

# Europees beleid

---

Ook in Europa neemt de aandacht voor duurzame landbouw toe. Hoe kan het gemeenschappelijk landbouwbeleid 'vergroend' worden? En welke rol speelt Nederland daarbij?

# Maak Europese inkomenssteun landbouw gericht via nationaal beleid

Nederland dringt al decennia aan op modernisering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Maar waartoe heeft dit streven geleid? En hoe kan het Europese landbouwbeleid nog toekomstbestendiger worden?

## IN HET KORT

- Ondanks ingrijpende hervormingen is de huidige Europese inkomenssteun aan boeren niet toekomstbestendig.
- Het is nodig om gericht te sturen op natuur- en landschapswaarden en waterbeheer (de groene en blauwe diensten).
- Dat kan door inkomenssteun te koppelen aan groene en blauwe diensten en aan de aanwezigheid van natuurlijke handicaps.

## MARKO BOS

Voormalig directeur Economische Zaken bij de Sociaal-Economische Raad (tot september 2020)

**D**e EU-begroting bedraagt ongeveer één procent van het gezamenlijke nationaal inkomen van de lidstaten. Daarvan wordt er traditioneel een flink – maar afnemend – deel besteed aan landbouwbeleid. Veertig jaar geleden ging het nog om ruim zestig procent van de EU-begroting; in de periode 2021–2027 beweegt dit naar de dertig procent toe, inclusief plattelandsbeleid (Europese Raad, 2020). Dan zal er jaarlijks nog steeds zo'n 34 miljard euro (in prijzen van 2018) aan inkomenssteun worden betaald aan de rond 6,5 miljoen boeren in de EU.

Deze directe Europese betalingen maken voor veel boeren een flink deel van hun inkomen uit. Zo bedroegen deze toeslagen voor Nederlandse akkerbouwers en melkveehouders in de periode 2013–2017 gemiddeld zo'n veertig tot vijftig procent van hun inkomen uit bedrijf (Berkhout et al., 2019b).

Dat de EU zo veel inkomenssteun verleent aan boeren is opmerkelijk. De EU-begroting heeft naast een

allocatiefunctie ook een herverdelingsfunctie, maar de herverdeling is over het algemeen gericht op lidstaten en regio's, niet op individuen. Inkomensbeleid wordt als een taak van de nationale overheden gezien. Boeren zijn de enige groep die een vorm van structurele inkomenssteun vanuit de EU ontvangen. Waar komt deze uitzondering vandaan, en is deze wel toekomstbestendig? En hoe kan de steun effectiever worden ingezet voor het realiseren van publieke doelen?

## Historische ontwikkeling GLB

De doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) zijn ruim zestig jaar geleden geformuleerd, bij de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap. Deze betreffen: het verhogen van de productiviteit van de landbouw; het verzekeren van een redelijke levensstandaard voor de agrarische bevolking; het stabiliseren van de markten; het veiligstellen van de voedselvoorziening; en het verzekeren van redelijke prijzen voor consumenten. Verder bepalen de opeenvolgende Europese Verdragen (van Rome tot en met Lissabon) dat de gemeenschappelijke markt ook de landbouw en de handel in landbouwproducten omvat. Het beleid berust van oudsher op drie beginselen (kader 1).

Veel van de doelstellingen van het GLB zijn inmiddels gerealiseerd. De landbouw en de handel in landbouwproducten maken onderdeel uit van de interne markt. Door een sterk gestegen arbeidsproductiviteit, op basis van mechanisatie, rationalisatie en schaalvergroting, is het zeker gelukt om voor consumenten redelijke prijzen te bewerkstelligen. Het aanbod aan voedsel is veel ruimer en gevarieerder dan vroeger, en de consumptie ervan drukt veel minder zwaar op het huishoudbudget. Tegenwoordig besteden Europeanen zo'n tien tot vijftien procent van hun inkomen aan voedsel,

waar dat in de jaren vóór het GLB nog veertig tot vijftig procent was (Fresco en Poppe, 2016).

