



Waarden van de landbouw

Door het huidige systeem van algemene bedrijfs-
toeslagen te vervangen door gerichte vormen van
beloning voor maatschappelijk gewenste prestaties
van boeren kunnen nieuwe maatschappelijke wensen
ten aanzien van voedsel en groen effectiever worden
gerealiseerd. Dit legt de basis voor een nieuw
Europees en nationaal landbouwbeleid.

Bij de oprichting van de EEG in
1957 is besloten de landbouw op
te nemen in de gemeenschappelijke
markt. Dit is gekoppeld aan de tot-
standkoming van een gemeenschappelijk land-
bouwbeleid (GLB) dat in de plaats kwam van
uiteenlopend nationaal beleid (SER, 1959).
Het EEG-verdrag legde de volgende doelstel-
lingen voor het GLB vast: ten eerste, een ver-
hoging van de productiviteit door technische
voortgang, een rationele ontwikkeling van de

landbouwproductie en een optimaal gebruik
van productiefactoren; ten tweede, een rede-
lijke levensstandaard voor de landbouwbevol-
king; ten derde, het stabiliseren van markten;
ten vierde, het veilig stellen van de voedsel-
voorziening; en ten vijfde, redelijke prijzen
voor de verbruikers. Deze doelstellingen zijn
bij opeenvolgende Verdragsherzieningen, tot
en met het Verdrag van Lissabon, ongewij-
zigd gebleven. Dat is opmerkelijk, omdat de
positie en de structuur van de landbouw in de
afgelopen halve eeuw fundamenteel veranderd
zijn. In de jaren na de oorlog woog het vereiste
van voedselzekerheid zwaar. Eind jaren vijftig
waren de zes lidstaten van de EEG aangewe-
zen op omvangrijke graanimporten: de zelf-
voorzieningsgraad voor granen bedroeg toen
zo'n 85 procent (Meester en Strijker, 1985).
Maar dankzij een voortdurende verhoging van
de productiviteit is Europa de grens van de

ALEXANDRA VAN
SELM EN MARKO BOS
Senior beleidsmede-
werker en directeur bij
de Sociaal-Economische
Raad

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.

zelfvoorziening al rond 1980 gepasseerd. Het aandeel van de beroepsbevolking dat emplooi vindt in de primaire land- en tuinbouw is in de tussentijd sterk gedaald: in Nederland van twaalf procent in 1960 naar drie procent nu. In de EEG-6 van 1958 was maar liefst bijna 23 procent van de beroepsbevolking in de landbouw werkzaam. Voor de EU-15 was dat aandeel in 2007 gedaald naar 3,5 procent. En ook al werken in een aantal nieuwe lidstaten, vooral Polen met 14,7 procent en Roenië met 29,5 procent, nog relatief veel mensen in de landbouw, het gemiddelde voor de EU-27 was in 2007 nog maar 5,6 procent (CBS; Eurostat).

De vraag rijst of een apart beleid, nationaal dan wel Europees, voor de landbouwsector nog wel van deze tijd is. Traditioneel is dat beleid gebaseerd op bijzondere kenmerken van de landbouw die een sectorspecifiek beleid rechtvaardigen. Strijker (2004) vat die kenmerken als volgt samen: “Boeren zijn prijsnemers die te maken hebben met markten waar overproductie op de loer ligt en waar vraag en aanbod prijsinelastisch zijn. Zonder sturing kunnen prijzen heel laag worden en heftig fluctueren.” In de loop van de tijd hebben deze argumenten aan kracht ingeboet. De landbouw is niet uniek: er zijn andere sectoren van de economie met vergelijkbare kenmerken. Bovendien kunnen particuliere arrangementen zoals termijnmarkten en verzekeringen het aanpassingsvermogen van de sector versterken. Overheidsingrijpen kan juist contraproductief zijn, doordat aanpassingsprocessen geremd en de opkomst van marktgerichte stabilisatiemechanismen belemmerd kunnen worden (Meester, 2004). Deze kritiekpunten raken vooral het traditionele markt- en prijsbeleid. Maar het GLB is breder dan dat en wordt niet alleen met budgettaire middelen gevoerd. Het omvat ook allerlei gemeenschappelijke regels en normen, onder meer voor de bescherming van het milieu en de gezondheid van mens, dier en plant en voor het bevorderen van dierenwelzijn. Daarnaast stelt de EU regels ten aanzien van onder meer biotechnologie, genetische modificatie en intellectueel eigendom. Het GLB heeft zich ontwikkeld tot beleid voor landbouw, voedsel en groen (Meester, 2008a).

