

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid naar 2020

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid verkeert op dit moment in een aanpassingsproces. Recente hervormingsvoorstellen impliceren een overgang van ontkoppelde betalingen aan boeren naar meer gerichte betalingen. Dat kan de effectiviteit van het beleid ten goede komen, maar dan zou wel een ambitieuzere agenda nodig zijn. Het politieke debat focust meer op herverdelingseffecten dan op (kosten)effectiviteit.

ROEL JONGENEEL
Universitair docent
aan de Wageningen
Universiteit en sectie-
hoofd landbouwbeleid
bij LEI-WUR

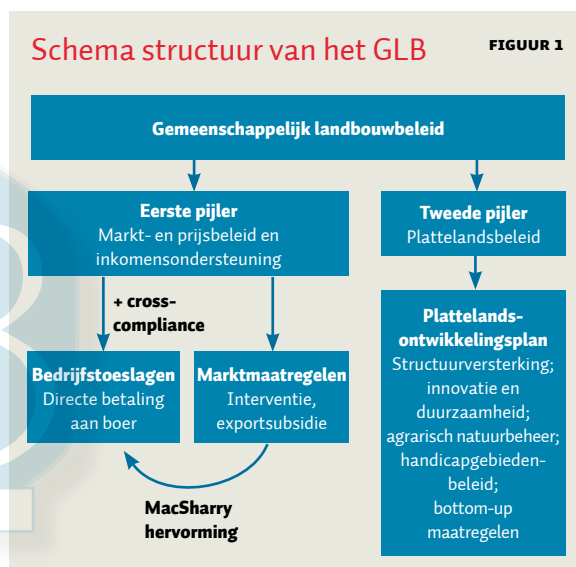
Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) viert dit jaar zijn vijftigjarig jubileum. Het beleid is in het bijzonder sinds de MacSharry-hervorming in 1992 sterk veranderd: marktversturende prijssteun, bijvoorbeeld aan de hand van interventie en exportrestituties, is meer en meer vervangen door directe inkomensubsidies. In opeenvolgende verdere hervormingsstappen is de omslag van MacSharry verder doorgezet en zijn de toeslagen bijna volledig ontkoppeld van de productie (kader 1). Bovendien is naast het klassieke markt- en prijsbeleid (eerste pijler) een tweede pijler ontwikkeld: het plattelandsbeleid (figuur 1).

NIEUWE HERVORMING

Op 12 oktober 2011 heeft de Europese Commissie nieuwe wetgevende voorstellen gepresenteerd om het GLB mee naar 2020 te brengen. Dit jaar wordt er nog over de nieuwe voorstellen gediscussieerd en zal er besluitvorming moeten plaatsvinden, zowel met betrekking tot het nieuwe GLB als met betrekking tot de EU-begroting voor 2014–2020. In 2013 volgt dan de nationale implementatie in regels en wetgeving, waarna het nieuwe beleid in 2014 van start kan gaan. Omdat

het Europees Parlement nu voor het eerst volledige medebeslissingsbevoegdheid heeft met betrekking tot het GLB, is het nog wel de vraag of er tijdig consensus tussen het Parlement en de Raad kan worden bereikt zodat de besluitvorming ook daadwerkelijk in 2012 kan worden afgerond.

In haar Communicatie noemt de Europese Commissie (2011a) een aantal uitdagingen die ze met het nieuwe GLB wil aangaan, waaronder voedselzekerheid, prijsvariabiliteit, het klimaatprobleem, goed beheer van water en bodem en territoriale issues, te weten de vitaliteit van het rurale gebied. Bij de presentatie van haar hervormingsvoorstellen heeft de Commissie, rekening houdend met de eerder geformuleerde uitdagingen, een aantal speerpunten of beleidsdoelen gekozen, waaronder versterking van concurrentiepositie, verbetering van duurzaamheid en toename in de effectiviteit. In tabel 1 zijn de belangrijkste maatregelen die worden voorgesteld gerelateerd



De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

aan de beleidsdoelen. Op de achtergrond speelt de ondersteuning van de boereninkomens nog steeds een belangrijke rol, zij het dat deze minder prominent lijkt dan in het verleden.

