, meer dan de helft. Vooral de grondgebonden delen van de agrarische sector (rundveehouderij, akkerbouw) hebben een belangrijk effect op het landschap en de waterhuishouding. Bodem, water en lucht worden door het agrarisch productieproces beïnvloed. De 'omringende' samenleving waardeert die invloed niet altijd positief. Anders gezegd: bedrijfseconomische doelstellingen kunnen gemakkelijk conflicteren met maatschappelijke waarden met betrekking tot milieu, natuur en landschap. Die verhouding heeft geleid tot een breed pakket van overheidsmaatregelen (van lokaal niveau tot wereldniveau). Het gaat hierbij niet alleen om beperkende regels, maar ook om vergoedingen voor geleverde diensten.

3.3 De agrosector in Nederland

Om de Nederlandse agrosector te typeren, kan op verschillende punten worden gewezen. Internationaal opvallend zijn het niveau van de grondproductiviteit en arbeidsproductiviteit en de rol van de sector in de internationale handel.

Zowel de arbeidsproductiviteit (productie per eenheid arbeid) als de grondproductiviteit (productie per eenheid grond) liggen in de Nederlandse landbouw op een hoog niveau, hoger dan gemiddeld in West-Europa - waar de omstandigheden waaronder geproduceerd wordt min of meer gelijk zijn. De grondproductiviteit is ook in andere delen van de wereld lager dan in Nederland. Dit geldt onder meer voor landen in Azië met een intensief grondgebruik zoals Japan, China en Korea. Ook voor de arbeidsproductiviteit scoort Nederland internationaal goed. Alleen in Noord-Amerika is deze hoger dan in Nederland.

Anders dan grote agrarische producenten zoals de VS, Canada, Brazilië en Frankrijk, staat Nederland niet bekend om bulkproducten maar om de hoge graad van bewerking. De fysieke omstandigheden (klimaat en bodem) maken een kwalitatief hoogwaardige en gevarieerde productie mogelijk. De aansluiting en communicatie tussen de primaire bedrijven en de andere schakels in de ketens (toelevering, verwerking, handel, diensten) zijn een belangrijk aspect voor het functioneren van het agrocomplex. Hierbij is het hoge kennisniveau een gunstige factor voor een efficiënte productie.

Van oudsher is de sector in Nederland sterk op export gericht, maar tegelijkertijd importeert Nederland veel agrarische grondstoffen en producten. De geografische ligging van ons land en de fysieke infrastructuur voor goederenverkeer is gunstig nabij een grote, koopkrachtige afzetmarkt. Het aandeel van agrarische producten en voedingsmiddelen in de totale Nederlandse uitvoer van goederen en diensten is relatief hoog (17% in 2007) en het agrocomplex genereert een aanzienlijke netto-uitvoer (ruim 23 mld. euro). Voor een breed pakket van agrarische producten is Nederland netto-exporterend. Hoofdgroepen in de Nederlandse agrarische export zijn sierteelt, vee en vlees en zuivelproducten. Overigens maken ook producten als tabak (sigaretten), bier en chocola een aanzienlijk deel uit van de Nederlandse agrarische export.

De Nederlandse agrarische export gaat voor ruim 80% naar andere EU-landen, terwijl meer dan 60% van de import uit de EU komt. De Nederlandse agrosector is dus ook voor een belangrijk deel, bijna 40%, van de invoer georiënteerd op landen buiten de EU. Van de zogenoemde derde landen is de VS de belangrijkste afnemer van Nederlandse agrarische producten en Brazilië de grootste leverancier. De positie van de Nederlandse agrosector op zijn belang-

rijkste afzetmarkten, allereerst Duitsland en de andere nabijgelegen landen, binnen de EU is behoorlijk sterk en stabiel. De marktaandelen van Nederland op deze markten zijn vanaf 1995 nauwelijks veranderd. De Europese marktintegratie met gelijke voorwaarden (onder meer eisen op kwaliteits-, veterinaire en fytosanitaire gebied) en vanaf 2002 één munt (de euro voor de meeste landen) biedt een basis voor de Nederlandse agrosector. Met de uitbreiding van de EU zijn de handelsrelaties met Midden- en Oost-Europa toegenomen, hoewel nog geen 4% van de totale Nederlandse agrarische export naar deze regio gaat.

Het aandeel van het agrocomplex in de Nederlandse economie is geleidelijk gedaald, maar nog altijd aanzienlijk. In 2008 droeg het Nederlandse agrocomplex nog 9,5% bij aan de toegevoegde waarde van de Nederlandse economie en 10% aan de nationale werkgelegenheid. Afgelopen decennium is de werkgelegenheid met 33.000 arbeidsjaren gedaald. Een groot deel van deze afname vond plaats in de land- en tuinbouw. Voor nadere gegevens over de economische betekenis van de sector en de deelcomplexen wordt verwezen naar bijlage 1.

3.4 Velden van juridisering in de agrosector

De huidige welvarende samenleving stelt hoge eisen aan de productiemethoden van de agrosector en aan de voortgebrachte producten. Deze eisen komen onder meer tot uiting in het veranderende landbouw-, milieu- en voedselbeleid. Daarnaast heeft de sector, mede door de hoge bevolkingsdichtheid en veranderende schaarsten, te maken met uiteenlopende claims op de 'groene ruimte'.

Voor de agrosector als geheel is de Europese samenwerking van grote betekenis. Vanaf het begin heeft Nederland hier aan bijgedragen. Begonnen met het Verdrag van Rome (1957) tot oprichting van een gemeenschappelijke markt, heeft de Europese integratie zich steeds verder ontwikkeld. De - inmiddels - Europese Unie is een rechtsgemeenschap waarin de integratie geleid en begeleid wordt door wetgeving en rechtspraak. De impact van de Europese integratie komt dan ook zowel tot uiting in wet- en regelgeving alsook in rechtspraak (met name door arresten van het Hof van Justitie van de EU in Luxemburg).

Landbouwbeleid

In het Gemeenschappelijke Europese Landbouwbeleid (GLB) stond het markt- en prijsbeleid lange tijd centraal als instrumentarium om de verschillende beleidsdoelstellingen voor de landbouw te realiseren. De marktordening bestond aanvankelijk vooral uit ondersteuning van de prijsvorming van landbouwproducten via vraagstimulering en aanbodbeperking. Het afschermen van de gemeenschappelijke markt door importbeperkingen en het verstrekken van exportsubsidies maakten deel uit van dit beleid. Voorbeelden van interne aanbodbeperking zijn productiequota. Productiequota bepalen de productieomvang van een aantal sectoren in Nederland en dat geldt ook per individueel bedrijf. Om de bedrijfsontwikkeling niet te blokkeren zijn de productierechten in Nederland verhandelbaar (kader 3.1).

Kader 3.1 Productiequota in de landbouw

Melkquota

Om van de overschotten op de Europese zuivelmarkt af te komen is in 1984 een systeem van melkquota per land ingevoerd. Hiermee zou de melkprijs voor de veehouders op peil gehouden kunnen worden. Mede voor de liberalisering van de wereldhandel, wil de EU geen strak ondersteunend prijsbeleid blijven voeren. In 2003 is besloten de zuivelprijzen geleidelijk te verlagen en de quotering op termijn (in 2015) af te schaffen. Voorlopig hebben de melkveehouders nog te maken met deze productiebeperking, al wordt de toegestane hoeveelheid elk jaar licht verhoogd. De ongeveer 20.000 melkveehouders in Nederland hebben in totaal een quotum van ruim 11 mld. kg melk, dus gemiddeld per bedrijf bijna 600.000 kg. In 2009/10 is 235.000 ton melkquotum verhandeld. Het overgrote deel (94%) van het verhandelde quotum is overdracht van quotum zonder grond. Melkquota worden ook geleased. De in 2009/10 geleasede hoeveelheid melk was ruim 340.000 ton. Het aantal transacties kwam over het hele jaar op bijna 14.000 (PZ, 2010).

Suikerquota

Voor de teelt van suikerbieten kent de EU al vanaf het begin van de marktordening in de jaren zestig een quotumstelsel. Bij alle veranderingen in het GLB is dit stelsel overeind gebleven. Wel zijn de laatste jaren kortingen in de quota doorgevoerd om het exportvolume van suiker van de EU terug te brengen vanwege afspraken in de WTO. In 2009 werd in Nederland bijna 19 mln. kg polsuiker verhandeld, wat overeenkomt met de productie van meer dan 1.500 ha ofwel ruim 2% van het bietenareaal in Nederland.

Bron: De Bont (2010).

Kader 3.1 **Productiequota in de landbouw (vervolg)**

Aardappelzetmeelquota

De EU kent nog een complexe regulering van de markt voor aardappelzetmeel, waaronder een systeem met quota. Door de besluiten in het kader van de 'Health Check' - (volledige) ontkoppeling van de zetmeelsteun en afschaffing van de evenwichtssteun in 2012 - ontstaat er echter een volledig vrije markt voor zetmeel. De productiequota komen dan te vervallen. AVEBE blijft tot 2012 het gereguleerde quotum afnemen van de telers, maar wil vanaf de oogst van 2012 een ten opzichte van andere teelten concurrerende prijs betalen om van aanvoer verzekerd te zijn. Rekening wordt gehouden met een vermindering van het te verwerken volume met 20%.

Bron: De Bont (2010).

In de loop van de jaren is het inkomensbeleid voor de landbouw grotendeels veranderd in directe inkomenssteun. De productgebonden dier- en hectarepremie's zijn inmiddels voor een belangrijk deel vervangen door ontkoppelde (bedrijfs)toeslagen (kader 3.2). Voor de toekenning van deze toeslagen gelden voorwaarden waaraan de landbouwer moet voldoen. Dit zijn EU-regels op het gebied van milieu, dierenwelzijn, voedselveiligheid, enzovoort ('cross compliance').

Kader 3.2 **Toeslagrechten in de landbouw**

Toeslagrechten hebben niet de functie van productiebeheersing. Deze geven enkel recht op het ontvangen van een jaarlijks bedrag, de bedrijfstoelage (ontkoppelde inkomenssteun). Sinds 1 januari 2006 is de Europese inkomenssteun in de landbouw grotendeels ontkoppeld van de productie en zijn de eerdere premies opgenomen in de bedrijfstoelage. In 2010 gaat dat ook gelden voor de slachtpremies voor kalveren en runderen. De toeslagrechten worden in veel gevallen zonder grond te koop aangeboden, maar kunnen ook met grond worden overgedragen. Daarnaast is ook verhuur van de toeslagrechten mogelijk, wanneer minimaal hetzelfde aantal hectaren grond wordt overdragen. Tussen april 2008 en maart 2009 hebben met het oog op de uitbetaling van toeslagrechten over 2009 ruim 9.000 overdrachten van toeslagrechten plaatsgevonden, waarmee bijna 114.000 rechten werden overgedragen (DR, 2010). Dit jaar was ruim 10% van de houders van toeslagen betrokken bij een transactie; in totaal is circa 8% van alle ongeveer 1,5 mln. rechten overgedragen. Meer dan de helft van de rechten werd overgedragen bij ruim 1.900 bedrijfsoverdrachten. Daarnaast had ruim 30% van de overgedragen toeslagrechten betrekking op verkoop en ruim 10% op verhuur.

Bron: De Bont (2010).

Milieubeleid

Het Europese milieubeleid is onder meer bepalend op de terreinen van mest (mineralen), biodiversiteit, bodem en water (ook oppervlaktewater). Voor de landbouw relevante Europese regels zijn vooral te vinden in de Nitraatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water (KRW), en Emissieplafonds verzurende stoffen (waaronder ammoniak). Verder zijn er Europese regels op het gebied van milieuvergunningen, milieueffectrapportage (MER) en milieuaansprakelijkheid. Tot de instrumenten in Nederland behoren de dierrechten (kader 3.3).

Kader 3.3

Dierrechten

Dierrechten zijn weliswaar gericht op EU-regelgeving (Nitraatrichtlijn), maar geen Europees instrument. Ze zijn door de Nederlandse regering ingesteld om de mestnormen in Nederland te handhaven. Varkens- en pluimveehouders moeten over deze rechten beschikken om te kunnen produceren. De dierrechten vervallen na 2015. Tot 1 januari 2008 waren dierrechten alleen vrij handelbaar binnen drie regio's, de concentratiegebieden Zuid- en Oost-Nederland en overig Nederland. Vanaf 1 januari 2008 verviel deze compartimentering, maar vanaf 22 april 2010 heeft het kabinet deze opnieuw ingevoerd. Aanleiding was een ongewenste toename van vooral varkens in de concentratiegebieden in het zuiden. In zowel 2008 als 2009 zijn ongeveer 1,9 mln. varkensrechten en 14 mln. pluimveerechten verhandeld (DR,2010). In deze jaren zijn de aantallen varkens- en pluimveerechten in Noord-Brabant en Limburg toegenomen. Daarentegen zijn ze in onder meer Gelderland en Overijssel afgenomen.

Bron: De Bont (2010).

Ook voor het gebruik en de toelating van gewasbeschermingsmiddelen zijn er EU-afspraken. Zo zijn er besluiten genomen om de harmonisatie van het gewasbeschermingsbeleid verder te brengen.

Op energiegebied spelen de reductiedoelstellingen voor broeikasgassen in internationaal verband (Kyoto e.v.) een rol; de EU heeft vanwege de verwachte gevolgen van klimaatverandering zoals overstromingen, voor de langere termijn (2050) ambitieuze doelstellingen geformuleerd: uiteindelijk 60 tot 80% reductie ten opzichte van 1990. Voor 2020 zijn de EU-landen bindende doelstellingen overeengekomen: 20% meer alternatieve energiebronnen; 20% minder CO₂-uitstoot en 20% efficiënter energiegebruik.

Voedselbeleid

In de ontwikkeling van het Europese voedselbeleid kunnen drie fasen worden onderscheiden (Van der Meulen et al., 2010):

- In de eerste fase lag het accent op de realisatie van het vrije verkeer van goederen op de interne markt. Om de belemmeringen door nationale regelgeving weg te nemen, werden ter harmonisatie verticale richtlijnen ontwikkeld. Dit verliep echter moeizaam.
- Het arrest van het Hof van Justitie over 'Cassis de Dijon' (1978; over de aanvaardbaarheid van nationale producteisen) vormde een omslagpunt naar de tweede fase, waarin horizontale richtlijnen werden ontwikkeld. Deze fase werd gekenmerkt door het principe van de wederzijdse erkenning: een product dat op het grondgebied van één van de lidstaten is toegelaten, is dat in de gehele Europese Unie, onder het voorbehoud dat het geen gevaar betekent voor de volksgezondheid.
- De derde fase werd ingeluid door enkele voedselcrises in de jaren negentig. Deze crises leidden tot een heel pakket wettelijke maatregelen, waaronder de General Food Law van 2002. Hierin overheerst de zorg voor de voedselveiligheid.¹ De doelen van de verordening zijn: (1) bescherming van gezondheid, en (2) bescherming van consumentenbelangen, rekening houdend met gezondheid van dier en plant, dierenwelzijn en het milieu.

Een kernpunt van de verordening is dat ondernemingen primair verantwoordelijk zijn voor de voedselveiligheid (art. 17). Ze moeten in alle stadia toepasselijke levensmiddelenwetgeving daadwerkelijk naleven. Een belangrijk element hierin is de risico-inventarisatie voor voedingsmiddelen, bekend als HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Points). Bedrijven dienen alle aspecten van het voortbrengingsproces te identificeren en op gevaren te analyseren. Dit controleproces is erop gericht dat het bereiden en vermarkten van voedingsmiddelen zo weinig mogelijk risico op besmetting oplevert. Overigens geldt HACCP niet op grond van de wet voor de primaire sector, maar vaak wel op grond van private standaarden zoals GlobalGAP.

De zorgplicht voor voedselveiligheid is vastgelegd in art. 14 en 19 over respectievelijk preventie en herstel van onveiligheid. Het spreekt voor zich dat

¹ Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden

deze verantwoordelijkheid de levensmiddelenbedrijven noodzaakt om regels te stellen aan de toelevering van grondstoffen en aan de verwerking en afzet. In dit verband is aansprakelijkheid in de agrarische sector een belangrijk thema (kader 3.4).

Kader 3.4

Aansprakelijkheid in de agrarische sector

De richtlijn productaansprakelijkheid (85/374/EEG) is op 25 juli 1985 door de Raad van de Europese Gemeenschappen vastgesteld. In Nederland is de regeling productaansprakelijkheid opgenomen in het Burgerlijk Wetboek en op 1 november 1990 in werking getreden. Door deze regeling is het voor een benadeelde consument makkelijker geworden om een producent aan te spreken indien er sprake is van een gebrekkig product. Voor de overige gevallen, die buiten de regeling productaansprakelijkheid vallen, zal de benadeelde een beroep moeten blijven doen op de onrechtmatige daad. Aanvankelijk waren landbouwgrondstoffen en producten van de jacht uitgesloten, maar op 10 mei 1999 zijn die ook onder de regeling gebracht. Hierdoor kan ook een agrarische ondernemer eerder door consumenten worden aangesproken wanneer hij een gebrekkig product op de markt heeft gebracht.

Veel belangrijker dan het risico door een consument aansprakelijk te worden gesteld, is in de praktijk het risico door een professionele wederpartij aansprakelijk te worden gesteld.

De General Food Law (GFL) van 2002 verplicht iedere producent van levensmiddelen en diervoeder om over systemen te beschikken met betrekking tot traceerbaarheid van zijn producten. Door middel van deze systemen kan een gebrekkig product eenvoudig uit de markt worden gehaald (product-recall). De GFL heeft niet de aansprakelijkheid van de producent veranderd, maar de aanwijsbaarheid van de producent die het probleem heeft veroorzaakt. De wijze waarop aansprakelijkheid contractueel wordt vastgelegd kan grote (financiële) gevolgen opleveren voor een agrarische ondernemer. Het aansprakelijkheidsrisico kan enerzijds worden beperkt met behulp van kwaliteitssystemen die de kans op schade verkleinen en anderzijds door overeenkomsten (al dan niet in algemene voorwaarden). Zowel de toeleveranciers als de afnemers van agrarische ondernemers hebben hun aansprakelijkheid grotendeels beperkt in hun algemene voorwaarden of zelfs uitdrukkelijk bij hun wederpartij neergelegd (garantie). Vanuit de verwerkende industrie wordt in toenemende mate geëist dat agrarische ondernemers de verantwoordelijkheid nemen voor en zich verzekeren tegen de kosten van recall wanneer de verwerker tot recall moet overgaan ten gevolge van een onzuiverheid in de agrarische grondstof.

Agrarische ondernemers hebben hun contractuele rechtsverhoudingen vaak minder goed verzorgd dan hun relaties. In geval van een aansprakelijkstelling van één van de ketenpartners zal de schade daarom kunnen worden afgewenteld op de agrarische ondernemer.

Harmonisatie van beleid

Het geschetste landbouw-, milieu- en voedselbeleid van de EU wordt aangevuld door harmonisatie van beleid op specifieke terreinen. Vooral in verband met het functioneren van de interne markt ('level playing field') zijn tal van gemeenschappelijke regelingen ontwikkeld, onder meer op het gebied van: plantenziekten (fyto-sanitair), dierziekten (veterinair), dierenwelzijn, intellectueel eigendom (kwekersrecht, fokkerij), natuur en biodiversiteit (bescherming van planten en dieren, waaronder vogels). Deze regelingen vormen een wezenlijk deel van de randvoorwaarden voor de agrarische bedrijvigheid in de praktijk.

3.5 Nieuwe wet- en regelgeving

Hoewel de Europese integratie soms hapert, is de grote lijn niettemin dat het belang ervan (verder) groeit. De rol van de nationale overheid (en daarnaast van provincies, gemeenten, waterschappen, productschappen en dergelijke) moet echter niet worden onderschat, al was het maar omdat die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het EU-beleid. In deze paragraaf lichten we de ontwikkeling van nieuwe Europese wet- en regelgeving toe. Hierbij onderscheiden we drie fasen: voorbereiding, besluitvorming en implementatie.

Vorbereiding

Europese regelgeving is meestal het resultaat van jaren durende voorbereidingen en onderhandelingen. Voorstellen voor nieuwe Europese regels worden door de Europese Commissie ontwikkeld. Dit kan enige maanden tot verscheidene jaren in beslag nemen, waarbij onderzoek wordt gedaan en belanghebbenden worden gehoord. De Europese Commissie brengt in een aantal gevallen zogenaamde groenboeken (bijvoorbeeld Groenboek hervorming gemeenschappelijk visserijbeleid) en witboeken (bijvoorbeeld Witboek Voedselveiligheid) uit, waarin zij haar voorlopige gedachten publiceert en betrokkenen oproept binnen een bepaalde termijn te reageren.

Besluitvorming

Tot december 2009 werden besluiten over het Europese beleid genomen in het kader van de zogenaamde 'pijlerstructuur'. Met het Verdrag van Lissabon zijn de drie pijlers, met hun verschillende besluitvormingsprocedures, als zodanig opgeheven. De vroegere codecisieprocedure is nu uitgangspunt geworden. Volgens deze 'gewone wetgevingsprocedure' beslissen het Europees Parlement

en de Raad van de Europese Unie gezamenlijk. De procedure voorziet in twee opeenvolgende lezingen van een voorstel van de Europese Commissie door het Parlement en de Raad. Als de twee medewetgevers het blijvend oneens zijn, wordt een bemiddelingscomité gevormd met vertegenwoordigers van het Parlement en de Raad, die worden bijgestaan door de Commissie om tot overeenstemming te komen. Deze overeenkomst wordt in derde lezing voorgelegd aan het Parlement en de Raad, met het oog op uiteindelijke goedkeuring. Als de bemiddeling mislukt, is het de Raad verboden om het gemeenschappelijke standpunt te bekrachtigen. Daarmee wordt de druk verhoogd om in de bemiddelingsprocedure tot een akkoord te komen, aangezien anders het wetgevingsproces mislukt.

