

ADVIES

Aan de staatssecretaris van Economische Zaken
mevrouw S.A.M. Dijksma
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Datum: 31 oktober 2013
Kenmerk: IenM/BSK-2013/251366

Bijlage(n): 1

Betreft: Advies: Duurzame keuzes bij toepassing Europees landbouwbeleid in Nederland.

Geachte mevrouw Dijksma,

In de zomer van 2013 bereikten het Europees Parlement, de Raad van Ministers van Landbouw en de Europese Commissie overeenstemming over het Europese landbouw- en plattelandsbeleid (GLB) voor de periode 2014-2020, in samenhang met het structuur- en cohesiebeleid en het Meerjarig Financieel Kader. Het is nu aan de lidstaten om beslissingen te nemen over de nationale uitvoering en dat is dan ook de aanleiding voor het uitbrengen van dit briefadvies.

Dit briefadvies gaat in op de belangrijkste strategische keuzes die volgens de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) in Nederland moeten worden gemaakt inzake het landbouw- en plattelandsbeleid.

De raad benadrukt de noodzaak tot het maken van keuzes die leiden tot versterking van de concurrentiekracht; dat vraagt verdergaande verduurzaming en versterking van het innovatief vermogen van de Nederlandse land- en tuinbouw.

Daarbij zijn in hoofdlijnen drie kernbeslissingen aan de orde:

- De snelheid van de overgang van de huidige, per bedrijf verschillende, bedrijfstoelagen (gebaseerd op historische grondslagen) naar een model gebaseerd op een binnen Nederland voor alle bedrijven gelijke hectaretoeslag.
- De wijze waarop de vergroening van deze bedrijfstoelagen verder kan worden vormgegeven.
- De overheveling van gelden van het budget voor de hectaretoelagen naar het budget voor plattelandsbeleid om extra mogelijkheden te bieden voor verdere verduurzaming en innovatie.

De raad heeft een advies geformuleerd, en heeft dat voor ieder van deze drie kernbeslissingen in aanbevelingen uitgewerkt. Deze zijn gericht op het volop gebruikmaken van de beschikbare beleidsruimte om de Nederlandse land- en tuinbouw verder te versterken en te verduurzamen. De raad beschouwt bij die aanbevelingen de Brusselse besluitvorming van zomer 2013 als een voldongen feit¹.

¹ RLI (2011). Briefadvies 'Het Europees landbouwbeleid als transitie-instrument voor land- en tuinbouw'. Den Haag. Daarin zet de raad in op doel-gerichte betalingen en niet op hectaretoelagen.



De volgende besluitvormingsronde vindt waarschijnlijk niet aan het eind, maar al halverwege de periode 2014-2020 plaats. In Brussel is al voorgesteld dan opnieuw te kijken naar het Meerjarig Financieel Kader (bepalend voor de hoogte van het budget voor het GLB) en na een evaluatie de vergroeningseisen mogelijk aan te scherpen. Verder treden na de parlementsverkiezingen in juni 2014 een nieuw Europees Parlement en een nieuwe Europese Commissie aan, die wellicht hun eigen stempel zullen drukken op het gemeenschappelijk landbouw- en plattelandsbeleid, en dat niet aan hun opvolgers na 2019 zullen overlaten. Tenslotte leert de ervaring dat in een volgende Brusselse besluitvormingsronde de koersen die in de vorige zijn ingezet, maar die politiek nog niet werden aanvaard, opnieuw aan de orde komen en dan vaak worden versneld of versterkt.

Volgens de raad vergroten de geschetste ontwikkelingen de urgentie van het nu kiezen voor het juiste spoor. Door nu de juiste keuzes te maken kan Nederland op deze volgende besluitvormingsronde vooruitlopen en deze vooral ook beïnvloeden. Dat vraagt om strategische keuzes van kabinet en parlement bij de invulling van de implementatie van het GLB 2014-2020. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur adviseert dan ook in de nationale besluitvorming zoveel mogelijk te anticiperen op de op de kortere (2016) en middellange (2020) termijn te verwachten ontwikkelingen.

Voordat het advies en de aanbevelingen aan de orde komen, schetst de raad eerst de uitdagingen voor de Nederlandse land- en tuinbouw en veranderingen in het Europees landbouwbeleid. Deze vormen samen aanleiding voor het advies.

Uitdagingen voor de Nederlandse land- en tuinbouw

De Nederlandse land- en tuinbouw ziet zich voor een forse uitdaging gesteld: een toenemend spanningsveld tussen enerzijds sterkere internationale concurrentie en afnemende ondersteuning vanuit de Europese Unie (EU), en anderzijds steeds hogere maatschappelijke eisen. Versnelling van de verduurzaming, en vergroting van de concurrentiekracht en het innoverend vermogen zijn volgens de raad de enige weg naar vooruitgang. Het GLB biedt meerdere mogelijkheden om de Nederlandse land- en tuinbouw in de periode 2014-2020 te ondersteunen op deze weg.

De Nederlandse land- en tuinbouw heeft te maken met een aantal hoog oplopende maatschappelijke discussies. De wijze van produceren wordt steeds kritischer beoordeeld.

De samenleving stelt eisen aan het omgaan met dieren (dierenwelzijn), mest, milieu en water, aan de variatie aan soorten in het veld (biodiversiteit) en de kwaliteit van omliggende natuurgebieden. Dierziekten zijn een steeds gevoeliger onderwerp geworden, zeker in relatie tot de volksgezondheid. Het uitbreken van de Q-koorts zette de volksgezondheidsaspecten van de veehouderij recent weer indringend op de agenda. Dat leidde tot veranderingen op het boerenbedrijf, én het opnieuw aanscherpen van het vestigingsbeleid en de beoordeling van de nieuwbouw van stallen. Alleen als aan maatschappelijke eisen wordt voldaan, herwint de landbouw als geheel en de intensieve veehouderij in het bijzonder het maatschappelijk vertrouwen om ook in de toekomst te kunnen blijven opereren.

