

Vergaderjaar 2007–2008

**28 625**

## **Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid**

**Nr. 60**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 september 2008

Bijgaand zend ik u de kabinetsvisie «Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020».

In deze notitie schets ik namens het kabinet een langetermijnvisie op de toekomst van het Europees landbouw- en plattelandsbeleid richting 2020 en de stappen die Nederland op basis van het coalitieakkoord (TK 30 891, nr. 4) kan nemen om daaraan invulling te geven. Tevens is de notitie bedoeld als kabinetsreactie op het advies van de Sociaal Economische Raad uit mei 2008 getiteld «Waarden van de landbouw» en het advies van de Raad Landelijk Gebied uit november 2007 getiteld «Publieke belangen centraal».

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
G. Verburg

### 1. Inleiding en hoofdlijnen Nederlandse inzet

De afgelopen jaren is duurzame landbouwontwikkeling hoog op de internationale en Europese agenda komen te staan. De recente ontwikkelingen rondom voedselprijzen en voedselcrisis geven daar blijk van. We staan voor de uitdaging om ons een beeld te vormen van de opgaven waarvoor de Europese landbouw en ons landelijk gebied zich in de 21ste eeuw gesteld zullen zien. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) is één van de dragende elementen geweest van de Europese samenwerking en economische ontwikkeling tot op heden en zal dat ook in de toekomst moeten zijn. Maar daarvoor is wel een fundamentele aanpassing van het Europese landbouwbeleid nodig, die aansluit op de hervormingen die de afgelopen jaren zijn ingezet.

In het coalitieakkoord is het voornemen vastgelegd om de Europese steun aan de land- en tuinbouw binnen een communautair kader sterker te verbinden aan het realiseren van maatschappelijke waarden zoals voedselveiligheid en voedselzekerheid, het in stand houden van het landschap en de zorg voor milieu en dierenwelzijn. Deze notitie bouwt voort op het op 11 april 2008 vastgestelde kabinetsstandpunt over de Nederlandse prioriteiten in de discussie over de EU-begrotingsherziening en de op 6 juni 2008 vastgestelde kabinetsreactie op de GLB/*health check* voorstellen van de Commissie.

Op verzoek van het kabinet heeft de Sociaal Economische Raad (SER) in mei 2008 onder de titel *Waarden van de Landbouw* advies uitgebracht over de publieke waarden en diensten die de landbouw (naast voedsel) levert en de mogelijkheden deze waarden aan het instrumentarium van het GLB te koppelen. De analyses en aanbevelingen van de SER zijn naar opvatting van het kabinet van grote waarde, zowel naar hun inhoud als vanwege de brede maatschappelijke steun waarop zij gebaseerd zijn. Op hoofdlijnen neemt het kabinet de conclusies en aanbevelingen van de SER over en het kabinet beschouwt dit advies dan ook als een belangrijke ondersteuning voor het in deze notitie voorgestelde kabinetsstandpunt.

Eerder (november 2007) heeft de Raad voor het Landelijk Gebied (RLG) het advies *Publieke belangen centraal* uitgebracht. Zoals de titel al aangeeft richt dit rapport zich op de publieke belangen van het GLB en worden voorstellen ontwikkeld voor het versterken van de relatie tussen betalingen binnen het GLB en door de land- en tuinbouw geleverde diensten. Ook van de inzichten in dit advies is dankbaar gebruik gemaakt bij het formuleren van deze notitie.

In deze notitie schetst het kabinet op hoofdlijnen de legitimatie van en het kader voor een Europees landbouw- en plattelandsbeleid richting 2020 en geeft daarbij tevens aan welke stappen Nederland de komende jaren kan maken om op basis van het coalitieakkoord daaraan invulling te geven. Daarbij is deze notitie tevens de kabinetsreactie op de genoemde adviezen.

De hoofdlijnen van deze visie, waarbij de horizon vooralsnog is gelegd op het jaar 2020, laten zich als volgt samenvatten. Na de Tweede Wereldoorlog, in de beginfase van het GLB, lag het doel met name op voedselzekerheid met een sterk accent op de ondersteuning van de productie. Vervolgens is het doel in de tijd langzaam verschoven naar inkomenssteun. Thans staan we voor een volgende fundamentele transitie: het

versterken van de marktgerichtheid van de Europese land- en tuinbouw in combinatie met verdere verduurzaming van de productie die meer gekoppeld is aan maatschappelijke waarden. Het accent van de voorgestelde beleidsveranderingen zal liggen in de periode 2014–2020, maar zoals eerder aangegeven in het kabinetsstandpunt over de *health check* van het GLB is het kabinet van oordeel dat reeds in de periode naar 2013 de eerste stappen daartoe gezet moeten worden.

Bij de uitwerking van de ideeën in deze notitie zal doorlopend rekening worden gehouden met het krachtenveld binnen de Europese Unie, met de dynamiek in de landbouwsector, de ontwikkeling van het (sectorale) beleid, wet- en regelgeving en met de heersende opvattingen in de samenleving ten aanzien van de betrokken maatschappelijke waarden. Ook zal in de uitwerking bijzondere aandacht worden geschonken aan subsidiariteit om er voor zorg te dragen dat er sprake zal zijn van een optimale verdeling van verantwoordelijkheden tussen Europees, nationaal en regionaal niveau.

De Europese landbouw moet zich verder blijven ontwikkelen om een concurrerende, duurzame en veilige landbouwproductie binnen Europa te realiseren die is afgestemd op de effectieve vraag binnen en buiten Europa en die tevens een belangrijke bijdrage levert aan de wereldwijde voedselvoorziening en het behalen van de *Millennium Development Goals*. Dit impliceert een sterke oriëntatie op de wereldmarkt binnen gegeven internationale kaders in WTO-verband en op het gebied van duurzame ontwikkeling. Innovatie en verduurzaming zijn de opgaven voor de agrarische sector om de krachtige concurrentiepositie te behouden. De sector staat voorts voor tal van nieuwe uitdagingen op het gebied van klimaatbeheer, bijdrage aan energiezekerheid (biobrandstoffen) en waterbeheer. Tegelijkertijd is de landbouw één van de belangrijkste dragers van het landelijk gebied. De vernieuwingsopgave staat eveneens in dienst van een optimale bijdrage van de landbouw aan de maatschappelijke waarden en welvaart.

Het beleidskader voor het nieuwe Europese landbouwbeleid verschilt fundamenteel met de huidige vormgeving van het GLB in Nederland (en een groot aantal andere EU-lidstaten). Twee derde van de GLB-betalingen in Nederland bestaat nu uit inkomenssteun gebaseerd op een historische referentie, waarbij de ontvangsten in het verleden de basis zijn voor toekomstige betalingen. Van een koppeling aan maatschappelijke waarden is daarbij nog geen sprake. De huidige methodiek «bevriest» daarmee subsidiestromen uit het verleden en maakt de inkomenssteun onafhankelijk van toekomstige bedrijfsontwikkelingen. Hiermee wordt geen recht gedaan aan de grote dynamiek die de Nederlandse agrarische sector en het platteland kenmerkt.