Door het Verdrag van Lissabon is het Europees Parlement (EP) op veel meer terreinen medewetgever geworden, onder meer op het gebied van landbouw, structuurfondsen en handelsbeleid. Het EP mag nu ook over de hele begroting meebeslissen. Voorheen mocht dit alleen over de 'vrijwillige uitgaven', en bijvoorbeeld niet over de landbouwuitgaven. Voor de nationale parlementen is er een 'gele kaart'-procedure gekomen: als één derde van de nationale parlementen een voorstel van de Europese Commissie afwijst, omdat men vindt dat het beter nationaal dan Europees kan worden geregeld, moet de Commissie haar voorstellen 'opnieuw in overweging nemen' en, als ze toch doorzet met het voorstel, duidelijk maken waarom dat voorstel nodig is. Er is ook een 'oranje kaart'-procedure: als meer dan de helft van alle nationale parlementen een voorstel van de Commissie niet wil, dan moet de Commissie besluiten of het voorstel van tafel gaat. Zet de Commissie alsnog door, dan kan de Raad van Ministers met 55% van de stemmen, of een meerderheid in het Europees Parlement, het hele voorstel schrappen.

Tijdens het debat over de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon in 2009 heeft de Tweede Kamer gekozen voor de instelling van een parlementair voorbehoud. Dit betekent dat de Tweede Kamer bij belangrijke Europese onderwerpen de regering verzoekt niet in te stemmen met een voorstel voordat het parlement hierover een debat met de regering heeft gevoerd. Concreet betekent dit dat de regering de Tweede Kamer extra goed en uitgebreid moet informeren over de voortgang van het desbetreffende onderwerp. De zogenaamde BNC-fiches zijn hierbij een belangrijk middel (zie kader 3.5).

Implementatie

Om Europese regels effect te laten hebben, moeten de lidstaten soms hun eigen regelingen en wetten aanpassen. De invoering van Europese maatregelen gebeurt meestal door het Nederlandse ministerie dat over het onderwerp van de Europese maatregel gaat. Per geval wordt bekeken hoe een regel wordt omgezet. In sommige gevallen zal de invoering door middel van een formele wet moeten gebeuren, in andere gevallen kan volstaan worden met ministeriële regelingen of besluiten.

Kader 3.5 Nederlandse inbreng in EU-besluitvorming

Voor de Nederlandse inbreng in de besluitvorming worden de voorstellen van de Europese Commissie beschreven in een BNC-fiche (BNC staat voor: Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen). Hierin geeft de regering ook een eerste oordeel over het Commissievoorstel. De BNC-fiches vormen de inzet voor de Nederlandse onderhandelingen in Brussel.

De BNC-fiches worden verzorgd door de interdepartementale werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen. De ministeries die de meeste affiniteit hebben met het Commissievoorstel schrijven samen een concept ambtelijk fiche. Om als officieel BNC-fiche te gelden, moet deze door de ministerraad worden goedgekeurd. De goedgekeurde BNC-fiches worden voorgelegd aan de Staten Generaal (Eerste Kamer en Tweede Kamer) en aan de Nederlandse leden van het Europees Parlement.

De BNC-fiches hebben een vaste indeling. Als het om wet- en regelgeving gaat (voorstellen voor richtlijnen, verordeningen, kaderbesluiten, en dergelijke) wordt onder meer een samenvatting gegeven van het voorstel van de Europese Commissie. Verder komen de volgende punten aan bod:

- oordeel over bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit;
- financiële gevolgen (voor EU-begroting, Nederlandse overheid, bedrijfsleven en burger, administratieve lasten);
- juridische implicaties (implementatietermijn, datum inwerkingtreding, en dergelijke);
- eerste Nederlandse standpunt.

De fiches bieden de parlementsleden de mogelijkheid om zich te verdiepen in de voorgenomen Europese regelgeving. Ze kunnen vervolgens proberen om de regering op andere gedachten te brengen. De regering weegt het standpunt van de Kamers mee bij de Raadsvergaderingen over de voorgenomen Europese regelgeving.

3.6 Initiatieven om de regeldruk te verminderen¹

De Nederlandse overheid heeft in de afgelopen twee decennia diverse rijksbrede initiatieven genomen om de regeldruk te verminderen en de administratieve lasten te verlagen. De aanpak in het agro-domein is onderdeel van dit kabinetsbeleid en omvat specifieke acties van het (ex-)ministerie van LNV.

Van 1994 tot medio 2002 liep het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW). De hoofddoelstellingen hiervan waren: (1) administratieve lasten voor burgers en bedrijven verlagen, (2) marktwerking meer ruimte geven, en (3) de kwaliteit van wetten verbeteren. In de voortgangsrapportage (Kamerstuk 24036, nr. 62, 14 juni 1997) werd voor LNV gemeld dat één en ander is gerealiseerd voor de Boswet, Landbouwwet, Visserijwet, Pachtwet, Meststoffenwet, en Diergeneesmiddelenwet. Voor enkele wetten bleken er geen mogelijkheden voor actie te zijn, zoals voor de Veewet (Identificatie en Registratie) in verband met EU-afspraken (dat is nog steeds zo) en de Bestrijdingsmiddelenwet in verband met EU-afspraken en het Meerjarenplan Gewasbescherming. In de rapportage werden vervolgacties aangekondigd voor de Diergeneesmiddelenwet, Meststoffenwet, Visserijwet en Pachtwet.

Naar aanleiding van het eindrapport 'Regels zonder overlast' van de Commissie Administratieve Lasten (commissie-De Slechte) besloot het kabinet om voorgenomen wetgeving te laten toetsen door een adviescollege (Kamerstuk 24036 nr. 148, 16 februari 2000). Dit adviescollege is Actal geworden (zie www.actal.nl). Verder werden de administratieve lasten (AL) gemeten, moest elk departement een actieprogramma opstellen en een coördinatiepunt instellen. Ook kondigde het kabinet aan om het thema ook in Europees kader opnieuw onder de aandacht te brengen.

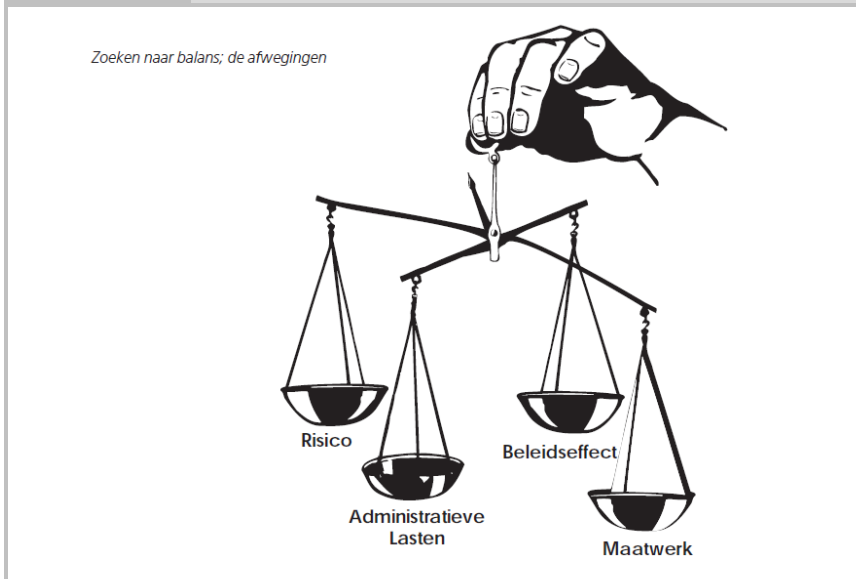
Het ministerie van LNV stelde de Gemengde Commissie Administratieve Lasten in (commissie-Constandse). Deze commissie bracht in maart 2004 verslag uit in het rapport *Lasten in Balans*. Volgens het rapport kenmerkt het LNV-beleid zich door een sterk juridische instrumentering met veel administratieve lasten tot gevolg. Wellicht is een ander type instrument met minder administratieve lasten net zo effectief:

¹ Deze paragraaf is gebaseerd op een interne EL&I-notitie 'Aanpak Regeldruk/juridisering van het agro-domein' van Gerard Goudsmits.

'Hierbij zal steeds in ogenschouw moeten worden gehouden hoe groot het risico is dat het gewenste gedrag niet wordt bereikt anders dan met regelgeving en hoe erg dat is. Kortom: wegen de risico's op tegen de lasten die de regelgeving veroorzaakt?'

Figuur 3.1

Illustratie in het rapport 'Lasten in Balans' van de Commissie-Constandse



De aanbevelingen werden door LNV overgenomen. Terwijl de taakstelling -25% AL was, haalde LNV in de eerste periode een reductie van 36%. Dit was mede te danken aan een drastische herziening van het mestbeleid. Dit is onder meer gecommuniceerd via het departementale Jaarverslag over 2007 dat in mei 2008 aan de Tweede Kamer werd aangeboden (31 444 XIV, nr. 3). Hierin is ook te lezen dat de Europese Commissie de administratieve lasten terug wil dringen: in 2012 moeten deze met 25% zijn gereduceerd. Voor het LNV-domein worden onder meer regels met betrekking tot het Gemeenschappelijk landbouwbeleid en het Gemeenschappelijk visserijbeleid aangepakt.

De Nederlandse AL-aanpak, met een meetmethode en een kwantitatief reductiedoel, ontving lof in een review van de Wereldbank uit 2006 (*World Bank Group Review of the Dutch Administrative Burden Reduction Program*). De regering

werd wel aanbevolen om beter over (de successen van) het programma te communiceren en ook om méér aspecten van de regeldruk aan te pakken. Het kabinet Balkenende-IV (2007-2010) nam deze aanbevelingen over. In het programma van eind 2008 werd opnieuw een reductiedoelstelling AL van 25% opgenomen. Daarnaast werden andere aspecten van regeldruk aangepakt, zoals betere dienstverlening, en lagere verkrijgingskosten van subsidies.

Voor de invulling van het beleid koos het ministerie van LNV een aanpak langs 10 lijnen: 1. Vernieuwde wetgeving, 2. Administratieve lasten, 3. Vergunningen, 4. Nalevingskosten, 5. Toezichtlasten, 6. Verkrijgingskosten subsidies, 7. Dienstverlening, 8. Begrijpelijke formulieren, 9. Interbestuurlijke lasten, 10. EU. Op al deze punten werden specifieke acties benoemd, onder meer rond plantenziekten, dierhouderij, visserij en natuur. Dit brede programma *Tienkamp* werd in december 2008 aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstuk 29515, nr. 267).

Op basis van de nieuwe rijksbrede nulmeting is in 2008 voor LNV 205 mln. euro aan lasten vastgesteld. Hieraan is een reductiedoelstelling gekoppeld van 18,5% in 2011. In het programma gaf het ministerie al aan dat dit forse uitdaging is. In de begroting voor 2010 zijn de acties en doelstellingen uit de *Tienkamp* weergegeven (Tweede Kamer, Vergaderjaar 2009-2010, 32 123 hoofdstuk XIV, nr. 2, p. 26-29). De LNV-begroting voor 2011 vermeldt dat de reductiedoelstelling van 18,5% niet zal worden gehaald: voorzien wordt een reductie van slechts 3,5% (Vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32500 XIV, nr. 2, p. 34). Als reden voor het niet halen van de doelstelling in 2011 wordt gewezen op de afhankelijkheid van de EU bij de invulling van het diergezondheidsbeleid (de EU *Animal Health Law* zal pas ná 2011 tot stand komen), en onder andere de invoering van een Identificatie en Registratie voor honden. En in het algemeen geldt natuurlijk dat bij continuering van eerder ingezet beleid ertegen aangelopen wordt dat het 'laaghangende fruit als eerste geplukt is'; het is, met andere woorden, al snel niet meer realistisch om te denken dat nog een keer een zelfde resultaat geboekt kan worden door ingezet en succesvol gebleken beleid te continueren.

3.7 Conclusies

Ook de agrosector heeft volop te maken met processen van juridisering. In dit hoofdstuk zijn de drijvende krachten daarachter geschetst. Ook gaven we aandacht aan programma's vanuit de overheid om die juridisering tegen te gaan.

De huidige welvarende samenleving stelt hoge eisen aan de agrosector en aan de leefomgeving. Daaraan wordt niet automatisch door marktpartijen voldaan. In het algemeen hebben overheden dan ook goede redenen om zich met de agrarische sector bezig te houden. Veel regelgeving is terug te voeren op de bijzondere maatschappelijke betekenis van de producten (voedsel) en productiemethoden (dieren) en op de bijzondere structuur van de sector. Ook zijn er regels nodig om de spanningen op te lossen tussen bedrijfseconomische doelstellingen aan de ene kant en maatschappelijke waarden van milieu, natuur en landschap aan de andere kant.

Niet alle regels zijn per definitie alleen maar nadelig voor de producenten. Sommige kunnen juist heel aantrekkelijk zijn, zoals regels met betrekking tot prijs- en inkomensondersteuning, onderzoek en ontwikkeling, en steun voor investeringen. Het ligt voor de hand dat aan de verstrekking van deze steun voorwaarden (regels) zijn verbonden.

Enkele kenmerken van de agrosector in Nederland dragen extra bij aan de regeldruk, zoals de hoge intensiteit van het grondgebruik (emissies), de grote afhankelijkheid van de internationale handel (import en export), en de concurrentie om de schaarse ruimte.

Het overgrote deel van de regelingen voor de agrosector komt tot stand in Europees verband. Aan de ene kant is de Europese integratie gepaard gegaan met veel nieuwe regels voor landbouw, milieu en voedsel. Daar staat tegenover dat de Europese samenwerking talrijke handelsbelemmeringen heeft opgeruimd op de steeds grotere gemeenschappelijke markt. Ook zijn veel regelingen geharmoniseerd.

In de afgelopen jaren zijn niet alleen in Nederland, maar ook in EU-verband, gerichte acties ondernomen om de regeldruk te verminderen en de administratieve lasten te verlagen. Dergelijke acties zijn nuttig, maar kunnen gepaard gaan met meer zelfregulering door de sector, wat weer zijn eigen regels en procedures met zich meebrengt.

4 Casus 1: ruimte en ammoniak

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 zijn de typische kenmerken van de agrarische sector beschreven. Een belangrijk kenmerk is het beslag dat agrarische bedrijven op de (milieu-gebruiks)ruimte leggen. Het ligt daarom voor de hand als eerste casus te onderzoeken welke juridiseringsproblematiek er speelt op het terrein van de schaarse ruimte, milieu en omgeving. Het is bij uitstek een terrein van veel juridisering, zowel wat (complexe) wetgeving betreft, als het grote aantal rechterlijke procedures (beroep) en voorprocedures (bezwaar) waar hier sprake van is. Juist vanwege die complexiteit zijn er ook al langer exercities gaande die vereenvoudiging van het wettelijk kader beogen, zoals de komst van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) met zijn omgevingsvergunning, en van de Crisis- en Herstelwet (zie paragraaf 4.2).

In paragraaf 2 beschrijven we kort het (complexe) geheel van wetten dat relevant is voor omgevingsvraagstukken. In paragraaf 4.3 zoomen we vervolgens in op een onderdeel van de ruimtelijke problematiek - Natura 2000 - om een meer gefocust idee te krijgen van de complexiteit van de juridische problematiek. Natura 2000 is ook een interessante casus omdat hij de problematiek van ammoniak (depositie en luchtkwaliteit) aan boord brengt. In paragraaf 4.4 sluiten we deze casus af met een aantal conclusies.

4.2 Het juridische complex dat de ruimte regeert

In onderstaande box (kader 4.1) zijn de belangrijkste specifieke omgevingswetten opgenomen, met een korte beschrijving van de strekking van de betreffende wet.

Kader 4.1

De belangrijkste ruimtelijke wetten

- *Wet ruimtelijke ordening (Wro)*

Deze wet bevat het kader voor het voeren van ruimtelijk orderingsbeleid waarbij de bij het gebruik van een gebied betrokken belangen tegen elkaar kunnen worden afgewogen. De wet voorziet in structuurvisies op rijksniveau, provinciaal niveau en gemeentelijk niveau. Die structuurvisies bevatten de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van het betrokken gebied. Gemeenten stellen ook bestemmingsplannen vast. Het rijk en de provincie hebben in bepaalde gevallen de bevoegdheid in afwijking van het bestemmingsplan een inpassingsplan vast te stellen. Voor het rijk geldt deze bevoegdheid ook ten aanzien van provinciale inpassingsplannen. De uitvoering van de wet is geregeld in het Besluit ruimtelijke ordening van 21 april 2008 (Bro).

- *Wet milieubeheer (Wm)*

Deze wet is een kaderwet die algemene regels bevat voor de bescherming van het milieu. Een aantal onderwerpen waren voorheen verspreid te vinden in verschillende sectorale milieuwetten. De wet voorziet in de toedeling van bevoegdheden en procedures voor het gebruik van deze bevoegdheden. Ze bevat een algemene zorgplicht voor het milieu. De belangrijkste hoofdstukken uit de wet hebben betrekking op: Milieubeleidsplannen en programma's; Milieukwaliteitseisen; Milieueffectrapportages; Inrichtingen; Afvalstoffen; Verslag-, registratie- en meetverplichtingen; en Procedures voor vergunningen en onthefingen.

- *Waterwet (Ww)*

Deze wet verschaft een integraal juridisch kader voor het waterbeheer in Nederland. De Wet vervangt alle bestaande wetten die betrekking hadden op het waterbeheer, waaronder de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet verontreiniging zeewater en (het natte gedeelte van) de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. Deze wetten zijn door de Invoeringswet Waterwet ingetrokken of gewijzigd, waarbij ook is voorzien in een overgangsregeling. De wet dient mede ter uitvoering van verdragen op het terrein van het waterbeheer en van de Europese waterrichtlijnen, in het bijzonder de Kaderrichtlijn water, de Hoogwaterrichtlijn en de Kaderrichtlijn mariene strategie.

- *Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw)*

Deze wet vormt de basis voor gebiedsgerichte natuurbeschermingsmaatregelen, onder meer ter uitvoering van Europese verplichtingen (Vogel- en Habitatrichtlijn). De Wet bevat geen specifieke bepaling waarin het toepassingsgebied is aangegeven. De wet maakt het mogelijk om natuurgebieden te beschermen door deze aan te wijzen als 'beschermde natuurmonument' of als 'speciale beschermingszone' onder de Vogel- en/of Habitatrichtlijn. De wet voorziet onder meer in een basis voor het opstellen van beheerplannen voor gebieden die vallen binnen het bereik van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn. Kern van de wet wordt gevormd door de bepalingen omtrent het aanwijzen van beschermde gebieden en de rechtsgevolgen die daaruit voortvloeien.

Kader 4.1

De belangrijkste ruimtelijke wetten (vervolg)

- *Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG)*

Met deze wet en het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) is begin 2007 een nieuw tijdperk in gegaan in de uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied. De wet vervangt de Landinrichtingswet. Provincies krijgen de beschikking over een zevenjarig gebundeld budget op de beleidsterreinen natuur, landschap, landbouw, recreatie, groen en milieu. Op basis van een bestuursovereenkomst spreken het Rijk en de provincies prestaties af die de provincies met gebiedspartners gaan realiseren. Het natuurbeleid is ook onderdeel van het ILG. Het natuurbeleid komt daarmee meer dan voorheen in handen van de provincies.

- *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)*

Deze wet is op 1 oktober 2010 in werking getreden. Deze wet regelt de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning is een geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu. De Wabo regelt de procedures voor onder andere de Wm-vergunningverlening. In de Wabo is de bevoegdheid voor toezicht door de waterbeheerder (als beheerder van een RWZI of oppervlaktewater) geregeld, voor lozingen op een rioolstelsel. Daarnaast regelt de Wabo het adviesrecht voor waterbeheerders voor indirecte lozingen.

- *Crisis- en Herstelwet (Chw)*

Deze wet is op 31 maart 2010 in werking getreden. De kern van deze wet is dat met nieuwe en/of aangepaste ruimtelijke procedures wordt gewerkt. De versnelling en vereenvoudiging die daarmee beoogd worden, dienen bij te dragen aan het economisch herstel. De Crisis- en herstelwet omvat twee categorieën maatregelen: tijdelijke maatregelen voor afgebakende lijsten met projecten en bevoegdheden, en wijzigingen van bijzondere wetten. In tegenstelling tot de tijdelijke maatregelen (die in principe tot 1 januari 2014 én voor een aantal aangewezen projecten gelden) zijn de wijzigingen van de bijzondere wetten voor alle projecten in het ruimtelijk domein van toepassing. Het gaat hierbij dus om structurele wijzigingen.

De opsomming in bovenstaand kader laat ook zien dat er in de loop der tijd enkele 'grote' kaderwetten zijn gekomen ter vervanging van eerdere wetten. Maar dat maakt de omvang en mate van regulering op dit terrein als zodanig niet minder. Het blijft ook een complex geheel. Bovendien is de opsomming niet compleet: soms zijn ook nog 'kleinere', hier niet opgenomen, wetten van belang. Verder hangen er onder de genoemde wetten soms uitvoerige en complexe Besluiten (Algemene Maatregelen van Bestuur) waarin specifieke nadere regulering is opgenomen. Die Besluiten hebben op hun beurt weer uitvoerige bijlagen. Het biedt al bij al een beeld van getrapte wetgeving en nadere regulering.

Daarnaast zijn voor diverse subsidieregelingen specifieke materiële wetten van belang. Procedures over rijkssubsidiereregelingen voor het bedrijfsleven, en sociaaleconomisch bestuursrecht in het algemeen, komen voor de rechtbank Rotterdam als rechter in eerste aanleg, met hoger beroep bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven als rechter in hoogste instantie. Verder zijn bepaalde algemene wetten van belang, zoals met name de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) omdat die de procedurele kaders stelt voor belanghebbenden als ze willen opkomen voor hun belang.

Het ruimtelijk en milieurecht is al bij al een zeer complex rechtsgebied. Dat is welhaast onvermijdelijk, omdat de maatschappelijke problemen *op die terreinen zelf complex zijn*. Schueler (2009, p. 48) formuleert het als volgt:

'Het recht ontspruit niet aan één brein. Het ontwikkelt zich in doorlopende verandering en heeft dus net als de natuur de neiging steeds ingewikkelder te worden.'

Wat hij daarmee wil zeggen, is dat de complexiteit van wetgeving en beleid niet aan de rechter, of aan juristen in het algemeen, kan worden verweten. Specifiek over Natura 2000 drukt ook Bruil (2010) zich vergelijkbaar uit: het daar geldende regelcomplex oogt dan wel als 'akelige juristerij' (p. 383), maar is vooral een afspiegeling van achterliggende maatschappelijke en politieke keuzevraagstukken.