De belangrijkste verandering in de huidige hervorming is het omzetten van het systeem van directe betalingen naar een programma van meer doelgerichte betalingen. Voor Nederland wordt ook nog een korting op de betalingen van circa acht procent voorzien. Hervorming van het stelsel van directe betalingen draagt in de ogen van de Commissie met name bij aan de verduurzaming en een verhoging van de effectiviteit van dit instrument (tabel 1). Tegelijkertijd is deze hervorming daarmee een van de grootste herverdelingsoperaties uit de geschiedenis van het GLB en dat creëert een eigen politieke dynamiek. Kernvraag is in hoeverre de voorgestelde maatregelen, in het bijzonder het meer doelgericht maken van de betalingen, bijdragen aan de beleidsprioriteiten van de Commissie, alsmede aan herverdeling tussen lidstaten en tussen bedrijven.

INKOMENSONDERSTEUNING

Van de huidige directe betalingen of inkomensvoelers kan worden gezegd dat de doelgerichtheid ofwel *targeting* ervan uiterst mager is. Voor een deel komt dat omdat ze gebaseerd zijn op een historische referentie, zoals het aantal hectares graan of aantal vleeskoeien dat een boer had in 1990. Deze referentie is in de loop van de tijd steeds verder uit het zicht geraakt. Belangrijker nog dan de gedateerdheid van het referentieniveau is dat de huidige directe toeslagen zijn ontstaan als compensatie voor het verlies aan prijssteun. Daarmee hebben ze hetzelfde generieke karakter als de prijssteun van weleer: grote bedrijven ontvangen veel steun, kleine bedrijven ontvangen weinig. Gegeven dat het kerndoel van die betalingen inkomensondersteuning is, lijkt de werking van dit instrument averechts. In de meeste gevallen worden niet de zwakken gesteund, maar juist de sterken. Het meer doelgericht maken van de directe toeslagen via vergroening, jonge boeren en natuurlijke handicaps zoals berggebieden of gebieden met een hoge grondwaterstand is daarom welkom en de nieuwe voorstellen komen daar ook aan tegemoet.

Toch blijft de regeling in beginsel weinig doelgericht, zoals duidelijk wordt aan de hand van de nieuw in te voeren basispremie per hectare. De basispremie zou volgens de Commissie op termijn in de hele EU voor elke hectare gelijk moeten worden, al erkent men wel dat dit voorlopig nog niet aan de orde is. De hoogte van de basispremie staat vooraf niet helemaal vast, maar hangt ervan af hoe lidstaten de overige betalingen invullen. Ze hebben daarbij enige keuzevrijheid, bijvoorbeeld met betrekking tot de (her)introduktie van gekoppelde steun, de regeling voor jonge boeren en de betaling voor gebieden met natuurlijke handicaps, en afhankelijk daarvan blijft er uiteindelijk een bepaalde basispremie over.

De basispremie heeft in feite nog steeds primair een inkomensondersteuningsfunctie. Ook in de nieuwe situatie is deze betaling nog weinig doelgericht. In plaats van bedrijfsomvang wordt nu de hoeveelheid land het toedelingcriterium. Van beide criteria kun je zeggen dat ze zich vanuit het inkomensvoelpunt bezien niet primair richten op de 'zwakken', dat wil zeggen degenen die ondersteuning nodig hebben. Wel worden intensieve en niet-grondgebonden vormen van landbouw in relatieve zin gekort. De betaling voor natuurlijke handicaps scoort wat doelgerichtheid betreft relatief veel beter.