Naar de mening van het kabinet moet het toekomstig Europees Landbouwbeleid in dienst staan van versterking van de concurrentiekracht en markt-oriëntatie van de agrarische sector, die duurzaam en veilig produceert en die tevens maatschappelijke waarden levert die niet via de markt beloond worden. Dat betekent dat het bestaande instrumentarium van markt- en prijsbeleid en van generieke inkomenssteun verder wordt afgebouwd en wordt vervangen door een systeem dat de verdere markt-oriëntatie van de sector stimuleert, in combinatie met beloning van maatschappelijke prestaties en compensatie voor aanmerkelijke belemmeringen bij de agrarische bedrijfsuitvoering, dan wel wettelijke restricties die verder gaan dan gebruikelijke voor soortgelijke agrarische bedrijven in de EU.

Kernelementen zijn daarbij de volgende:

1. Het stimuleren van een concurrerende en marktgeoriënteerde Nederlandse en Europese land- en tuinbouw, die op termijn zonder steun concurrerend kan produceren, gericht op behoud en versterking van de huidige positie op zowel de interne als de wereldmarkt. Hiertoe zet het kabinet in op:
  - a. het investeren in de concurrentiekracht en duurzaamheid van de land- en tuinbouw door middel van met name kennis en innovatie;
  - b. het inrichten van een publieke noodvoorziening in geval van ernstige marktverstoringen van klimatologische of fytosanitaire/veterinaire aard (risicobeheer);
2. De directe ondersteuning van de land- en tuinbouw wordt op termijn omgebouwd naar een systeem van marktgerichte beloningen aan landbouwers en andere plattelandsondernemers met agrarische activiteiten, voor zichtbare realisatie en instandhouding van gewenste maatschappelijke waarden («natuur», «milieu», «landschap» en/of «dierenwelzijn») door:
  - a. actief zekerstellen van een basiskwaliteit in maatschappelijk waardevolle gebieden, en/of
  - b. actieve prestaties te leveren die uitstijgen boven die welke van iedere ondernemer wordt verlangd («bovenwettelijk»), onder andere op het gebied van diergezondheid en dierenwelzijn en ondersteuning van groene en blauwe diensten.
3. De nieuwe doelen worden bediend vanuit één Europees landbouwen plattelandsfonds, waarmee het onderscheid tussen de huidige pijlers van het GLB niet meer relevant is.
4. In de overgang van nu naar straks zal een zorgvuldig en uitgekend traject worden ingezet om de huidige verschillen in generieke steun geleidelijk uit te middelen, de steun geleidelijk af te bouwen en deze geleidelijk te vervangen door de nieuwe beloningsystematiek.
5. Bij deze omvorming van het stelsel zal de rol van *cross compliance* – als legitimatie van generieke steun – steeds verder afnemen. De maatschappelijke legitimatie zal uiteindelijk zijn gebaseerd op de zichtbare en afrekenbare maatschappelijke prestaties die de landbouwers verrichten.
6. De kaders en financiering voor het nieuwe beleid dienen tot stand te komen binnen een Europees kader, met ruimte voor nationaal/regionaal maatwerk. Een optie is om te kiezen voor gedeeltelijke nationale (co-)financiering. In de bovengenoemde benadering ligt het voor de hand dat nationale en regionale overheden ook tenminste gedeeltelijke financiële verantwoordelijkheid dragen voor het beleid. Het aandeel van het GLB in de totale EU-begroting zal mede moeten worden bepaald in het licht van de ruimte die nodig is voor de financiering van de andere beleidsprioriteiten. De besluitvorming over de voor het GLB beschikbare communautaire middelen in de periode 2014–2020 is daarmee onderdeel van een brede afweging van alle Europese beleidsprioriteiten. In de vormgeving van het GLB zal daarmee rekening worden gehouden.

## 2. Mondiale trends en ontwikkelingen

De Europese land- en tuinbouw en de agroketen staan voor geweldige opgaven; opgaven die vaak een Europese en een mondiale dimensie hebben. Iedere agrarische ondernemer is een *global player*. Veranderingen in de vraag naar en het aanbod van voedsel en energie of veranderingen van het klimaat als gevolg van het broeikas-effect zijn de uitdagingen voor de komende jaren. Wij zullen dus voortdurend over onze eigen grenzen heen moeten blijven kijken om voorbereid te blijven op de toekomst.

Daarbij gaat het niet alleen om inspelen op kansen en bedreigingen, maar ook om het nemen van onze verantwoordelijkheden: voor de biodiversiteit, in Nederland maar ook in andere delen van de wereld bijvoorbeeld,

voor de wereldwijde voedselvoorziening en voor het tegengaan en opvangen van de gevolgen van klimaatverandering. De toekomstige vormgeving van het Europese landbouwbeleid moet inspelen op deze mondiale trends en ontwikkelingen.

Het doel van het GLB ten aanzien van voedselzekerheid is opnieuw actueel, zij het in een gewijzigde context. Daar waar tot op heden het doel met name was gericht op voedselzekerheid in Europa, zal de Europese landbouw in de toekomst meer dan voorheen een bijdrage leveren aan mondiale voedselzekerheid. Dit brengt nieuwe verantwoordelijkheden voor de EU met zich mee. De mondiale demografische ontwikkelingen zijn van grote betekenis voor de wereldvoedselvoorziening. De Verenigde Naties schatten dat de wereldbevolking in 2025 ca 7,8 miljard en in 2050 9 miljard mensen zal tellen. Dat betekent een toename van 50% in 50 jaar. De bevolking van Europa neemt niet toe en veroudert. Beide feiten hebben een grote invloed op de toekomstige vraag naar voedsel in de wereld, zowel kwantitatief als kwalitatief. Als we daarbij betrekken de sterke economische groei en daarmee de inkomensverbetering van opkomende economieën zoals China en India, en de relatie tussen welvaartsniveau en consumptie van dierlijk eiwit, dan volgt ook hieruit de conclusie dat de vraag naar hogere kwaliteitsvoedingsmiddelen sterk zal toenemen. Wil het aanbod aan deze vraag kunnen blijven voldoen dan zal de voedselproductie wereldwijd moeten toenemen en ook veilig dienen plaats te vinden. De Europese voedselproductie zal vanwege de demografische ontwikkeling vooral productiever moeten worden door vergroting van de schaal en de kennis en kapitaalintensiteit. Het *World Development Report* van de Wereldbank en verschillende internationale conferenties van de Wereldbank, IMF en de FAO hebben investeringen in de landbouw en voedsel hoog op de internationale politieke agenda geplaatst. De sterk stijgende prijzen voor voedsel en brandstof raken ons allemaal, maar ze raken de armen en kwetsbaren in ontwikkelingslanden het meest. Internationale afspraken zijn gemaakt over structurele investeringen in de landbouw gericht op productiviteitsstijging en duurzamere productie. Landbouw blijft ook in de 21ste eeuw een fundamenteel instrument voor economische groei en armoedebestrijding, vooral in Afrika. Innovatie en versterking van kennis en onderzoek zijn cruciaal om deze ontwikkeling in ontwikkelingslanden mogelijk te maken. Europa heeft om die reden zowel een belangrijk doel waar het gaat om het bevorderen van de Europese en wereldwijde voedselproductie, met name door middel van het stimuleren van technologie- en kennisoverdracht (*capacity building*) om de landbouwontwikkeling in ontwikkelingslanden te versterken, maar ook ter versterking van de markttoegang en liberalisering van de handel in agrarische producten.