Een belangrijke bron van complexiteit op het ruimtelijke terrein is het naast en door elkaar bestaan van verschillende besluitvormingskaders, zoals ruimtelijke ordening naast milieu, naast natuurbescherming, naast bouwrecht, naast waterrecht, die over en weer in elkaar grijpen, gedeeltelijk zijn gecoördineerd, elkaar kunnen ondersteunen, maar elkaar ook in de weg kunnen zitten. En als eenmaal bestaande regels moeilijk uitvoerbaar en handhaafbaar blijken te zijn, en/of botsen op andere regels, is de meest voorkomende en voor de hand liggende reflex om de regels dan verder te *verfijnen* om de wrijfpunten proberen weg te nemen. Er is geen ruimte om een bestaand regelcomplex van de bodem af opnieuw te doordenken (*redesign*). Het lijdt er onvermijdelijk toe dat de transparantie van het gehele regelcomplex uiteindelijk gering is en zelfs de aller-grootste 'kenners' moeten soms tasten wat recht is. Dit type juridisering is

kenmerkend voor dit terrein.¹ En vanuit de agrosector wordt hier dus ook te-
genaan gelopen.

Voor Nederland is daarbij zeker ook nog relevant dat het een dicht bevolkt
en intensief gebruikt land is. We lijden, met andere woorden, aan *ruimtelijke
congestie*. Het platteland ligt hier bij wijze van spreken altijd 'onder de rook' van
de stad: er is steeds een nabijheid van stad, industrie en (beschermwaardige)
natuur. Agrarische bedrijvigheid heeft daardoor in een land als Nederland - veel
meer dan in enorm uitgestrekte landen als de VS of Rusland - meer en sneller
interactie met de ruimtelijke omgeving.

Tegen regelgeving en overheidsbesluiten kan uiteraard bij de rechter worden
opgekomen. Dat is enerzijds in de verdere ontwikkeling van onze rechtsstaat
een bestuursrechtelijke vanzelfsprekendheid geworden, maar hij compliceert
zaken ook verder. Het 'dreigement van het rechterlijk oordeel' (Schueler, op. cit.)
dwingt regelmakers namelijk tot een perfectie en precisie ('*judge-proof*') die ver-
dere juridisering in de hand werkt.

Dit zijn allemaal elementen van de juridiseringsdiscussie: de gedetailleerde
aard van regelgeving, de neiging tot verdere verfijning als zich problemen voor-
doen, de (voorafschaduwende werking van de) toetsing door de (bestuurs)-
rechter, de onderzoeks- en motiveringsverplichting van het bestuur dat iets wil
toestaan (vergunning verlenen) of bevorderen. Voor de bestuursrechter moet
het bestuur bijvoorbeeld kunnen bewijzen dat door een bepaalde verandering in
een concrete situatie bepaalde grenswaarden niet zullen worden overschreden -
en om het bestuur niet voor een werkelijk onmogelijke bewijsopdracht te plaat-
sen moet er dan een monitoringsprocedé en monitoringsprotocol in de vergun-
ningsvoorwaarde zijn opgenomen waaruit blijkt dat de 'hand aan de kraan' kan
worden gehouden (vgl. Kistenkas en Kuindersma, 2008, p. 5). Daarbij vaart de
bestuursrechter - en moet hij als niet-technisch deskundige noodgedwongen wel
varen - op onderbouwende kwaliteits- en toetsingsrapporten van deskundigen-
bureaus, Commissie m.e.r., Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB),
en dergelijke.

¹ Als een opvallende indicator kan wellicht dienen dat wanneer masterstudenten staats- en bestuurs-
recht de belangrijkste jurisprudentie op hun vakgebied zich eigen moeten maken, opvallend veel van
die arresten gaan over varkensrechten, Nitraatrichtlijn, en dergelijke! (zie bijvoorbeeld Barkhuysen
et al., 2009).

Vereenvoudiging

De complexiteit van het omgevingsrecht is een bekend en erkend probleem. Vandaar dat er ook voortdurend gezocht wordt naar wegen en mogelijkheden om die complexiteit te reduceren. Hiervoor is al de recente introductie van de 'bestuurlijke lus' in de Awb aangehaald, zodat er binnen één procedure makkelijker tot finale geschillenbeslechting kan worden gekomen doordat oplosbare fouten in een bestuursbesluit nog tijdens de procedure hersteld kunnen worden.

Andere procedurele ontwikkelingen die hier genoemd kunnen worden zijn: de coördinatieregelingen die in de Wro zijn opgenomen, de Wet versnelling besluitvorming wegprojecten, de in 2010 ingevoerde Wet modernisering milieueffectrapportage. Verder zijn er twee wettelijke innovaties die 'eruit springen' en die wat extra aandacht behoeven: de introductie van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo; per 1 oktober 2010 in werking getreden) en de Crisis- en Herstelwet (Chw; per 31 maart 2010 in werking getreden).

Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo)

De Wabo is, nadat de invoering ervan vier keer is uitgesteld, per 1 oktober 2010 dan toch in werking getreden. De wet voorziet in één (gemeentelijk) loket, één aanvraag en één procedure leidend tot één integrale omgevingsvergunning. Het resultaat is dat de 'oude' bouwvergunning, sloopvergunning, milieuvergunning, maar ook de ontheffingen van de Flora- en faunawet en van de Natuurbeschermingswet zijn opgegaan in de omgevingsvergunning. Dit betekent een *procedurele* integratie van tot voor kort afzonderlijke regelingen. Dat wil zeggen dat één *front office* de omgevingsvergunningsaanvraag in ontvangst neemt. Maar vervolgens vinden achter dat ene loket weer de gebruikelijke sectorale toetsen plaats: bouwkundige en planologische toets, milieutoets, watertoets, habitattoets, soorttoets. Er heeft dus *geen inhoudelijke* integratie plaatsgevonden. Achter dat ene loket streeft de overheid verder wel na dat ambtelijke expertise op verschillende deelterreinen meer wordt gebundeld en naar een hoger niveau gebracht. Daartoe zijn de Omgevings- of Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) bedacht, als samenwerkingsverbanden van de diverse overheden in een regio. Dat vergt verschuivingen in de uitoefening van bevoegdheden. Tot op heden verloopt de komst van de Omgevingsdiensten traag en moeizaam. De planning is er nu op gericht dat één en ander per 1 januari 2012 van start moet gaan. Al bij al is de voorlopige indruk dat de Wabo zeker niet de panacee gaat worden voor de complexiteit van de ruimtelijke problematiek.

Mede in reactie op de motie Pieper van 26 november 2009, heeft het kabinet-Rutte aangekondigd om het omgevingsrecht grondig door te lichten (Wetsvoorstel vaststelling begroting Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2011 32500 XII 55, Brief van de minister en staatssecretaris van infrastructuur en milieu Vergaderjaar 2010-2011). Men wil het omgevingsrecht over de volle breedte (ruimtelijke ordening, infrastructuur, water, wonen, milieu, natuur, landbouw, mijnbouw en monumenten), eenvoudiger en beter hanteerbaar maken voor de gebruikers: 'De voorgenomen aanpak richt zich onder meer op het terugdringen van (administratieve) lasten als gevolg van onderzoeksverplichtingen, een verdergaande decentralisatie en een strikte en waar mogelijk slimmere implementatie van Europese regelgeving. In 2011 zullen de vereenvoudigingen die uit deze aanpak voortkomen tot wetgeving leiden, zodat die in deze kabinetsperiode effect zullen sorteren.'

Crisis- en Herstelwet (Chw)

De Chw was de *love baby* van oud-premier Balkenende. Het basisidee tijdens de plotselinge en diepe financieel-economische crisis van 2008-2009 was dat bouw- en infrastructuurprocedures moesten worden versneld als een manier om de economie een impuls te kunnen geven. Die economische aanleiding werd dus gekoppeld aan een algemener gevoel van onvrede over te lange en stroperige procedures. De Chw bestaat uit twee categorieën van maatregelen: een aantal tijdelijke maatregelen (tot 1 januari 2014) voor aangewezen categorieën van projecten (hoofdstuk 1 Chw; zo kunnen bijvoorbeeld boeren nu makkelijker biogasinstallaties opzetten) en bevoegdheden (hoofdstuk 2), en een aantal permanente wijzigingen van bijzondere wetten (hoofdstuk 3) en lagere regelgeving (hoofdstuk 4).

De lijst van projecten die onder de Chw kunnen vallen is 'open': er zijn en kunnen dus nog nieuwe projecten worden toegevoegd. Versnelling van uitvoering van deze projecten wordt met name bereikt door: beperking van het beroepsrecht van decentrale overheden (art. 1.4 Chw), het kunnen passeren van gebreken (art. 1.5), versnelling van beroepsmogelijkheden (art. 1.6 tot en met 1.8), en een beperking van de beroepsgronden die kunnen worden aangevoerd (art. 1.9; introductie van het zgn. relativiteitsbeginsel). Zoals gezegd, geldt de werkzaamheid van dit deel van de Chw tot 2014, maar het nieuwe kabinet is voornemens om dit permanent te gaan maken.

4.3 Natura 2000

Natura 2000 is een wettelijk beschermingskader gebaseerd op de EU-Vogel- en Habitatrichtlijnen. De Natura 2000-gebieden maken onderdeel uit van een Europees systeem van gebieden waar natuur beschermd moet worden. Vrijwel al het Natura-2000-gebied maakt ook deel uit van de ecologische hoofdstructuur (EHS).

Nederland heeft 162 gebieden aangewezen om deel uit te maken van Natura 2000. Deze gebieden beslaan samen ruim 1,1 mln. ha, waarvan 380.000 ha land en kleinere binnenwateren. Om uitvoering te geven aan de vereiste maatregelen moeten onder regie van de provincies voor elk van deze gebieden beheerplannen worden opgesteld. Dit gebeurt in samenspraak met betrokken partijen uit de samenleving. De provincies worstelen zeer met de opgave om deze taak voor elkaar te krijgen: provincies die vooroplopen in agrarische bedrijvigheid - met name Noord-Brabant en Overijssel - hebben er al blijk van gegeven dat het vrijwel een *mission impossible* is om de tegenstrijdige belangen met elkaar verzoend te krijgen.

Voor 150 van de 162 gebieden is dit proces inmiddels opgestart. Provincies hebben in 2009 voor 71 gebieden concept-beheerplannen, bedoeld om aan te geven hoe de Natura 2000-doelen kunnen worden gerealiseerd, of knelpuntennotities opgeleverd.

Stikstofbelasting vormt grootste hinderpaal

Voor het realiseren van de natuurdoelen van Natura 2000 blijkt de stikstofbelasting de grootste hinderpaal te zijn. Landbouw, verkeer en industrie stoten stikstofverbindingen uit, die een negatief effect hebben op de natuur, onder meer in de Natura 2000-gebieden. In het overgrote deel van deze gebieden bevinden zich stikstofgevoelige habitats en in ruim vijftig gebieden is er sprake van een fors overbelaste situatie (zie kader 4.2 voor de wet- en regelgeving voor ammoniak en veehouderij).

Voor veehouderijen die willen uitbreiden in of nabij een Natura 2000-gebied betekent dit dat ze geen vergunning kunnen krijgen, omdat ze niet kunnen aantonen dat hun stikstofdepositie zal afnemen. Dit leidde tot problemen bij het opstellen van de beheerplannen: in sommige gebieden wilden de vertegenwoordigers van de boeren niet meer meewerken.

Om aan de bezwaren van de landbouw tegemoet te komen, wordt een Programmatische Aanpak voor Stikstof (PAS) uitgewerkt, die ook is opgenomen in de Crisis- en Herstelwet. Zoals gezegd, is de Chw gericht op het versnellen

van de aanvang en uitvoering van projecten door het vereenvoudigen van wetgeving en het wegnemen van obstakels die stagnatie kunnen veroorzaken.

Wat de implementatie van de Natura 2000-gebieden betreft, bevat de Chw wijzigingen in de Natuurbeschermingswet van 1998, waardoor het aantal benodigde vergunningen omlaag kan en de gebieden makkelijker tot stand kunnen komen. Ten eerste is er een peildatum voor continuering van bestaand gebruik vastgesteld: het feitelijk aantal dieren van 7 december 2004. Als ondernemers bij een uitbreiding binnen hun emissieplafond blijven, zijn zij vrijgesteld van de vergunningplicht onder de Natuurbeschermingswet. Ten tweede wordt saldering mogelijk tussen verschillende bedrijven, waarbij de ammoniakdepositie in het gebied afneemt. Ook voor de PAS geldt als uitgangspunt dat economische ontwikkeling mogelijk moet zijn, mits de depositie van stikstof per saldo afneemt.

Bruil (2010) geeft recent een uitvoerige beschouwing van dit 'hoofdpijndossier' (p. 395). Hij wijst er in zijn slotbeschouwing op hoe - gegeven de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden - problematisch het is (geweest) om koste wat kost toch ook te zoeken naar uitbreidingsmogelijkheden voor agrarische bedrijven. Hij suggereert 'om de zaken om te draaien' en de energie (ook) te richten op het maken van regelingen voor schadeloosstelling en onteigening.

Kader 4.2

Wet- en regelgeving voor ammoniak en veehouderij

Ammoniak is een aspect dat bij vergunningverlening voor veehouderijen beoordeeld moet worden. Hierover is een inmiddels uitgebreide wet- en regelgeving:

Interimwet ammoniak en veehouderij (lav)

Net als alle andere milieuaspecten werd het ammoniakaspect aanvankelijk getoetst aan het beoordelingskader van de Wet milieubeheer, en voor 1 maart 1993 aan de Hinderwet. Op 26 augustus 1994 trad de lav in werking. Deze bevat regels die een gemeente dient te hanteren bij de beslissing inzake het verlenen van milieuvergunningen aan veehouderijen. De werkingsduur van de lav eindigde op 26 augustus 1999, maar werd verlengd omdat voorbereiding van een definitieve wet meer tijd vergde.

Wet ammoniak en veehouderij (Wav)

Deze wet is op 8 mei 2002 in werking getreden. De Wav vormt een onderdeel van de nieuwe ammoniakregelgeving voor dierenverblijven van veehouderijen. Deze nieuwe regelgeving kent een emissiegerichte benadering voor heel Nederland met daarnaast aanvullend beleid ter bescherming van de kwetsbare gebieden. De Wav is met ingang van 1 mei 2007 gewijzigd (Stb 2007, nr. 103); publicatie inwerkingtreding Stb 2007, nr. 156. De wijziging omvat onder andere: een inperking van de te beschermen natuurgebieden; de mogelijkheid voor interne saldering; mogelijkheden voor uitbreiding tot 200 stuks melkrundvee inclusief 140 stuks jongvee. Voor IPPC-bedrijven hoeft er niet meer getoetst te worden aan het begrip 'belangrijke verontreiniging', maar is een artikel opgenomen voor zogenaamde Gpdv-installaties (bijvoorbeeld stookinstallaties met een vrijkomende warmte van meer dan 50 MW, aardolie- en gasraffinaderijen en chemische installaties voor de fabricage van organische en anorganische chemische basisproducten).

Regeling ammoniak en veehouderij (Rav)

De Rav is een op de Wav gebaseerde ministeriële regeling die de emissiefactoren bevat om in de vergunde en in de aangevraagde situatie de ammoniakemissie van een veehouderij te kunnen berekenen. De Rav bevat een lijst met de verschillende stalsystemen per diercategorie en de daarbij behorende emissiefactoren. Ook zijn hierin de maximale emissiewaarden opgenomen voor de berekening van de emissieplafonds op grond van de Wav. De Rav is een aantal keren aangepast. Zo is op 29 juni 2010 een wijziging gepubliceerd (zie Staatscourant 2010 nr. 9996). Tegelijk is een wijziging van de Regeling geurhinder en veehouderij gepubliceerd (Rgv), Staatscourant 2010 nr. 9998.

IPPC-richtlijn

Grotere varkens- en kippenbedrijven vallen onder Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, de IPPC-richtlijn. Deze richtlijn beoogt een geïntegreerde preventie en beperking van de verontreiniging door industriële activiteiten tot stand te brengen en zo een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel te bereiken. De IPPC-richtlijn is geïmplementeerd in Nederlandse wetgeving. Voor veehouderijen is dat de Wet milieubeheer en de Wet ammoniak en veehouderij (Wav) en het Besluit huisvesting.

Besluit huisvesting

Dit besluit (voluit: Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij) is op 1 april 2008 in werking getreden. Met dit besluit wordt invulling gegeven aan het algemene emissiebeleid voor heel Nederland. Het besluit bepaalt dat dierenverblijven waar emissiearme huisvestings-systemen voor beschikbaar zijn op den duur emissiearm moeten zijn uitgevoerd. Hiertoe bevat het besluit zogenaamde maximale emissiewaarden. Op grond van het besluit mogen alleen nog huisvestingsssystemen toegepast worden met een emissiefactor die lager is dan of gelijk is aan de maximale emissiewaarde.

Actieplan Ammoniak Veehouderij

Samen met de provincies en de VNG heeft het rijk een 'Actieplan Ammoniak Veehouderij' opgesteld. Dit plan moet er toe leiden dat de middelgrote veehouderijbedrijven emissiearm worden en gaan voldoen aan het Besluit huisvesting. Het Actieplan is op 1 december 2009 naar de Tweede kamer verstuurd. Veehouderijen zouden oorspronkelijk al per 1 januari 2010 moeten voldoen aan het Besluit huisvesting. In overleg met de Tweede Kamer heeft de minister - onder voorwaarden - uitstel van de verplichting verleend tot uiterlijk 1 januari 2013. Aan het Actieplan ligt een gedoogbeleid ten grondslag. Dit betekent dat gedoogd wordt dat veehouderijen het Besluit huisvesting overtreden. Handhaving van het Besluit huisvesting is aan de orde zodra een veehouderij niet of niet meer aan de voorwaarden van het gedoogbeleid voldoet.

De problematiek van ammoniak en stikstof (LEI, 2010)

De afgelopen kwart eeuw is de emissie van ammoniak door de veehouderij ongeveer gehalveerd. Dat is vooral te danken aan: het (verplichte) emissiearm uitrijden van mest, de krimp van de (melk)veestapel (mede als gevolg van de melkquotering), veranderingen in de samenstelling van het veevoer, en de laatste jaren ook de toepassing van emissiearme stallen.

Tussen 2002 en 2007 daalde de ammoniakemissie niet meer, maar bleef ze schommelen rond 120 mln. kg. Daarvan is ongeveer 50 mln. kg afkomstig van

de melkveehouderij en 35 mln. kg van de varkenshouderij. Bijna de helft van de emissie komt vrij vanuit stallen en circa een derde bij het uitrijden van mest; beweiding is verantwoordelijk voor 8% van de emissie.

De stagnatie in de emissiedaling sinds het begin van deze eeuw is terug te vinden in de ontwikkeling van de stikstofdepositie. In 2007 werd deze geschat op gemiddeld ongeveer 30 kg per ha, terwijl de doelstelling voor 2010 23 kg per ha is. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) acht het onwaarschijnlijk dat deze doelstelling wordt gehaald.

Grote problemen met betrekking tot de depositie doen zich voor rond de Natura 2000-gebieden en dan in het bijzonder in gebieden met veel intensieve veehouderij. De Crisis- en Herstelwet maakt het mogelijk dat veehouderijbedrijven in de buurt van natuurgebieden uitbreiden, als tegelijk andere bedrijven worden beëindigd of ingekrompen.

Emissie voldoende omlaag?

De cijfers voor 2008 wijzen erop dat de emissie is afgenomen tot rond 115 mln. kg. De daling kan vooral worden toegeschreven aan de verdere beperking van het onderwerken van mest op bouwland per 1 januari 2008, en aan het verbranden van pluimveemest in de DEP-centrale, waardoor minder mest werd uitgereiden. Daarmee werd het opwaarts effect op de emissies als gevolg van de groei van de veestapel ruimschoots gecompenseerd.

Overigens zijn er onzekerheden over de juiste berekening van de ammoniakemissie en worden de daarbij gehanteerde coëfficiënten regelmatig aangepast, mede vanwege technische ontwikkelingen. Vooral de emissie bij het uitrijden van mest zou in het verleden zijn onderschat. Daar staat tegenover dat de uitstoot vanuit de stal en vooral bij beweiding volgens de nieuwere inzichten lager is dan eerder werd aangenomen. Dit laatste is geen onbelangrijk gegeven bij de discussie of de koe in de wei kan blijven.

In het kader van de geldende Europese National Emission Ceilings-richtlijn (NEC) mag de totale ammoniakemissie in Nederland in 2010 maximaal 128 mln. kg bedragen. Voor de landbouw komt dat neer op hoogstens 114 mln. kg, wat haalbaar lijkt gegeven de uitstoot in 2008. Daarbij is van belang dat het uitrijden van mest met ingang van 2010 opnieuw verder is beperkt; zo wordt het gebruik van de sleepvoetbemester op zandgrond na een overgangperiode verboden. Voor 2020 zal een lager plafond worden afgesproken, dat volgens (inmiddels oud-)minister Verburg van LNV 'ambitieuw doch realistisch' zal zijn.

Emissiearme huisvesting vertraagd

Aanvankelijk zouden emissiearme stallen begin 2010 gerealiseerd moeten zijn, maar dit is niet haalbaar gebleken. Inmiddels kan de veehouder volstaan met een (vóór 1 april 2010 ingediend) 'bedrijfsontwikkelingsplan' (BOP) dat er toe leidt dat zijn bedrijf door middel van stalaanpassingen op 1 januari 2013 voldoet aan de emissienormen. Ongeveer 4.700 bedrijven vallen onder dit 'gedoogbeleid', waarvan 4.100 varkensbedrijven. Bedrijven die voor 2016 worden verplaatst of voor 1 januari 2020 worden beëindigd, hoeven niet op de genoemde datum te voldoen aan de emissienormen. De bedrijfsbeëindigers mogen in beginsel niet meer uitbreiden en moeten de ammoniakemissie op andere wijze dan via stalaanpassingen terugbrengen. Deze eisen gelden niet voor zeer kleine bedrijven.

Voor de melkveehouderij was afgesproken dat getracht zou worden de ammoniakemissie omlaag te brengen door aanpassingen van het voer (het 'voerspoor'). Emissiearme huisvesting zou in deze sector nog niet verplicht worden. Inmiddels is duidelijk dat het voerspoor te weinig verbetering oplevert. In het kader van het 'Actieplan ammoniak veehouderij' wordt daarom vanaf 2012 emissiearm bouwen ook voor nieuwe melkveestallen verplicht.