Maatschappelijke waarde van de landbouw

Naast de productie van voedsel en de daarmee gepaard gaande werkgelegenheid levert de landbouw nog een aantal waarden die maatschappelijk breed worden gedragen en die ook zorg zijn van overheidsbeleid. Het gaat dan om zaken als voedselzekerheid, voedselveiligheid, gezondheid van mens en dier en dierenwelzijn.

De landbouwproductie gaat daarnaast gepaard met verschillende externe effecten op de omgeving, zoals milieu, natuur en landschap. Deze kunnen, afhankelijk van de omstandigheden en van de toegepaste productiemethoden, positief dan wel negatief zijn en manifesteren zich op verschillende schaalniveaus, van lokaal tot mondiaal. In combinatie met ondeelbaarheid van het aanbod is er sprake van (quasi)collectieve goederen: goederen die nuttig zijn voor grote groepen mensen, maar waarbij het niet goed mogelijk is om het gebruik ervan uit te sluiten en waarbij bovendien de vraag ernaar niet rivaliserend is. Zo kan de grondgebonden landbouw bijvoorbeeld zorg dragen voor quasicollectieve goederen zoals natuurhistorische en cultuurhistorische kwaliteiten van landschappen (groene diensten) en het bieden van mogelijkheden voor waterberging (blauwe diensten).

Falen van markt of overheid

Voor elk van de waarden van de landbouw is het de vraag of er momenteel een probleem is in termen van marktfalen of overheidsfalen. Tabel 1 geeft hier een overzicht van. Voor een aantal waarden van de landbouw, zoals productiewaarde en werkgelegenheid, voedselzekerheid, voedselveiligheid, gezondheid van mens en dier, en leefbaarheid van het platteland, is momenteel geen sprake van marktfalen of overheidsfalen. Hier vormt marktregulering in de huidige vorm het meest geëigende beleidsinstrument. Het borgen van deze waarden zal in normale

Tabel 1

Marktfalen en overheidsfalen met betrekking tot de waarden van de landbouw.

Waarde	Marktfalen of overheidsfalen
Productiewaarde en werkgelegenheid	Nee
Voedselzekerheid	Nee
Voedselveiligheid en gezondheid van mens en dier	Nee
Leefbaarheid platteland	Nee
Dierenwelzijn	Overheidsfalen: ontbreken internationale normen buiten EU
Milieu en klimaat	Marktfalen: externe effecten en collectieve goederen
Natuur en biodiversiteit	Marktfalen: externe effecten en collectieve goederen
Cultuurlandschap en gebruiksnatuur	Marktfalen: externe effecten en collectieve goederen
Blauwe diensten, waterbeheer	Marktfalen: externe effecten en quasicollectieve goederen

Bron: SER, 2008

situaties dan ook geen additioneel overheidsingrijpen vragen, maar vormt wel een zorg op afstand. In nood-situaties, zoals misoogsten, dierziekten of ernstige verstoringen van de wereldhandel waardoor de voedselvoorziening in gevaar loopt, zouden deze zaken een directe zorg van overheidsbeleid kunnen worden. Het Europese markt- en prijsbeleid kan in dergelijke situaties van stal gehaald worden en fungeren als crisisinstrumentarium.