Een tweede belangrijke trend is de toenemende internationale en Europees aandacht voor de kwaliteit van ons voedsel, met name de veiligheid van ons voedsel en de wijze waarop ons voedsel wordt geproduceerd. Obesitas en de daarmee verbonden gezondheidsrisico's is een voorbeeld van een groeiend probleem dat hoge maatschappelijke kosten veroorzaakt. De borging van de diergezondheid leidt eveneens tot hoge maatschappelijke kosten. Ook de wijze waarop wij met dieren omgaan, dierenwelzijn, is een uitdaging op zowel mondiaal als Europees niveau, waarbij de Nederlandse inzet primair gericht is op het komen tot Europese en multilaterale afspraken over dierenwelzijn. Ten aanzien van voedselveiligheid functioneert de combinatie van internationale en Europese regels en zelfregulering door het bedrijfsleven goed, zoals ook in het SER-advies wordt geconcludeerd. Voor dierenwelzijn geldt dat de regelgeving in internationaal verband nog sterk in ontwikkeling is en zeker niet geharmoniseerd. Marktwerking alleen is onvoldoende om deze waarden te beschermen, omdat de consument beperkt bereid is hiervoor te

betalen. Het toekomstig Europees Landbouwbeleid zal hier op moeten inspelen door het bieden van een *level playing field* door middel van Europese regelgeving en het bevorderen van diervriendelijke productiemethoden door middel van incidentele steun voor innovatie.

Een derde belangrijke trend is de klimaatverandering en de energievoorziening. De gevolgen van de voorspelde klimaatverandering kunnen veelzijdig en ingrijpend zijn. De benodigde verschuiving in de energievoorziening onderstreept ook het belang van de landbouw als leverancier van *non food* gewassen. Door de sterk gestegen prijzen van fossiele brandstoffen en de introductie in delen van de wereld van beleid dat de uitstoot van kooldioxide van een prijs voorziet (ETS in Europa), is de energiewinning uit groene grondstoffen en afvalproducten economisch steeds interessanter geworden. Wereldwijd is de productie van ethanol en biodiesel daardoor sterk gestegen. Maar niet alleen voor energieopwekking, ook voor nieuwe duurzame materialen staan plantaardige producten opnieuw in de belangstelling. Grondstoffen voor voedselproductie moeten zo steeds meer concurreren met de productie voor energie en chemie (*competing claims*). In het licht van het streven naar duurzame ontwikkeling is het een uitdaging hierin een passende en maatschappelijk verantwoorde balans te vinden.

Met de inzet op het terugbrengen van de honger en armoede in de wereld worden we tegelijkertijd met negatieve effecten ten opzichte van milieu en bodem geconfronteerd, namelijk erosie, verzilting, verwoestijning, verlies aan biodiversiteit en ontbossing. Landbouw is ook de grootste gebruiker van water, namelijk bijna 75% van het mondiale watergebruik. Met de verdere landbouwontwikkeling zal het watergebruik alleen nog maar toenemen. Dit vraagt om overheidsingrijpen, zowel corrigerend (normstellend) als afremmend. Daarbij komt ook een verdelingsvraagstuk naar voren. Ook gezien de groeiende waterschaarste mogen wij ontwikkelingslanden niet het recht ontzeggen ook een welvaartsniveau na te streven dat vergelijkbaar is met het onze. Ook voor de grensoverschrijdende milieuproblematiek geldt daarom dat, zoals het SER-advies terecht stelt, de EU het meest geschikte schaalniveau blijft voor de formulering van een adequate beleidsaanpak.

Een vijfde onmiskenbare trend is globalisering. Van groot belang daarbij zijn de wijze waarop en het tempo waarin en de voorwaarden waaronder de uit globalisering voortvloeiende toegang tot elkaars markten en dus ook tot de Europese markt kan worden gerealiseerd. De daaruit voortvloeiende aanpassingsprocessen moeten de tijd krijgen om ordentelijk te verlopen. Het waarborgen van een zekere mate van *globallevel playing field* is daarbij een duidelijke opgave.

Een zesde belangrijke trend voor het toekomstig Europees Landbouwbeleid is de grotere waarde die burgers hechten aan behoud en versterking van de regionale identiteit, aan een aantrekkelijk, vitaal landelijk gebied. Deze trend zou ik willen samenvatten in de kernzin: aandacht voor verbinding met de kwaliteit van het leven. Daar ligt met name de basis voor de koppeling van het toekomstig Europees Landbouwbeleid met de maatschappelijke waarden.

### **3. Krachtige uitgangspositie van de Nederlandse landbouw**

De Nederlandse agrarische sector is in veel opzichten buitengewoon kennisintensief en innoverend, is mondiaal een van de belangrijkste voedselexporteurs en levert producten van hoge kwaliteit. Een sterke, concurrerende land- en tuinbouwsector is daarmee van grote waarde voor de economie, als bron van werkgelegenheid en welvaart.

Nederland is na de Verenigde Staten 's werelds grootste exporteur van landbouwproducten en voedingsmiddelen. Landbouw en voeding hebben een aandeel van 20% in het totale Nederlandse exportpakket. 10% van onze werkgelegenheid en van ons nationaal inkomen wordt in de agro-sector verdiend. Een bloeiende economie schept welvaart, banen en mooie producten. De agrarische sector heeft zich de afgelopen decennia ontwikkeld tot een hoogproductieve en kennisintensieve economische sector. Als het gaat om innovatiekracht en het ontwikkelen en toepassen van nieuwe kennis zijn de Nederlandse agrosector en het kenniscluster toonaangevend in de wereld. Daarbij heeft de landbouw ongeveer 70% van het Nederlandse land in gebruik. Onze welvaart en de kwaliteit van ons landelijk gebied en landschap hangen dus voor een heel belangrijk deel af van de vraag of de agrarische sector zich krachtig kan blijven ontwikkelen. Met andere woorden, of er stimulansen zijn voor innovatie en diversificatie en wat de mogelijkheden zijn te investeren in de kwaliteit van natuur en landschap.

De agrosector moet, om haar stevige concurrentiepositie voor de toekomst veilig te stellen, rekening houden met en inspelen op algemene trends en ontwikkelingen. Het hooginnovatieve karakter van de Nederlandse land- en tuinbouw moet de sector in staat stellen het hoofd te bieden aan de mondiale ontwikkelingen en uitdagingen waar we ons voor geplaatst zien. Het antwoord van de agrosector op die ontwikkelingen moet grotendeels liggen in behoud en versterking van innovativiteit en duurzaamheid, waarbij kennisontsluiting een belangrijke rol speelt.