Luchtwassers zijn effectief om de emissie van ammoniak, en tegelijk ook die van fijnstof, te verminderen. Ze zijn echter zowel qua investeringen als qua exploitatie nogal duur, zodat naar goedkopere opties wordt gezocht. Een voorbeeld daarvan zijn de 'balansballen', die op de mest drijven en waarmee de emissie met ongeveer 30% vermindert. Overigens bleek tijdens een controle in Noord-Brabant dat er nogal eens wat mis is met luchtwassers; van de 63 op papier aanwezige luchtwassers bleken er 13 niet geplaatst te zijn, waren er 12 niet in werking en was bij bijna een kwart sprake van een te hoge emissie.

Kader 4.3

Ammoniakreductie in de landbouw: (meer) zelfregulering?

Om de ammoniakuitstoot terug te dringen hanteert de overheid een streng en ingewikkeld regelsysteem, met bijbehorende controle en handhaving. Het ureumgehalte in de melk - een indicator voor ammoniakreductie - is het afgelopen decennium met zo'n 20% gedaald (Van den Ham 2009). De overheidsregulering is dus wel enigszins succesvol, maar zeker niet geliefd in en gedragen door de sector. Tegen die achtergrond heeft het ministerie van LNV onderzoek laten doen naar de mogelijkheden om met meer zelfregulering door bedrijven zelf resultaat te kunnen boeken.

De essentie van zelfregulering door actoren - gegeven een publiek/collectief doel - is 'getting the incentives right': de 'prikkel' die de ondernemer krijgt, moeten sporen met het collectieve doel (Hazeu, 2005). Wageningse onderzoekers (Van den Ham, 2009, Van den Ham et al., 2009a) hebben de relatie tussen verschillende bedrijfsstijlen en het resultaat op het ureumgehalte van de melk onderzocht. Als een melkveehouder minder mest hoeft af te voeren of geen emissiearme stal hoeft te bouwen, heeft hij een directe *incentive* om het ureumgehalte naar beneden te brengen. *Sectorafspraken* (dat wil zeggen: afspraken van de overheid met de sector) werken dus niet, omdat daar voor de *individuele* agrariër geen incentive van uit gaat. Het Wageningse onderzoek laat zien dat een tweesporenbeleid denkbaar is: er zullen boeren zijn die niet willen of kunnen werken met een zelfreguleringsmechanisme; die zullen onderworpen moeten blijven aan het (huidige) hiërarchische sturingsmodel (in het onderzoek aangeduid als 'controle- en boetevolgers'); daarnaast zijn er boeren die vanuit hun bedrijfsvoering wél gemotiveerd zijn om aan doelen te werken, zelf maatregelen te bedenken, en zich via een plan te verantwoorden (teneur: samenwerking tussen overheid en trendsetters).

Het onderzoek laat dus zien dat een zelfde (milieu)resultaat kan worden bereikt op een andere manier, waarbij boeren - *als* zij die rol willen innemen - niet louter tegenwerkers/tegenstribbelaars zijn, maar 'meewerkers' worden vanuit het collectieve doel gezien. De elegantie van dit idee is dat het laboreert aan vertrouwen boven wantrouwen - en dat we dat algemeen een mooie(re) gedachte vinden. Wellicht ten overvloede zij daaraan toegevoegd dat zelfregulering ook een vorm van regulering is; het is niet facultatief of vrijblijvend; het is met name de psychologische acceptatie - het idee niet louter aan opgelegde regels te moeten voldoen, maar meer vrijheid te houden in de bedrijfsvoering - waarin het voordeel is gelegen.

Het ministerie heeft dit alternatieve instrumentarium tot op heden niet omarmd. Met name heeft men twijfels over de mogelijkheid tot handhaving. Ook wordt gevreesd dat de Europese Commissie niet zal kunnen worden overtuigd met deze benadering.

4.4 Conclusies

1. *Juridische complexiteit voedt vereenvoudigingsreflex*
Het geheel van procedures en regelgeving op het gebied van de omgeving (ruimte, milieu, water, lucht) is uitermate complex. Zó wordt het ook algemeen ervaren, zowel door agrarische en andere bedrijven, maar net zo goed door wie er als plannenmaker, aanvrager of anderszins belanghebbende bij een ruimtelijk keuzevraagstuk betrokken raakt. Dat voedt natuurlijk de reflex van: 'Vereenvoudig het; maak het allemaal een stuk makkelijker!'
2. *Ook Wabo en Chw zijn geen toverstokje*
De meest recente exercities die vereenvoudiging van het wettelijk kader beogen, zijn de komst van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) met zijn omgevingsvergunning, en van de Crisis- en Herstelwet. Toch mogen daar geen 'wonderen van verwacht worden', omdat ze de achterliggende aandrijvers van de ruimtelijke juridiseringsproblematiek niet (kunnen) veranderen.
3. *Juridisering staat niet op zichzelf, maar is een afspiegeling*
Deze casus laat namelijk ook zien dat de juridisering van de omgeving *niet* op zichzelf staat, maar een weerspiegeling is van de maatschappelijke verhoudingen en de daarin opgesloten belangentegenstellingen en verschillen van opvatting, en dat het fenomeen dus ook in dat licht gezien moet worden. Tegengestelde belangen komen bijvoorbeeld tot uitdrukking waar er verschillend wordt gedacht over het belang van milieu, flora en fauna versus dat van economische groei. En, om een 'platter' voorbeeld te nemen: de bedrijfsuitbreiding die aanvrager A noodzakelijk acht voor zijn economische bestaan, kan voor buurman B een achteruitgang betekenen. Belangen en opvattingen lopen dus uiteen, en dat is ook legitiem. Soms is er op een betrekkelijk eenvoudige manier (het meest kansrijk in een vroege fase) het nodige begrip en mogelijk zelfs consensus te bereiken over plannen en voornemens. Maar het zou een illusie zijn om te denken dat we tegengestelde belangen zouden kunnen en moeten willen oplossen met een nastreven van een 'alle neuzen moeten dezelfde kant op'. Of om de problematiek rondom ruimtelijke problemen (en in het algemeen in maatschappelijke toedelingsconstellaties) in speltheoretische termen uit te drukken: een enkele keer is er een *win-win*-situatie te bereiken, maar vaker zal het om een *zero-sum*-spel gaan. En dat is niet wezenlijk te veranderen door een (grote of kleinere) ingreep in de ruimtelijke rechtsregels.

4. *Toenemende verfijning*

En als eenmaal bestaande regels moeilijk uitvoerbaar en handhaafbaar blijken te zijn, en/of botsen op andere regels, is de meest voorkomende en voor de hand liggende reflex om de regels dan verder te *verfijnen* om de wrijfpunten weg te nemen. Er is geen ruimte om een bestaand regelcomplex van de bodem af opnieuw te doordenken ('*redesign*'). Het lijkt er toe dat de transparantie van het gehele regelcomplex daardoor gering. Dit type juridisering is bij uitstek kenmerkend voor dit terrein.

5. *Ruimtelijke congestie als achterliggend probleem*

Nederland is een dicht bevolkt en intensief gebruikt land. Het platteland ligt hier bij wijze van spreken altijd 'onder de rook' van de stad: er is steeds een nabijheid van stad, industrie en (beschermwaardige) natuur. Agrarische bedrijvigheid heeft daardoor in een land als Nederland - veel meer dan uitgestrekte landen als de VS of Rusland - meer en sneller interactie met de ruimtelijke omgeving.

6. *Weinig ruimte voor meer zelfregulering*

In het probleemdossier van de ammoniakuitstoot is gezocht naar mogelijkheden om de doelstellingen te bereiken door middel van (meer) mechanismen van zelfregulering door bedrijven (kader 4.3). De uitkomsten van het onderzoek suggereren dat dit in beginsel gedeeltelijk wel mogelijk is. Maar het hele terrein is zo afgesteld op regulering en controle dat (nationale en Europese) overheden dit vervolgens toch niet aandurven.

7. *Aandrijvende factoren voor juridisering op ruimtelijk gebied*

Onder conclusie (5) is al aangegeven dat een toegenomen en nog steeds toenemende *ruimtelijke congestie* - als gevolg van bevolkingsdruk en schaarse(re) ruimte - de belangrijkste aandrijver is van de voortgaande juridisering op dit terrein. In dat proces speelt ook de EU een rol met zijn milieu- en natuurrichtlijnen, maar dat is geen zelfstandige rol: de botsing van strijdige ruimtelijke belangen is er ook als we de EU, bij wijze van spreken, 'weg zouden denken'. De voortgaande economische groei, die gepaard is gegaan met een liberalisering en globalisering van economische verhoudingen, heeft geleid tot een enorme schaalvergroting in de economische bedrijvigheid. Die bedrijvigheid als zodanig is steeds meer 'topsport' geworden, inclusief het voldoen aan alle vergunningsvereisten om die bedrijvigheid in te passen in de volle fysieke ruimte. En daarbij is onze samenleving al lang geen 'boerensamenleving' meer, waar 'ons ons kent' en men elkaar op die basis vertrouwt. Verhoudingen zijn nu eenmaal meer geformaliseerd dan 'vroeger' en ook de agrosector is onderdeel van de geavanceerde *high tech*-economie

die nu eenmaal niet meer louter draait op die aloude vertrouwensmechanismen van de eertijdse *Gemeinschaft*. Daarvoor is de bedrijvigheid te groot-schalig, zijn de implicaties (van geschonden vertrouwen) te ernstig (negatieve externe effecten), en zijn de eisen en controles vanuit de bredere omgeving - als regel belichaamd in overheidsinstanties - te indringend.

5 Casus 2: octrooirecht en kwekersrecht

5.1 Inleiding

In deze casus van juridisering in de agrosector gaan we in op de rol die verschillende vormen van intellectueel eigendomsrecht spelen in de sector. We geven een analyse van de meest relevante ontwikkelingen en proberen die te plaatsen in het beeld van hoe de agrarische sector zich ontwikkelt en verandert. In paragraaf 5.2 gaan we eerst in op de motieven voor het bestaan van (vormen van) intellectueel eigendomsrecht als zodanig. Vervolgens gaan we in op de 'aandrijvende' ontwikkelingen die de agrarische sector doen veranderen, of waar de agrarische sector in ieder geval mee te maken heeft (paragraaf 5.3). Belangrijk zijn schaalvergroting en de opkomst van gengerelateerde technologie. Paragrafen 5.4 en 5.5 gaan met name in op de plantenontwikkeling: wat zijn hier de juridische kaders wat betreft intellectueel eigendomsrecht? (paragraaf 5.4), en waardoor komen ze onder druk te staan? (paragraaf 5.5). Paragraaf 5.6 laat zien dat het bij dieren (fokkerij) - vooralsnog - anders ligt. In paragraaf 5.7 trekken we enkele conclusies.

5.2 De ratio van intellectueel eigendomsrecht

Voor het bestaan van intellectueel eigendomsrecht zijn er ruwweg twee motieven: het economische en het morele. In een setting van markt/waarde/welvaart/innovatie domineert logischerwijze de eerste.

Het economische motief

Door intellectueel eigendom van nieuwe creaties mogelijk te maken, kun je er een beloningsfactor opzetten. In z'n eenvoudigste vorm komt dat tot uitdrukking doordat anderen dan de (uit)vinder die van de nieuwe creatieve vinding gebruik willen maken, daarvoor iets zullen moeten betalen aan de uitvinder (licentie, en dergelijke) Daarmee stimuleer je nieuwe creaties. Dat is niet alleen van belang voor het uitvindende individu of bedrijf dat hierdoor zijn investering kan terugverdienen, maar ook voor de samenleving als geheel omdat nieuwe vindingen ook collectieve welvaarts groei genereren.

Lesser (in Rotschild en Newman, 2002) laat zien dat dit motief al stamt vanuit de late Middeleeuwen en illustreert het aan het gildesysteem van Venetië rond 1250: de gildemeesters wilden zich op de markt graag kunnen blijven handhaven als hun leerlingen zich na zo'n twintig jaar 'in opleiding' te zijn geweest vrij gingen vestigen. Die voormalige leerlingen waren inmiddels erg goed thuis in de laatste snufjes van het glas blazen, faience bakken, enzovoort. Ter bescherming van de voorsprong van de leermeesters was dat aanleiding om de allereerste wet ter wereld op intellectueel eigendom in te voeren, die erop neerkwam dat er een licentiesysteem van twintig jaar werd ingevoerd.

Het morele motief

Dit motief kan gekoppeld worden aan de Verlichting, toen de nadruk verschoof van het collectief naar het individu, met zijn individuele eigenschappen en prestaties. Die creatieve prestaties moeten ook zichtbaar worden gemaakt en aan het creërende individu kunnen worden toegerekend. Door dit ook institutioneel vorm te geven, is ook bevorderd dat de tweede helft van de 18e eeuw en de 19e eeuw een era van particulier uitvinderschap kon worden.

Intellectueel eigendomsrecht probeert in het algemeen een balans te vinden tussen twee strijdige belangen: om innovatie en economische ontwikkeling te bevorderen, biedt het bescherming van creatieve prestaties. Anderzijds wil het ook niet te veel en te lang beschermen omdat openbaarmaking of openbaarheid juist stimuleert dat ook andere partijen vrijelijk kennis kunnen nemen van die creatieve prestaties en daarop voortbouwen. Hoe het juridisch-institutioneel vorm wordt gegeven, is daarmee behoorlijk precair: de wet kan makkelijk te veel, maar net zo goed te weinig bescherming bieden. En dat 'te veel' of 'te weinig' wordt mede bepaald door de achterliggende belangen en partijen. De materiële belangen die op dit terrein in het geding zijn, zijn vaak bijzonder groot. En grote concerns hebben *deep pockets* om lange en dure juridische procedures te kunnen voeren om hun (vermeende) intellectuele eigendom te beschermen. Over juridisering gesproken: juist op het gebied van intellectueel eigendom zijn de duurste advocatenbureaus in touw! Tegelijkertijd kan deze vorm van juridisering niet (volledig) zichtbaar worden gemaakt door bijvoorbeeld iets ogenschijnlijk eenvoudigs te doen als het 'tellen' van het aantal 'zaken' op dit terrein. De schaduwwerking van een dreigende langdurige en dure rechtsgang leidt er juist ook toe dat veel octrooi(inbreuk)kwesties door partijen buiten de rechter om worden geschikt.

Het intellectueel eigendomsrecht kent verschillende deelgebieden. De belangrijkste zijn het: octrooirecht, modellenrecht, auteursrecht en merkenrecht.

Algemene bepalingen die internationaal van toepassing zijn op deze rechtsgebieden zijn vastgelegd in het zogenoemde TRIPs-Verdrag van 1994: *Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*, dat gezien kan worden als een annex van het WTO-Verdrag. Voor ons onderwerp is met name het octrooirecht en het kwekersrecht van belang. Het kwekersrecht is zuiver nationaal recht en geen subject van het TRIPs-Verdrag. Het kent dus geen algemene bepalingen die op gelijke wijze ook in andere landen in nationale wetgeving worden toegepast. We gaan in paragraaf 4 nader in op octrooirecht en kwekersrecht, met name toegepast op de plantensector.

5.3 De aandrijvers

De groeiende wereldbevolking, het belang van voedselzekerheid en de voortgaande economische internationalisering enerzijds, en anderzijds de wetenschappelijk-technische ontwikkelingen in de biotechnologie, oefenen hun invloed uit op de voedselproductie, in het bijzonder op het ontwikkelen en veredelen van nieuwe soorten en teelten. De traditionele juridische stramien die we op dit terrein kennen, zoals het kwekersrecht, staan daarmee onder druk. We zien namelijk dat er een aantal grote internationale veredelingsbedrijven zijn opgekomen die onderdeel uitmaken van agro-chemische multinationals (met name Monsanto, Pfizer, BASF, Bayer). Voor de bescherming van hun intellectuele eigendom maken ze geen gebruik van het kwekersrecht, maar van het octrooirecht. En dat heeft consequenties, met name ten aanzien van de beperktere vrijstellingsruimte die het octrooirecht kent.

De al maar groeiende wereldbevolking en het schaarser worden van landbouwgrond (door verstedelijking, verzilting, erosie) hebben voedselproductie steeds meer tot 'topsport' gemaakt. Dat is afgelopen decennia alleen nog maar versterkt door het streven naar duurzaamheid en de (dreiging van) klimaatverandering. En ook het zoeken naar alternatieven voor (de eindige voorraden) fossiele energie kan additioneel beslag leggen op grote arealen (zie ook hoofdstuk 6 over de *bio based* economie). In onze contreien hebben die ontwikkelingen zich afgespeeld binnen het kader van de komst en uitbouw van de Europese Unie. Maar de processen van schaalvergroting en opbrengstvermeerdering per hectare zijn wereldwijd al decennialang gaande, en beïnvloeden bijvoorbeeld ook de economische en machtsverhoudingen in ontwikkelingslanden.

Aan plantenveredeling en onkruidbestrijding wordt natuurlijk sinds jaar en dag gedaan, maar ook die zaken zijn naar een hoger plan getild - het belang

ervan is eenvoudigweg enorm toegenomen. Genetische manipulatie van nieuwe rassen (GMO: *Genetically Modified Organisms*) is een 'uitloper' van die ontwikkeling. Partijen die bezig zijn met genetische modificatie, hebben de neiging de 'gen gun' (Lesser, in Rotschild en Newman, 2002, p. 11) toe te passen; dat wil zeggen: zoveel mogelijk intellectueel eigendomsrecht te claimen waar 'hun' gen wordt toegepast.

Gedurende pakweg 30 jaar (van 1940 tot 1970) bestonden octrooi- en kwekersrecht probleemloos naast elkaar, zonder gevaar voor overlappingsen. Met de opkomst van de biotechnologie kwam daarin langzaam maar zeker verandering (Van der Kooij, 2010). De aandrijvers van die verandering zijn dus economische, demografische en met name (bio-)technische ontwikkelingen waardoor die juridische kaders nauwer luisteren en meer op elkaar gaan schuren. Juridisering is met andere woorden - ook hier - wel een belangrijk, maar niet een op zichzelf staand fenomeen.

5.4 De juridische stramien op het gebied van plantenveredeling

Zoals gezegd, zijn op het gebied van plantenveredeling twee vormen van intellectueel eigendomsrecht relevant: het kwekersrecht en het octrooirecht. We bespreken ze kort en proberen met name het licht te laten vallen op de relevante verschillen. Cruciaal verschil is dat het octrooirecht ziet op een uitvinding en de toepassingen daarvan; het kwekersrecht ziet op levende materie, meer bepaald op plantensoorten - en is daarmee beperkter van reikwijdte.

Kwekersrecht

Het *kwekersrecht* was aanvankelijk geregeld in het Kwekersbesluit 1941. Tegenwoordig is het te vinden in de Zaaizaad- en Plantgoedwet 2005 (ZPW), die op 1 februari 2006 in werking is getreden. De regeling vertoont op veel punten verwantschap met het octrooirecht, maar ten opzichte daarvan zijn ook bewust verschillen gecreëerd, die met name voortvloeien uit het feit dat het object van bescherming levende materie betreft, te weten plantensoorten. De belangrijkste criteria voor de bescherming van een (nieuw) ras zijn dat het: (a) onderscheidbaar is, (b) homogeen, (c) bestendig ofwel stabiel en (d) nieuw. De Raad voor Plantensoorten is beoordelende instantie. Wordt het kwekersrecht verleend, dan krijgt men bescherming voor 25 (en voor een klein aantal rassen: 30) jaar. De houder heeft dan een uitsluitend recht op het teeltmateriaal van het betreffende ras, inclusief uiteraard het recht om het in de handel te brengen.

Verder is van belang dat Nederland is aangesloten bij de Unie tot bescherming van kweekproducten, een organisatie te Genève die wordt gevormd door de staten die partij zijn bij het Internationaal Verdrag tot bescherming van kweekproducten, het zogenoemde UPOV-Verdrag.

Ook bestaat er sinds 1995 op grond van de Verordening inzake het communautaire kwekersrecht de mogelijkheid om via een centraal ingediende aanvraag een kwekersrecht te verkrijgen dat geldig is in de hele Europese Unie (Van der Kooij en Mulder, 2007, p. 13).

Verder kent het kwekersrecht de zogenaamde kwekersvrijstelling (*breeder's exemption*). De kwekersvrijstelling houdt in dat veredelaars zonder voorafgaande toestemming van de houder van het kwekersrecht handelingen mogen verrichten voor het kweken van nieuwe rassen. Deze nieuwe rassen kunnen zonder toestemming van de oorspronkelijke houder van het kwekersrecht commercieel worden geëxploiteerd. Gevolg is dat binnen het kwekersrecht *onafhankelijke* innovatie en commerciële exploitatie mogelijk is met nieuw teeltmateriaal dat afgeleid is van kwekersrechtelijk beschermd kweekmateriaal (het zogenoemde onafhankelijkheidsbeginsel). De kwekersvrijstelling is dus te zien als een juridische institutie die eraan bijdraagt te voorkomen dat veredelaars een (te) dominante positie op de markt krijgen.

Octrooirecht

De in Nederland werkzame wet in deze is de Rijksoctrooiwet (ROW, 1995), die een nationale uitwerking geeft aan het Europese Octrooi Verdrag (EOV, 1973). Het object van bescherming van het octrooirecht is de 'uitvinding'. Uiteraard vergt dat afbakeningen: sommige zaken zijn uit hun aard geen uitvinding (art. 2, lid 2 ROW, art. 52, lid 2 EOv); en er is ook materie waarin wel een uitvinding gelegen kan zijn, maar die desondanks niet octrooieerbaar is; ze zijn buiten de Octrooiwet gehouden. Bij het uitgangspunt van het octrooirecht om uitvinderswerkzaamheden te beschermen, is oorspronkelijk in het geheel niet stil gestaan dat dit ook zou kunnen worden toegepast op levende materie: het octrooi of patent richtte zich op industrieel toepasbare methoden, en daarmee op niet-levende materie (Van der Kooij, 2010, p. 377).

Octrooi geeft in ruil voor openbaarmaking van kennis het recht om anderen tijdelijk de commerciële exploitatie van de uitvinding te verbieden. Het octrooirecht is daarmee het recht van de octrooihouder om anderen te verbieden de uitvinding, die nieuw, inventief en industrieel toepasbaar moet zijn, voor commerciële of industriële doeleinden te exploiteren.