De oorsprong van directe betalingen

KADER 1

Met de recent gelanceerde voorstellen wordt een nieuwe stap gezet in het hervormings-traject, zoals zich dat de laatste twintig jaar heeft ontwikkeld. Om de recente voorstellen op waarde te schatten en de rol van de directe betalingen te kunnen plaatsen is het zinvol om de ontwikkeling van het GLB in een bredere context te plaatsen. Tot de jaren negentig lag het accent op markt- en prijssteun. Die prijssteun is inmiddels óf sterk teruggebracht (zuivel) óf nagenoeg geheel verdwenen (graan). Ter compensatie van een daling van het voorheen ondersteunde prijsniveau werden rechtstreekse betalingen ingevoerd. Aanvankelijk waren deze betalingen veelal nog gekoppeld aan de productie. De Fishler-hervorming van 2003 leidde ertoe dat deze betalingen in belangrijke mate ontkoppeld werden van de productie en de marktverstoring werd geminimaliseerd. Tegelijk werden aan de betalingen randvoorwaarden verbonden met betrekking tot de naleving van milieuwetgeving, biodiversiteit, gezondheid en goede landbouwpraktijk (*cross-compliance*). Lidstaten hadden de keuze om deze te koppelen aan land (hectare-toeslag) of aan een bedrijf (bedrijfstoeslag). Nederland koos in 2005 voor de bedrijfstoeslag. Andere landen, waaronder de meeste nieuwe lidstaten, kozen ervoor om te werken met een hectaretoeslag.

De belangrijkste reden voor Nederland om in het verleden voor een bedrijfstoeslag in plaats van voor een hectaretoeslag te kiezen was dat er grote verschillen in betalingen per bedrijf waren. Het overstappen op een hectare-betaling of *flat rate* zou met name bedrijven benadelen die over weinig grond beschikken maar wel veel produceren. Met de keuze voor het bedrijfstoeslagmodel kon men toen grote herverdelingseffecten tussen bedrijven vermijden.

VERGROENING EN DUURZAAMHEID

Naast de basispremie wordt een vergroeningspremie geïntroduceerd. Boeren ontvangen deze betaling, die dertig procent van de nationale envelop bedraagt, maar moeten in ruil daarvoor verplicht een aantal maatregelen nemen met betrekking tot de instandhouding van natuur. Dit betreft blijvend grasland ouder dan vijf jaar, gewasdiversiteit (ten minste drie gewassen in bouwplan) en ecologisch aandachtsgebied (zeven procent van areaal als natuurbraak). Wie de vergroeningscri-

Doelstellingen en maatregelen GLB

TABEL 1

Beleidsdoel	Selectie van voorgestelde maatregelen
Versterking concurrentiepositie	Vorming van crisis-reserve; verbeteren positie van boeren in aanbodketen (producentengroepen); risicomangement-toolkit; vasthouden aan markt oriëntatie (geen terugkeer naar prijssteun, enkele uitzonderingen daargelaten).
Verbetering van duurzaamheid	Vergroeningspremie in eerste pijler; uitbreiding van het randvoorwaardenbeleid (<i>cross compliance</i>); extra aandacht voor milieu in tweedepijlermaatregelen; meer geld voor voorlichting van boeren.
Grotere effectiviteit	Hervorming van het stelsel van directe toeslagen met toename in doelgerichtheid van bestaande ontkoppelde betalingen; herverdeling van gelden over lidstaten; vereenvoudiging (o.a. kleineboerenregeling); toename van flexibiliteit in tweede pijler GLB (afschaffing van de vierassen-systematiek in het plattelandsbeleid).

teria niet in acht neemt, kan zijn vergroeningspremie en ook een deel van de andere betalingen verspelen.

De vraag is welke bijdrage de vergroeningsactiviteiten gaan leveren. Door het PBL is in samenwerking met het Landbouw-Economisch Instituut een analyse gemaakt van de mogelijke impact van vergroeningsmaatregelen. Zij vonden voor de broeikasgasemissie-indicator een verbetering tot twee procent ten opzichte van de baseline die de ontwikkeling zonder het beleid weergeeft. Voor de biodiversiteitsindicator verbeterde de score met één procent. Dit suggereert dat van de vergroeningsmaatregelen in absolute zin een klein positief effect uitgaat. Gegeven dat de maatregelen die bedrijven moeten nemen voor een deel al onderdeel zijn van de bestaande bedrijfsvoering, zullen de veranderingen ook niet zo groot zijn. De meeste impact lijkt de natuurbraak van zeven procent te hebben.