Bij verdere liberalisering van de wereldhandel in agrarische producten zullen de sterkere Europese agro(sub)sectoren ruimte krijgen om te groeien. Dit zal onmiskenbaar effecten hebben op de toekomstige handelingsperspectieven en ontwikkelingskeuzen van agrarische ondernemers in de EU, de omvang van de productie, de productmix en de productiewijze. De opening van markten en de vermindering van steun leiden voor diegenen die voor de (wereld)markt produceren tot een blijvend sterke drang tot kostprijsverlaging. Dit zal in veel gevallen bereikt worden door grotere efficiency en verdere schaalvergroting. Maar een dergelijke ontwikkeling levert tegelijk meer spanning op met het nadrukkelijke streven de landbouwproductie ook duurzaam te laten plaatsvinden. Duurzame ontwikkeling is het streven om een evenwicht te vinden tussen economische, ecologische en sociale ontwikkeling. Daarbij gaat het niet alleen om het bereiken van dat evenwicht «hier en nu», maar ook internationaal, met bijzondere aandacht voor ontwikkelingslanden en «later», voor komende generaties. Waarden die door de Nederlandse bevolking belangrijk worden gevonden, zoals milieu, natuur, landschap en dierenwelzijn, moeten in deze ontwikkeling worden geborgd. Ook voor de grondgebruiker zelf zijn deze waarden van belang als productiefactor: men zal toch de bodem, het water en de (agro)biodiversiteit willen beschermen tegen onder meer uitputting, erosie, verdroging, eutrofiëring om goed te kunnen blijven produceren. De kunst is om versterking van de marktwerking in harmonie te laten samengaan met verduurzaming van de landbouwproductie. Het is de verantwoordelijkheid van de overheid om vanuit dit publieke belang hierin een faciliterende rol te spelen.

#### **4. Het beleidskader voor 2020**

Het kabinet is van mening dat in de toekomst een noodzaak blijft bestaan voor Europees beleid specifiek gericht op de landbouw en het landelijk gebied. In deze opvatting voelt het kabinet zich nadrukkelijk ondersteund door het advies van de SER.



De landbouw is voor Europa van grote betekenis. Dit geldt niet alleen vanwege het grote belang van voedselproductie, stabiele markten en een redelijk inkomen voor de boer. Behalve van voedsel, is de landbouw ook producent van onbetaalde, maar gewaardeerde goederen als fraaie landschappen en natuurwaarden. Er bestaat een nauwe relatie tussen agrarisch grondgebruik en de rijkdom aan natuur, landschap en biodiversiteit. Zo zijn in Nederland vrijwel alle waardevolle landschappen agrarische landschappen. De landbouw is dan ook altijd in hoge mate mede bepalend geweest voor het aanzien van het platteland en voor de diversiteit van de natuur. Dat zal ook zo blijven.

Van essentieel belang daarbij is het feit dat de landbouw een atypische economische sector is, onder meer vanwege de nauwe relatie met de fysieke omgeving en de externe effecten van de productie (publieke goederen en diensten). Dit betekent dat de landbouw bij de voedselproductie allerlei maatschappelijk gewaardeerde prestaties levert, waarvoor via de markt voor landbouwproducten geen beloningen plaatsvinden, maar die wel een economische waarde vertegenwoordigen. Van sommige van die prestaties is al op EU-niveau afgesproken dat zij van boven-nationale of grensoverschrijdende betekenis zijn, bijvoorbeeld op het gebied van natuur (Natura 2000) en milieu en waterbeheer.

Wanneer de markt maatschappelijk gewaardeerde prestaties niet of onvoldoende vergoedt, kan regelgeving een instrument zijn om deze prestaties af te dwingen. Maar er zijn diverse omstandigheden waarin regelgeving alleen geen oplossing biedt en waar de overheid financiële instrumenten moet inzetten om de markt te corrigeren en bepaalde waarden veilig te stellen. De combinatie van een overheid die enerzijds regels stelt en anderzijds ondersteunt waar diensten ten behoeve van de samenleving geleverd moeten worden, heeft uiteindelijk het grootste maatschappelijk effect tegen de minste kosten.

De geschetste uitdagingen waarmee we op mondiaal en Europees verband worden geconfronteerd maken het van groot belang dat we in de komende jaren binnen de EU opnieuw fundamenteel met elkaar nadenken over de toekomstige doelstellingen en concrete vormgeving van het GLB. Het is daarom goed dat we in Europa nu opnieuw de tijd nemen om ons landbouwbeleid aan kritische zelfreflectie te onderwerpen. De richting die we met de *health check* zijn ingeslagen is een goede eerste stap. De voorstellen betekenen een steun in de rug voor een gezond ondernemersklimaat in de landbouw, waarbij innovatie, *level playing field* en versterking van de concurrentiekracht sleutelbegrippen zijn. Maar de geschetste uitdagingen vragen om een meer fundamentele aanpassing in de toekomst, zowel op Europees als nationaal niveau. Daarbij zal de balans tussen Europese en nationale beleidsformulering verschuiven. De kaders (zowel wat betreft het beleid, regelgeving als financiering) zullen op Europees niveau blijven worden vormgegeven, omdat:

- de kwaliteit en het beheer van natuur, milieu en landschap vragen om een grensoverschrijdende aanpak, omdat noch ecosystemen en milieucompartimenten (m.u.v. bodem) noch milieuvervuiling en andere bedreigingen zich houden aan nationale grenzen,
- het regelen van minimumeisen voor dierenwelzijn en diergezondheid vanuit handelsoverwegingen vraagt om een supranationale aanpak,
- het een gemeenschappelijk belang is dat de Europese landbouw zich duurzaam ontwikkelt, dus bijdraagt aan onze welvaart zonder afwenteling op het milieu, ontwikkelingslanden of komende generaties, en
- daardoor uit concurrentieoverwegingen noodzaakt tenminste een Europees *level playing field* te waarborgen.



Het kabinet is van oordeel dat de financiering van het toekomstig Europees Landbouwbeleid ook in de toekomst dient te geschieden binnen een communautair kader. Het is echter wel de vraag of het toekomstige landbouwbeleid ook geheel communautair gefinancierd moet blijven worden. Een optie is om te kiezen voor gedeeltelijke nationale (co-)financiering in de periode ná 2013. In de bovengenoemde benadering ligt het voor de hand dat nationale en regionale overheden ook tenminste gedeeltelijke financiële verantwoordelijkheid dragen voor het beleid. Daarbij is dan wel een zeer strak en helder Europees kader noodzakelijk om een gelijk speelveld te behouden tussen lidstaten. Het aandeel van het GLB in de totale EU-begroting zal mede moeten worden bepaald in het licht van de ruimte die nodig is voor de financiering van de andere beleidsprioriteiten. De besluitvorming over de voor het GLB beschikbare communautaire middelen in de periode 2014–2020 is daarmee onderdeel van een brede afweging van alle Europese beleidsprioriteiten. In de vormgeving van het GLB zal daarmee rekening worden gehouden.

#### **4.1 Pijlers toekomstig Europees Landbouwbeleid**

Op basis van de uitdagingen waarvoor we mondiaal en in Europa staan, zou naar de mening van het kabinet de volgende pijlers/maatschappelijke waarden centraal moeten staan: voedselzekerheid, voedselveiligheid en -kwaliteit, landschap, natuur, milieu (bodem, water, lucht, klimaat) en dierenwelzijn/diergezondheid. Zij kiest daarbij voor een tijdshorizon van 2020. Het ligt in de rede om daarbij de systematiek van een evaluatie op basis van een *mid term review* te hanteren.