Een groot deel van de agrarische ondernemers is zich daarvan bewust. Zij ontwikkelen bedrijfs-systemen waarin ze duurzaam produceren combineren met het toevoegen van waarde, ook aan de directe omgeving. Zo levert de landbouw steeds vaker een actieve bijdrage aan integrale gebiedsontwikkeling om te voldoen aan eisen vanuit het natuur- en landschaps-, water- en klimaatbeleid, met daarnaast nieuwe functiecombinaties, zoals landbouw en zorg en landbouw en energie- en grondstoffenlevering. Om deze ontwikkelingen stevig en breed door te kunnen zetten, is volledige ondersteuning nodig vanuit een voortvarend landbouwbeleid. Dat is geen eenvoudige, maar wel een noodzakelijke opgave (zie Kader 1).

Kader 1: Verduurzaming vraagt om continue zorg en aandacht

Verduurzamen is een continu proces waarbij steeds stappen gezet en afwegingen worden gemaakt. De drie dimensies van verduurzaming: people, planet en profit, zijn niet altijd in harmonie en staan soms zelfs op gespannen voet tot elkaar. Niet zelden blijkt dat het oplossen van één knelpunt tot nieuwe knelpunten leidt: werken aan één dimensie van verduurzaming kan strijd opleveren met een andere dimensie ervan. Verduurzaming vraagt dan ook continue zorg en aandacht voor het bereiken van het beoogderesultaat, zonder onbedoelde gevolgen, tegenstrijdigheden of afwenteling van gevolgen (Rli-advies 2013 'Ruimte voor duurzame landbouw'). Veel agrarische ondernemers versterken in ketenverband en samen met kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties hun concurrentiekracht door innovatie en verduurzaming. Begeleiding van het proces van verduurzamen vanuit onderzoek én vanuit de realiteit van de ondernemer, en het monitoren van onbedoelde effecten en afwentelingmechanismen van nieuwe oplossingen zijn van groot belang.

Veranderingen in het Europese landbouwbeleid

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid is sinds de start in 1962 meerdere malen aangepast aan de dan actuele behoeften van de samenleving. Oorspronkelijk lag de focus op de eigen voedselvoorziening in Europa en op het verhogen van de arbeidsproductiviteit in de landbouw. Naarmate deze doeleinden gerealiseerd werden, kregen ook maatschappelijke behoeften en eisen op het gebied van natuur, milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn steeds meer aandacht. Het prijs- en inkomensbeleid (ofwel de eerste pijler van het GLB) werd meer recentelijk aangevuld door een plattelandsbeleid (de tweede pijler van dit beleid) met doel- en gebiedsgerichte maatregelen.

Al snel na totstandkoming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid werd de Europese Unie (EU) steeds meer exporteur van landbouwproducten in plaats van importeur. Dit leidde vooral in de jaren zeventig en tachtig tot grote overschotten, internationale handelsconflicten en budgettaire lasten. Om die ontwikkelingen een halt toe te roepen was een drastische wijziging van het beleid noodzakelijk. De eerste stap was de melkquotering in 1984 en na enkele tussenstappen volgde in 1992 de omslag van prijsondersteuning naar directe inkomensvoelagen per hectare of per dier. Die voelagen waren, als compensatie van de prijsdaling, in eerste instantie nog gekoppeld aan afzonderlijke producten zoals granen en rundvlees.

Vanaf 2003 werd deze koppeling geleidelijk losgelaten en vervangen door een bedrijfstoelag per hectare. Die werd per individueel bedrijf vastgesteld op historische basis, dat wil zeggen op basis van de in het verleden ontvangen productgebonden voelagen. Daardoor verschilden deze voelagen per bedrijf en per gebied sterk. Zo ontvingen in Nederland de fabrieksaardappelteelt, de kalverhouderij en de melkveehouderij in het oosten en zuiden van ons land hoge voelagen, terwijl de voelagen in bijvoorbeeld de veenweidegebieden veel lager waren door de lagere veebezetting per hectare. Daarnaast kregen sectoren die voorheen niet of veel minder prijsondersteuning kregen, in latere jaren geen of lagere bedrijfstoelagen.

Niet alleen binnen Nederland, maar ook tussen de lidstaten verschilden de voelagen per hectare sterk door de historische basis. De hoogste voelagen kwamen voor in onder andere Griekenland, Nederland en België, de laagste vooral in de nieuwe lidstaten in Centraal Europa. Een groot aantal lidstaten is er sinds 2003 al toe overgegaan de verschillen per bedrijf te verminderen door voor het hele land of per regio een gelijke voelag per hectare te geven. Nederland heeft dat tot nu toe niet gedaan. Daarnaast hebben Nederland en ook andere landen nog lange tijd de koppeling van de voelagen aan enkele afzonderlijke producten gehandhaafd. Dat gold in Nederland tot voor kort onder andere voor fabrieksaardappelen en voor kalfsvlees.