De levensstandaard van de – steeds kleinere groep – werkenden in de landbouw is toegenomen. Maar van de gerealiseerde productiviteitstoename hebben de boereninkomens slechts beperkt geprofiteerd. In de meeste lidstaten ligt het inkomen van boeren (inclusief de inkomenssteun) nog ruim onder het gemiddelde looninkomen (Europese Commissie, 2018).

## De directe Europese betalingen maken voor veel boeren een flink deel van hun inkomen uit

### Naar beleid voor platteland, voedsel en groen

Het Europese landbouwbeleid heeft zich in de loop der jaren verbreed. In 1988 werden er programma's voor plattelandontwikkeling geïntroduceerd. In 2000 kreeg het Europese plattelandbeleid een eigen gezicht als tweede pijler van het GLB. Voor de EU-begroting stellen de lidstaten in elke zevenjaarsperiode van het meerjarig financieel kader een plattelandontwikkelingsplan op.

Maatregelen voor bijvoorbeeld kennisoverdracht en innovatie in de landbouw, voor het stimuleren van collectieve vormen van agrarisch natuur- en landschapsbeheer of voor voorzieningen die de leefbaarheid op het platteland bevorderen, komen in aanmerking voor

cofinanciering uit het EU-budget als ze voldoen aan de door de EU gestelde voorwaarden (Berkhout en Schoustra, 2013). Cofinanciering betekent dat een deel van de financiering binnen de eigen lidstaat moet worden gevonden.

Andere vormen van verbreding van het GLB berusten vooral op harmonisatie van regelgeving en hebben niet of nauwelijks gevolgen voor het EU-budget. Het gaat dan om gemeenschappelijke regels die tot doel hebben mens, dier, natuur en milieu te beschermen, en die bovendien een gelijk speelveld willen waarborgen binnen de interne markt. Daardoor is er nu sprake van EU-beleid voor 'landbouw, voedsel en groen' (Meester et al., 2013).

### Belangrijke hervormingsstappen

Lange tijd was het GLB veruit de grootste uitgavenpost op de EU-begroting. Vanaf rond 1980, toen het beleid tot grote overschotten aan landbouwproducten ging leiden, dreigde het GLB andere beleidsprioriteiten te gaan verdringen, en nam de druk van handelspartners toe om de marktverstoringe prijssteun af te schaffen.

In eerste aanleg heeft de Europese politiek aan de noodrem van de productiebeperking getrokken, door invoering van melkquotering (vanaf 1984) en door het braakleggen van grond in de akkerbouw (vanaf 1988). Vanaf de jaren negentig werd het onderliggende mechanisme van productiestimulering aangepakt, via het vervangen van de prijssteun aan marktordeningsproducten door compenserende, rechtstreekse betalingen aan boeren. Deze betalingen waren aanvankelijk nog gekoppeld aan de productie, maar vanaf 2003 is deze koppeling geleidelijk losgelaten. Sindsdien krijgen boeren bedrijfstoeslagen die zijn afgeleid van de eerder ontvangen steunbedragen (Jongeneel, 2012). Met ingang van 2019 past Nederland een uniforme hectarepremie toe (van 380 euro/ha, inclusief een vergoeringspremie van 115 euro/ha).

Door de prijssteun om te zetten in directe inkomenssteun (losgekoppeld van productie) is de marktwerking verbeterd; op deze manier en door de afschaffing van de exportsubsidies wordt de internationale handel in landbouwproducten veel minder verstoord.

Als sluitstuk van de hervormingen is in 2015 de melkquotering afgeschaft. Die afschaffing heeft forse investeringen in de uitbreiding van de melkproductie teweeggebracht. Al die extra koeien produceren niet alleen meer melk dan kan worden afgezet tegen een redelijke prijs, maar ook veel mest – en ook dat leidt zeker in ons land tot flinke problemen.

### Beginselen van het landbouwbeleid

KADER 1

Om de doelstellingen van het GLB te verwezenlijken, is er een gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid ingevoerd dat op drie beginselen berust: eenheid van markt, communautaire preferentie (lees: 'afscherming van de wereldmarkt') en financiële solidariteit oftewel gemeenschappelijke financiering (Meester et al., 2013).