##### *Voedselzekerheid*

Het toekomstige GLB heeft een belangrijk doel waar het gaat om voedselzekerheid. Niet alleen in Europa, maar ook wereldwijd als gidsregio voor wereldwijde voedselproductie. Daarvoor is een versterking van de concurrentiekracht, marktorientatie en innovatief vermogen van de Europese agrarische sector, gericht op een duurzame en veilige productie, noodzakelijk. IMF en Wereldbank waarschuwen onlangs voor economische ontwrichting en politieke instabiliteit als gevolg van de sterk gestegen voedselprijzen. In eigen land voorspelde het Landbouweconomisch Instituut (LEI) dat het tempo waarin grond in ons land aan de landbouw wordt onttrokken de komende decennia zal afnemen en wees op «de noodzaak dat er in toenemende mate op de landbouwgronden in Nederland, Europa en de wereld meer geproduceerd» zou moeten worden.

Deskundigen zijn het er over eens dat zowel de toename van de vraag als de verminderde rek in het aanbod van voedsel structureel van karakter zijn. Maar onduidelijk is of de prijzen van landbouwproducten zo hoog zullen blijven als ze nu zijn. In principe zal de markt (met enig vertraging) reageren op de hoge voedselprijzen door het aanbod te verruimen, maar er zijn factoren die dit effect onzeker maken, zoals de ontwikkeling van de vraag naar biobrandstoffen. Het LEI wijst bovendien op het belang van voorraden (waaraan het nu ontbreekt), waarmee prijsschokken op de wereldmarkt kunnen worden opgevangen en speculatie voorkomen. Het nemen van handelsbelemmerende maatregelen is vanuit het perspectief van sommige landen (lenigen van acute voedseltekorten) een begrijpelijke reflex, maar het afschermen van markten biedt geen structurele oplossing, integendeel; de markt kan alleen een stabiel nieuw evenwicht vinden als zij vrij is om op ontwikkelingen in vraag en aanbod te kunnen reageren. Voor de arme bevolking van lage inkomenslanden is het cruciaal dat zij op korte termijn voedselhulp ontvangen en dat op de lange termijn de productiecapaciteit van de landbouw, de opslag en distributie van voedsel daar wordt verbeterd.

De SER merkt naar de mening van het kabinet terecht op dat voedselzekerheid een «systeemverantwoordelijkheid» van de overheid is en blijft, maar om de voedselzekerheid in stand te houden zijn geen betalingen aan voedselproducenten nodig. De productiecapaciteit én de koopkracht zijn volgens de SER voldoende om de EU van voldoende voedsel te voorzien. Maar het is zaak alert te blijven: voortdurend lage prijzen of grote prijsfluctuaties kunnen de vitaliteit van de sector aantasten. Ook speelt het atypische karakter van de sector een belangrijke rol; boeren hebben veelal kleine ondernemingen die minder goed in staat zijn om lange tijd de financiële consequenties van onverwacht veel lagere productprijzen op te vangen. Vanuit dit perspectief is er voldoende reden om bij afwezigheid van een markten prijsbeleid voor noodsituaties vangnetconstructies te hebben, zoals de SER ook aanbeveelt. Daarnaast ziet het kabinet, gegeven dat verdere liberalisering een extra beroep zal doen op de eigen concurrentiekracht van de Europese landbouwsector, een rol voor het GLB ter bevordering van innovatie en structuurversterking.

#### *Voedselveiligheid en -kwaliteit*

Het is de evidente rol van de overheid om de maatschappelijke spelregels vast te stellen waarbinnen de markt haar werk nu en in de toekomst kan doen. Het uitoefenen van adequaat toezicht hoort daarbij. Ten aanzien van voedselveiligheid functioneert de combinatie van internationale en Europese regels en zelfregulering door het bedrijfsleven goed, zoals de SER terecht constateert. De maatschappelijke borging van de veiligheid van voedsel is, uitgaande van de door de overheid gestelde normen, in hoge mate een aangelegenheid van marktpartijen door een veelvoud aan kwaliteitsborgingssystemen en door «tracking and tracing». De maatschappelijke kosten van veilig voedsel worden uiteindelijk opgebracht door de consument. De kosten voor de bestrijding van dierziekten en fyto-sanitaire maatregelen komen in laatste instantie ook terecht bij de burger: deels als consument (via hogere prijzen), deels als belastingbetaler voor uitgaven die ten laste komen van het nationale of Europese budget. De combinatie van overheid en zelfregulering door marktpartijen is voldoende. Er is daardoor geen legitimatie om landbouwers voor de productie van veilig voedsel in Europees verband te ondersteunen.

#### *Landschap, natuur*

Het toekomstig GLB zal zich, naast het verzekeren van voedselzekerheid, voedselveiligheid en voedselkwaliteit, met name moeten richten op de beloning van bestaande en nieuwe maatschappelijke wensen op het gebied van landschap, natuur (biodiversiteit en «gebruiks natuur»), milieu (kwaliteit van bodem, water en lucht, inclusief klimaat en waterbeheer).

Het kabinet neemt daarbij het SER-advies over waarin van deze waarden geconstateerd wordt dat er sprake is van marktfalen of tekortschietende regels om deze waarden te borgen. De RLG komt globaal tot dezelfde waarden. Over blauwe diensten merkt de SER op dat hier in «enige mate» sprake is van marktfalen of falende regels: «Dit zijn de publieke waarden van de landbouw die naast regelgeving een financiële stimulans of tegenprestatie vragen, voor zover het gaat om diensten die huidige regelgeving overstijgen en waar de agrarische ondernemer een extra prestatie of inspanning voor levert.»

Van oudsher is er in Europa een nauwe relatie tussen agrarisch grondgebruik en de rijkdom aan natuur, landschap en biodiversiteit. Het voortbestaan en de kwaliteit van landschappen en biodiversiteit worden daardoor sterk bepaald door de landbouw en de ontwikkelingen binnen het (gemeenschappelijk) landbouwbeleid. Een markt voor landschap en voor natuurwaarden ontbreekt vooralsnog.

### *Milieu (bodem, water, lucht, klimaat)*

Voor het milieu (bodem, water, lucht) geldt dat de maatschappelijke kosten van de effecten van landbouw niet worden doorberekend in de prijzen van landbouwproducten («de vervuiler betaalt niet of onvoldoende»), zodat het ook hiervoor ontbreekt aan een functionerende markt. Diverse EU-milieurichtlijnen zijn relevant voor de landbouwsector omdat ze zich (mede) richten op de milieu- en natuuraspecten van de landbouw. Daarbij gaat het in het bijzonder om de nitraatrichtlijn, de gewasbeschermingsrichtlijnen, de kaderrichtlijn water, de richtlijn inzake emissie van verzurende stoffen, de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn.

De land- en tuinbouw is ook verantwoordelijk voor emissie van broeikasgassen. Daarbij gaat het niet alleen om CO<sub>2</sub> (glastuinbouw, verwarming van stallen, gebruik van werktuigen), maar ook om de productie van lachgas en methaan in de veehouderij. Bovendien laat de bodem bij onzorgvuldig gebruik veel CO<sub>2</sub> los als gevolg van verlies van organisch stof, en houdt minder water vast zodat 's zomers meer geïrrigeerd moet worden. De sector kan bijdragen aan broeikasgasreductie door energiebesparing en door zelf energie te produceren, zoals in het transitieprogramma «Kas als energiebron» is voorzien. Dat kan op verschillende manieren: door kassen te benutten als «zonnecollectoren» die energie kunnen leveren aan derden, of door mest en bedrijfsafval te benutten voor energieproductie. Ook door aanpassing van het beheer van de landbouwgrond, door te zorgen voor een gezonde bodem, een hoog organisch stofgehalte, tegengaan van verdichting, hoger bodembiodiversiteit, kan hieraan worden bijgedragen.