Zoals we in paragraaf 5.1 al lieten zien, bestaat de figuur van octrooibescher-
ming al sinds lang en is als zodanig geen probleem. Wel relevant is dat, met
name de snelle ontwikkelingen op het terrein van de biotechnologie, een heel
nieuw veld van wetenschap en technologie onder het bereik van het octrooirecht
is gebracht. Zo heeft de EG-Richtlijn ter bescherming van biotechnologische uit-
vindingen van 30 juli 1998 (98/44/EG) ook uitvindingen met betrekking tot plan-
tenrassen octrooieerbaar gemaakt als de uitvoerbaarheid van die uitvinding zich
technisch gezien niet beperkt tot een bepaald planten(- of dieren)ras (zie: brief
minister van LNV en minister van EZ, 2010). Het is dus mogelijk voor een geoc-
trooieerde uitvinding die zich technisch gezien niet beperkt tot één ras, voor elk
ras waarin die uitvinding wordt verwezenlijkt een recht te verwerven. Essentie
van het octrooirecht met betrekking tot plantgerelateerde uitvindingen is dus dat
het octrooirecht zich uitstrekt tot al het afgeleide materiaal dat door de uitvin-
ding verkregen eigenschappen vertoont. Gevolg is dat een kweker die teeltma-
teriaal wil gebruiken waarop een octrooi rust een licentie nodig heeft van de
octrooihouder, zowel voor de ontwikkelingsfase van een nieuw ras, als voor de
exploitatiefase ervan - althans zolang het biologische materiaal de eigenschap-
pen heeft die veroorzaakt zijn door de geoctrooieerde uitvinding (afhankelijk-
heidsbeginsel).

Het octrooirecht kent wel een zogenoemde *research exemption*: een onder-
zoeksvrijstelling (geregeld in art. 53, derde lid, van de Rijsoctrooiwet 1995).
Deze vrijstelling houdt in dat de geoctrooieerde uitvinding slechts gebruikt
mag worden voor onderzoeksdoeleinden zonder commercieel oogmerk. Deze
research exemption is evenwel veel beperkter van aard dan de kwekersvrijstel-
ling in het kwekersrecht. Hij wordt doorgaans beperkt uitgelegd, en indien ze al
het gebruik van een beschermd voortbrengsel ter verbetering daarvan toestaat,
omvat ze zeker niet de vrije commercialisatie van een daaruit voortgekomen
nieuw product, voor zover de 'oude' technologie daar nog deel van uitmaakt
(Van der Kooij, 2010, p. 378).

5.5 Juridische kaders onder druk

Gevolg van dit verschil in de aard van de vrijstelling tussen kwekersrecht en
octrooirecht is dat - zoals gezegd - binnen het kwekersrecht *onafhankelijke*
innovatie en commerciële exploitatie mogelijk is met nieuw teeltmateriaal dat
afgeleid is van kwekersrechtelijk beschermd kweekmateriaal, terwijl binnen het
octrooirecht slechts *afhankelijke* innovatie en commerciële exploitatie mogelijk

is met octrooirechtelijk beschermde uitvindingen. Als de eigenschap veroorzaakt door de geïmporteerde gengerelateerde uitvinding essentieel is, dan kan in beginsel met één octrooi de markt voor een bepaald gewas gedomineerd worden, althans in de landen waar het betrokken octrooirecht geldt.

Dit onderscheid in bescherming van intellectuele eigendom is van belang en wordt belangrijker naarmate de bedrijfstak van plantenveredeling meer en meer gedomineerd gaat worden door wereldwijd opererende grote biochemische concerns. Die maken gebruik van het octrooirecht. Daarbij is de technologische ontwikkeling in de moleculaire biologie afgelopen decennia snel gegaan. Met de nieuwe technieken kan de 'klassieke' veredeling efficiënter en effectiever verlopen. De bescherming van het intellectuele eigendom van deze nieuwe technieken staat niet ter discussie. In discussie is wel of de resultaten ervan in de vorm van veranderende eigenschappen van planten - en daarmee in de markt aanwezige rassen - wel onder de exclusieve bescherming van de octrooihouder moeten vallen. Waar onder het kwekersrecht van elkaars rassen gebruik mag worden gemaakt voor het creëren en commercieel exploiteren van nieuwe rassen, geldt dat voor octrooirechtelijk beschermd plantenmateriaal een licentie van de octrooihouder nodig is.

De afgelopen decennia heeft er als gevolg van de technologische ontwikkelingen en globalisering in deze sector een grote consolidatieslag plaats gevonden. Voor de meeste belangrijke voedselgewassen is wereldwijd nog slechts een beperkt aantal bedrijven actief. Diverse onderzoekers (Louwaars et al., 2009; Van der Kooij, 2010) geven aan dat mede door de wijze waarop octrooirechten nu worden verleend en uitgeoefend, genetisch materiaal wordt afgeschermd, er een verdere vermindering in diversiteit aan veredelingsbedrijven dreigt te ontstaan, en innovatie in plantenveredeling geblokkeerd dreigt te worden. De balans slaat nu door in het voordeel van de multinationale agro-chemische bedrijven. Die onbalans wordt het sterkst gevoeld in de voedingstuinbouw (brief minister van EL&I, 5 oktober 2010).

Nederland is van oudsher sterk vertegenwoordigd in de plantenveredelingssector (landbouwgewassen, groenten, sierteelt). Met de VS en Frankrijk hoort ons land tot de grootste exporteurs ter wereld. Voor de bescherming van zaaden pootgoed wordt daarbij van oudsher gebruik gemaakt van het kwekersrecht. Wat we nu dus zien is dat (de bedrijven die gebruik maken van) het kwekersrecht steeds meer onder druk komt te staan van (de bedrijven die gebruik maken van) het octrooirecht. De plantenveredelingssector in Nederland - verenigd in Plantum NI - heeft zijn ongerustheid over die ontwikkeling ook bij de (voormalige) minister van LNV neergelegd. Die heeft de materie vervolgens verder laten

uitzoeken door een Wageningse onderzoeksgroep (Louwaars et al., 2009). Kort samengevat, worden er in dit rapport drie hoofdaanbevelingen gedaan:

1. het bedrijfsleven dient zelf tot een gedragscode (*code of conduct*) te komen om misbruik van het octrooirecht tegen te gaan;¹
2. octrooibureaus zouden moeten kijken naar de regels die ze toepassen ten aanzien van de 'nieuwheid' van aangevraagde octrooien; met andere woorden: ze staan nu te makkelijk nieuwe octrooien toe;
3. aanpassing van de bestaande (Europese) octrooieregeling, met name door daarin een beperkte kwekersvrijstelling op te nemen.

Duidelijk is dat dit laatste, indien al haalbaar, een langlopend traject is, mede gezien het Europese en wijdere internationale verband waarin het moet plaatsvinden.

Dit rapport is gevolgd door een positiebepaling van de ministers van LNV en EZ in een brief aan de Tweede Kamer van 19 april 2010. Daarin wordt een aantal activiteiten aangekondigd, die erop neerkomen dat de punten (1) en (3) van deze hoofdaanbevelingen grotendeels overgenomen worden (brief minister van EL&I d.d. 5 november 2010, mede naar aanleiding van de stand van zaken betreffende de uitvoering van Kamermoties). Wat de werking van de octrooibureaus betreft (aanbeveling 2) bepleit de Nederlandse overheid een strengere toetsing zodat er minder triviale octrooien worden verleend, die geen bijdrage leveren aan technologische innovatie ('raising the bar'). Maar men onderneemt nu geen specifieke actie, omdat men de uitkomst van een aantal lopende beroepszaken wil afwachten.

Verder wil men de voorlichting over (gebruik van) octrooirecht bevorderen, opdat de sector zichzelf niet tekort doet. In dat verband organiseert het ministerie voor de sector een aantal voorlichtingsbijeenkomsten over het relevante intellectuele eigendomsrecht.

Sinds het Wageningse onderzoek en de diverse ministeriële brieven is het onderwerp ook opgepakt in het Europese Parlement. Daar is 7 oktober 2010 een amendement (Van Dalen/De Lange) aangenomen om de kwekersvrijstelling zoals die geldt in het kwekersrecht ook toe te passen op het octrooirecht. In dat amendement wordt het beginsel bekrachtigd dat levensvormen en levensprocessen niet octrooieerbaar mogen zijn. Plantenrassen dienen vrij te kunnen

¹ Wil een gedragscode effectief zijn, dan moet wel aan wetgeving ter zake worden gedacht, zo laat de minister van LNV in haar brief van 5 oktober 2010 (p. 5/6) tussen de regels door weten.

worden doorontwikkeld, waarbij de indieners verwijzen naar afspraken ter zake in het UPV-Verdrag.

5.6 Dieren en fokkerij

Zoals hiervoor al is genoemd, streeft de EU door middel van richtlijnen na om te komen tot uniformering van de regels met betrekking tot octrooiering van levende materie. In deze regelgeving speelt nog steeds ook een moreel-ethisch motief mee, nu juist om ontwikkelingen aan banden te leggen. Zo zijn in EU-verband uitvindingen niet octrooieerbaar - wegens strijd met de openbare orde en goede zeden - die te maken hebben met het klonen van mensen. Dat geldt evenzeer voor werkwijzen tot wijziging van de genetische identiteit van dieren die geëigend zijn deze te doen lijden zonder aanzienlijk nut voor mens of dier op te leveren (Van der Kooij en Mulder, 2007, p. 24).

De bundel van Rotschild and Newman (2002) houdt de stand van zaken wat betreft de octrooieerbaarheid van dierenrassen tegen het licht van de ontwikkelingen die in hun ogen de 21e eeuw (zullen gaan) kenmerken. Ook hier zetten de ontwikkelingen op bio-medisch-genetisch terrein de status quo onder druk. In de meeste landen ter wereld, waaronder Nederland, worden dierenrassen niet geoctrooieerd. Maar dat is slechts een stand van zaken; de genetisch-technologische ontwikkelingen doet sectoren naar elkaar toegroeien. Conceptueel is er dan ook geen beperking dat ook dierenrassen in de toekomst onder een intellectueel eigendomsrecht kunnen gaan vallen. In de bundel van Rotschild en Newman (2002) proberen de auteurs de vormen en gevolgen daarvan te doordenken. Het nadeel van de huidige niet-octrooieerbaarheid is:

'The likely consequence overall is less investment in the animal sector than would occur with stronger and more universally accepted property rights protection.' (Lesser, p. 14)

Deze auteurs voorzien een naaste toekomst waarin ook de ontwikkelingen op dierengebied patenteerbaar (zouden moeten) worden. Uiteraard zitten daar vele haken en ogen aan. De schaal van bedrijven is daarbij een factor van belang. De technologische aandrijver zet een te kleine schaal onder druk vanwege:

'... the limited availability of technology transfer and economies of scale related to the adoption of expensive technology.' (Rotschild en Newman, p. 264)

5.7 Conclusies

We zien in deze casus een sinds lang bestaand agrarisch-juridisch kader (het kwekersrecht) dat onder druk komt te staan vanuit een meer industriële ontwikkeling die ook de wereldwijde voedselproductie steeds meer zijn stempel opdrukt. Het octrooirecht is het daarbij aansluitende juridische stramien. Er is in deze casus geen sprake van (een toenemende) juridisering in de zin dat er nieuwe juridische stramienen bijkomen. Er zijn in de loop der jaren wel eens aanpassingen van het kwekersrecht en het octrooirecht geweest, maar als zodanig is het de regelgeving die we sinds lang kennen.

Het zijn de veranderende economische structuren, gecombineerd met de nieuwe technologische mogelijkheden, waardoor de juridische instituties gaan 'schuren' en partijen te maken krijgen met stukken regelgeving waar ze vroeger niet mee te maken hadden. In de plantenveredelingssector is de kenmerkende ontwikkeling dat de sector door de veranderende marktstructuren in de moderne industriële sector terecht is gekomen, met de daarop van toepassing zijnde regelgeving. Enerzijds moet men zich daarop equiperen en heeft de sector een inhaalslag te maken. Anderzijds wil men nuttige sector-instituties ook in dit andere, meer industriële stramien behouden en een plaats geven: met name ook een beperkte kwekersvrijstelling in het octrooirecht. Daar zijn de acties van het ministerie (nu: ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie; EL&I) op gericht.

6 Casus 3: Biobased Economy

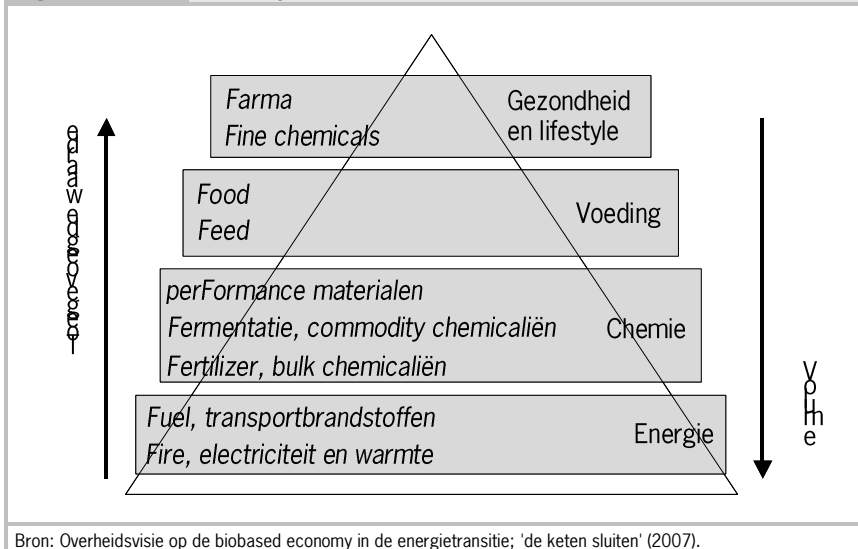
6.1 Inleiding

De derde casus waarvan we de juridisering willen bezien is de Biobased Economy (BbE). Het gaat hierbij om een toekomstige economie waarin biomassa op grote schaal en op een duurzame wijze wordt gebruikt voor uiteenlopende producten. Met biomassa als hernieuwbare grondstof zouden we onze afhankelijkheid van fossiele grondstoffen en energie kunnen terugdringen. Om het toekomstbeeld te realiseren wordt steun van de overheid ingeroepen voor onder meer wetenschappelijk onderzoek en technologische ontwikkeling. Maar er zal ook moeten worden voldaan aan economische en maatschappelijke randvoorwaarden.

De Biobased Economy steunt op biomassa, ook wel (vriendelijk) aangeduid als groene grondstoffen. Deze biomassa kan uit verschillende bronnen komen: gerichte teelt, reststromen van land- en tuinbouw, voedselproductie, bosbouw, veehouderij en organische reststromen van decentrale menselijke activiteit (onder andere Groente, Fruit en Tuinafval (GFT)) uit stedelijk gebied. Diverse bronnen van biomassa hebben zowel een 'food' als 'non-food' toepassing. Kader 6.1 geeft een overzicht van non-food toepassingen van biomassa.

De toepassing van biomassa buiten de voedingsketen omvat een breed scala aan verwerkingsketens en eindproducten. Zo wordt biomassa gebruikt voor elektriciteit, warmte, bio (groen) gas, bio(transport)brandstof; materialen, ingrediënten van de voedings- en de farmaceutische sector. Bovendien wordt biomassa benut als bouw- en verpakkingsmateriaal en in de chemische industrie. In het algemeen is de waarde omgekeerd evenredig met het volume van de toepassing (figuur 6.1).

Figuur 6.1 Waardepiramide van biomassa



Bron: Overheidsvisie op de biobased economy in de energietransitie; 'de keten sluiten' (2007).

Een sleuteltechnologie voor de verschillende toepassingen is bioraffinage: een set van technologieën waarbij biomassa wordt gescheiden in verschillende fracties, die al dan niet na verdere bewerking ieder afzonderlijk een specifieke toepassing krijgen. De belofte van bioraffinage is een coproductie van voedsel, veevoer, energie, brandstof en chemicaliën op een economisch gezonde basis met een minimale afvalproductie.

In deze casestudy richten we ons op de maatschappelijke randvoorwaarden voor de biobased economy. Waar komen die voorwaarden vandaan? Op welke manieren zijn en worden die in procedures, regels en normen vastgelegd? Werken die bevorderend of belemmerend? Voordat we dieper op de juridiseringsaspecten ingaan, behandelen we eerst de steun van de overheid (paragraaf 6.2) en het maatschappelijk debat (paragraaf 6.3). Ten slotte vatten we de drijvende krachten achter de juridisering in deze casus samen en schetsen we mogelijke oplossingsrichtingen (paragraaf 6.5).

Kader 6.1**Non-food toepassingen van biomassa***- Traditionele toepassingen*

Reeds lang bekende toepassingen van agrogrondstoffen in non- food producten zijn: natuurlijke oliën in verven (alkydharsen); actieve stoffen in zeep, wasmiddelen, detergentia; lijmen uit zetmeel of caseïne; natuurlijke vezels (wol, katoen, en dergelijke) voor textiel.

- Nieuwe processen

Met witte of industriële biotechnologie (gebruik van enzymen of micro-organismen in plaats van chemische processen) worden producten gemaakt met minder energie en afval, zoals: een antibioticum van DSM en vitamine B2 van BASF.

- Nieuwe bioafbreekbare plastics

er zijn verschillende bioafbreekbare bioplastics op de markt gebracht, zoals Solanyl, gemaakt uit een zetmeelreststroom, voor onder andere bioafbreekbare plantepotten (Rodenburg Biopolymers); andere zetmeelplastics, soms gemengd met bioafbreekbare (aardolie) plastics, voor voedselverpakkingen zoals aardappelzakken of als vuilniszak voor de groene container; Polymelkzuur (PLA) als vezel (INGEO) in matrassen en kleding, en als plastic (NatureWorksPLA) voor voedselverpakkingen (folieverpakkingen en bakjes).

- Nieuwe materialen

sommige nieuwe materialen zijn niet bioafbreekbaar, maar mengsels van bioplastics en gewone plastics; zo wordt in Japan een mengsel van PLA en een gewone plastic gebruikt voor computerbehuizingen; nieuwe bioharsen uit oliën en suikers voor carrosserie-onderdelen voor bussen; Natuurlijke vezels, waaronder vlas, worden gebruikt om plastics te versterken, die in auto-interieurs worden toegepast.

- Nieuwe chemicaliën

Moleculen uit hernieuwbare grondstoffen laat men ook meereageren bij het maken van gewone plastics waardoor deze voor een deel biobased worden; bij de productie van PET (van de PET flessen en de fleecce) wordt isosorbide uit zetmeel gebruikt om de PET beter bestand te maken tegen hoge temperaturen; Textielvezel gemaakt voor bijvoorbeeld zwemkleding en ondermode (Sorona, van Dupont) die voor ongeveer de helft biobased is.

- Nieuwe brandstoffen

Biodiesel uit natuurlijke oliën; Bioethanol uit zetmeel of suiker; MTBE, een benzinecomponent, wordt mede gemaakt uit een reststroom van de biodieselproductie; ETBE, ook een benzinecomponent uit bioethanol; Voor de toekomst wordt gewerkt aan de 2e generatie biobrandstoffen; producten uit deze processen kunnen ook dienen als grondstof voor de chemische industrie.

Bron: Bolck et al. (2010).

6.2 Overheidssteun

De ontwikkeling van de Biobased Economy wordt gemotiveerd door enerzijds de *dissatisfiers* zoals prijsstijgingen van fossiele brandstoffen, klimaatverandering door uitstoot van broeikasgassen, instabiliteit van energieleverende regio's en toenemende milieudruk van de bestaande productie/consumptiecyclus. Anderzijds zijn er de *satisfiers* zoals winst op de 'Triple P (People, Planet en Profit)' die te behalen is bij de (te ontwikkelen) mogelijkheden van gebruik van biomassa voor non-food producten, gecombineerd met het verduurzamen van de voedselproductie.

Deze argumenten zijn met succes aangevoerd om overheidssteun voor bio-brandstoffen te verwerven. Veel landen stimuleren de productie en het gebruik van biomassa, vaak als onderdeel van hun energiebeleid. Dit gebeurt op verschillende manieren. Sommige maatregelen zijn gericht op de productie van biomassa; andere op het gebruik ervan (kader 6.2).

In oktober 2007 heeft het kabinet Balkenende IV een overheidsvisie op de biobased economy in de energietransitie vastgesteld. Nederland moet een voortrekkersrol spelen op dit gebied, aldus het kabinet. Daarbij gaat het niet alleen om een efficiënter gebruik van biomassa door bioraffinage, maar ook om marktontwikkeling van biobased-producten, de wereldwijde duurzame productie van biomassa en het stimuleren van de productie van groen gas en elektriciteit.

Volgens de genoemde visie op de biobased economy heeft de overheid een rol bij het op de markt brengen van producten die van biomassa zijn gemaakt. De overheid vervult deze rol door verplichtingen op te leggen, zoals bij transportbrandstoffen. Ook wil de overheid als 'launching customer' met haar inkoopbeleid een markt ontwikkelen. Verder steunt de overheid de markt voor duurzame elektriciteit, gas en warmtekrachtkoppeling met de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE), die in 2008 is opengesteld. Om de ontwikkeling en markttoepassing van innovatieve biobased-producten door het MKB te stimuleren, maakt het ministerie van EL&I gebruik van het zogenaamde Small Business Innovation Research Program (SBIR).

Grootschalige toepassing van biomassa moet gepaard gaan met duidelijke en concrete stappen op het terrein van duurzaamheid, aldus het kabinet. Duurzaamheid in alle onderdelen van de biobased economy is uitgangspunt van het kabinet. Biobrandstoffen vormen hierbij een urgent vraagstuk.