Voor een aantal grondgebonden producten (graan, suiker, zuivel, rundvlees, wijn en olijfolie) werd er destijds een zware marktordening ingevoerd

teneinde een bepaald prijsniveau op de interne markt te realiseren. Diverse instrumenten werden daartoe ingezet: invoerheffingen en subsidies bij uitvoer, alsmede interventieaankopen en afzetsubsidies.

Andere producten – zoals eieren, slachtpluimvee, varkensvlees, en veel groenten en fruit – vielen onder een lichte marktordening: géén interventieaankopen, maar wel bescherming aan de buitengrens van de EU.

De opheffing van kwantitatieve beperkingen geeft ruimte aan marktwerking en ondernemerschap, maar roept coördinatieproblemen op. De individuele ondernemer houdt onvoldoende rekening met de investeringsbeslissingen van andere melkveehouders. De optelsom van alle individuele beslissingen blijkt economisch noch ecologisch houdbaar te zijn. In Nederland heeft men door de invoering van fosfaatrechten de productie van mest en melk beteugeld. Kader 2 geeft een breder overzicht van de effecten van het GLB in Nederland.

### Tussenbalans

Al met al is het GLB nu veel beter afgestemd op de effectieve vraag binnen en buiten de EU dan twintig à dertig jaar geleden. Daardoor roept het bij handelspartners buiten de EU weinig weerstand meer op.

De overstap van prijssteun op directe inkomenssteun hield weliswaar een lastenverschuiving in van de consument – die oorspronkelijk via hogere prijzen een deel van de rekening betaalde – naar het EU-budget/de belastingbetaler, maar daardoor is het GLB budgettair beter beheersbaar geworden. Ondanks de toetreding van een aantal lidstaten met een grote landbouwsector (zoals Polen) is de EU er goed in geslaagd om de totale landbouwwitgaven te beteugelen (Bos, 2013).

Maar de vraag is of de inkomenssteun effectief is en goed terecht komt. Een groot deel van deze steun blijkt ten goede te komen aan een betrekkelijk kleine groep van grotere boeren en grondbezitters. Zo ontvingt het bedrijf van de Tsjechische premier Babis, Agrofert, jaarlijks tientallen miljoenen aan landbouwsubsidies. In verschillende lidstaten lokken de subsidies fraude uit, en malafide claims op landbouwgronden (TerMOTE en ROOX, 2020). Tegelijkertijd hebben kleinere boeren moeite om in de voortgaande processen van schaalvergroting en productiviteitsverhoging het hoofd boven water te houden.

De steun slaat neer in een hogere grondprijs en pakt vaak – via intensivering en schaalvergroting – ongunstig uit voor natuur, milieu en landschapswaarden. De hoge milieudruk en de verschraling van natuur- en landschapswaarden door voortgaande rationalisatie van de landbouw behoren tot de schaduwzijden van het GLB.

De GLB-middelen kunnen effectiever worden ingezet door kritisch te kijken waar het marktfalen overheidsingrijpen vergt (en waar niet), en welke vorm van ingrijpen dan geschikt is (SER, 2008; Bouma en Oosterhuis, 2019). Marktfalen kan betrekking hebben

op een slechte werking van markten voor landbouwproducten of op complexe externe effecten die de landbouw tweeweg brengt. Dan gaat het bijvoorbeeld om de effecten op natuur en landschap.

### Functioneren van de markt

Bij afzonderlijk verhandelbare goederen – zoals voedsel – kan het marktmechanisme in beginsel zorgen voor een afstemming van het aanbod op de vraag en voor een adequate beloning van de gebruikte productiefactoren (arbeid en kapitaal).

Voedsel behoort tot de eerste levensbehoeften. Voedselzekerheid is een belangrijke, in Europees verband te verwezenlijken waarde, maar er is geen perma-

## Effecten van het GLB in Nederland

KADER 2

De effecten van het EU-beleid manifesteren zich in Nederland langs verschillende kanalen: die van de handel, van de steun en die van de gemeenschappelijke regels.