Bij dierenwelzijn is sprake van overheidsfalen in internationaal verband, aangezien internationale normen op dit gebied nog niet zijn ontwikkeld. Binnen de EU is er sprake van een behoorlijke mate van harmonisatie van voorschriften; buiten de EU bestaan er grote verschillen in reguleringssystemen en in normen ten aanzien van bijvoorbeeld voedselveiligheid, arbeidsomstandigheden, dierenwelzijn en milieu.

In Europa maakt men zich zorgen over de effecten van internationale handel op het streven naar duurzaamheid. Deze problematiek wordt aangeduid als de *non-trade concerns*. De WTO-regels verplichten onder meer tot non-discriminatoire behandeling van handelspartners, het verlenen van markttoegang aan buitenlandse bedrijven en het beperken van handelsverstoringende subsidies. In het algemeen kunnen voorschriften ten aanzien van productieprocessen en -methoden die niet of nauwelijks van invloed zijn op de kenmerken van het product, niet dwingend worden opgelegd aan invoer uit derde landen.

Een voorbeeld op het terrein van dierenwelzijn is de pluimveehouderij. Vanwege het dierenwelzijn is in de EU besloten om legbatterijen per 1 januari 2012 te verbieden. Buiten Europa worden legkippen echter vooral in batterijen gehouden en zijn er vaak geen wettelijke regels voor het welzijn van legkippen. Verschillen in eisen ten aanzien van dierenwelzijn vertalen zich in kostprijzen van eieren en hebben zo gevolgen voor de internationale handel. De EU schermt zich af van de import van verwerkte-eiproducten uit derde landen. Verlaging van de invoerheffingen zal de positie van derde landen op de EU-markt voor verwerkte-eiproducten aanzienlijk versterken. De EU streeft naar de erkenning van dierenwelzijn als non-trade concern in het WTO-verdrag, zodat zij welzijnseisen kan stellen aan de import van producten uit derde landen. Dit streven stuit op veel weerstand, onder andere omdat dit door derde landen wordt gezien als een vorm van verkapt protectionisme.

Bij milieu en klimaat, natuur en biodiversiteit, cultuurlandschap en gebruiksnatuur en waterbeheer is sprake van marktfalen door externe effecten en de aanwezigheid van collectieve goederen. Waar de externe effecten negatief zijn, is het zaak deze met behulp van wetgeving te internaliseren door externe kosten van productie en consumptie in rekening te brengen bij de vervuiler en de gebruiker. Externe effecten kunnen echter ook positief zijn en baten voor derden opleveren, zoals bijvoorbeeld aantrekkelijke cultuurlandschappen die in het verleden zijn ontstaan als bijproduct van akkerbouw en veeteelt. Bij positieve externe effecten is er het risico van onderproductie van deze baten

Bij dierenwelzijn is sprake van overheidsfalen in internationaal verband, aangezien internationale normen op dit gebied nog niet zijn ontwikkeld

doordat marktpartijen deze bij hun besluitvorming niet meewegen. Daarnaast speelt bij deze waarden dat het aanbod beperkt deelbaar is en de vraag niet-rivaliserend, waardoor er sprake is van quasicollectieve goederen. Dit vraagt om collectieve actie en pleit voor een nieuwe vorm van landbouwbeleid waarbij de beloning van boeren expliciet wordt gekoppeld aan het leveren

van deze goederen.

Een halve eeuw GLB

Vanaf de vroege jaren zestig van de vorige eeuw is de EEG een GLB gaan voeren op basis van marktordening en prijssteun, vooral voor grondgebonden producten, zoals granen, zuivel, suiker en rundvlees. Voor andere producten werd marktordening achterwege gelaten, zoals voor consumptieaardappelen, bloemen en planten, of bleef deze beperkt tot bescherming aan de buitengrens van de EU, zoals bij groenten en fruit, varkens, kippen en eieren.