Ook in relatie tot het deel van de nationale envelop van dertig procent die voor vergroening wordt ingezet lijken de te verwachten resultaten vooralsnog mager. Voor de Nederlandse situatie bedraagt de vergroeningspremie omgerekend een bedrag van circa 135 euro per hectare. De premie heeft een *one size fits all*-karakter. Er is geen directe relatie tussen de tegenprestaties die de boer moet leveren en de vergoeding die hem wordt toegekend. Volgens een schatting bedragen de kosten voor de inspanning ongeveer de helft van dit bedrag (Jongeneel *et al.*, 2012), hoewel de Commissie in haar impactstudie op hogere bedragen uitkomt (Europese Commissie, 2011b). Er is dus al gauw sprake van overcompensatie van boeren voor vergroeningsactiviteiten.

HERVERDELING TUSSEN LIDSTATEN

Het voorstel van de Europese Commissie bevat een zekere herverdeling tussen lidstaten. Na 2020 wil de Commissie naar een EU-brede gelijke betaling per hectare. Om dit te bewerkstelligen is besloten dat lidstaten waarvan de landbouwers nu minder dan negentig procent van de gemiddelde EU-betaling per hectare ontvangen, meer zullen krijgen. Het verschil tussen de momenteel voorziene bedragen en negentig procent van het EU-27-gemiddelde wordt met een derde verkleind. Een lidstaat die momenteel bijvoorbeeld een gemiddeld bedrag per hectare ontvangt dat 75 procent van het EU-gemid-

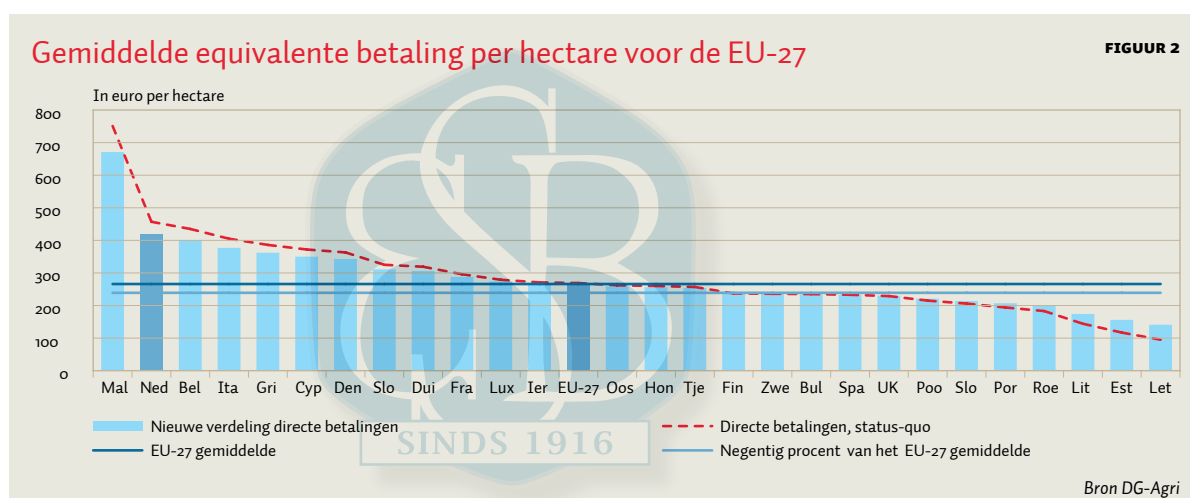
delde bedraagt – en dus vijftien procentpunt onder negentig procent ligt – zal geleidelijk meer krijgen, tot een niveau van tachtig procent van het EU-gemiddelde. Lidstaten die nu meer dan het gemiddelde ontvangen, moeten inleveren. Voor Nederland betekent dit een korting van circa acht procent op het budget. De Baltische landen gaan er per hectare bezien het meest op vooruit.

