

Naar een doelmatiger Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Position paper, rondetafelgesprek LNV-commissie, 6 juli 2021

Dr. Jeroen Candel, Bestuurskunde, WUR

Padafhankelijkheid

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) is sinds het Verdrag van Rome (1957) een van de pijlers onder het Europese integratieproject. Zeker in de eerste decennia was het GLB uitermate succesvol in het stabiliseren van agrarische markten, verhogen van de productiviteit en verbeteren van boereninkomens. Al vanaf de vroege jaren '70 bleek echter dat het gecreëerde hoogproductieve landbouwsysteem sterke negatieve effecten op het leefmilieu teweegbrengt. Tot dat inzicht gekomen, riep landbouwcommissaris Sicco Mansholt al in 1972 op tot het sluiten van kringlopen in de landbouw om de destructie van natuurlijke hulpbronnen te voorkomen. Anno 2021 blijft dit appèl onverminderd actueel.

Ondanks de noodzaak tot hervorming wordt het GLB gekenmerkt door een hoge mate van padafhankelijkheid, d.w.z. een doorwerking van in het verleden gemaakte keuzes die huidige beleidsopties of de wil tot verandering sterk beperken. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de (exclusief sociaal-economische) doelen van het GLB, zoals vastgelegd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU), sinds 1957 onveranderd zijn gebleven. Ook het huidige systeem van hectarebetalingen is een reliek uit het verleden. Aanvankelijk opgetuigd als tijdelijke compensatie voor

wegvallende productsteun die niet WTO-conform was, zijn de hectarepremies verworpen tot een gepercipieerd verworven recht.

Tekortschietende doelmatigheid

Zowel vanuit ecologisch (klimaatverandering, verlies biodiversiteit, lucht- en watervervuiling) als sociaal-economisch perspectief (productiviteit en inkomen van de boer) schiet het huidige GLB-instrumentarium tekort wat betreft doelmatigheid. Eerdere aanzetten tot vergroening van GLB-gelden zijn in hoge mate symbolisch gebleken. Er is wetenschappelijk goeddeels consensus dat de huidige bijdrage vanuit het GLB aan milieu en klimaat vrijwel nihil is. Ook wanneer men tot doel zou hebben de productiviteit te verhogen, zijn hectarebetalingen geen effectief instrument. Daarnaast becijferde de Algemene Rekenkamer dat terwijl een derde van de Nederlandse boeren ook mét inkomenssteun onder het bruto minimumloon zit, een derde van de inkomenssteun terecht komt bij boeren met een inkomen van twee keer modaal of meer. In de gehele EU gaat 80% van de inkomenssteun naar 20% van de boeren, of zelfs naar landeigenaars die zelf het land niet bewerken. Door verdere marktliberalisatie en daarmee gepaard gaande overproductie in een aantal landbouwsectoren zijn milieu en

boereninkomens verder onder druk komen te staan.

Ondanks de grote uitdagingen op het gebied van klimaat, biodiversiteit, stikstof, waterkwaliteit, volksgezondheid en arbeidscondities in de keten, komt het huidige GLB primair ten goede aan de status quo. Een doelmatigere aanwending van publiek geld vraagt om een omslag naar ondersteuning van het transformatievermogen van de landbouw en de productie van publieke diensten als een aantrekkelijk landschap en herstel van biodiversiteit. Daarbij is de uitdaging om in te zetten op een versterkte coherentie tussen het GLB en andere beleidsinspanningen, zoals de door de Europese Commissie onder de Green Deal voorgestelde Boer-tot-Bord Strategie die een transitie van het gehele Europese voedselsysteem poogt te bewerkstelligen. Het verwachte GLB-compromis tussen Raad en Europees Parlement lijkt onvoldoende aan de Green Deal-doelstellingen bij te zullen dragen. Op nationaal niveau is de vraag hoe een doelmatiger aanwending van GLB-gelden kan bijdragen aan het voldoen aan – momenteel niet behaalde – wettelijke doelstellingen en verplichtingen voor o.a. klimaat, natuur en waterkwaliteit.

Overigens vraagt een transitie van het Nederlandse en Europese voedselsysteem om een sterkere regierol van de overheid in het in beweging krijgen van *alle* actoren in de voedselketen, inclusief toeleveranciers, verwerkende industrie, retailers en consumenten. Op dit moment worden milieuvraagstukken m.i. te makkelijk exclusief bij de landbouw gelegd, terwijl het de individuele boer ontbreekt aan handelingsruimte om genoemde uitdagingen het hoofd te bieden. Dit vraagt om inpassing van het GLB in een breder voedselbeleid. Op Europees niveau is de Boer-tot-Bord

Strategie een veelbelovende aanzet hiertoe. Op nationaal niveau zijn onder het Kabinet Rutte II wel de contouren van een voedselbeleid ontwikkeld, maar dit heeft onder Rutte III geen vervolg gekregen.