Kader 6.2 Stimulering van productie en gebruik van biomassa¹

1. Er zijn kwantitatieve doelstellingen voor het bijmengen van hernieuwbare brandstoffen voor transport. De Europese richtlijn hernieuwbare energie (RED) schrijft voor dat in 2020 10% van de transportbrandstoffen afkomstig moet zijn van hernieuwbare brandstoffen. Voor 2010 werd de indicatieve doelstelling gesteld op 5,75%, maar dit percentage wordt waarschijnlijk niet gehaald. Deze doelstelling wordt in een aantal Europese landen, waaronder Nederland, ingevuld met een bijmengverplichting. De verplichte bijmenging is een van de grootste drijvende krachten achter het gebruik van biomassa wereldwijd.
2. Overheden stimuleren het gebruik van biomassa door fiscale voordelen. Zo bestaan subsidies voor hernieuwbare energie, waaronder ook biomassa. In Nederland gaat het om regelingen als de Subsidieregeling Duurzame Energie (SDE), Innovatie Biobrandstoffen (IBB), en de regeling Tankstations Alternatieve Brandstoffen (TAB). Verder wordt gebruik gemaakt van belastingvrijstellingen en -afrek. Europese lidstaten mogen hernieuwbare brandstoffen volgens richtlijn 2003/96/EC gedeeltelijke of gehele vrijstelling verlenen van energiebelasting. In Duitsland gold tot 2007 een nultarief op het gebruik van biodiesel, tegen 45 eurocent op fossiele brandstof. Vanwege misgelopen belastinginkomsten door massale omschakeling van automobilisten naar biodiesel, werd het tarief op biodiesel verhoogd naar 9%. Ook in Nederland bestaat een accijnsaanpassing voor duurzame biobrandstoffen.
3. Veel overheden verlenen direct en indirect steun aan de binnenlandse productie van biomassa. In de Europese Unie gebeurt dat op verschillende manieren. In het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) is directe steun verleend via onder andere het Energy Crop Payments programma, dat 45 euro op jaarbasis uitkeert per hectare geteelde energiegewassen. In 2007 werd hiermee 2,8 mln. ha aan energiegewassen financieel gesteund, waarvan 2 mln. ha koolzaad. De Europese teelt van energiegewassen wordt ook via het rurale ontwikkelingsbeleid van het GLB ondersteund.
4. Ook zijn handelsmaatregelen van belang. Hierbij gaat het niet om het stimuleren van biomassateelt in algemene zin, maar eerder om het bevoordelen van lokale productie. De tarieven op biomassa-importen kunnen aanzienlijk zijn. De Europese Unie hanteert een Most Favoured Nation-tarief (MFN) van 0,102 tot 0,192 euro per liter geïmporteerde ethanol (het verschil zit in denaturatie of niet), dit komt ongeveer neer op een tarief van 50%. Zelfs met dit tarief is Braziliaanse ethanol nog competitief. Op biodiesel en ethanol-benzine geldt een tarief van 6,5%. Een grote groep arme landen die vallen binnen de Generalized System of Preferences (GSP) en Everything but Arms (EBA) heeft geheel vrije toegang tot de Europese markt.

¹ Ontleend aan ontwerp SER-advies 'Meer chemie tussen groen en groei. De kansen en dilemma's van een biobased economy.

Op het niveau van de EU is de energietransitie een belangrijk thema, zoals blijkt uit de richtlijn voor hernieuwbare energie. Nederland voert deze vanzelfsprekend uit, maar heeft ambities voor hoogwaardiger toepassingen van biomassa. In samenwerking met bedrijfsleven en wetenschap werkt de overheid aan een strategische kennis- en innovatieagenda voor de biobased economy. Vanuit het Interdepartementale Programma Biobased Economy is hiervoor een Wetenschappelijke en Technologische Commissie (WTC) opgericht.

In de transitie naar een biobased economy worden kansen gezien voor samenwerking tussen agrosector, chemische sector én logistieke sector in Nederland. Om biomassa optimaal te benutten voor zowel 'food' als 'non-food' wordt (overheidssteun voor) nieuwe technologieontwikkeling bepleit. Er bestaat een groot aantal onderzoeksprogramma's in Nederland op het gebied van biomassa. Hierin werken kennisinstellingen samen, zoals Wageningen UR, Universiteit Utrecht, Planbureau voor de Leefomgeving (duurzaamheid), TU Eindhoven en RUG (biokunststoffen), TU Delft (2e generatie biobrandstoffen), en een groot aantal instituten en bedrijven in het kader van het FES programma 'Towards Biosolar Cells'.

Het rijksbeleid valt niet los te zien van het Europese beleid. Die relatie loopt via diverse beleidsterreinen waaronder energie- (onder meer de bijmengverplichting), landbouw- en klimaatbeleid. Maar ook technologische innovaties en marktontwikkeling (standaardisering en certificering van biomassa) zijn hierbij aan de orde. Tegen deze achtergrond hebben Nederland, Frankrijk en Duitsland het initiatief genomen om in EU-verband tot een geïntegreerde aanpak van de biobased economy te komen. Dit heeft er mede toe geleid dat dit thema is opgenomen in de '2020-strategie' van de Europese Unie. De nieuwe strategie voor een biobased economy zal medio 2011 in een Mededeling uiteen worden gezet, voortbouwend op het Lead Markets Initiative for Biobased Products (zie verder paragraaf 6.5).

In het recente regeerakkoord van VVD en CDA komt het begrip 'biobased economy' niet voor, en worden kortingen aangekondigd op de technologiesubsidies. Maar de dragende sectoren van de biobased economy worden wel in positieve zin in het regeerakkoord genoemd:

'Het ministerie (...) van EL&I heeft tot taak een concurrerend, algemeen ondernemingsklimaat te bevorderen en zal - in aanvulling daarop - een stimulerend beleid ontwikkelen voor de huidige en toekomstige economische topgebieden van Nederland, zoals water, voedsel, tuinbouw, high tech, life sciences, chemie, energie, logistiek en creatieve industrie.

Dit beleid richt zich integraal op alle relevante vestigings- en ondernemingscondities voor de topgebieden, waaronder regeldruk, aanbestedingsbeleid, duurzaamheid, fiscaliteit, hoofdkantoren, onderzoek en innovatie, exportbevordering en financiering.'

Naar aanleiding van de begrotingsbehandeling van het ministerie van EL&I heeft de Tweede Kamer een motie ingediend om de biobased economy te benutten in de transitie naar duurzame energie, onder meer door biobased op te nemen in de 'Green Deal' die het kabinet gaat sluiten (Motie Verburg (CDA) c.s. 32500 XIII nr. 94). Volgens het kabinet is de biobased economy een wenkend toekomstperspectief voor Nederland: 'Juist het koppelen van ecologie en economie is een krachtige manier om de Nederlandse economie structureel te versterken en tegelijk een bijdrage te leveren aan zowel vermindering van de milieubelasting van het energiegebruik als de vermindering van afhankelijkheid van fossiele bronnen. Ik deel dan ook uw wens dat de biobased economy een onderdeel gaat uitmaken van de Green Deal.' De motie is op 7 december jl. in stemming gebracht en met grote meerderheid aangenomen.

6.3 Maatschappelijk debat

De overheidssteun voor de biobased economy in Nederland gaat gepaard met een breed maatschappelijk debat. Zo zijn er kanttekeningen geplaatst bij de beloftes van de biobased economy. De omzetting van zonne-energie naar biomassa is allesbehalve efficiënt. Afgezien daarvan biedt de productie van biograndstoffen geen reële kansen voor de Nederlandse economie. Nederland heeft internationaal vooraanstaande onderzoekscentra en bedrijvigheid, maar het landbouwareaal is te beperkt om de biomassa grootschalig en kostenefficiënt te kunnen voortbrengen. Net als voor de intensieve veehouderij, geldt dat de sector afhankelijk zal zijn van import. Het verbaast dan ook niet dat de Rotterdamse haven hierin kansen ziet. Voor de Nederlandse economie is de technologische innovatiekant interessant, waarbij de reststromen van de landbouw en de voedings- en genotmiddelenindustrie een uitdaging vormen.

Wereldwijd woedt er een discussie over de toekomst van 'biobased' producten en de vrees dat deze teveel concurreren met de voedselproductie. Volgens prof. Rabbinge van Wageningen Universiteit is energie het allerlaatste dat je uit de 'plant als fabriek' zou moeten produceren:

'Energieproductie kost gigantisch veel areaal en levert geen substantiële bijdrage aan het energievraagstuk.'

Ook zijn vraagtekens geplaatst bij de duurzaamheidsaspecten. Het merendeel van de biograndstoffen zal buiten Nederland worden geproduceerd. Dit leidt tot vragen over het duurzame karakter van het vervoer van grondstoffen over de wereld. Nog verstrekkender zijn de mogelijke negatieve gevolgen voor ontwikkelingslanden, waar een grootschalige aanplant van biograndstoffen tot een verdere kap van het resterende oerwoud zou kunnen leiden en in conflict kan komen met de voedselvoorziening in die landen. Ook vrezen critici dat een biobased economy gebaseerd zal zijn op een grootschalig gebruik van genetisch gemodificeerde gewassen.

Bovengenoemde vragen worden behandeld door het Rathenau Instituut in een nieuwe verkenning van de verschillende perspectieven. Het instituut onderzoekt de visies van de overheid, de industrie en de wetenschap en de knelpunten daartussen. Op die manier wil men de maatschappelijke kwesties rondom de transitie naar een biobased economy naar voren brengen. De verkenning wordt naar verwachting in januari/februari van 2011 gepubliceerd.

Op verzoek van het kabinet buigt ook de SER zich over de biobased economy. De adviesaanvraag uit 2009 is gericht op de sociaaleconomische ontwikkeling in Nederland, waarbij duurzaamheidsaspecten als randvoorwaarden worden meegenomen. Onlangs is het ontwerpadvies '*Meer chemie tussen groen en groei*. De kansen en dilemma's van een biobased economy' gepresenteerd. De SER adviseert om de ontwikkeling van de biobased economy en het daaraan gekoppelde klimaatbeleid in te bedden in een brede structurele verduurzaming van de economie.

Volgens de SER moet de overheid - binnen heldere randvoorwaarden - stevig inzetten op verdere ontwikkeling van de 'biobased economy'. Dat vraagt om een ambitieuze innovatieagenda resulterend in steeds betere en innovatievere toepassingen van biomassa en reststromen. In het beleid moet de nadruk liggen op hoogwaardige toepassingen in vooral chemie en materialen. Stimuleringsregelingen kunnen de biobased economy bevorderen, maar de SER erkent dat de budgettaire ruimte daarvoor beperkt is.

De aanbevelingen van de SER bestrijken een breed terrein, waaronder het stimuleringsbeleid, sectoroverstijgende samenwerking, regionale samenwerking, aandacht voor sociale aspecten en de rol van maatschappelijke organisaties.

De twee hoofdpunten gaan over innovatie en duurzame ontwikkeling en worden als volgt samengevat:

Stel innovatie centraal:

- Overheid voert een structurele innovatieaanpak gebaseerd op anticipatie op voortschrijdende normstelling, trajectfinanciering (van idee tot uitvoering) voor veelbelovende technologieën en ruimte voor experimenten;
- Overheid bevordert samenwerking met Europese landen en samenhang met EU2020;
- Overheid en bedrijfsleven streven naar optimale waardecreatie op basis van cascadering;
- Overheid zorgt voor doorlichten van regelgeving en opruimen van barrières, ook op Europees niveau;
- Overheid legt nadruk op hoogwaardige toepassingen in chemie en materialen, onder andere bij de herijking van subsidieregelingen;
- Overheid trekt lessen uit de ervaringen met het transitiebeleid.

Zorg dat de biobased economy zich ontwikkelt binnen de draagkracht van de aarde:

- Nederlandse overheid vervult voortrekkersrol voor mondiaal duurzaamheidskader;
- Overheid stimuleert vrijwillige aanvullende normen in bedrijfsleven;
- Bedrijven zijn transparant richting consument en overheid over aard en herkomst van biomassa;
- SER-commissie IMVO (Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen) monitort voortgang in bedrijfsleven;
- Overheid voert flankerend beleid gericht op duurzame landbouw en behoud en verbetering van biodiversiteit.

Onder 'Stel innovatie centraal' wordt gerept over het doorlichten en schrappen van belemmerende regelgeving. Er worden echter ook nieuwe regels aanbevolen, niet alleen voor de subsidies, maar ook voor een mondiaal duurzaamheidskader en voor behoud en verbetering van biodiversiteit.

6.4 Juridische aspecten

In het voorafgaande zijn al diverse juridische aspecten van de biobased economy aan de orde gekomen, zoals subsidies, bijmengverplichtingen voor brandstoffen en invoerheffingen. Deze beleidsinstrumenten worden ingezet om de 'biobased economy' te bevorderen, met name biobrandstoffen. In deze paragraaf gaan we nader in op een aantal specifieke voorwaarden voor de 'biobased economy' die neerslaan in juridische regels en procedures:

- duurzaamheid van de grondstofproductie (duurzaamheidscriteria);
- veiligheid van de grondstoffen (REACH-verordening);
- marktontwikkeling en kwaliteit van de producten (Lead Market Initiative).

Duurzaamheid van de grondstofproductie

Door allerlei overheidsmaatregelen voor duurzame energie, is de energiesector verreweg de grootste gebruiker van biomassa. Zoals eerder aangegeven heeft de bevordering van bioenergie geleid tot maatschappelijke zorgen over de duurzaamheid van de biomassaproductie. In de Europese Richtlijn Hernieuwbare Energie¹ is vastgelegd dat het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in alle vormen van het vervoer in 2020 minstens 10% bedraagt. Deze doelstelling zal voor het overgrote deel met de inzet van biobrandstoffen bereikt moeten worden. De richtlijn introduceert duurzaamheidscriteria, waarin de door Nederland ingebrachte criteria, bekend als de 'Cramer-criteria', zijn verankerd. De implementatie van deze richtlijn moet eind december 2010 afgerond zijn, zodat de duurzaamheidscriteria op dat moment in de hele EU van toepassing zijn.

Voor vloeibare biomassa² hanteert de RED duurzaamheidscriteria op het gebied van biodiversiteit en broeikasgasemissies. Deze criteria bieden echter geen garantie voor een positieve broeikasgasbalans. Wanneer toepassingen namelijk afhankelijk zijn van grootschalige teelt en rekening gehouden wordt met de indirecte effecten hiervan op bijvoorbeeld de ontginning van nieuwe gronden (het zogenoemde 'ILUC'-effect), is de balans van broeikasgasemissies voor veel gewassen zelfs negatief ten opzichte van fossiele brandstoffen. Naast de broeikasgasbalans van de biomassaproductie zijn er uitdagingen op het gebied van biodiversiteitsbehoud, de mondiale voedselvoorziening en de milieukundige en

¹ Richtlijn 2009/28/EG van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG.

² Hieronder vallen transportbrandstoffen en vloeibare biomassa voor elektriciteit.

sociale omstandigheden van productie. Deze zorgen zijn om verschillende redenen niet in bindende Europese criteria vertaald. Hierbij speelt mee dat in de WereldHandelsOrganisatie (WTO) afspraken zijn gemaakt voor een transparant en voorspelbaar handelssysteem, mede met het oog op de markttoegang van ontwikkelingslanden. Het stellen van duurzaamheidseisen aan de productie raakt aan de problematiek van de 'non trade' concerns. Als WTO-rechtelijk al eisen aan de productiewijze gesteld kunnen worden, vraagt het vermoedelijk veel inspanning om te controleren of ook daadwerkelijk aan die eisen voldaan is.

De Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa (Commissie-Corbey) heeft de introductie van een ILUC-factor¹ bepleit. Omdat indirecte veranderingen alleen optreden als extra land in gebruik genomen wordt voor biomassateelt, stelde de Commissie-Corbey voor dat deze niet hoeft te worden toegepast op stromen met een laag of afwezig ILUC-risico of op teelt die niet leidt tot ingebruikname van land met een bestaande functie. Voor het waarborgen van de duurzaamheid van *vaste biomassa* (hout, agrarische reststromen, enzovoort) heeft de Europese Commissie alleen *aanbevelingen* gedaan.² De commissie-Corbey heeft er bij de Nederlandse overheid op aangedrongen zelf wel duurzaamheidscriteria voor vaste biomassa verplicht te stellen omdat ook met vaste biomassa veel duurzaamheidsrisico's zijn gemoeid.³

In Nederland houdt de NEN zich bezig met normen voor biomassa die voor energie wordt aangewend (kader 6.3). Deze zijn niet verplicht, maar vrijwillig (zelfregulering). Om aan te tonen dat de biomassa die wordt gebruikt voor energietoepassingen duurzaam geproduceerd is, kunnen organisaties zich laten certificeren. Het certificaat geeft een gerechtvaardigd vertrouwen dat de organisatie volgens de opgestelde duurzaamheidseisen produceert. Onder NEN Schemabeheer is een certificatieschema opgesteld met de spelregels voor certificatie tegen de bovengenoemde NTA 8080.

¹ Een ILUC-factor heeft als doel de werkelijke uitstoot van broeikasgassen als gevolg van ILUC ('Indirect Land Use Changes') mee te rekenen in de berekening van broeikasgasbalans van biomassa versus fossiele toepassingen.

² EC (2010). Persbericht Commission adopts biomass sustainability report, IP/10/192, Brussel, Europese Commissie.

³ CDB (2010). Nederland duurzaam aan kop, Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa.

Kader 6.3 Duurzaamheidsnormen van de NEN

Normalisatie is een instrument om aantoonbaar te maken dat de biomassa die voor energie wordt gebruikt op een duurzame wijze is verkregen. Langs deze weg worden met belanghebbende partijen afspraken gemaakt over duurzaamheidseisen aan biomassa. Normalisatie vindt plaats op drie niveaus:

- Nationaal heeft een werkgroep onder begeleiding van NEN een duurzaamheidsnorm opgesteld op basis van de Cramer criteria (ook wel bekend als NTA 8080);
- Europees worden normen ontwikkeld als instrument voor de implementatie van de Europese richtlijn ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen. NEN voert het secretariaat van de technische commissie die deze normen ontwikkeld;
- Internationaal is normalisatie opgestart om tot mondiale normen voor duurzaam geproduceerde biomassa te komen. Aangezien biomassa de hele wereld overgaat, zijn mondiale normen ook het meest wenselijk. Gezien de verschillende belangen is dit een langdurig proces. Mede hierom is alvast de NTA 8080 opgesteld om toch aan de slag te kunnen. Deze norm is natuurlijk internationaal ingebracht om zo veel mogelijk invloed uit te oefenen.

Doelgroepen

De duurzaamheidseisen hebben betrekking op de gehele biomassaketen, vanaf de producent van de grondstoffen tot de eindgebruiker van de daaruit vervaardigde producten (bijvoorbeeld energiecentrale, producent van motorbrandstoffen). Hoewel de eisen vooral betrekking hebben op de producent van grondstoffen, moet de gehele keten een inspanning leveren om voldoende broeikasgassen te besparen en om de biomassa terug te kunnen traceren naar de bron om onterechte 'duurzaamheidsclaims' te voorkomen.

Veiligheid grondstoffen

De veiligheid van grondstoffen is onderwerp van de REACH-verordening. Deze gaat over de Registratie, Evaluatie en Autorisatie van Chemische stoffen en is op 1 juni 2007 van kracht geworden. Met de verordening is de verantwoordelijkheid voor de veilige productie en het gebruik van stoffen in de EU gelegd bij het bedrijfsleven. De REACH-verordening geldt voor zowel petrochemische als natuurlijke grondstoffen en hun derivaten, zodra deze in meer dan 1 ton/jaar worden geproduceerd of geïmporteerd door één producent.

De REACH verordening geeft geen voorrang aan (derivaten van) hernieuwbare grondstoffen, zij het dat 60 natuurlijke grondstoffen zijn vrijgesteld van registratie. Deze 'vrijgestelde stoffen' worden niet geregistreerd 'omdat vanwege hun intrinsieke eigenschappen de risico's die ze veroorzaken op grond van

toereikende informatie minimaal worden geacht'. Dit zijn onder andere cellulose, diverse vetzuren, natuurlijke oliën, glyceriden, enzovoort.

Naar schatting zullen meer dan 30.000 stoffen geregistreerd moeten worden. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van REACH en het opstellen van bijbehorende wetgeving ligt bij de lidstaten. Het Europees Agentschap (ECHA) zal administreren, voorstellen doen en besluitvorming voorbereiden op Europees niveau over beperkingen en verbod van stoffen.

Voor alle andere stoffen dan de nu reeds toegepaste hernieuwbare grondstoffen en producten heeft REACH consequenties. Het maakt niet uit of deze stoffen reeds genoemd staan in EINECS of ELINCS of dat ze 'nieuw' zijn. Al deze stoffen dienen te worden geregistreerd volgens de procedures zoals vastgelegd in REACH, indien zij in een grotere hoeveelheid dan 1 ton/jaar worden geproduceerd of worden geïmporteerd in de EU door één producent of importeur.

Bedrijven zullen zelf moeten nagaan welke kansen er voor hen zijn, afhankelijk van hun huidige producten en markt. Vanaf 1-12-2008 kan men zelf nagaan welke stoffen niet geregistreerd gaan worden: voor deze stoffen zoekt het bedrijfsleven wellicht een alternatief. Vanaf 2011 zal de markt vervanging zoeken voor 'zorgwekkende stoffen'. Ook wordt verwacht dat er in de loop van 2009-2010 richtlijnen komen voor beperking van de toepassing van toxische en verdachte stoffen. Dit wordt geprioriteerd op basis van volume, toepassingsgebied (blootstelling) en risico. Toxische stoffen dienen zelfs verboden te worden, indien aangetoond wordt dat er (zowel technisch als economisch) alternatieven beschikbaar zijn.

De REACH-verordening heeft vermoedelijk geen positieve invloed op de transitie naar hernieuwbare grondstoffen. Voor de meeste hernieuwbare grondstoffen moet eenzelfde registratie worden doorlopen als voor de niet hernieuwbare grondstoffen. Wel is het zo dat je soms uit hernieuwbare grondstoffen chemicaliën kunt maken die minder of niet giftig zijn (en dus beter te registreren) en wel ongeveer dezelfde eigenschappen hebben als het fossiele molecuul. Een voorbeeld is de Wageningse weekmaker, die heel veel lijkt op de petrochemische, maar waarin alleen de aromatische benzeenring midden in het molecuul is vervangen door een suikerring (persoonlijke mededeling H. Bos).

Marktontwikkeling en kwaliteit van de producten

Het 'Lead Market Initiative' is een EU-programma voor de bevordering van een zestal innovatieve sectoren (kader 6.4).

Kader 6.4 Sectoren van het Lead Market Initiative

1. eHealth, 2. protective textiles, 3. sustainable construction, 4. Recycling, 5. biobased products, 6. renewable energies.

These markets:

- are highly innovative;
- provide solutions of broader strategic, societal, environmental and economic challenges;
- have a strong technological and industrial base in Europe;
- depend more than other markets on the creation of favourable framework conditions through public policy measures.

Bron: Europese Commissie.