Figuur 2 geeft een indruk van de herverdeling, gemeten in het gemiddelde bedrag per hectare landbouwgrond. Dat is informatief, maar geeft nog weinig inzicht in de verandering in absolute bedragen per lidstaat: lidstaten verschillen immers sterk in het aantal hectares landbouwgrond waarover ze kunnen beschikken. Tabel 2 geeft een indruk van de verschuiving in absolute bedragen. Dan blijkt dat de grote winnaars Roemenië en Bulgarije zijn, die er over de gehele periode 2014–2020 respectievelijk 3,8 miljard en 1,3 miljard euro bij krijgen. Zij starten overigens wel van een laag niveau. De grote betalers of verliezers zijn Italië met minus 1,6 miljard euro, Frankrijk met minus 1,4 miljard euro en Duitsland met minus 1,2 miljard euro. Zoals tabel 2 laat zien is er per saldo sprake van een verschuiving van de oude (EU-15) naar de nieuwe lidstaten (EU-12). Op het totale bedrag aan directe betalingen is ten opzichte van de situatie zoals die er in 2013 volgens de EU-begroting uit zal zien, is de korting nog geen halve procent (793 miljoen euro).

HERVERDELING TUSSEN BEDRIJVEN

De omschakeling van een bedrijfstoeslag naar hectare-toeslagen impliceert een forse herverdeling van de steun over bedrijven. Dat laatste effect is vaak nog veel groter dan de impact van de algemene korting. Voor Nederland kan worden berekend dat de grootste betaling die boeren gaan ontvangen, de basispremie, op een bedrag ergens in de buurt van de 300 euro per hectare zal uitkomen. Worden alle betalingen bij elkaar genomen dan kom je uit op een bedrag ergens tussen de 400 en 450 euro per hectare.

Bedrijven met een hoge productie per hectare, ofwel de intensieve bedrijven, ontvangen momenteel 450 euro per hectare. Deze bedrijven zullen hun directe betaling zien afnemen, terwijl extensieve bedrijven met veel grond per eenheid product hun directe betalingen zullen zien toenemen. In Nederland



De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

behoren met name de kalverhouderij, de zetmeelaardappel-sector en de melkveehouderijbedrijven met een relatief hoge melkproductie per hectare tot de verliezers (Jongeneel *et al.*, 2011; 2012).

Gemiddeld is het verlies aan inkomsten per bedrijf in Nederland circa 1800 euro, ofwel circa 70 euro per hectare. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de extra kosten voor de te nemen vergroeningsmaatregelen. De inkomenseffecten voor individuele bedrijven kunnen echter ook veel hoger zijn, en zodanig dat voor bepaalde bedrijven de bedrijfscontinuïteit in gevaar komt. Jongeneel *et al.* (2011) komen tot schattingen van de negatieve inkomenseffecten voor aardappelzetmeelbedrijven in Nederland variërend van 17.000 tot 28.000 euro en voor kalverhouderijbedrijven van 40.000 tot 79.000 euro per bedrijf per jaar. Voor de intensievere melkveehouderijbedrijven (meer dan twee koeien per hectare) variëren de jaarlijkse inkomensverliezen van 10.000 tot meer dan 22.000 euro, of van circa 25 procent tot meer dan 40 procent van het inkomen. In hun studie gaan Jongeneel *et al.* uit van een totale budgetkorting van vier procent in lijn met de inzet van de Nederlandse regering, in plaats van de acht procent in lijn met de inzet van de Europese Commissie. Afhankelijk van hoe de uiteindelijke korting uitvalt, kunnen de inkomensverliezen nog verder oplopen.

Wat betreft concurrentiepositie krijgt met name de relatief intensieve en weinig grondgebonden landbouw het lastiger. Wat ook opvalt aan het Nederlandse voorbeeld is dat de herverdelingseffecten binnen lidstaten vele malen groter kunnen zijn dan die tussen lidstaten.

CONCLUSIE

Ook in de nieuwe wetsvoorstellen voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid gaat een relatief groot deel van het landbouwbudget naar directe betalingen. Hoewel de huidige hervorming een verbetering betekent omdat de betalingen meer doelgericht worden gemaakt, geldt dit alleen voor specifieke regelingen zoals vergroening, jonge boeren en handicaps. De voorgestelde basispremie per hectare ondersteunt juist de meest behoeftige, kleine boeren het minst.