De Deltacommissie onder voorzitterschap van prof. dr. C. P. Veerman adviseert het kabinet over de manier waarop we rekening kunnen houden met de gevolgen van de voorspelde klimaatverandering. Deze plaatst ook de landbouw voor nieuwe uitdagingen en opgaven. Als de zeespiegel stijgt en de rivierafvoeren nemen toe, zal het water meer ruimte vragen. Maar als de zomers warmer en droger worden, kunnen er plaatselijk ook tekorten aan zoetwater ontstaan, die de productieomstandigheden voor de land- en tuinbouw zullen bemoeilijken. Boeren zullen de inrichting van hun gronden aan deze gevolgen moeten aanpassen. Dit kost geld en het zou niet billijk zijn deze kosten (geheel) op de agrarische sector af te wentelen terwijl de baten de gehele samenleving ten goede komen. Het verminderen van overstromingsrisico's door grond te reserveren voor waterberging en de levering van andere blauwe diensten behoort daarmee tot de belangrijke uitdagingen waarvoor het toekomstig GLB moet helpen een respons te bieden.

De SER constateert naar het oordeel van het kabinet terecht dat corrigerend overheidsingrijpen noodzakelijk kan zijn vanwege de effecten van de landbouw op milieu en klimaat. De EU blijft het meest geschikte schaalniveau voor de aanpak van grensoverschrijdende milieuproblematiek, zeker ook als opstap voor de mondiale klimaataanpak. Op nationaal niveau is er ruimte voor aanvullende regelgeving en afspraken met diverse (markt)partijen over de nationale klimaataanpak. De inzet van financiële instrumenten is relevant als er extra diensten geleverd worden (een vergoeding bij, bijvoorbeeld, de aanplant van bomen voor CO<sub>2</sub>-vastlegging, indien dit aansluit bij het klimaatbeleid, of het aanleggen en beheren van akkerranden) of als milieunormen worden overschreden (een boete bij, bijvoorbeeld, de overschrijding van fosfaatemissienormen).

### *Dierenwelzijn/diergezondheid*

De opgave om het dierenwelzijn te verbeteren is evident. De maatschappelijke aandacht voor de omgang met dieren is in Nederland de afgelopen jaren sterk gegroeid en het onderwerp staat hoog op de politieke agenda.

Het kabinet onderschrijft de visie van de SER dat voor dierenwelzijn de internationale regelgeving buiten de EU nog onvoldoende is ontwikkeld. Verdere marktregulering lijkt het meest geëigende instrument om deze waarden te beschermen. Het kabinet onderschrijft eveneens de andere aangrijpingspunten voor beleid, namelijk bewustmaking van de consument in binnen- en buitenland en het maken van afspraken over het bevorderen van dierenwelzijn binnen de keten. Dierenwelzijn kan niet alleen aan de markt worden overgelaten, daarvoor is de discrepantie tussen de opvattingen van de burger en het koopgedrag van de consument (momenteel) te groot en de markt te weinig transparant. Het is aan de overheid de minimumeisen wettelijk vast te leggen waaraan de ondernemer in de omgang met zijn dieren moet voldoen. Maar het behoort ook tot de taak van de overheid voortdurend de ontwikkeling en toepassing van nieuwe kennis in duurzamere en welzijnsvriendelijkere houderijsystemen te stimuleren. Met het oog op bevorderen van deze ontwikkelingen en het borgen van een voldoende *level playing field* acht het kabinet het nodig om, naast het formuleren van minimumeisen, binnen het toekomstig Europees Landbouwbeleid steun te verlenen voor de ontwikkeling van diervriendelijke productiemethoden.

#### **4.2 Europees beleidskader voor 2020**

Op de lange termijn zal – zoals in deze visie beschreven – in de Nederlandse optiek geen sprake meer zijn van generieke steun aan de landbouw, maar uitsluitend nog van gerichte betalingen voor stimulering van concurrentiekracht, duurzaamheid en maatschappelijk gewenste prestaties. Deze benadering betekent dat in de komende jaren een ingrijpende omslag gerealiseerd moet worden. Het verdwijnen van generieke inkomensondersteuning en marktmaatregelen betekent immers dat de instrumenten die nu goed zijn voor 95% van de Nederlandse GLB-ontvangsten (ca. EUR 1,2 mld. per jaar) gaan verdwijnen. Daarvoor in de plaats komt een nieuw instrumentarium, dat op een voor de samenleving zichtbare en afrekenbare manier landbouwgerelateerde activiteiten beloont die meerwaarde hebben voor de samenleving en niet, of onvoldoende, door de markt worden beloond.

Deze benadering sluit aan bij het SER-advies. De SER maakt in zijn advies onderscheid tussen vier groepen bedrijven binnen de grondgebonden landbouw, die al dan niet voor een bepaalde vorm of meerdere vormen van gerichte overheidssteuning in aanmerking komen. Die ordening vindt plaats langs twee assen. Er zijn bedrijven die alleen voedsel produceren en bedrijven die bovendien groene en blauwe diensten aanbieden. En er zijn bedrijven die produceren in regio's met een natuurlijke handicap of waar aan de landbouw extra beperkingen worden opgelegd en bedrijven die daar geen last van hebben. Het kabinet vindt deze ordening helder en neemt deze als leidraad bij de invulling van het beleidskader voor het GLB.

		Gebieden met beperkingen (natuurlijk of bestuurlijk) ?	
		nee	ja
Aanbieding van collectieve diensten?	nee	<b>1</b> Bedrijven die produceren in gebieden zonder beperkingen en alleen 'voedsel' produceren	<b>2</b> Bedrijven die produceren in gebieden met beperkingen en alleen 'voedsel' produceren
	ja	<b>3</b> Bedrijven die produceren in gebieden zonder beperkingen en ook andere (groen/blauwe) diensten aanbieden	<b>4</b> Bedrijven die produceren in gebieden met beperkingen en ook andere (groen/blauwe) diensten aanbieden

Het kabinet zet vanuit dit viergroepenmodel in op een concurrerende en duurzame Europese landbouw, die op langere termijn zonder generieke inkomenssteun kan produceren. Het kabinet ziet daarbij als centrale opgave het verder versterken van het samengaan van concurrentiekracht en duurzaamheid in de land- en tuinbouw met behoud van eerlijke concurrentieverhoudingen in de EU.

De land- en tuinbouw moet zich steeds kunnen blijven ontwikkelen en vernieuwen om zich zowel aan steeds veranderende krachten van de markt als aan de wensen van de samenleving te kunnen aanpassen. Tegelijkertijd kunnen externe omstandigheden in de markt of bijvoorbeeld als gevolg van klimaatverandering zo'n grote invloed hebben dat er serieuze risico's kunnen optreden voor de concurrentiekracht en de continuïteit van ondernemers met agrarische activiteiten en een vorm van risicobeheer noodzakelijk is.