Deze sectoren worden ondersteund door acties om nieuwe producten en diensten sneller op de markt te kunnen brengen. De Europese Commissie, lidstaten en bedrijfsleven werken samen in de ontwikkeling en uitvoering van de actieplannen. Het marktsegment van de biobased-producten omvat nadrukkelijk nieuwe nonfood biobased products. Papier- en houtproducten en energietoepassingen worden hierin niet meegenomen.

Naast ondersteunende activiteiten bestaan de beleidsinstrumenten van het LMI uit wet- en regelgeving, standaardisering en 'public procurement'. Voor wat betreft de wet- en regelgeving heeft de Commissie een expertgroep gevormd met vertegenwoordigers van overheden, bedrijfsleven en kennisinstellingen, de Ad-hoc Advisory Group for Biobased Products. Eind 2009 heeft de groep een groot aantal aanbevelingen gedaan. Een lastig punt voor biobased-producten is de concurrentie met fossiele producten, die relatief schoon en laaggeprijsd zijn. Veel voorstellen zijn er op gericht om biobased-producten met juridische instrumenten te bevoordelen (kader 6.5).

Legislation promoting market development

- The biological/biobased carbon contained in biobased products shall be deducted in the calculation of the total CO₂ equivalent emissions of the products.
- Consider setting indicative or binding targets for certain biobased product categories, drawing on the experience from biofuel quotas in the EU.
- Allow Member States to reduce taxes for sustainable biobased product categories.

Product-specific legislation

- Allow biobased plastic to enter all waste collection and recovery systems, including composting, recycling and energetic recovery (depending on the type of plastic and compliance with applicable standards). Biobased plastics certified compostable according to EN 13432 should gain unhindered access to biowaste collection.
- Study the possibility of mandating the use of biolubricants and hydraulic fluids in environmentally sensitive areas.
- Biobased construction materials (foams for insulation, composite material, mortar, and concrete made of vegetative aggregate particles) have now become sufficiently advanced to offer a real alternative. The Construction Products Directive should promote the specificities of biobased products. In addition, new and transparent standards showing the product capabilities are needed to help demonstrate that biobased materials comply with construction legislation.

Legislation related to biomass

- Legislation and policies must allow renewable raw materials for industrial use to be available in sufficient quantity of good and guaranteed quality and at competitive price.
- Increase investments in developing and optimising infrastructures and logistics for an optimal use of all available biomass (including waste).

Encourage Green Public Procurement for biobased products

- Encourage contracting authorities in all EU Member States to give preference to biobased products in tender specifications. A requirement or a recommendation to give preference can be laid down in a national action plan adopted by the government.

Standards, labels and certification

- Develop clear and unambiguous European and international standards. The standards will help to verify claims about biobased products in the future (e.g. bio-degradability, biobased content, renewable carbon, recyclability, and sustainability).
- The sustainability assessment should be based on all three pillars of sustainability: environmental, social and economic.
- Begin a reflection process on what types of specific product labels are suitable for biobased products and what information to be given to the consumer.

Financing and funding of research

- Continue to stimulate and enhance technological innovation and the development of technology: setting up demonstration projects via public private partnerships.

Om de kwaliteit(en) van biobased-producten vast te stellen, te borgen en te communiceren, zijn standaardisatie, certificering en labeling noodzakelijk. Het ontbreken van standaarden is volgens de Europese Commissie een serieuze belemmering voor de afzet, vooral voor de publieke markt (Green Public Procurement). Bij de standaarden gaat het niet alleen om het biomassa-gehalte van de producten, maar ook om andere eigenschappen zoals functionaliteiten, en impact op het milieu en andere doelen (gezondheid, veiligheid). Zo zijn biobased-producten niet automatisch ook biologisch afbreekbaar.

In het verlengde van het standaardiseren, is het etiketteren belangrijk. Op basis van de standaarden zouden etiketten duidelijke en betrouwbare informatie moeten geven over de milieukwaliteit van de producten. In de praktijk is er echter een wildgroei aan keurmerken en etiketten met aanvechtbare claims. De Europese Commissie wil het Europese Eco-label zoveel mogelijk bevorderen en nationale keurmerken harmoniseren. Het Eco-label dekt biobased-producten in verschillende productgroepen (bijvoorbeeld smeermiddelen, wasmiddelen, plastics). Hieraan verbonden zijn eisen die betrekking hebben op de gehele keten (LCA).

6.5 Conclusies

Deze casus is gekozen als een voorbeeld van een nieuwe ontwikkeling. Niet verrassend is dat zich hierbij allerlei juridische vraagstukken voordoen. De juridisering in deze casus staat niet op zichzelf maar is enerzijds verbonden met de overheidssteun voor de sector en anderzijds met de noodzaak om maatschappelijke randvoorwaarden in acht te nemen.

De casus laat zien dat juridisering verschillende aspecten omvat, afhankelijk van het toepassingsgebied. Bij de toepassing in elektriciteit en brandstoffen is sprake van steunmaatregelen. Bij de toepassingen in chemie en materialen gaat het vooral om regulering van de markt. Overheden steunen het perspectief van de biobased economy op diverse manieren. Naar aanleiding van die overheidssteun zijn in de maatschappelijke discussie uiteenlopende zorgen over de biobased economy naar voren gebracht. Gezien de omvang van de goederenstroom gaat het hier vooral om de biobrandstoffen (aangejaagd door bijmengenverplichtingen) en de duurzaamheid van de grondstoffenproductie (klimaat, biodiversiteit, voedselvoorziening). Daarnaast speelt de vraag naar de veiligheid van de grondstoffen en of de claims van de biobased-producten voldoende

onderbouwd kunnen worden. Om de zorgen te adresseren worden normen gesteld en procedures ontwikkeld.

Het is interessant om de beleidsontwikkeling nader te onderzoeken. Zo kunnen onder meer de volgende vragen worden opgeworpen:

- Maatschappelijke wensen slaan neer in certificaten en gedetailleerde rapportageverplichtingen; zijn er andere mogelijkheden om de publieke belangen te borgen? In de food sector zijn verschillende voorbeelden waarbij de verantwoording meer door het bedrijfsleven wordt opgepakt.
- Biobased raakt fossiele markten met een bestaande geconsolideerde wetgeving; voor nieuwe innovatieve toepassingen kan bestaande regelgeving een belemmering vormen. De gevestigde industrie kan er belang bij hebben om de regelgeving te handhaven om zijn positie te consolideren.
- Nieuwe producten zoals bioafbreekbare kunststoffen moeten gestandaardiseerd worden: wat is bio afbreekbaar, hoeveel biomassa grondstof moet er minimaal in zitten, en dergelijke. Producenten kunnen dit proces beïnvloeden afhankelijk van hun gepatenteerde product. Dit kan ertoe leiden dat het nieuwe binnen de geldende normen moet passen.
- De biobased economy is een mondiale ontwikkeling en gaat gepaard met handelsstromen in biomassa, halffabrikaten en eindproducten. Door verschillen in stimuleringsbeleid (waaronder subsidies) en verschillende uitgangspunten voor duurzaamheid is er echter geen sprake van een 'level playing field'. Hoe hiermee om te gaan, vergt zowel onderzoek alsook politieke keuzes.

Al met al bevestigt deze casus dat een nieuwe economische sector behoefte heeft aan een stabiele juridische en institutionele inbedding. De aandacht is tot op heden vooral uitgegaan naar de technologische kant. Dat is in deze fase begrijpelijk omdat bij nieuwe ontwikkelingen de technologische kant altijd voorop loopt op de institutionele en juridische kant. Maar dat moet op een gegeven moment wèl bijgetrokken worden. In casu verdient de juridische vormgevingskant grondige doordenking.

7 Slotbeschouwing

7.1 Hoofdlijnen

De samenleving en de economie hebben met voortgaande juridisering te maken. Dat is inherent aan 'het moderne leven'. De agrarische sector is volop onderdeel van de moderne samenleving en de moderne economie, en heeft onvermijdelijk ook met die juridisering te maken. Daarbij zijn er wel enkele specifieke en soms extra accenten aan te geven. Eén van de specifieke punten van de agrarische sector is het beslag dat hij op de (schaarse) ruimte legt. De ruimtelijke congestie waar in Nederland sprake van is, leidt al snel tot moeilijk overbrugbare belangenconflicten. Het ruimtelijke aspect is daardoor bij uitstek vatbaar voor juridisering gebleken. Dat is in het algemeen af te lezen aan het (omvattende en ingewikkelde) omgevingsrecht, inclusief talloze quota en procedures, en meer specifiek aan het ammoniakdossier.

Ook heeft de agrarische sector vanaf de komst van de EEG (in toenemende mate) te maken gekregen met Europees beleid, in het bijzonder het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en het milieubeleid. Kenmerkend voor de EU is dat ze vooral een juridisch instrumentarium hanteert om haar beleid in al die verschillende landen effectief te kunnen maken. Stramienen van overleg en zelfregulering - in Nederland van oudsher sterk ontwikkeld tussen overheid en agrarische sector (vertegenwoordigd in het 'groene front') - zijn mede daardoor afgebrokkeld geraakt.

'We' (bedrijfsleven en overheid) kunnen klagen over juridisering - wat weinig helpt. We kunnen soms wat doen aan juridisering (als overmaat) - vandaar dat de overheid bewuste acties inzet om regelgeving kritisch tegen het licht te houden ('better regulation'). En we moeten ons in ieder geval zo goed mogelijk equiperen om met juridische stramienen om te gaan.

7.2 Het fenomeen juridisering in het algemeen

In de voorafgaande hoofdstukken hebben we laten zien dat het fenomeen 'juridisering' niet op zichzelf staat, maar dat het *onderdeel is van grotere verbanden* van economische, maatschappelijke en technologische ontwikkeling. In de (drie) verschillende casussen die we hebben uitgewerkt, was de analyse er mede op

gericht om meer gefocust de aandrijvende factoren (*drivers*) te laten zien, en de (recente) ontwikkelingen daarin, die aanzetten tot juridisering op de betreffende terreinen.

We hebben de volgende *drivers* van juridisering onderscheiden:

- a. eindige natuurlijke hulpbronnen/voortgaande bevolkingsgroei/toenemende milieu- en duurzaamheidseisen/schaarser wordende ruimte;
- b. economische processen: schaalvergroting, (veranderende) markten, *level playing fields*, contractvorming;
- c. globalisering en liberalisering;
- d. de rol die verschillende overheden spelen; specifiek de grote betekenis van (de komst van) de Europese Unie, die een extra en bovendien sterk étatistisch-regelgevende bestuurslaag vormt;
- e. toenemende heterogeniteit samenleving/minder kleinschaligheid en familiariteit/minder ruimte voor vertrouwensrelaties in het economisch verkeer.

Deze aandrijvende ontwikkelingen doen er allemaal toe; ze grijpen ook op elkaar in en versterken elkaar. Dat maakt het niet mogelijk om ze ten opzichte van elkaar een 'gewicht' te geven.

(Alle) beleid brengt vormen van *arbitrage* met zich mee: het object van beleid heeft afgrenzingen tussen wat je eronder wilt laten vallen en wat je er buiten wilt laten. De 'spelers' (beleidsobjecten) vertonen *gedrag*: ze proberen bijvoorbeeld bepaalde subsidies binnen te halen, of juist regulering te ontgaan, enzovoort. Daarom leidt beleid bijna¹ altijd tot vormen van juridisering: het is immers een rechtstatelijk vereiste dat er (duidelijke) *regels* zijn, die regels moeten (kunnen) worden *toegepast en gehandhaafd*, *controles* zijn nodig, over die regeltoepassing kan *conflict* ontstaan: betrokken partijen, en soms ook derden, kunnen naar de rechter stappen, enzovoort. Zo wordt ieder beleidsterrein gekenmerkt door regelcomplexen. En regelcomplexen hebben vervolgens hun eigen dynamiek: naarmate ze hun werking krijgen, en er ook disfunctie wordt onderkend, wordt er over geprocedeerd, gelobbyd, overlegd, bijgesteld, enzovoort. Dat houdt een dynamiek aan de gang van latere bijstellingen en nadere fijnregulering. Beleid, regelgeving en juridisering zijn dus onlosmakelijk met elkaar verbonden.

¹ De uitzondering is dat de overheid, of 'de minister', *alleen oproept* om bepaald gedrag te vertonen (je eigen stoepje schoonvegen bij winterse overlast) of te laten ('slecht' verkeersgedrag bijvoorbeeld) en het verder laat bij dergelijk *management by speech* en geen nader overheidsinstrumentarium inzet. Dit is zelden het geval en nog zeldzamer ook effectief.

Gezien het soort samenleving en economie waarin we leven, is de bijbehorende *inherente wetmatigheid* van (toenemende) regelgeving en juridisering dan ook niet goed weg te denken. Of we juridisering nu louter negatief waarden - meer welvaart, duurzaamheid en rechtsstatelijke omgangsvormen willen we wel, maar juridisering zou er eigenlijk niet moeten zijn -, of juist positief - à la Kees Schuyt: juridisering als de moderne vorm van sociale cohesie! -: het hoort erbij. De 'opdracht' is dus om er mee om te (leren) gaan.

(Toenemende) Juridisering lijkt dan wel wetmatig bij onze samenleving en economie te horen, dat ontslaat het beleid er niet van om bij tijd en wijle bewust '*tegenbeleid*' te organiseren en de stofkam te halen door regelcomplexen. Mede door de hiervoor omschreven eigen dynamiek van regelcomplexen kan er een overmaat aan juridisering (zijn) ontstaan, en is het nuttig om te kijken of één en ander niet doelmatiger - en vaak: eenvoudiger - vorm kan worden gegeven, of oorspronkelijke beleidsdoelstellingen niet veranderd zijn, enzovoort. Twee voorbeelden van dit soort bewuste grote programma's van het rijk om bestaande regelcomplexen tegen het licht te houden, zijn: het programma Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) uit de jaren negentig, en het programma om de regeldruk (Maatregelen vermindering regeldruk) te verminderen van de kabinetten-Balkenende (2002-2010). Het Adviescommissie Toetsing Administratieve Lasten (Actal) is ingesteld om voorgenomen wetgeving te toetsen. Verder maken alle departementen actieprogramma's om de regeldruk te laten afnemen. Deze aanpak is tot op heden redelijk succesvol geweest, maar zoals onvermijdelijk na een aantal jaren naar voren komt, is het 'laaghangende fruit' als eerste geplukt. Met andere woorden: er mogen redelijkerwijs langs deze lijn geen grote dejuridiseringsstappen meer verwacht worden.

Soms is ook een intelligentere vormgeving van beleid denkbaar, waarbij meer meewerking van de op het beleidsterrein werkzame actoren kan worden verkregen en er mechanismen van *zelfregulering* worden geactiveerd. Publieke regulering kan dan afnemen, maar wordt dan (deels) vervangen door sectorale (private) zelfregulering. Het is dus geen manna uit de hemel.

7.3 Juridisering in de agrosector

Bedrijven in de agrosector zijn afgelopen decennia door de bank genomen aanzienlijk *grootschaliger en intensiever* geworden. De aard van de hedendaagse agrarische bedrijvigheid is daarmee ook meer van invloed op hun directe omgeving; een omgeving die trouwens wordt gekenmerkt door een nog steeds

toenemende bevolkingsdruk, verstedelijking, en behoefte aan natuur. Die groot-schaligheid komt naar voren in uitgesproken voorbeelden als enorme varkens- en kippenstallen. Daar zijn vergunningsvereisten voor nodig die uitgebreid ge-toetst worden. Het betreft bovendien vormen van bedrijvigheid die niet vanzelf spreken (als een koe in de wei), maar die maatschappelijk gecontesteerd zijn. Er wordt dan ook - juridisch en anderszins - tegen opgekomen door tegenstan-ders ervan. Het illustreert dat dergelijke bedrijven, en daarmee de agrarische sector als zodanig, niet (langer) op zichzelf staan, maar ook onderdeel zijn van maatschappelijke en politieke debatten. Daarin spelen ook aspecten van dieren-welzijn en menselijke volksgezondheid een rol. De gecontesteerde aard van te-genwoordige, grootschalige agrarische bedrijvigheid komt ook naar voren op het terrein van de biotechnologie.

Het fenomeen 'juridisering' verhoogt in het algemeen de *transactiekosten* (vgl. Hazeu, 2007) van bedrijvigheid; daarmee is het ook op zichzelf een factor die schaalvergroting van bedrijven in de hand werkt.

Voor een duurzame ontwikkeling van de agrarische sector is maatschappe-lijk draagvlak. Mensen hechten waarde aan hun platteland en aan de agrarische productie die er plaatsvindt. De bewoners in het buitengebied staan positiever ten opzichte van de veehouderij dan de bewoners van de grotere plaatsen. Mensen staan niet negatief tegenover grote stallen zolang ze op afstand staan van de rand van de bebouwde kom, goed ingepast zijn in het landschap en niet op fabrieken lijken. Wel maken ze zich vooral zorgen over de geuroverlast in de directe omgeving van de bedrijven. Op locaties die geschikt zijn voor (groot-schalige) veehouderij, kan schaalvergroting de risico's van veehouderij voor de volksgezondheid verminderen. Dit is mogelijk bij gerichte bedrijfsvoering of nieuwe technologie zoals het zuiveren van de lucht. Dit geldt niet alleen voor de varkens- en pluimveehouderij, maar ook voor de melkveehouderij. Verwacht wordt dat een deel hiervan sterk zal groeien na de afschaffing van de melk-quota, en dat ook melkvee in toenemende mate intensief gehouden zal gaan worden (Baltussen et al., 2010).

In het verlengde van de schaalvergroting, en de steeds intensievere omgang met dier en plant, is het verschil tussen de primaire en de secundaire sector van de economie steeds kleiner geworden. De agrarische sector houdt bijzondere kenmerken, maar is in economisch opzicht niet zo 'speciaal' meer, en *lijkt steeds meer op industriële bedrijvigheid*. Uit die ontwikkeling is in Nederland in 2010 op politiek-bestuurlijk niveau de consequentie getrokken om niet langer een apart ministerie van LNV op de been te houden, maar het onderdeel te maken van

een nieuw overkoepelend ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I).¹

Het in het defensief raken van het 'typisch agrarische' valt ook op andere punten te illustreren: de casus over intellectueel eigendomsrecht demonstreert hoe het typische agrarische kwekersrecht, met name door de opkomst van de biotech-industrie, steeds meer het onderspit delft ten opzichte van het - uit de industriële hoek afkomstige - octrooirecht.

Heel typerend voor de (regulering van de) agrosector is het werken met *quota*: productiequota en dierrechten (zie de 'boxen' in hoofdstuk 3). Het zijn typische mechanismen van sturing en beheersing, van de (over)productie als zodanig, maar ook van ongewenste milieubelasting, en dergelijke. Uiteraard is het een vorm van juridisering die de nodige controles met zich meebrengt. Als de quota en rechten verhandelbaar (moeten) worden gemaakt, is er vaak heel wat regelgeving en registratie noodzakelijk om daar een sluitend systeem van te maken: *zonder regelgeving geen markt!*

Er zijn overigens aanwijzingen dat de betreffende quota en dierrechten de komende jaren zullen gaan vervallen. Om de ongewenste neveneffecten daarvan te ondervangen, zijn vermoedelijk weer nieuwe regels nodig.

7.4 Lessen uit de drie case studies

De casus over *ruimte en ammoniak* laat zien dat de *ruimtelijke congestie* - als gevolg van bevolkingsdruk en schaarse(re) ruimte - de belangrijkste aandrijver is van de voortgaande juridisering op dit terrein. In dat proces speelt ook de EU een rol met haar milieu- en natuurrichtlijnen. De voortgaande economische groei, die gepaard is gegaan met een liberalisering en globalisering van economische verhoudingen, heeft geleid tot een enorme schaalvergroting van de economische bedrijvigheid. Ook de agrosector is onderdeel van die geavanceerde *high tech*-economie. Agrarische bedrijvigheid is steeds meer 'topsport' geworden, inclusief het voldoen aan alle vergunningsvereisten om die bedrijvigheid in te passen in de fysieke ruimte. En daarbij is onze samenleving al lang geen 'boerensamenleving' meer, waar 'ons ons kent' en men elkaar op die basis vertrouwt. Daarvoor is de bedrijvigheid te grootschalig, zijn de implicaties

¹ In het VK staat het milieu voorop: Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra); en in Duitsland de consument: Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft; in Brussel is de commissaris voor landbouw en plattelandsontwikkeling nog een belangrijke functionaris.

(van geschonden vertrouwen) te ernstig, en zijn de eisen en controles vanuit de wijdere omgeving - als regel belichaamd in overheidsinstanties - te indringend. Verhoudingen zijn daardoor meer geformaliseerd dan 'vroeger'.

De casus over de ontwikkelingen in het *intellectuele eigendomsrecht* laat zien dat een sinds lang bestaand agrarisch-juridisch kader (het kwekersrecht) onder druk komt te staan vanuit een meer industriële ontwikkeling die ook de wereldwijde voedselproductie steeds meer zijn stempel opdrukt. Het octrooi-recht is het daarbij aansluitende juridische stramien. Er is in deze casus geen sprake van (een toenemende) juridisering in de zin dat er nieuwe juridische stramien bijkomen. Het zijn de veranderende economische structuren, gecombineerd met de nieuwe technologische mogelijkheden, waardoor de juridische instituties gaan 'schuren', en partijen te maken krijgen met stukken regelgeving waar ze vroeger niet mee te maken hadden. In de plantenveredelingssector is de kenmerkende ontwikkeling dat de sector door de veranderende marktstructuren in de moderne industriële sector terecht is gekomen, met de daarop van toepassing zijnde regelgeving. Enerzijds heeft de sector een inhaalslag te maken en moet zich daarop equiperen. Anderzijds wil men nuttige sector-instituties ook in dit andere, meer industriële stramien behouden en een plaats geven.