Het GLB vervulde in de beginfase van het Europese integratieproces een voorttrekkersrol (Meester, 2008a) en het gevoerde markt- en prijsbeleid leek in eerste aanleg zeer succesvol in het realiseren van de doelstellingen van het EEG-verdrag. Maar met het overschrijden van de grens van zelfvoorziening kwam de keerzijde van het succes naar voren. Voortzetting van het toenmalige GLB stuitte vanaf de jaren tachtig op drie grote barrières. Ten eerste een externe: conflicten met handelspartners in de GATT/WTO en bedreiging van de voedselzekerheid in ontwikkelingslanden; ten tweede een ecologische: de toenemende druk op het natuurlijk leefmilieu door intensivering van grondgebruik en inputs; en ten derde een budgettaire: de sterk toenemende kosten van de productie en afzet van overschotten. Door opeenvolgende hervormingen vanaf 1984 is een vernieuwd GLB ontstaan dat steunt op twee pijlers. In de eerste pijler, die van de ordening van landbouwmakten,

is prijssteun inmiddels goeddeels vervangen door compenserende inkomstenstoeslagen die zijn ontkoppeld van de productie. Aan deze toeslagen is de voorwaarde verbonden van het voldoen aan bestaande regels voor bescherming van milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn (*cross compliance*). Inmiddels is een ontwikkeling in de richting van een vaste hectaretoeslag aan de orde. Als tweede pijler van het GLB is een breder georiënteerd plattelandsbeleid met daarbinnen een landbouwstructuurbeleid opgekomen. Dat roept de vraag op of hier sprake is van een variant van het reguliere Europese structuurbeleid dan wel van een meer specifiek beleid voor het landelijk gebied. In het verlengde daarvan speelt de vraag welke bijdrage landbouwers kunnen leveren aan het beheer van het landschap (Meester, 2008b).

De voorttrekkersrol van het GLB in de Europese integratie heeft zich ook vertaald in een fors aandeel in de totale uitgaven ten laste van het EU-budget. Mede dankzij de hervormingen is dat aandeel sinds 1988 gedaald van twee derde naar ruim veertig procent nu, inclusief plattelandsbeleid. In 2009 is van de totale EU-begroting van 116,1 miljard euro, rond een procent van het bbp van de EU, voor marktbeleid 3,4 miljard euro en inkomstenstoeslagen 37,8 miljard euro, bij elkaar 41 miljard euro gereserveerd. Daarnaast is 10,2 miljard euro beschikbaar voor cofinanciering van plattelandsontwikkelingsbeleid.

Tot en met 2013 zal Nederland uit hoofde van het GLB jaarlijks ruim een miljard euro ontvangen. Het grootste deel daarvan betreft directe inkomenssteun: in 2008 achthonderd miljoen euro. Daarnaast gaat het om het markt- en prijsbeleid, 215 miljoen euro in 2008, en de cofinanciering voor plattelandsontwikkeling in 2008 zeventig miljoen euro (Tweede Kamer, 2008–2009).

Naar een nieuw landbouwbeleid

De publieke diensten die de landbouw levert op het gebied van natuur, milieu, landschap en waterbeheer kunnen de grond vormen voor een nieuw landbouwbeleid. Door de huidige inkomstenstoeslagen in de toekomst expliciet te koppelen aan maatschappelijke doelen kunnen

maatschappelijke wensen en voorkeuren effectiever worden gerealiseerd. Dit kan volgens de SER (2008) door een nieuw landbouwbeleid te introduceren gebaseerd op een viergroepenmodel voor de grondgebonden landbouw (tabel 2). Het kabinet volgt dit voorstel in grote lijnen (Tweede Kamer, 2007–2008).