De verandering in directe toeslagen heeft, voor wat Nederland betreft, een nadelig effect voor intensieve en weinig grondgebonden vormen van landbouw. De toename in doelgerichtheid werkt beter uit voor de beoogde vergroening dan voor de innovatie. De score van het nieuwe toeslagenbeleid op verbetering van de productiviteit en de concurrentiepositie is daarom maar beperkt.

De landbouw vertoont al een aantal jaren een terugval in productiviteitsontwikkeling en ook de milieu-efficiëntieverbetering is minder dan beoogd. Toeslagen gebonden aan hectares zijn, afgezien van de randvoorwaarden die eraan worden verbonden, geen ideaal middel om groene groei te stimuleren. Het is beter om een subsidie te verlenen voor bepaalde investeringen en aan bedrijven met een goed vergroenings- of verduurzamingsplan. Daarvoor leent de tweede pijler zich beter dan de eerste omdat die is gericht op landschapontwikkeling. Deze heeft voor lidstaten echter als nadeel dat ze daar met een cofinancieringsvoorwaarde te maken hebben. Het zou daarom wenselijk zijn dat lidstaten zonder 'cofinancieringsverlies' middelen uit de eerste pijler via tweede pijler zouden kunnen inzetten op investeringsgerichte vergroenings- en productiviteitsverbeterende maatregelen. De innovatieslag die nodig is met het oog op de toekomst bereik je niet alleen via gelabelde hectarebetalingen.

Verandering in ontvangsten voor EU-lidstaten, in miljoen euro

TABEL 2

Lidstaat	Gemiddelde jaarlijkse ontvangsten in 2014–2020	Procentuele verandering t.o.v. 2013	Verandering in totale ontvangsten in 2014–2020
Nederland	775	-6,7	-388
Duitsland	5196	-3,3	-1236
Frankrijk	7652	-2,6	-1409
Italië	3893	-5,7	-1644
Griekenland	2196	-6,3	-1040
Bulgarije	771	32,8	1334
Roemenië	1818	43,8	3878
Baltische staten	770	80,1	1001
Polen	3098	1,8	381
EU-27	42.803	-0,3	-793
EU-15	33.566	-3,0	-7214
EU-12	9238	11,0	6421

teitsverbeterende maatregelen. De innovatieslag die nodig is met het oog op de toekomst bereik je niet alleen via gelabelde hectarebetalingen.

Op deze hervorming van het GLB zullen er meer moeten volgen om op een duurzame en concurrerende wijze te kunnen (blijven) produceren voor een groeiende wereldvraag naar voedsel. Vanuit dat oogpunt bezien moeten alle middelen, zolang ze nog beschikbaar zijn, worden benut en ingezet om de landbouw toekomstbestendig te maken. De huidige hervorming is maar een kleine stap in die richting. Lidstaten doen er verstandig aan om er zelf nog meer ambitie in te leggen, bijvoorbeeld door in de invulling actief naar mogelijkheden te zoeken om groene groei via bijvoorbeeld investeringen in emissiearme stallen en precisielandbouw te faciliteren en subsidiëren.

LITERATUUR

Europese Commissie (2011a) *CAP towards 2020-proposals and communication*. Brussel: Europese Commissie.

Europese Commissie (2011b) *Impact assesment CAP towards 2020*. Brussel: Europese Commissie.

Jongeneel, R., C.J.A.M. de Bont, J.H. Jager, H. Prins, P. Roza en A.B. Smith (2011) *Bedrijfstoeslagen na 2013; omgaan met dalende bedragen*. Den Haag: LEI-WUR.

Jongeneel, R., K. de Bont, J. Jager, A. van Doorn, H. Naeff en R. Smidt (2012) *GLB hervorming 2014; effecten van toeslagvarianten voor de Nederlandse landbouw*. Den Haag: LEI-WUR.