De EU-besluiten voor de periode 2014-2020 dwingen alle lidstaten van het historische model af te stappen en per lidstaat of regio een meer gelijke toeslag per hectare voor alle landbouwgrond in te voeren. Wel mag dat met een zekere geleidelijkheid gebeuren. Daarnaast is een eerste stap gezet om de verschillen in de toeslagen per hectare tussen de lidstaten te verminderen. Aannemelijk is dat in een volgende besluitvormingsronde deze lijn van herverdeling tussen lidstaten verder wordt versterkt. De mogelijkheid om de toeslag deels aan een afzonderlijk product te blijven koppelen, is gehandhaafd en zelfs verruimd. Dit is een stap terug ten opzichte van eerdere besluitvorming, waarbij deze koppeling uiterlijk 2012 beëindigd moest zijn, behoudens enkele uitzonderingen zoals met name zoogkoeien in berggebieden.

Naast de hierboven beschreven verschuiving van prijssteun naar bedrijfstoeslagen zijn aan deze toeslagen steeds meer voorwaarden verbonden. Bij de introductie van de toeslagen in de jaren negentig mochten lidstaten op vrijwillige basis milieugebonden randvoorwaarden aan deze toeslagen verbinden. Alleen Groot-Brittannië maakte daarvan vanaf het begin gebruik om milieu- en land-schapsdoelen beter af te dwingen. Later deden ook andere lidstaten, waaronder Nederland, dat in beperkte mate.

Vanaf 2003 werden deze randvoorwaarden verplicht door directe betalingen en sommige plattelands-maatregelen (w.o. agrarisch natuurbeheer) te korten als niet werd voldaan aan Europese richtlijnen en verordeningen voor onder andere milieu, natuur, voedselveiligheid, gezondheid van plant en dier, en dierenwelzijn. In de EU wordt dit cross-compliance genoemd.

Daarnaast golden door de lidstaten nader in te vullen eisen over goede landbouwkundige en milieu-condities. Ten slotte werd de handhaving van het areaal permanent grasland ingevoerd, dit vooral uit vrees voor massale omschakeling naar akkerbouw na de ontkoppeling van de directe betalingen. Daarmee worden tegelijk habitats voor weidevogels beschermd en bodemdegradatie en erosie tegengegaan.

In de EU-besluiten van zomer 2013 zijn aan de randvoorwaarden enkele zogenaamde vergroenings-eisen toegevoegd. Zo is in aanvulling op de eis tot handhaving van het areaal permanent grasland een ploegverbod in Natura 2000-gebieden ingesteld. Dit ploegverbod kan ook voor andere gebieden worden opgelegd. Daarnaast geldt nu de eis op akkerbouwgrond tenminste twee gewassen te telen (tot 30 hectare; boven de 30 hectare drie gewassen) en tenminste vijf procent van het bouwland aan te wijzen als ecologisch aandachtsgebied (Ecological Focus Area). Vergroeningseisen zijn voor het eerst onderdeel van de nieuwe regelgeving. De kans is groot dat deze eisen in een volgende besluitvormingsronde verder worden aangescherpt.

De verschuiving van het oorspronkelijke Europese landbouwstructuurbeleid naar plattelandsbeleid is een laatste tendens. Vanaf Agenda 2000 in 1999 kreeg deze tweede pijler steeds meer vorm. De belangrijkste elementen van dit beleid zijn het versterken van de concurrentiekracht van land- en tuinbouwbedrijven, het integreren van milieudoelen in het landbouwbeleid, het diversificeren van de plattelandseconomie en het bevorderen van de leefbaarheid van het platteland. In 2013 is in de EU besloten om de al aanwezige koppeling met de structuurfondsen (regionaal fonds, sociaal fonds, cohesiefonds) en met het onderzoeks- en innovatiebeleid (Horizon2020) te versterken, waardoor de beschikbare middelen kunnen worden ingezet voor zes thema's, zie Kader 2.

Kader 2: Thema's Europees plattelandsbeleid 2014-2020

1. Stimuleren van kennisoverdracht en innovatie;
2. Bevorderen van het concurrentievermogen van alle landbouwbranches;
3. Stimuleren van de organisatie van de voedselketen, inclusief verwerking en afzet;
4. Stimuleren van risicobeheer;
5. Herstellen en in stand houden van ecosystemen en bevorderen van doelmatig gebruik van hulpbronnen en de overgang naar een koolstofarme economie;
6. Bevorderen van maatschappelijke cohesie, armoedebestrijding en economische ontwikkeling in plattelandsgebieden.

Volgens de besluiten van zomer 2013 hebben de lidstaten verder de mogelijkheid om maximaal vijftien procent van de gelden van het prijs- en inkomensbeleid (de eerste pijler) over te hevelen naar het plattelandsbeleid (de tweede pijler). Hierbij is, in tegenstelling tot het huidige plattelandsbeleid, geen sprake meer van nationale plicht tot medefinanciering. Ook de tendens om middelen doel- en gebiedsgericht in te zetten vanuit het plattelandsbeleid wordt naar verwachting in volgende besluitvormingsronden verder versterkt.

Nederland ontvangt vooral gelden uit het GLB via het prijs- en inkomensbeleid, in het bijzonder de directe betalingen, en juist deze gelden komen steeds meer onder druk te staan, vooral door het verdwijnen van het prijsbeleid, de relatief hoge inkomstenstoelagen per hectare en de aan die stoelagen verbonden randvoorwaarden. Het aandeel van Nederland in de gelden voor het plattelandsbeleid is beperkt. Zie onderstaand overzicht uit de Kwartaalrapportage Gemeenschappelijk Landbouwbeleid over september².

GLB-middelen voor Nederland in de periode 2014-2020 (in miljoenen euro)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal
Directe betalingen	793	781	768	756	744	732	732	5.307
Plattelandsbeleid	87	87	87	87	87	87	86	607

Door de herverdeling van GLB-middelen tussen lidstaten en het verder verminderen van het GLB-budget, worden de voor Nederland beschikbare gelden in de toekomst steeds minder.