Het viergroepenmodel kan goed worden gebruikt voor een nieuwe opzet voor de betaling van landbouwsteun aan boeren. De SER gaat ervan uit dat de productie in principe marktconform moet plaatsvinden. Voor de kale productie van landbouwgoederen in normale regio's zonder handicap wordt in de toekomst geen vergoeding meer gegeven, dit is groep één. Het model voorziet wel in een aantal aanvullende vergoedingen. Ten eerste kan een vergoeding worden gegeven als de productie plaatsvindt in gebieden met een natuurlijke handicap, dit is groep twee. Dit zijn landbouwgebieden die minder vruchtbaar zijn, zoals bijvoorbeeld berggebieden; dit zal vooral buiten Nederland spelen. Daarnaast kunnen gerichte compensaties en vergoedingen worden betaald voor duidelijk beschreven prestaties die door boeren of door anderen geleverd worden met het oog op de voorziening van een aantal publieke waarden, dit is groep drie. Voorbeelden zijn behoud van het landschap, natuur- en waterbeheer. Daarbij wordt als randvoorwaarde gesteld dat deze prestaties niet al sowieso worden meegeleverd met de landbouwproductie, zoals bijvoorbeeld een mooi goudgeel korenveld bij graanproductie, maar dat daarvoor een extra prestatie nodig is dan wel een nalaten waaraan kosten verbonden zijn. Een voorbeeld is het onderhouden van houtwallen, waar extra kosten mee gemoeid zijn voor de agrariër. Tot slot kunnen vergoedingen voor gehandicapte gebieden en voor publieke diensten cumuleren, dit is groep vier.

In principe worden in dit model dus alle motieven gedekt die voorheen de grond vormden voor het betalen van een bedrijfstoelage of hectaresteun, maar op een andere wijze. Voorwaarde voor ondersteuning is daarbij dat de individuele boer de desbetreffende tegenprestaties ook zelf levert. De productie in groep één wordt in dit model op termijn gezien als reguliere economische sector. Om de concurrentiekracht van deze groep te behouden en te versterken is Europees en nationaal

Tabel 2

Viergroepenmodel voor de grondgebonden landbouw.

Type bedrijf	Productie in regio's zonder natuurlijke handicap	Productie in regio's met natuurlijke handicap
Alleen voedsel productie	Groep 1 Op termijn geen steun meer	Groep 2 Hectaretoeslag
Ook aanbod van groene en blauwe diensten	Groep 3 Gerichte beloning publieke diensten	Groep 4 Hectaretoeslag en gerichte beloning publieke diensten

Bron: SER, 2008

beleid gericht op innovatie en duurzaamheid van groot belang. Om een cultuuromslag naar een nieuw type relatie tussen boeren en overheid te bewerkstelligen en om de kwetsbaarheid van het landbouwbeleid in WTO-verband te adresseren, is het noodzakelijk om de beloning van groene en blauwe diensten uit de subsidie sfeer te halen. In deze benadering wordt dus geen compenserende inkomenssteun gegeven maar is veeleer sprake van een aanbesteding van te leveren groene diensten en van een redelijke, marktconforme vergoeding voor geleverde prestaties.

Subsidiariteit en het gelijke speelveld

Er blijft behoefte aan een Europees landbouwbeleid, maar fundamentele hervormingen zijn gewenst om in te spelen op veranderde maatschappelijke wensen en inzichten. Twee zaken staan daarbij voorop: het explicietere richten van het beleid op maatschappelijke doelen die niet louter door marktwerking kunnen worden gerealiseerd en, in samenhang daarmee, een herijking van de taakverdeling tussen de EU en de lidstaten conform het subsidiariteitsbeginsel. Een deel van maatschappelijke doelen heeft betrekking op natuur- en landschapswaarden, de groene diensten. De voorkeuren daaromtrent en de beschikbaarheid ervan lopen sterk uiteen, zowel tussen als binnen de lidstaten. Dat heeft te maken met verschillen in onder meer bevolkingsdichtheid, welvaartsniveau, intensiteit van agrarisch grondgebruik en beschikbaarheid van natuur. Zo is in Nederland de verstedelijkingsdruk op de groene ruimte veel hoger dan in Frankrijk of Polen. Vanuit het oogpunt van subsidiariteit is het zaak om bij agrarisch natuur- en landschapsbeheer primair uit te gaan van regionale en nationale voorkeuren en mogelijkheden, en in lijn daarmee de financiering ervan zoveel mogelijk de verantwoordelijkheid van overheden en maatschappelijke organisaties binnen de lidstaten te laten zijn.