Dit betekent dat een hoofddoel van het kabinet is dat voor de gehele land- en tuinbouw via het GLB blijvend wordt geïnvesteerd in:

1. versterking van concurrentiekracht en duurzaamheid, o.a. door stimulering van kennisontwikkeling, kennisontsluiting en innovatie, evenals het inrichten en/of in standhouden van een publieke noodvoorziening in geval van ernstige marktverstoringen (risico- en crisisbeheer).

Naast het stimuleren van concurrentiekracht en duurzaamheid, ziet het kabinet voor het toekomstige GLB als hoofddoelen voor diegenen die agrarische activiteiten ontplooiën in gebieden waarvoor beperkingen gelden of die groene of blauwe diensten leveren:

2. het marktconform belonen van agrarische activiteiten in maatschappelijk waardevolle gebieden die zichtbaar bijdragen aan de realisatie van maatschappelijke waarden en maatschappelijk gewenste functies door het actief zekerstellen van een, bij de formele aanwijzing en begrenzing vastgestelde, basiskwaliteit in deze gebieden.
3. het marktconform belonen van actieve individuele prestaties die uitstijgen boven die welke van iedere ondernemer met agrarische activiteiten wordt verlangd (extra betalingen voor maatschappelijke

prestaties en ondersteuning van groen/blauwe diensten). Deze prestaties kunnen zowel binnen als buiten de maatschappelijk waardevolle gebieden worden geleverd.

De keuze voor dit beleidskader betekent naar het oordeel van het kabinet dat in de periode naar 2020 een aantal essentiële veranderingen plaatsvindt:

- Er vindt een transitie plaats van «steun» (vroeger productiesteun, nu inkomenssteun) aan landbouwers naar het stimuleren van concurrentiekracht en duurzaamheid én naar een marktconforme beloning voor de zichtbare maatschappelijke prestaties die de ontvangers leveren ten dienste van de samenleving. Het voor de samenleving zichtbaarder maken van de concrete prestaties die worden verricht draagt bij aan een breder draagvlak bij de samenleving en bij een betere waardering van de doelgroep die deze inspanningen voor de samenleving verricht.
- De beloning voor maatschappelijke prestaties is in beginsel toegankelijk voor iedereen die een agrarische activiteit uitoefent, zowel in de maatschappelijk waardevolle gebieden als voor degenen die individuele prestaties daarbinnen en -buiten leveren. Naast boeren kan het daarbij gaan om terreinbeherende organisaties, particuliere landeigenaren en/of andere plattelandsondernemers. Relevant is dat de ontvangers een agrarische activiteit uitoefenen, niet langer of zij in het verleden steun ontvingen.
- Niet-landbouwactiviteiten die bijdragen aan de leefbaarheid van het platteland of rurale economie, maar niet gekoppeld zijn aan de uitoefening van een agrarische activiteit, passen naar de mening van het kabinet daardoor niet langer meer binnen het GLB. Zij passen beter binnen het Europese cohesiebeleid, al is Nederland van mening dat het cohesiebeleid in de toekomst alleen nog maar bestemd moet zijn voor de minst welvarende regio's in de minst welvarende lidstaten.
- De hoogte van de genoemde beloning voor geleverde prestaties moet marktconform zijn. Uitgangspunt is daarbij dat de beloning in maatschappelijk waardevolle gebieden gelijk moet zijn aan de waarde van de aldaar geleverde maatschappelijke prestatie c.q. het economische nadeel dat verbonden is aan de in die gebieden opgelegde beperkingen. De beloning voor actieve individuele prestaties en ondersteuning van groen/blauwe diensten zal gelijk moeten zijn aan de waarde die door de maatschappij aan die diensten wordt toegekend. Gezorgd moet worden dat overcompensatie van economisch nadeel wordt voorkomen of dat de beloning hoger uitvalt dan de geleverde prestatie waard is. Ter vaststelling van de precieze hoogte van de «prestatiebeloning» zal nader onderzoek worden verricht. Daarbij zal voor de beloning in maatschappelijk waardevolle gebieden een «benchmark» worden gemaakt met vergelijkbare bedrijven buiten dergelijke gebieden, mede in relatie tot marktontwikkelingen op het vlak van de vraag naar voedsel en prijzen van landbouwproducten. De waarde van actieve individuele prestaties en ondersteuning van groen/blauwe diensten kan worden gebaseerd op het tijdsbeslag en/of de kosten die voortvloeien uit de betreffende inzet. Markt oriëntatie zal daarmee ook bij de vaststelling van het beloningsniveau van geleverde maatschappelijke prestaties centraal staan.
- Het kabinet gaat er van uit dat de hoofdoelen van het Europees Landbouwbeleid straks worden bediend vanuit één Europees landbouw- en plattelandfonds en niet langer uit een afzonderlijk landbouwfonds (eerste pijler) en een afzonderlijk plattelandfonds (tweede pijler). Een onderscheid tussen de huidige pijlers van het GLB is daardoor op termijn niet meer relevant.
- Het markt- en prijsbeleid, oorspronkelijk de motor en centrum van het GLB, wordt afgebouwd als gevolg de verdergaande liberalisering,

grotere marktgerichtheid en de uitfasering van handelsverstoringe maatregelen. Publieke marktinterventie wordt omgevormd tot een beperkt vangnet bij ernstige marktverstoringen van klimatologische of fytosanitaire/veterinaire aard.

In de navolgende kaders worden de hoofddoelen verder toegelicht. Paragraaf 5 beschrijft de wijze waarop het kabinet de geschetste hoofddoelen wil vertalen naar de Nederlandse situatie.

*Hoofddoel 1: Versterking van concurrentiekracht en duurzaamheid (incl. innovatie, risicobeheer)*

Het stimuleren van concurrentiekracht en duurzaamheid in de landbouw is van vitaal belang, zowel vanuit Nederlands als vanuit Europees en zelfs mondiaal perspectief. Krachtige agroketens zijn belangrijk voor economische ontwikkeling, welvaart en werkgelegenheid. Het stimuleren van innovatievermogen is daarvoor essentieel. Innovatie draait om verandering en het vermogen om adequaat op veranderingsprocessen in te spelen. Innovatie is nodig om in een wereld waarin de Europese landbouw steeds meer op wereldmarktniveau zal moeten concurreren om vitaal en competitief te blijven. Het gaat dan zowel om verhoging van de productiviteit, als het inspelen op (niche)vragen uit de markt, bijvoorbeeld om «gezondere» producten, als en om vragen uit de samenleving, bijvoorbeeld het sluiten van kringlopen (energie, mineralen), of houderijsystemen die milieu- of diervriendelijker zijn. Innovatie opent de deuren naar duurzame groei en meer werkgelegenheid en helpt Europa maatschappelijke problemen het hoofd te bieden en uitputting van (natuurlijke) hulpbronnen te voorkomen. Versterking van de concurrentiekracht van de landbouwsector door middel van het scheppen van een omgeving waarbinnen ondernemers kansen op de markt benutten, is daarom bij uitstek een gemeenschapszaak. Ook een goede kennisontsluiting is daarbij van belang. Europa, maar ook de sector zelf, heeft behoefte aan sterke innovatieve agro-ondernemers en agroketens die oog hebben voor publieke waarden en zich kunnen aanpassen aan de nieuwe uitdagingen en veranderingen op de wereldmarkt. Voor Europese agro-ondernemers, zou ook aangesloten kunnen worden bij generieke innovatieprogramma's voor kleine bedrijven, zoals het Europese Concurrentiekracht en Innovatieprogramma (CIP) of het Kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling. Eventuele middelen voor de agrosector uit deze generieke programma's mogen niet koste gaan van andere sectoren die onder deze programma's vallen.