Urgentie vergroenen, verduurzamen en innoveren

De raad adviseert regering en parlement, en daarmee ook de sector en de samenleving, om maximaal gebruik te maken van de ruimte die er is om de Nederlandse land- en tuinbouw verder te helpen op het pad van innovatie, verduurzaming en concurrentiekracht. Niet alleen omdat daarmee een wezenlijke bijdrage wordt geleverd aan een noodzakelijke verdere ontwikkeling van een voor Nederland belangrijke economische sector, maar ook omdat verdergaande verduurzaming van essentieel belang is uit een oogpunt van maatschappelijke waardering voor de sector.

De tendens van het steeds doelgerichter inzetten van de middelen en het gelijktrekken van de verdeling van de middelen binnen Europa zet zich naar verwachting onverminderd voort. Daardoor wordt de noodzaak om beter in te spelen op de veranderlijkheid van markten en op strengere maatschappelijke eisen aan kwaliteit van producten, productiewijze en productieomgeving steeds dringender. De directe betalingen aan de landbouw komen zoals eerder aangegeven voort uit het verleden. De maatschappelijke legitimiteit hiervan is verloren gegaan. Regering en parlement dragen de verantwoordelijkheid om de beschikbare gelden doelbewust te besteden op een maatschappelijk verantwoorde wijze. Ondersteuning bij innovatie en verduurzaming, de weg naar de toekomst, biedt een nieuwe legitimatie³.

Hieruit concludeert de raad dat Nederland bij de toepassing van het Europees landbouwbeleid voor de volgende strategische keuzes staat:

1. Het voortvarend invoeren van de gelijke hectaretoeslagen uitmondend in een voor heel Nederland gelijke hectaretoeslag voor eind 2019.
2. Het zo sterk mogelijk verbinden van deze stoelagen aan de maatschappelijke eisen voor vergroening en verduurzaming van de sector.

² Tweede Kamer (2013). Kwartaalrapportage Gemeenschappelijk Landbouwbeleid - september 2013. Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer van 10 oktober 2013. Den Haag.

³ Zie ook RLI (2011). Briefadvies 'Het Europees landbouwbeleid als transitie-instrument voor land- en tuinbouw'. Den Haag. Op termijn, zo stelt de raad, kan de Nederlandse land- en tuinbouw zonder inkomstenstoelagen succesvol concurreren. Wel achtte de raad het wenselijk om in een overgangsfase de GLB-middelen in te zetten op waarden toevoeging in ketens en gebieden. Dat was en is volgens de raad de weg uit het spanningsveld waar de Nederlandse landbouw zich in bevindt: de internationale concurrentie en de maatschappelijke eisen.

3. Het benutten van de mogelijkheid tot overheveling van middelen uit de hectaretoeslagen voor versnelde verduurzaming en versterking van de innovatiekracht van de Nederlandse land- en tuinbouw⁴.

Om invulling te geven aan deze strategische keuzes heeft de raad bijbehorende aanbevelingen geformuleerd. Die worden hieronder besproken.

Aanbeveling 1: Ga naar een voor heel Nederland gelijke hectaretoeslag in 2019.

De raad adviseert om de omslag naar een gelijke hectaretoeslag voortvarend op te pakken en te zorgen dat in 2019 alle directe toeslagen naar deze nieuwe grondslag zijn omgezet.

De omslag naar een gelijke hectaretoeslag (convergentie) dient naar het oordeel van de raad volledig te worden doorgevoerd. Ongeacht de mogelijkheid die volgens het nieuwe GLB wordt gegeven om daarvan af te wijken⁵. Dat wil zeggen dat uiterlijk in 2019 alle directe toeslagen naar deze nieuwe grondslag moeten zijn omgezet⁶. De raad constateert dat een aanzienlijk deel van de bedrijven (circa 70%) slechts in beperkte mate effecten zal ondervinden⁷. Dat neemt niet weg dat deze convergentie tot inkomensverlies leidt voor sommige bedrijven en sectoren. De raad zet echter het bieden van zekerheid over de nieuwe omstandigheden en maatschappelijke eisen aan ondernemers voorop. Als ondernemers weten waar ze aan toe zijn kunnen ze de noodzakelijke investeringen doen en innovaties doorvoeren om hun bedrijf aan de eisen te laten voldoen. Ook wordt de onzekerheid weggenomen van een eventuele verplichte versnelling van de convergentie halverwege het traject naar eind 2019.

Daarnaast wijst de raad erop dat de inkomensvoet destijds bedoeld waren als compensatie voor prijsdalingen. De prijzen op de wereldmarkten zijn echter eerder gestegen dan gedaald, waardoor voor veel bedrijven de inkomenscompensatie overbodig is geworden.

De raad adviseert geen gebruik te maken van de mogelijkheden voor herkoppelingen aan productie. Dat vertraagt het tempo van de convergentie en is volgens de raad onwenselijk. Bovendien geeft het valse hoop aan ondernemers op het voortzetten van beleid dat toch gaat verdwijnen.

De ervaring leert dat er na beleidswijzigingen nieuwe marktevenwichten ontstaan, die in ieder geval een deel van de inkomens-verliezen compenseren. Hoe eerder de beleidsaanpassing, hoe eerder ook deze nieuwe marktevenwichten worden bereikt en hoe minder onzekerheid er voor de ondernemers ontstaat, zo is het oordeel van de raad.

Aanbeveling 2: Ga verder met het ontwikkelen van bedrijfscertificeringen.