### Handel

Om te beginnen heeft het GLB een sterke internationale oriëntatie van de Nederlandse land- en tuinbouw gestimuleerd. De EU zelf vormt een heel belangrijke afzetmarkt. Daarnaast opent de EU via het gemeenschappelijke handelsbeleid ook afzetmarkten in derde landen.

In de jaren zestig van de vorige eeuw heeft de EU van maatregelen afgezien om de invoer van graanvervangers – zoals soja en tapioca – te beperken, want dit zijn producten die kunnen dienen als basis voor veevoer. Via het zogenoemde ‘gat van Rotterdam’ kwam er een stroom van graanvervangers op gang die de ontwikkeling van de intensieve veehouderij in ons land sterk heeft gestimuleerd.

### Inkomenssteun

De afgelopen jaren ontving Nederland ruim 700 miljoen euro per jaar uit het EU-landbouwfonds (eerste pijler), en nog eens bijna 80 miljoen euro per jaar aan plattelandssteun (tweede pijler). De Algemene Rekenkamer (2019) constateert dat de inkomenssteun deels effectief is om de boeren van

een redelijke levensstandaard te voorzien. Zonder subsidies zou het bruto-bedrijfsinkomen in iets meer dan de helft van de onderzochte gevallen onder het wettelijk minimumloon liggen; met subsidie daalt dat aandeel tot ruim een derde. Tegelijkertijd komt ruim een derde van de EU-inkomenssteun terecht bij boeren met een bruto-bedrijfsinkomen van tweemaal modaal en meer. Bij deze calculaties is er overigens geen rekening gehouden met tweede-orde-effecten, zoals het weglekken van hectaresteu in de grondprijs of in de marktprijs van producten.

### Gemeenschappelijke regels

Nederland worstelt met de uitvoering van de EU-regels voor milieubescherming en natuurbehoud. Hoge milieudruk en verschraling van de natuur- en landschapswaarden manifesteren zich door het intensieve grondgebruik nadrukkelijk in het dichtbevolkte Nederland (Berkhout et al., 2019a). Hier biedt slechts vier procent van de landbouwgrond gunstige condities voor beschermde soorten en leefgebieden. Zo is de populatie van boerenlandvogels sterk afgenomen. Voor het realiseren van gelijke (minimum) beschermingsniveaus in de EU zijn er in het dichtbevolkte Nederland vaak verdergaande milieumaatregelen nodig (SER, 2006).

nente inkomensondersteuning van boeren nodig. Het uitgangspunt is dat efficiënt werkende boeren in het algemeen hun inkomen op de Europese of wereldmarkt kunnen verdienen.

Daarbij is het zaak om rekening te houden met de verschuivende voorkeuren van consumenten die aan voedselveiligheid en voedselkwaliteit alsmede aan dierenwelzijn een toenemend gewicht toekennen. Daarvoor moeten consumenten dan wel bereid zijn om een goede prijs te betalen. Om ervoor te zorgen dat die prijs ook aan de primaire producent ten goede komt, is het nodig om de marktpositie van boeren in de voedselketens te versterken (Agricultural Markets Task Force, 2016; Taskforce verdienvermogen kringlooplandbouw, 2019). Dan gaat het onder andere om meer markttransparantie, het tegengaan van oneerlijke handelspraktijken (Richtlijn, 2019), en meer helderheid over de vormen van samenwerking tussen de boeren die mededingingspolitiek zijn toegestaan.

*Groene en blauwe diensten*

De landbouw kan als grote grondbeheerder beantwoorden aan de maatschappelijke vraag naar natuur- en landschapswaarden ('groene diensten') en naar een goed waterbeheer ('blauwe diensten'). Dat zijn (quasi) collectieve goederen. Het marktmechanisme kan daarin niet vanzelf voorzien. Zonder collectieve afstemming bestaat het risico dat er minder wordt aangeboden dan er maatschappelijk wordt gevraagd. Dat geldt met name voor de natuur- en landschapswaarden die onder druk staan door rationalisatie en schaalvergroting van de landbouw.

Wil de samenleving blijvend van bepaalde natuur- en landschapswaarden kunnen genieten, die niet auto-

matisch met de agrarische productie worden 'meegeleverd', dan zal er daarvoor gericht moeten worden betaald.