De casus over *biobased economy* is gekozen als een voorbeeld van een nieuwe ontwikkeling. De biobased economy is door de belanghebbenden in bedrijfsleven en onderzoek naar voren gebracht als een aantrekkelijk toekomstbeeld. Overheden zijn hierin tot op zekere hoogte meegegaan en zijn stimulerend gaan optreden. De juridisering in deze casus is verbonden met die overheidssteun voor de sector, en met de noodzaak om maatschappelijke randvoorwaarden in acht te nemen. Naar aanleiding van die overheidssteun zijn in de maatschappelijke discussie ook zorgen over de biobased economy naar voren gebracht. Die zorgen betreffen vooral de biobrandstoffen (aangejaagd door de 'bijmengverplichtingen'), en de duurzaamheid van de grondstoffenproductie (klimaat, biodiversiteit, voedselvoorziening). Daarnaast speelt de vraag naar de veiligheid van de grondstoffen en de vraag of de claims van de biobased-producten voldoende onderbouwd kunnen worden. Om die zorgen te adresseren, worden normen gesteld en procedures ontwikkeld. Kortom, wanneer een dergelijke (nieuwe) ontwikkeling opkomt, en de overheid haar gaat stimuleren, gaat dat onvermijdelijk ook gepaard met juridische kaders. Het bedrijfsleven vraagt daar ook zelf om, omdat juridische kaders helpen om onzekerheden terug te brengen - wat van belang is omdat met de biobased-economie ook grote investeringen gemoeid zijn.

7.5 Hoe met juridisering in de agrosector om te gaan: oplossingsrichtingen

Onder 'juridisering' vallen verschillende problemen en verschijnselen; de antwoorden en oplossingsrichtingen gaan dan ook verschillende kanten op (tabel 7.1).

Tabel 7.1		Probleempercepties en antwoorden
	Probleemperceptie	Antwoorden
1	Toenemend beroep op het recht	Verbetering beleid en uitvoering; vermindering recht op beroep
2	Vaagheid van recht, meer rechtsgedingen	Meer gedetailleerde regels
3	Hoge regeldruk voor burgers en bedrijven	Leren met regels om te gaan; vereenvoudiging van regels
4	Regeldichtheid	Globalere normen en minder gedetailleerde regels
5	Puzzels bij het toepassen van recht onder veranderende omstandigheden	Juridische ondersteuning
6	Nieuwe ontwikkelingen leiden tot regels	Anticiperen op regels
7	Voorschrijvend karakter van regels	Marktwerking, liberalisering; van middel- naar doelvoorschriften

Op het gebied van ruimte en omgeving zien we bij uitstek vele overheids-
lagen zich manifesteren met ruimtelijke taken, bevoegdheden en beleid. Hier
ook is de EU een belangrijke speler geworden, van oudsher met zijn landbouw-
beleid, maar ook op gebied van natuurbeleid (denk met name aan de Vogel- en
Habitatrichtlijn). Bij de nationale implementatie van die richtlijnen heeft Nederland
daarop zijn eigen natuurprioriteiten gezet. Al bij al heeft dit geleid tot een zeer
omvangrijk en ingewikkeld regelcomplex, op een terrein dat bovendien geken-
merkt wordt door belangentegenstellingen omdat een gegeven ruimtebeslag al
snel concurrerend is met een alternatieve mogelijkheid (waar natuur is of wordt
gemaakt, kan als regel niet ook geboerd of gebouwd worden; en andersom),
waardoor er maar beperkte win-win-mogelijkheden zijn. Bovendien worden er op
dit terrein ook relatief veel juridische (bestuursrechtelijke) procedures gevoerd,
mede omdat de toegang tot de bestuursrechter laagdrempelig is (daar ligt de
filosofie aan ten grondslag dat een 'eenvoudige' burger of bedrijf het moet
kunnen opnemen tegen de 'grote, machtige' overheid en diens besluiten).

Een bijdrage om de regeldruk en de bestuurlijke drukte op dit terrein wat terug te brengen, is om het nationale beleid te beperken tot het omzetten van de Europese richtlijnen, *zonder er 'nationale koppen'* op te zetten die extra regeldruk met zich mee brengen.

Verder komen Europese richtlijnen vanuit Europa, dat wil zeggen: vanuit de Europese Unie. Ze komen dus *niet* uit het heelal over ons heen! We zijn onderdeel en lid van de EU, zitten er aan tafel, kunnen het Europese beleid actief mede-vormgeven. Door een *pro-actieve inzet* in Brussel kan Nederland proberen te voorkomen dat regelgeving tot stand komt die niet past bij de Nederlandse situatie en zodoende voor extra regeldruk zorgt (vgl. ook WRR, 2010). Wat voor natuurbeleid geldt, gold al eerder ten aanzien van het mest- en ammoniakdossier. Ook dit dossier illustreert de noodzaak om vanaf het allereerste moment in Brussel goed mee te doen, om niet achteraf met moeilijk uitvoerbare regelgeving geconfronteerd te worden. Wat de EU als actor betreft, geldt dus voor de nationale overheid het aloude padvindersmaxim: *'Be prepared!'*

Juridisering, en zeker een vermeend teveel eraan, wordt door de sector die ermee te maken heeft makkelijk ervaren als een last. Tegelijkertijd is de vastlegging van regels er niet voor niets; het vervult een maatschappelijke functie. Soms kan er dan ook een *tekort aan juridisering* gevoeld worden: standaarden die nog niet zijn vastgelegd, of regels die er (nog) niet zijn, maar waar wel een behoefte aan is wil een (nieuwe) economische ontwikkeling zich kunnen zetten. In de casus van de *biobased* bedrijvigheid zien we bijvoorbeeld dat er een duidelijke *behoefte is aan een stabiele juridische en institutionele inbedding als stimulans*. De aandacht is tot op heden vooral uitgegaan naar de technologische kant. Dat is in deze fase begrijpelijk omdat bij nieuwe ontwikkelingen de technologische kant altijd voorop loopt op de institutionele en juridische kant. Maar dat been moet op een gegeven moment wél bijgetrokken worden. In casu verdient de juridische vormgevingskant nu grondige doordenking.

Toenemende en veranderende juridisering dwingt ook het bedrijfsleven om steeds goed geëquipeerd te zijn. In het verleden werd de agrarische sector sterk gekenmerkt door het hechte 'OVO/drieluik': (sterke koppelingen tussen) onderzoek, voorlichting en onderwijs. Maar door liberalisering en schaalvergroting heeft dat aan kracht verloren, en is het ook onder spanning komen te staan van andere maatschappelijke belangen (milieu, natuur, enzovoort) (Poppe et al., 2009). Doordat niet langer volledig vertrouwd kan worden op dit oude stramien, moet die vraag van hoe een goede equipering te bevorderen opnieuw doordacht worden. Wat het juridiseringsvraagstuk betreft, zou vanuit de overheid bezien moeten worden hoe ze agrarisch ondernemerschap op dit terrein kan onder-

steunen en faciliteren. Zo zou er bijvoorbeeld extra gedaan kunnen worden aan *kennisverspreiding* op agrarisch-juridisch gebied. Dat begint al van onderop. Zo zouden er in alle agrarische (beroeps)opleidingen ten minste enkele lessen en colleges onderdeel van het curriculum moeten uitmaken waarin aandacht is voor de relevante hoofdzaken van intellectueel eigendomsrecht (kwekersrecht, octrooirecht), omgevingsrecht en Europees recht en beleid.

Geïnterviewde personen

- dr. Lotte Asveld (Rathenau Instituut)
- drs. Nikolai Bloem (SER)
- ir. Christiaan Bolck (Food & Biobased Research, Wageningen UR)
- dr. Harriëtte Bos (Food & Biobased Research, Wageningen UR)
- mr. Rudolf Haije (ministerie van EL&I)
- dr.ir. Niels Louwaars (Plant Sciences Group, Wageningen UR)
- mr. Vera Ostendorf (ministerie van EL&I)
- dr.mr. Jan Uitzetter (ministerie van EL&I)

Literatuur

Baltussen, W.H.M., P.J.A.M. Smeets en G.M.L. Tacken, *Duurzame ontwikkeling van de veehouderij in Limburg*. Rapport 2010-074. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, 2010.

Barkhuysen, T., J.E.M. Polak, B.J. Schueler en R.J.G.M. Widdershoven (red.), *AB Klassiek. Standaarduitspraken bestuursrecht, opnieuw en thematisch geannoteerd*. Zesde druk. Kluwer, Deventer, 2009.

Blichner, L.C. en A. Molander, 'Mapping Juridification.' In: *European Law Journal* 14 (1) 2008, pp. 36-54.

Boeve, M.N. en M.M. Boogaart (red.), *Juridisering in het omgevingsrecht*. Centrum voor Milieurecht, Groningen, 2009.

Bolck, C. en H.L. Bos, 'Voorbeelden van biobased toepassingen.' In: P.F.H. Harmsen en H.L. Bos (red.) *Communicatie Biobased Economy, Overzicht informatiefolders BO12.05-002-002, Number 1108*. Food & Biobased Research, onderdeel van Wageningen UR, 2010.

Bont, K. de, 'De Nederlandse landbouw onder invloed van quota en rechten.' In: *De Landeigenaar* 56 (2010) 5, pp. 3-5.

Bruil, D.W., 'Natura 2000: werk voor de wetgever, bestuur en rechter.' In: *Tijdschrift voor Agrarisch Recht* 10 (2010), pp. 383-396.

CBS Statline, *Rechtspleging Civiel en Bestuur 2009/2010*.

Commissie-Elverding (Adviescommissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten), *Sneller en beter*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 2008.

Diephuis, B.J., R.J.J. Eshuis en N.E. de Heer-de Lange, *Rechtspleging Civiel en Bestuur 2008: Ontwikkelingen en samenhangen*. Raad voor de rechtspraak, WODC en CBS, 2008.

Ham, A. van den, *Ammoniakreductie via zelfregulering. Melkureumgehalte als case*. Rapport 2009-008. LEI Wageningen UR, Den Haag, 2009.

Ham, A. van den, J.L.F. Hagelaar en J. Frouws, (2009a) *Ammoniakreductie. Opties en condities voor zelfregulering*. Rapport 2009-009. LEI Wageningen UR, Den Haag, 2009.

Hazeu, C.A., 'Van milieubeleid naar duurzaamheidsbeleid; winst voor het milieu?'. In: *Bestuurswetenschappen* 58 (2003), pp. 427-432.

Hazeu, C.A., 'Is sociaal kapitaal een collectief goed?' In: A.P. Ros en H.R.J. Vollebergh (red.), *Ontwikkeling en overheid. Opstellen aangeboden aan prof .dr. P.A. Cornelisse.*, Den Haag: Sdu Uitgevers, Den Haag, pp. 115-124, 2003a.

Hazeu, C.A., *Institutionele economie. Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*. 2^e herziene druk, Coutinho, Bussum, 2007.

Kistenkas, F.H. en W. Kuindersma, *Jurisprudentie monitor 2005-2007. Rechtsontwikkelingen Natura 2000 en Ecologische Hoofdstructuur*. Werkdocument 82. Alterra Wageningen UR, Wageningen, 2008.

Kooij, P.A.C.E. van der, 'Kwekersrecht, octrooirecht en de betekenis van de kwekersvrijstelling.' In: *Tijdschrift voor Agrarisch Recht* 10 (2010), pp. 377-382.

Kooij, P.A.C.E. van der en S.J.A. Mulder, *Hoofdzaken intellectuele eigendom*. Vijfde druk, Kluwer, Deventer, 2007.

Landbouw-Economisch Instituut, *Landbouw-Economisch Bericht 2010*. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, 2010.

Louwaars, N., H. Dons, G. van Overwalle, H. Raven, A. Arundel, D. Eaton en A. Nelis, *Veredelde zaken. De toekomst van de plantenveredeling in het licht van de ontwikkelingen in het octrooirecht en het kwekersrecht*. CGN-rapport nr. 14. Wageningen UR, 2009.

Meulen, B.M.J. van der en M. van der Velde, 'The general food law and EU food legislation.' In: A.J. Oskam, G. Meester en H.J. Silvis (eds.) *EU Policy*

for Agriculture, Food and Rural Areas. Wageningen Academic Publishers, Wageningen, 2010.

Minister van EL&I, *Beleidsnota Biotechnologie*. Brief aan de Tweede Kamer 10 november 2010, 27 428, nr. 175.

Minister van LNV en Minister van EZ, *Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer inzake Rapport 'Veredelde Zaken'*, 19 april 2010.

Minister van LNV, *Beleidsnota Biotechnologie*. Brief aan de Tweede Kamer 5 oktober 2010, Vergaderjaar 2010-2011, 27 428, nr. 174.

Poppe, K.J. et al., *Kennissystemen en belangenbehartiging in de agrosector. Een toekomstverkenning*. Rapport 2009-071. LEI Wageningen UR, Den Haag, 2009.

Rotschild, M. en S. Newman (eds.), *Intellectual property rights in animal breeding and genetics*. CABI Publishing, 2002.

Schueler, B.J., 'Juridisering in het omgevingsrecht en de rol van de bestuursrechter.' In: M.N. Boeve en M.M. Bogaart (red.) *Juridisering in het omgevingsrecht*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam/Centrum voor Milieurecht, Amsterdam, pp. 43-55, 2009.

Schuyt, C.J.M., 'Bronnen van juridisering en hun confluentie.' In: *Nederlands Juristenblad* 72 (1997) 21, pp. 925-930.

Sociaal en Cultureel Planbureau/P. Dekker, C. Maas-De Waal en T. van der Meer, *Vertrouwen in de rechtspraak. Theoretische en empirische verkenning voor een monitor*. Werkdocument 102, SCP, Den Haag, 2004.

Sociaal en Cultureel Planbureau, *De sociale staat van Nederland*. SCP, Den Haag, 2009.

Sociaal-Economische Raad, *Meer werken aan duurzame groei*. Advies 10/03. SER, Den Haag, 2010.

Sociaal-Economische Raad, *Meer chemie tussen groen en groei; de kansen en dilemma's van een biobased economy*. Advies vastgesteld 17 december 2010, SER, Den Haag, 2010.

Ullman-Margalit, E., *The emergence of norms*. Clarendon Press, Oxford, 1977.

Werkgroep-Van Kemenade (Werkgroep inzake terugdringing van de juridisering van het openbaar bestuur), *Bestuur in het geding*. Haarlem, Provincie Noord-Holland, 1997.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid*. Rapporten aan de regering no. 85. Amsterdam University Press, Amsterdam, 2010.

Bijlage 1

Kengetallen van de agrosector in Nederland

Tabel B3.1		Economische betekenis van het Nederlandse agrocomplex (2001 en 2008)			
	Toegevoegde waarde (factorkosten, mrd. euro)		Werkgelegenheid (1.000 arbeidsjaren)		
	2001	2008 b)	2001	2008 b)	
Agrocomplex a)	40,5	50,4	717	685	
<i>Aandeel in nationaal totaal</i>	<i>10,2%</i>	<i>9,5%</i>	<i>10,8%</i>	<i>10,0%</i>	
Hoveniers, agrarische dienstverlening en bosbouw	3,7	4,7	75	69	
<i>Aandeel in nationaal totaal</i>	<i>0,9%</i>	<i>0,9%</i>	<i>1,1%</i>	<i>1,0%</i>	
Buitenlandse grondstoffen, waarvan	15,3	20,4	226	230	
<i>Aandeel in nationaal totaal</i>	<i>3,8%</i>	<i>3,9%</i>	<i>3,4%</i>	<i>3,4%</i>	
Verwerking	6,6	8,9	73	67	
Toelevering	4,0	5,2	69	71	
Distributie	4,7	6,3	84	92	
Agrocomplex, binnenlandse agrarische grondstoffen	21,5	25,4	416	386	
<i>Aandeel in nationaal totaal</i>	<i>5,4%</i>	<i>4,8%</i>	<i>6,2%</i>	<i>5,7%</i>	
Primaire productie	7,6	6,9	184	165	
Verwerking	3,2	4,6	50	39	
Toelevering	8,1	10,6	137	131	
Distributie	2,6	3,3	45	51	

a) Gebaseerd op binnen- en buitenlandse grondstoffen; inclusief hovenierssector, agrarische dienstverlening, bosbouw, cacao, dranken en tabak; b) Raming.
Bron: Agrarische input-outputtabel, bewerking LEI.

Tabel B3.2 Aandeel (%) van deelcomplexen in toegevoegde waarde en werkgelegenheid van het Nederlandse agrocomplex a) (2001 en 2008)

	Toegevoegde waarde		Werkgelegenheid	
	2001	2008 b)	2001	2008 b)
Akkerbouwcomplex	18,1	17,7	15,9	14,4
Glastuinbouwcomplex	21,3	20,4	16,4	19,1
Opengrondstuinbouwcomplex	7,9	8,9	9,7	11,3
Grondgebonden veehouderijcomplex	28,8	30,3	36,1	34,0
Intensieve veehouderijcomplex	23,9	22,7	22,0	21,2
Totale agrocomplex	100	100	100	100

a) Gebaseerd op binnenlandse grondstoffen; b) Raming.

Bron: Agrarische input-outputtabel, bewerking LEI.

Tabel B3.3 Bijdrage (%) van export aan bruto toegevoegde waarde en werkgelegenheid van het agrocomplex (2001-2008)

	Agrocomplex		Agrocomplex	
	binnen- en buitenlandse grondstoffen		binnenlandse grondstoffen	
	2001	2008 a)	2001	2008 a)
Bruto toegevoegde waarde	65,4	65,5	75,0	75,4
Werkgelegenheid	64,9	66,9	73,7	75,8

a) Raming.

Bron: Algemene en agrarische input-outputtabel, bewerking LEI.

Bijlage 2

Gesprek met mr. T.H.J. Joustra, dinsdag 11 januari 2011, Productschap Tuinbouw, Zoetermeer

Tijbbe H.J. Joustra (1951) studeerde Nederlands recht aan de Rijksuniversiteit Groningen tot 1975. Daarna volgde hij een loopbaan bij de juridische afdeling van het ministerie van LNV. In 1987 werd hij secretaris-generaal op dit ministerie. Hij diende hier tot december 2001 onder vijf achtereenvolgende ministers. Vervolgens was hij voorzitter van de Raad van Bestuur van de uitkeringsinstantie UWV en Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding van Nederland. Vanaf 2009 is hij voorzitter van het Productschap Tuinbouw en van de Vereniging Particuliere Beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (VPB). Op 1 februari 2011 treedt hij aan als voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

De heer Joustra herkent de algemene bevindingen in het rapport (hij spreekt van een *déjà vu*). Het gesprek concentreert zich op zijn voorstel op de hoofdlijnen van de problematiek van juridificering in de agrarische sector. Zijn inziens is de juridificering in de agrosector vooral te verklaren door i) de toegenomen rechtsbescherming in het algemeen, en ii) de omslag in het landbouwbeleid van groei naar beperking. Hierna volgt zijn toelichting op deze factoren. Het verslag wordt afgesloten met een korte vooruitblik.

Maatschappelijke achtergrond: rechtsbescherming

'Het rapport plaatst de juridificering in de agrarische sector terecht tegen de achtergrond van de algemene maatschappelijke ontwikkeling. De belangrijkste factor is de toegenomen rechtsbescherming vanaf de jaren zeventig. In 1976 werd de Wet Beroep Administratieve beschikkingen van 1963 vervangen door de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen, de Wet Arob. Die stelde beroep open tegen (bijna) alle overheidsbeschikkingen die niet onder een ander stelsel van rechtsbescherming vielen. Bevoegde rechter was een nieuwe afdeling van de Raad van State, de Afdeling rechtspraak. De Arob-rechtspraak heeft een grote vlucht genomen. Hierbij kwam de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) uit 1980, die de openbaarmaking van bepaalde documenten door de overheid regelt. In dezelfde periode (1982) werd

ook het instituut van de Nationale Ombudsman gevestigd om klachten over de overheid te behandelen. Om zich te wapenen tegen de toegenomen beroepsmogelijkheden werd de regelgever gedwongen om voor beschikkingen (waaronder subsidies) steeds preciezer aan te geven aan welke criteria ze moesten worden getoetst. Dit alles heeft geleid tot tijdrovende procedures en een spectaculaire groei van de juridische afdelingen van de verschillende overheden, ook van LNV.'

Landbouwbeleid: van groei naar beperking

'Specifiek voor de agrarische sector is de breuk in de jaren tachtig met het groeimodel van de naoorlogse periode. Deze breuk werd mede geforceerd door de confrontatie tussen de steeds intensievere agrarische productie en de belangen van milieu, natuur en landschap'. Hierbij ging het onder meer om een rem op de groei van het aantal kippen en varkens. Zo kwam in 1984 de Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderijen tot stand en in 1985 de Meststoffenwet. In dezelfde periode werd in de Europese Gemeenschap de superheffing doorgevoerd, om de ongelimiteerde groei van de melkproductie en de prijssteun daarvoor te beheersen. Daarbij speelden niet alleen de stijgende budgetlasten een rol, maar ook de druk van handelspartners om de exportsteun te verminderen. 'Waar het groeimodel om betrekkelijk weinig regels vroeg, dwong het nieuwe model tot talrijke beperkende regels en tot een groeiende inzet van de overheid voor de handhaving ervan. Ook het verhandelbaar maken van rechten heeft tot allerlei regels geleid. Hieruit zijn onbegrijpelijke systemen voortgekomen.'

Vooruitblik

Zoals het rapport zegt, moeten partijen leren om met de regels om te gaan. Het is Joustra opgevallen dat ondernemers hun belangen doorgaans scherp doorzien. Er zijn geen eenvoudige oplossingen voor de problemen van juridificering, aldus Joustra.

'Ik voorzie geen trendbreuk met het verleden. Aan politieke uitspraken over vermindering van regeldruk hecht ik niet veel waarde. Dergelijke acties hebben in het verleden niet veel uitgehaald. Ja, er worden dan oude regels opgeruimd die niet meer actueel zijn of regels die zich in de praktijk hebben bewezen. Maar zo worden geen echte problemen

opgelost. Die zitten eerder in nieuwe regels die men om politieke redenen ongemoeid laat. De politiek is nogal gestuurd door incidenten. De automatische reflex is om de zaken precies te willen regelen als er iets fout is gegaan. Er wordt dan vaak onvoldoende stilgestaan bij de mogelijkheden en kosten van de naleving. De ontwikkeling van beleid zou veel sterker dan nu gebaseerd moeten worden op risicoanalyse.'

Het LEI ontwikkelt voor overheden en bedrijfsleven economische kennis op het gebied van voedsel, landbouw en groene ruimte. Met onafhankelijk onderzoek biedt het zijn afnemers houvast voor maatschappelijk en strategisch verantwoorde beleidskeuzes.

Het LEI is een onderdeel van Wageningen UR (University & Research centre). Daarbinnen vormt het samen met het Departement Maatschappijwetenschappen van Wageningen University en het Wageningen UR Centre for Development Innovation de Social Sciences Group.

Meer informatie: www.lei.wur.nl