De raad adviseert overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties, om gezamenlijk te blijven werken aan kwaliteits- of bedrijfscertificeringssystemen die een basisniveau garanderen voor vergroening en verduurzaming, een goede aansluiting geven op certificeringssystemen vanuit de markt, en die als equivalent kunnen dienen bij een toekomstige aanscherping van de vergroeningseisen vanuit het GLB.

De raad verwacht dat de eisen die aan de directe inkomenssteun (hectaretoeslagen) worden gesteld, in de toekomst nog sterker gekoppeld worden aan maatschappelijke eisen aan vergroening en verduurzaming. In het nieuwe GLB zijn de eisen uitgebreid met vergroeningseisen. Deze eisen komen bovenop de eis om te voldoen aan bestaande Europese wetgeving (de eerder genoemde cross-compliance) en de eis om te voldoen aan de normen voor goede landbouwkundige en milieu-omstandigheden (ofwel de 'GLMC's').

⁴ Rli (2013). Ruimte voor duurzame landbouw. Den Haag.

⁵ In het GLB 2014-2020 wordt een lidstaat de mogelijkheid geboden om de verliezen voor veelontvangers te beperken (tot 30%). Ook het ophogen van de toeslag voor degenen die nu geen of weinig toeslagen ontvangen worden verbonden aan een maximum (tenminste 60%). Zie memo Europese Commissie van 26 juni 2013 Voornaamste elementen van de hervormingen van het GLB (Memo/13/621).

⁶ Uitgaande van een eindbedrag van € 732 zou dit zonder rekening te houden met kortingen voor specifieke maatregelen en uitgaande van 1,9 mln ha landbouwareaal, uitkomen op € 385/ha.

⁷ Jongeneel et al (2012). GLB-hervorming 2014; Effecten van toeslagvarianten voor de Nederlandse landbouw. WUR/LEI 2012-014: Wageningen.

De vergroeningseisen geven de agrarische ondernemers recht op dertig procent van de hectare-toeslag. Deze eisen worden in Nederland al gehaald, of zijn volgens de raad vrij makkelijk te halen. De Europese Commissie had hoger ingezet waar het de vergroeningseisen betreft, het uiteindelijke resultaat is dan ook door veel partijen als teleurstellend ervaren. Het door de Nederlandse regering bepleite en geaccepteerde alternatief, duurzaamheidscertificering als equivalente eis voor vergroening, zal als gevolg van de beperkte vergroeningseisen nu waarschijnlijk weinig betekenis krijgen. Wellicht vormt de akkerbouw hierop een uitzondering.

De raad verwacht dat de eisen in de volgende besluitvormingsronde worden aangescherpt en vindt het daarom belangrijk om reeds nu te werken aan een geaccepteerd alternatief in de vorm van duurzaamheidscertificering.

Vandaar de aanbeveling van de raad om verder te werken aan kwaliteits- en bedrijfscertificeringssystemen die met name structuur geven aan:

- Het continue verbeterproces om te voldoen aan steeds scherpere vergroenings- en verduurzamingseisen.
- De heldere aanpak die goed aansluit bij de aard van ondernemingen en die administratieve lasten beperkt.
- De transparantie naar de samenleving.
- Het inzicht in de prestaties en ontwikkelingen voor de overheid (toezicht).

Er is in verschillende lidstaten ervaring opgedaan met het onder één noemer brengen van eisen die aan ondernemers worden gesteld. In Groot-Brittannië wordt gewerkt met een bedrijfs-certificeringssysteem vanuit de overheid (Entry Level Scheme) dat wordt aangepast aan de nieuwe vergroeningseisen. Zweden kent een elektronische checklist die dient als een management-instrument voor de boer, als een controlemiddel voor overheden (vergunningen, toeslagen) en als een basis voor certificering vanuit de markt (Miljöhusen). Frankrijk introduceert een agronomisch en ecologisch basisniveau als voorwaarde voor het ontvangen van betalingen uit het plattelandsbeleid. De raad ziet deze voorbeelden als inspiratiebronnen voor de mogelijkheden om op basis van bedrijfscertificering een basis te leggen voor specifieke productcertificering.

Aanbeveling 3: Benut de mogelijkheid om middelen over te hevelen om verduurzaming en innovatie te kunnen versnellen.

De raad adviseert om de mogelijkheid tot overheveling te benutten voor een versnelde innovatie en verduurzaming van de Nederlandse landbouw zodat deze zijn internationale toppositie kan behouden met behoud van de maatschappelijke waardering in Nederland.

In het nieuwe GLB kan een lidstaat maximaal vijftien procent van de directe betalingen in de eerste pijler overhevelen naar het budget voor het plattelandsbeleid. Om deze middelen in te kunnen zetten is geen cofinanciering vanuit de Nederlandse overheid nodig.

De raad vindt dat er zo goed mogelijk gebruik moet worden gemaakt van deze mogelijkheid om daarmee de transitie naar een duurzame, innovatieve en concurrerende landbouw te versnellen. De raad constateert tegelijkertijd dat er nog grote problemen zijn bij het adequaat oppakken van de verduurzamingsopgaven. De landbouw is een sector van relatief kleine, MKB-achtige bedrijven. Innovatie- en investeringskosten zijn hoog en vormen al snel een (te) groot risico voor een individuele ondernemer.

Terwijl de landbouwwetenschap en R&D hoog scoren in de wereld, blijft het lastig om de nieuwe innovaties op het boeren erf in den brede te brengen.