Daarnaast kan er sprake zijn van aanmerkelijke natuurlijke belemmeringen bij de bedrijfsvoering. Denk aan minder vruchtbare grond of aan beperkingen die andere waarden of belangen opleggen aan het grondgebruik (zoals het verhogen van het grondwaterpeil in het veenweidegebied om het proces van inklinken te vertragen).

**Naar een viergroepenmodel**

Hoe kan Europese inkomenssteun gericht worden ingezet om marktfalen tegen te gaan? Bij de verkenning van de mogelijkheden kan het viergroepenmodel voor de grondgebonden landbouw houvast bieden. In dit model worden de aard van de 'leveringen' en de kenmerken van de productielocatie in onderlinge samenhang gezien (figuur 1). Dit model is al eerder geïntroduceerd, maar zou een grotere rol kunnen spelen in het Europese landbouwbeleid (SER, 2008).

Aan de ene kant onderscheiden wij landbouwbedrijven die alleen afzonderlijk verhandelbare goederen ('voedsel') voortbrengen, en bedrijven die tevens groene en/of blauwe diensten aanbieden. Aan de andere kant verschillen bedrijven naar de fysieke omgeving waarin ze opereren: is er sprake van een regio met natuurlijke handicap?

Uitgangspunt is dat bedrijven die 'voedsel' produceren in een regio zonder natuurlijke handicap, voldoende inkomen uit de markt moeten kunnen halen en geen financiële ondersteuning behoeven (groep 1). Dit laat onverlet dat er goede argumenten zijn om – net als in andere takken van de economie – innovatie (in het bijzonder in de transitie naar duurzaamheid) financieel te stimuleren. Zonder overheidsbeleid dreigt er, maatschappelijk gezien, een onderinvestering in innovatie, kennis en duurzaamheid. Maar dat vereist het inzetten van een gericht instrumentarium; en niet het eenvoudigweg blijven geven van bedrijfstoelagen.

Voor de levering van groene en blauwe diensten zal de samenleving boeren gericht moeten gaan belonen (groep 3). En als men voortzetting van landbouw en veeteelt in regio's met een natuurlijke handicap wil, dan hoort daar een passende financiële compensatie bij in de vorm van een hectaretoeslag (groep 2). Ten slotte zijn er bedrijven die zowel groene en/of blauwe diensten aanbieden als produceren in een regio met natuurlijke handicap (groep 4). Daarvoor is zowel een compenserende hectaretoeslag als een gerichte beloning nodig.



## De komende hervorming van het GLB

Ook in de komende periode (2021–2027) zal de EU de inkomenssteun niet afschaffen. Het GLB wordt wel vereenvoudigd door sterker te sturen op resultaten en prestaties.

Dat gaat gepaard met meer ruimte voor flexibiliteit en verscheidenheid, om aldus beter te kunnen inspelen op de specifieke behoeften en condities in de afzonderlijke lidstaten. Zo kunnen lidstaten via de eco-regelingen een deel van de inkomenssteun omzetten in meer doelgerichte betalingen voor bijvoorbeeld klimaat, leefomgeving en landschap. Daarnaast worden de mogelijkheden verruimd om middelen over te brengen van pijler 1 (rechtstreekse betalingen) naar pijler 2 (plattelandsontwikkeling) – bijvoorbeeld voor meerjarige overeenkomsten over agrarisch natuurbeheer of voor het compenseren van gebiedsspecifieke beperkingen.

Om de toegewezen EU-middelen ook daadwerkelijk te ontvangen, moet elke lidstaat op basis van een sterkte-zwakke-analyse een nationaal strategisch plan opstellen, voor beide pijlers van het GLB tezamen. Het is nu aan de lidstaten, en dus ook aan Nederland, om de ruimte voor een meer toekomstbestendige invulling van de inkomenssteun goed te benutten. De lidstaten krijgen de mogelijkheid om deze steun voor een flink deel om te zetten in gerichte betalingen voor publieke diensten, of om bepaalde handicaps te compenseren – en daarmee invulling te geven aan het viergroepenmodel.