Kwaliteit van besluitvorming

De voortdurend tekortschietende doelmatigheid van het GLB hangt samen met de kwaliteit van het beleidsproces, zowel op Europees als nationaal niveau. Landbouwbeleid wordt in de internationale politiek-wetenschappelijke literatuur aangehaald als archetype van cliëntelistische politiek: het ontwikkelen van (economisch) gunstig beleid in ruil voor politieke steun in een gesloten netwerk van agrarische belangenbehartiging, wetgevende en uitvoerende macht. Nederland is hier geen uitzondering op. Op Europees niveau uit dit zich onder andere door geprivilegieerde toegang van koepelorganisatie Copa-Cogeca tot informele bijeenkomsten van de Raad van Ministers. Een deel van het Europese landbouwbudget komt bovendien terecht bij politiek machtsdragers zelf, dan wel hun (politieke) naasten, en werkt zo zelfverrijking in de hand. Het is alleen al om die reden niet verwonderlijk dat de lidstaten noodzakelijke hervormingen blijven traineren. Om de genoemde uitdagingen het hoofd te bieden zouden Europese politici, Nederlandse inclusief, tot een meer gebalanceerde belangenafweging dienen te komen, waarin het publiek belang en geldende juridische kaders prevaleren boven particuliere interesse.

Handelingsruimte NSP

Ondanks genoemde bedenkingen valt er binnen het nieuwe GLB wat te kiezen voor de Nederlandse politiek. Hoewel er (op het moment van schrijven) nog geen Europees compromis gevonden is, zullen de lidstaten naar alle waarschijnlijkheid meer keuzeruimte in de nationale implementatie van het GLB

krijgen, middels het opstellen van een Nationaal Strategisch Plan (NSP). Voor de politieke besluitvorming over het NSP geef ik u graag het volgende advies mee:

1. Het GLB is geen panacee. Het realiseren van wettelijke eisen en politiek vastgelegde beleidsambities m.b.t. de landbouw vraagt om een aanzienlijk aanvullend nationaal budget (zoals o.a. gealloceerd in het stikstofbeleid).
2. De vraag is dan hoe GLB-middelen zo doelmatig mogelijk kunnen worden ingezet in samenspel met de nationale middelen, zodat zij elkaar versterken. Voor het GLB gelden bijvoorbeeld minder staatssteunregels.
3. Sommige milieutechnische doelen – verbetering van de waterkwaliteit t.a.v. nitraat en fosfaat, reductie van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, peilverhoging en een scheur- en ploegverbod in de veenweide – kunnen alleen in de benodigde omvang worden behaald door nationale aanscherping van de regels (conditionaliteit) in plaats van subsidies (ecoregeling). Het VwEU (Art. 191) stelt voor milieuproblemen als grondregel dat de vervuiler betaalt, niet dat de vervuiler steun krijgt om minder te vervuilen.
4. Door Art. 66 en Art. 67 van de Verordening Strategische Plannen in te zetten kunnen boeren volledig worden gecompenseerd voor een peilverhoging in veenweidegebieden (een uitermate effectieve klimaatmitigatiemaatregel) en het creëren van bufferzones rond Natura 2000-gebieden (t.b.v. depositiereductie ammoniak en tegengaan verdroging). Dit sluit aan op het Klimaatakkoord, dat bepaalt

dat het nieuwe GLB optimaal moet worden benut om een peilverhoging en extensivering rond Natura 2000-gebieden te realiseren.

5. Een gebiedsgerichte invulling van het NSP is onontbeerlijk, voor klimaat (veenweide), stikstof (bufferzones Natura 2000), biodiversiteit en deels ook de waterdoelen. Uitsmeren van het GLB-budget over alle boeren voor alle doelen lijkt sympathiek maar levert voor klimaat, milieu en biodiversiteit niets op.

Verder lezen:

Buitenhuis, Y., J.J.L. Candel, C.J.A.M. Termeer, en P.H. Feindt. (2020) Does the Common Agricultural Policy Enhance Farming Systems' Resilience? Applying the Resilience Assessment Tool (ResAT) to a Farming System Case Study in the Netherlands. *Journal of Rural Studies* 80: 314–27.

Candel, J. (2018) De opkomst van voedselbeleid: voorbij de tekentafel. *Beleid en Maatschappij* 45, no. 4 (2018): 344–61.

Schebesta, H. en J.J.L. Candel. (2020) Game-Changing Potential of the EU's Farm to Fork Strategy. *Nature Food* 1, no. 10: 586–88.

Baayen, R., Berkhout, P., Candel, J. et al. *Doelmatige invulling van het Nationaal Strategisch Plan* (werktitel). WUR. Publicatie van dit rapport volgt in de loop van 2021/

Contact:

<https://www.wur.nl/pap/>

jeroen.candel@wur.nl