Landbouworganisaties gaven aan dat zij de keuze voor overhevelen zouden betreuren vanwege de verdere inkomensdaling voor sommige bedrijven. Volgens de raad zijn de effecten van een dergelijke overheveling op bedrijfsniveau vaak beperkt, zoals eerder aangegeven. Verder gaat de komende jaren een wezenlijk deel van de hectaretoeslagen naar bedrijven die nu weinig tot geen inkomens-toeslag ontvangen.

De terughoudendheid ten aanzien van overheveling wordt ook gevoed door de vrees dat deze middelen 'buiten het boeren erf' worden besteed. De raad wijst erop dat het vernieuwde plattelandsbeleid diverse thema's kent die naadloos aansluiten op de noodzaak tot innovatie en verduurzaming van het boerenbedrijf (zie Kader 2), en pleit ervoor de overgehevelde middelen daar in belangrijke mate voor aan te wenden. Overigens was het doelgericht inzetten van GLB-middelen in de vorige periode al mogelijk binnen de eerste pijler (artikel 68). Nederland heeft daar (beperkt) gebruik van gemaakt: ongeveer drie procent van de mogelijke vijf tot tien procent. Dat kan nu via de mogelijkheid tot overheveling.

Daarnaast hebben de Manifestpartijen⁸ (waaronder de landbouworganisatie LTO) en de provincies in het Natuurpact afgesproken dat LTO en de koepels van agrarische natuurverenigingen er naar streven om twintig miljoen euro (op jaarbasis) van niet-benutte vergroeningsmaatregelen en niet-gebruikte toeslag-premies in te zetten voor de financiering van agrarisch natuurbeheer en maatregelen voor waterbeheer. Aan dit streven kan slechts uitvoering worden gegeven door genoemde middelen over te hevelen.

Om de transitie te versnellen, is het nodig om aandacht te besteden aan zowel de duurzaamheidsopgaven in de sector als de organisatie en wijze van innoveren om deze opgaven op te pakken.

De landbouwsector kent op een groot aantal terreinen uitdagingen op het gebied van duurzaamheid en veerkracht van het landbouwsysteem.

- Voor de plantaardige productie gaat het onder andere om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, het behoud van de bodemkwaliteit en dan met name het organische stofgehalte, en een meer gewas- en bodemafhankelijke toepassing van bemesting. Er dienen zich diverse mogelijkheden aan om hier wezenlijke stappen in te zetten.
- Voor de dierlijke productie spelen zaken als diergezondheid en daarmee de problemen van drastische beperking van de inzet van antibiotica, herkomst en samenstelling van veevoer, mest en aanpassing van veehouderijssystemen in relatie tot onder andere dierenwelzijn.
- Voor het hele landelijke gebied zijn er uitdagingen om functies samen te laten gaan en de opgaven voor natuur en verduurzaming van de landbouw op een evenwichtige manier te realiseren. Gebiedscollectieven nemen hier al het voortouw in; dat kan verder worden ondersteund door het nieuwe plattelandsbeleid.

Zie kader 3 voor wat deze uitdagingen betekenen op het boeren erf.

Kader 3: Vergroenen en verduurzamen op het boeren erf

- De agrarische ondernemer is eigenaar van waardevolle grondstoffen, kennis, arbeid en land en zet die in voor productinnovaties die een transitie teweegbrengen die verder reikt dan de agrofoodsector (energie, fijnchemie, nieuwe materialen, enzovoort).
- Slim omgaan met inputs en grondstoffen vraagt om innovaties voor een circulaire economie op niveau van bedrijf, regio en eventueel hoger schaalniveau.
- Integratie van kennis over agro-biodiversiteit in bedrijfsvoering (individueel en collectief) leidt tot natuurlijke bestrijding ziekten en plagen, reductie gebruik gewasbescherming en kunstmest en versterken bodemgezondheid en -vruchtbaarheid.
- Op bedrijfsniveau worden innovaties toegepast op een integrale wijze. Sociale, economische, organisatorische en technologische overwegingen leiden tot nieuwe innovaties.
- Door vergroenen en verduurzamen op het bedrijfsniveau voegt de boer maatschappelijke waarde toe aan omgeving, keten en bedrijf.

Bron: expertmeetings 3 september en 2 oktober 2013.

⁸ Tweede Kamer (2013). Natuurpact (bijlage Overeenkomst tussen Manifestpartijen en provincies / IPO over uitvoering natuur- en landschapsbeleid). Vergaderjaar 2013-2014, 33576, nr. 6.

De wijze waarop innovaties en de innovatie-infrastructuur worden georganiseerd verdient eveneens aandacht. Zowel bij de (snelheid van) verspreiding van succesvolle innovaties als bij de ontwikkeling van nieuwe innovaties doen zich problemen voor. Deze hebben te maken met het risicovolle karakter van innovaties en met de geringe financiële armslag en draagkracht daarvoor bij mkb-bedrijven zoals agrarische bedrijven. Afdekking van deze risico's kan leiden tot een wezenlijke versnelling van het toepassen van innovaties (met name systeeminnovaties). Verspreiding van vernieuwingen over een grotere groep wint aanzienlijk aan snelheid door financiële prikkels in de vorm van subsidies en innovatieregelingen. Hierop gerichte regelingen kennen op dit moment veelal een beperkte financiële ruimte, waardoor tussen aanvragers geloot moet worden.

Uit praktijkervaringen blijkt dat verspreiding van innovaties sneller verloopt wanneer agrarische ondernemers samen leren door te meten en te vergelijken, en door nieuwe inzichten en handelingspraktijken te delen. Goede begeleiding is daarbij belangrijk. Innovatie op het individuele bedrijf vraagt ook om samenwerking van agrarische ondernemers met partijen uit de productieketen, met maatschappelijke organisaties en instellingen voor praktijkgericht onderzoek.