Die grotere ruimte voor lidstaten is in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel: de EU grijpt pas in als ze dat effectiever kan doen dan de lidstaten zelf. Vraag (de voorkeuren van mensen) en aanbod (de mogelijkheden om natuur- en landschapswaarden te leveren) zijn immers in belangrijke mate plaatsgebonden.

Tegelijkertijd moet zo'n systeem van vergoedingen wel goed Europees worden ingekaderd, om verstoring van concurrentieverhoudingen op de interne markt voor landbouwproducten tegen te kunnen gaan. Het cofinancieringsmechanisme dat wordt toegepast in het structuurfondsenbeleid en in het plattelandbeleid, kan daarvoor een goede oplossing bieden. Daarmee kan de EU enige grip houden op de besteding van de middelen, terwijl de lidstaten wel financiële medeverantwoordelijkheid gaan dragen – en daardoor geprikkeld worden om die middelen effectief in te zetten.

Nu de eerste en de tweede pijler van het GLB steeds meer in elkaar overvloeien, is het logisch om ook in de

eerste pijler cofinanciering te gaan toepassen. Anders is er voor lidstaten een prikkel om zo veel mogelijk onder de eerste pijler (het EU-landbouwfonds) te laten vallen, aangezien ze daarin geen eigen bijdrage hoeven te betalen.

De lidstaten kunnen het GLB verder vermaatschappelijken door sterker te sturen op publieke waarden van de landbouw, zoals de levering van groene en blauwe diensten. Het viergroepenmodel biedt daarvoor een nuttig denkkader.

## Literatuur

Agricultural Markets Task Force (2016) *Improving market outcomes: enhancing the position of farmers in the supply chain*. Agricultural Markets Task Force. Rapport, november.

Algemene Rekenkamer (2019) *Rapport bij de Nationale Verklaring 2019*.

Berkhout, P. en W. Schoustra (2013) EU-plattelandbeleid en structuurfondsen. In: Meester et al. (2013), p. 183–203.

Berkhout, P., A. van Doorn, F. Geerling-Eiff et al. (2019a) *De landbouw en het landelijk gebied in Nederland in beeld: een houtskoolschets van de SWOT voor het GLB*. Wageningen Economic Research, Rapport 2019-058.

Berkhout, P., J. Jager en B. Smit (2019b) *Inkomenseffecten van de GLB-aanpassingen per 2020: een quick scan*. Wageningen Economic Research, Rapport 2019-114.

Bos, M. (2013) Budgettaire kaders. In: Meester et al. (2013), 69–92.

Bouma, J., en F. Oosterhuis (2019) *Publieke belangen en de herziening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) in Nederland: een welvaartstheoretisch perspectief*. Rapport Planbureau voor de Leefomgeving, 9 december.

Europese Commissie (2018) *Modernising and simplifying the CAP: Economic challenges facing EU agriculture*. Background document, DG for Agriculture and Rural Development. Te vinden op [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu).

Europese Raad (2020) *Conclusies 17–21 juli 2020*. EUCO 10/20. Te vinden op [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

Fresco, L.O. en K.J. Poppe (2016) *Towards a common agricultural and food policy*. Wageningen University & Research. Te vinden op [research.wur.nl](http://research.wur.nl).

Jongeneel, R. (2012) Het gemeenschappelijk landbouwbeleid naar 2020. *ESB*, 97(4639-4640), 430–433.

Meester, G., P. Berkhout en L. Dries (red.) (2013) *EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen: van politiek naar praktijk*. Wageningen Academic Publishers.

Richtlijn (2019) *Richtlijn (EU) 2019/633 inzake oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen*. Publicatieblad L 111, 59–72. Te vinden op [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu).

SER (2006) *Nederland en EU-milieurichtlijnen*. SER Advies, publicatienummer 06/06.

SER (2008) *Waarden van de landbouw*. SER Advies, publicatienummer 08/05.

Taskforce verdienvermogen kringlooplandbouw (2019) *Goed boeren kunnen boeren niet alleen*. Rapport, oktober. Te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

Termote, R. en I. Roox (2020) *Misbruik Europees geld los je niet zomaar op*. *NRC-Handelsblad*, 10 februari, E6–E7.