Meer in het algemeen vraagt de door de opeenvolgende uitbreidingen toegenomen diversiteit binnen de EU om meer ruimte voor maatwerk. Maar dat roept wel het risico op van concurrentievervalsingen op de interne markt. Daarom moet de ruimte voor nationaal beleid ten aanzien van voedsel en groen wel strak ingekaderd blijven door gemeenschappelijke Europese regels. Naast de eenvormige regels voor producten en productieprocessen en een effectief toezicht op staatssteun en een duidelijke begrenzing van regio's met een natuurlijke handicap is een goed gebruik van het mechanisme van cofinanciering van belang. Enerzijds dwingt de eigen bijdrage de lidstaten zelf tot een betere afweging van kosten en baten. Anderzijds geeft de EU-cofinanciering de Europese Commissie extra mogelijkheden om grip te houden op de keuzen van de lidstaten, om daardoor concurrentievervalsing te voorkomen.

Conclusie

In de komende jaren gaat het erom het stelsel van bedrijfstoelagen te vervangen door gerichte vormen van beloning van maatschappelijk gewenste prestaties. Daarbij past een grotere financiële verantwoordelijkheid van de lidstaten, in het bijzonder voor het investeren in de eigen publieke waarden van de landbouw.

Voor de EU blijven op het terrein van landbouw, voedsel en groen ook in de toekomst belangrijke taken weggelegd. Deze betreffen vooral het tegengaan van concurrentievervalsingen op de interne landbouwmarkt, het internationale handelsbeleid, het ingrijpen in en stabiliseren van markten in extreme omstandigheden, het harmoniseren van regels op het gebied van milieu, voedselkwaliteit, dierenwelzijn en dierziekten, en het stimuleren van innovatie, voor een doelmatige en duurzame landbouwproductie.

LITERATUUR

- Meester, G. (2004) Naar een nieuw evenwicht tussen markt en overheid. In: Silvis, H. (2004) *Landbouwbeleid: waarom eigenlijk?* Den Haag: LEI.
- Meester, G. (2008a) Europese integratie: betekenis voor landbouw, voedsel en groen. In: Silvis, H., A. Oskam en G. Meester (red.) *EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen. Van politiek naar praktijk*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
- Meester, G. (2008b) Toekomst van het EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen. In: Silvis, H., A. Oskam en G. Meester (red.) *EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen. Van politiek naar praktijk*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
- Meester, G. en D. Strijker (1985) *Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening*. WRR-Voorstudie nr 46. Den Haag: WRR.
- SER (1959) *Advies over het garantiebeleid voor de landbouw*. SER advies nr 1. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- SER (2008) *Waarden van de landbouw*. SER advies nr 08/05. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Silvis, H., A. Oskam en G. Meester (red.) (2008) *EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen. Van politiek naar praktijk*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
- Strijker, D. (2004) Prijs- en inkomensbeleid is nog steeds noodzakelijk. In: Silvis, H. (2004) *Landbouwbeleid: waarom eigenlijk?* Den Haag: LEI.
- Tweede Kamer (2007-2008) *Kabinetsvisie 'houtschoolschets Europees landbouwbeleid 2020'*, 28625, nr 60.
- Tweede Kamer (2008-2009) *Brief over de implementatie van de tussentijdse herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid*, 28625, nr 67.