In Nederland worden de product- en bedrijfsschappen opgeheven. Nieuwe organisatievormen, zoals praktijknetwerken en andersoortige collectieven, krijgen in het nieuwe plattelandsbeleid meer mogelijkheden om een verbindende rol te spelen tussen bedrijven onderling, met ketenpartijen en in het gebied, en om bij te dragen in de organisatie van innovatie. Dat geldt ook voor de producentenorganisaties en interbrancheorganisaties uit de nieuwe marktordening (sCMO⁹). Die moeten productie, verwerking en afzet, maar ook kwaliteit, gezondheid en voedselveiligheid in de keten bevorderen. Deze nieuwe organisaties nemen soms ook initiatieven op het gebied van innovatie, om reden waarvan ook zij gelden moeten kunnen aanvragen uit het nieuwe plattelandsbeleid. Uit onderzoek blijkt dat om tot zulke organisaties te komen er een gedeelde overtuiging nodig is en dat het belang om tot een gemeenschappelijke oplossing te komen groot is. Van de deelnemers wordt een zekere mate van autonomie verwacht en men moet vertrouwen in elkaar en in een gemeenschappelijke toekomst hebben. Zie Kader 4 voor nadere aandachtspunten voor innovatie en verduurzaming.

Kader 4: Aandachtspunten innovatie en verduurzaming in de landbouw

- Stimuleer cross-overs tussen sectoren, en samenwerking met partijen (bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, kennis en innovatie-instellingen, met de overheid) binnen Nederland en ver over de grens.
- Stimuleer nieuwe vormen van samenwerken in de keten, in het gebied en vooral binnen nieuwe sector- en gebiedsoverstijgende netwerken om de transitie voort te stuw.
- Meten en vergelijken is weten, en basis voor innoveren en efficiënter omgaan met schaarse grondstoffen. Benut en ontwikkel daarom meetlatten waarlangs duurzaamheidprestaties worden afgemeten.
- Zet de agrarische ondernemer in zijn kracht door praktijkgerichte innovatie en kennis delen. Zorg daarbij voor het verbreden en verspreiden van innovaties.
- Ondersteun het leren van elkaar, in de praktijk, met ondersteuning vanuit het praktijkonderzoek: praktijknetwerken. GLB biedt mogelijkheden: operational groups binnen European Innovation Partnerships en nationaal programma tweede pijler voor overgeheveld geld, in aansluiting op gelden voor operationele programma's binnen de nieuwe marktordening (sCMO).
- Zorg voor de beschikbaarheid van meer geld voor kansrijke innovaties: versterken bestaande innovatieregelingen gericht op verduurzaming boerenbedrijf, en versterk daarbij het competitie-element (tenders en prijsvragen, zoals innovatieregelingen als SBIR).
- Zorg voor garantstelling risicovolle innovaties en overbruggingskredieten voor de eerste 5-10 jaar ('valley of death' overbruggen), risico afdekking en experimenteerruimte.

Bron: expertmeetings 3 september en 2 oktober 2013.

⁹ Single Common Marketorganisation (sCMO) Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common organisation of the markets in agricultural products.

De raad meent dat voor het inzetten van over te hevelen middelen voor innovatie en verduurzaming op nationaal niveau heldere doelen moeten worden gesteld. De raad adviseert om te onderzoeken of het mogelijk is een fonds op te richten voor innovatie & verduurzaming waar ondernemers samenwerken met kennis- en 'innovatie instellingen', maatschappelijke organisaties en ander bedrijfsleven om het transitieproces verder vorm te geven.

Belangrijke doelen voor dit fonds zijn volgens de raad:

- Het verbreden en verspreiden van innovaties.
- Meer geld steken in kansrijke innovaties.
- Garantstelling bij risicovolle innovatie.

Tot slot

Dit briefadvies vormt de afsluiting van een drieluik over de noodzaak van verduurzamen en innoveren om daarmee de concurrentiekracht en internationale positie van de Nederlandse land- en tuinbouw te behouden en te verbeteren voor de toekomst¹⁰. De raad draagt graag bij aan het verder vertalen van dit gedachtegoed bij de uitvoering van het Europees landbouwbeleid en het op andere wijze stimuleren van innovatie en verduurzaming binnen de Nederlandse land- en tuinbouw. Dit advies is vandaag ook aangeboden aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer.

Hoogachtend,

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur



mr. H.M. Meijdam
voorzitter



dr. R. Hillebrand
algemeen secretaris

¹⁰ Rli (2011). Briefadvies 'Het Europees landbouwbeleid als transitie-instrument voor land- en tuinbouw'. Den Haag.
Rli (2013). Ruimte voor duurzame landbouw. Den Haag.
Rli (2013). Duurzame keuzes bij de toepassing van het Europese landbouwbeleid in Nederland. Den Haag.

BIJLAGE: TOTSTANDKOMING ADVIES

Totstandkoming

Op 16 mei 2013 vond een gesprek plaats met de staatsecretaris van EZ, mevrouw S. Dijkma, waarin de raad aanbood een briefadvies voor te bereiden over de mogelijkheden in het nieuwe Europees Landbouwbeleid voor een verdere verduurzaming van de landbouw. De raad meldde dit voornemen aan de voorzitters van de Vaste Kamercommissie EZ van de Eerste en Tweede Kamer. Het advies is twee keer besproken in de raad. De commissie is tussen 19 augustus en 17 oktober 2013 vier keer bijeen geweest. Er zijn drie expertmeetings geweest, op 27 augustus, 3 september, 2 oktober. Wageningen UR heeft gericht materiaal aangeleverd op basis van concrete vragen en er zijn gesprekken geweest met deskundigen. Op de website is aanvullende informatie over dit advies beschikbaar: www.rli.nl.

Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) is het strategische adviesraad voor regering en parlement op het brede domein van duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur. De raad is onafhankelijk en adviseert gevraagd en ongevraagd over langetermijnvraagstukken. Met een integrale benadering en advisering op strategisch niveau wil de raad bijdragen aan de verdieping van het politiek en maatschappelijk debat en aan de kwaliteit van de besluitvorming.

Samenstelling Rli

Mr. H.M. Meijdam, voorzitter
A.M.A. van Ardenne-van der Hoeven
Ir. M. Demmers
E.H. Dykstra MD
L.J.P.M. Frissen
Ir. J.J. de Graeff
Prof. dr. P. Hooimeijer
Prof. mr. N.S.J. Koeman
Ir. M. E. van Lier Lels
Prof. dr. ir. G. Meester
Ir. A.G. Nijhof
Prof. dr. W.A.J. Vanstiphout

Samenstelling raadscommissie

Ir. M. Demmers
Prof. dr. ir. G. Meester, voorzitter
Ir. C.A.C.J. Oomen
Prof. dr. ir. C.J.A.M. Termeer

Samenstelling projectteam

Drs. E.A. Andersson
Ir. H. Koutstaal, projectleider
S.J. Vaupel Kleijn
Drs. M.M. de Vries

Geraadpleegde deskundigen

Drs. K.H.M. van Bommel, Ministerie van EZ, Directoraat-Generaal Agro
Ir. P. Bonnier, Ministerie van EZ, Directoraat-Generaal Agro
Drs. J. Chhatta RA, Algemene Rekenkamer
Ir. M.P. Cuijpers, Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland
Ir. R.P. Lapperre, Ministerie van EZ, Directoraat-Generaal Agro
Dr. ir. F.R. Leenstra, Wageningen UR, Animal Science Group
Drs. P.E. Lubach RA, Algemene Rekenkamer
Drs. D.M.S. Lutz, Ministerie van EZ, Directoraat-Generaal Agro

A.J. Maat, Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland
Ir. N.A. van Opstal, Ministerie van EZ, Landbouwvertegenwoordiging Parijs
Drs. R. Nijland, Ministerie van EZ, Landbouwvertegenwoordiging Kopenhagen
Ir. M.C. Remmers, Ministerie van EZ, Directoraat-Generaal Agro
Ir. W. Schoustra, Ministerie van EZ, Directoraat-Generaal Agro
Ir. H. Snijders, Ministerie van EZ, Directoraat-Generaal Agro
Ir. A.C.M. van Straaten, Ministerie van EZ, Directoraat-Generaal Agro
Ir. A. de Veer, Wageningen UR, Animal Science Group

Onderzoekers

Ir. P. Berkhout, Wageningen UR, LEI
Dr. ir. A.B. Smit, Wageningen UR, LEI
Dr. ir. A.M. van Doorn, Wageningen UR, Alterra
Dr. B.S. Elbersen, Wageningen UR, Alterra

Deelnemers expertmeetings

Ir. S.P. Akkerman, Stichting Natuur & Milieu
Ir. H. Bartlema, Nederlands Centrum voor de Ontwikkeling van Rijenbemesting
Dr. A.P. Bos, Wageningen UR, Animal Sciences Group
Drs. J.M. Brand, Ministerie van EZ, Directoraat-Generaal Agro
Dr. ir. A.M. van Doorn, Wageningen UR, Alterra
Dr. ir. G. van Duinkerken, Wageningen UR, Animal Sciences Group
Prof. dr. ir. P.W.G. Groot Koerkamp, Wageningen UR, Animal Sciences Group
Dr. ir. J. de Jonge, Wageningen UR, WING
Dr. ir. F.R. Leenstra, Wageningen UR, Animal Sciences Group
Ir. F. Mandersloot, LTO
Dr. ir. B.G. Meerburg, Wageningen UR, Animal Sciences Group
Ir. G.F.V. van der Peet, Wageningen UR, Animal Sciences Group
Drs. K.J. Poppe, Wageningen UR, LEI
Ir. P. Terwan, Paul Terwan Onderzoek en Advies
Dr. ir. J.P. Vrij, Nederlandse Zuivel Organisatie (NZO)
Ir. P.L. de Wolf, Wageningen UR

InnovatieNetwerk (gesprek 26 augustus '13)

Ir. N. Beun
Ir. M.H.A. van den Ham
Dr. J.H.A. Hillebrand
Ir. J.A. Landstra
P.T.H.H. Oei
Ir. J.A.W.A. Reus
Dr. G. Vos
Ing. C.K. de Vries (Courage)

Externe reviewers

Drs. M. Bos, Sociaal Economische Raad / Directie Economische Zaken
Ir. G.U. Kuneman en drs. W. Dijkman, Centrum voor Landbouw en Milieu
Dr. H. van Latesteijn, Value mediation partners
Dr. G. Vos, InnovatieNetwerk

Artikelen

De Boerderij (2013). GLB inzetten om concurrentiekracht Nederlandse landbouw te versterken.
Het Financieele Dagblad (2013). Europees landbouwgeld moet worden ingezet voor versterking van de concurrentiekracht.

Overige

Redactionele adviezen: Drs. C. Gudde – Paradigma producties
Infographics: In60seconds, Amsterdam

Publicatie RLI 2013/06

Oktober 2013