Door ont koppeling en afbouw van de huidige steun en versterkte marktwerking kunnen prijsrisico's voor ondernemers toenemen. Risicobeheer, met name ten aanzien van prijsrisico's of risico's die privaat verzekeraar zijn in de markt, blijft ook in de toekomst de primaire verantwoordelijkheid van ondernemers en marktpartijen. De overheid stimuleert de totstandkoming van private instrumenten voor risicobeheer waar het gaat om productierisico's als gevolg van crises van klimatologische of fytosanitaire/veterinaire aard. Ze moeten uiteindelijk zelfstandig in de markt kunnen draaien. Om te voorkomen dat financiële bijdragen voor private initiatieven of van producenten tussen lidstaten teveel uiteen gaat lopen en een *level playing field* te waarborgen, is een Europees kader met ruimte voor maatwerk op lidstaatniveau gewenst. Zo kan er ruimte ontstaan om perspectiefvolle marktinitiatieven te stimuleren voor een deel van de «onverzekerbare» risico's, vooral waar het gaat om staatrisico's (kleine kans, maar met groot effect).



*Hoofddoel 2: Beloning van de instandhouding van een basiskwaliteit in maatschappelijk waardevolle gebieden*

Voor landschap, natuur en milieu bestaan goede redenen om boeren en andere ondernemers met agrarische activiteiten ook in de toekomst uit collectieve middelen te belonen voor de zichtbare prestaties die zij de samenleving leveren, maar die niet via de markt beloond worden (in de prijs van hun product tot uiting komen) en die de samenleving (nationaal of regionaal) prefereert. Het gaat dan in eerste instantie nadrukkelijk om het betalen voor de uitoefening van agrarische activiteiten in

- gebieden waar de productieomstandigheden voor de grondgebonden landbouw niet concurrerend zijn (of kunnen worden) vanwege natuurlijke handicaps en waar voortzetting van de grondgebonden landbouw maatschappelijk gewenst is;
- gebieden waar uit oogpunt van duurzame ontwikkeling noodzakelijkerwijs zware restricties aan landbouwactiviteiten moeten worden opgelegd, en waar de landbouw een belangrijke bijdrage levert of moet leveren aan het op gebiedsniveau in standhouden van bestaande, maatschappelijk hoog gewaardeerde landschappelijke karakteristieken of natuurwaarden.

Betreffende beloningen dienen ertoe te leiden dat de agrarische activiteit daar behouden blijft, inclusief de maatschappelijke prestaties die overeenstemmen met de regionale preferenties.

*Hoofddoel 3: Extra betalingen voor maatschappelijke prestaties en ondersteuning van groen/blauwe diensten*

Betaling uit collectieve middelen is ook gerechtvaardigd waar het gaat om het leveren van collectieve goederen, zoals bijvoorbeeld natuur- en cultuurhistorische kwaliteiten van landschappen (groene diensten) en het bieden van mogelijkheden voor waterberging (blauwe diensten). Ook is betaling uit collectieve middelen gerechtvaardigd als een plattelandsondernemer gewenste extra, niet-vermarktbaar inspanningen verricht op het gebied van bijvoorbeeld milieu(kwaliteit), bodembeheer, kwalitatief en kwantitatief waterbeheer, functioneel gebruik van agrobiodiversiteit ten behoeve van verbetering van de milieukwaliteit, agrarisch natuurbeheer (zoals weidevogelbescherming of akkerrandenbeheer), dierenwelzijn en aanleg en onderhoud van landschapselementen en ander cultuurhistorisch erfgoed en stimulering van de (recreatieve) toegankelijkheid van het landelijk gebied. Hetzelfde geldt als agrarisch ondernemers op basis van maatschappelijke wensen hogere kosten maken omdat zij zichtbaar op een hoger, bovenwettelijk (EU/nationaal) niveau opereren (in productiemethoden of onder strengere normen op de interne markt).

Het gaat hier met nadruk niet om privaat af te rekenen «verbredingsactiviteiten» van landbouwbedrijven zoals educatiecentra, recreatieactiviteiten en (ver)zorg(ings)activiteiten. Evenmin gaat het om vermarktbaar groene en blauwe diensten.

Ook is een beloning gerechtvaardigd als agrarisch ondernemers in geval van aanscherping van regelgeving (EU/nationaal) vrijwillig sneller aan deze nieuwe regels of eisen willen voldoen. Dan is een tijdelijke degressieve vorm van (investerings)steun verantwoord om de positieve effecten voor de kwaliteit van het milieu of een hoger niveau van dierenwelzijn eerder te realiseren.

De kaders voor de hierboven beschreven beloning in maatschappelijk waardevolle gebieden (hoofddoelstelling 2) en extra betalingen voor maatschappelijke prestaties en ondersteuning van groen/blauwe diensten (hoofddoelstelling 3) dienen in Europees verband tot stand te komen vanwege de grensoverschrijdende problematiek, het gemeenschappelijk belang van een duurzame landbouw in een duurzame omgeving en de noodzaak van een *level playing field*. Tegelijkertijd dienen de Europese kaders gepaard te gaan met een grote mate van nationale en regionale verantwoordelijkheid voor de concrete invulling vanwege de grote verschillen tussen lidstaten en regio's. Erkend moet bijvoorbeeld worden

dat de ontwikkelingen op het Nederlandse platteland zich voltrekken onder sterke ruimtelijke druk vanuit de steden. Een marktgerichte beloning op het niveau van het gebied en/of individu is het meest effectief en doelmatig. De beloning dient te zijn gebaseerd op duidelijke, objectieve en verantwoordbare criteria (*accountability*).

## **5. De houtskoolschets voor Nederland**

Het beleidskader voor het nieuwe Europese landbouwbeleid verschilt op een aantal punten fundamenteel met de huidige vormgeving van het GLB in Nederland. Twee derde van de GLB-betalingen in Nederland bestaat nu uit inkomenssteun gebaseerd op een historische referentie waarbij de ontvangsten in het verleden de basis zijn voor toekomstige betalingen. Van een koppeling aan maatschappelijke waarden is daarbij nog geen sprake. De huidige methodiek «bevriest» daarmee subsidiestromen uit het verleden en maakt de inkomenssteun onafhankelijk van toekomstige bedrijfsontwikkelingen. Hiermee wordt geen recht gedaan wordt aan de grote dynamiek die Nederlandse agrarische sector en het platteland kenmerkt.

### *Van generieke steun naar gerichte beloning: een transitie*

Het is een forse uitdaging om (indien het Europees beleid zoals hierboven beschreven wordt aangepast) de omvorming van generieke steun naar het stimuleren van concurrentiekracht en duurzaamheid en het belonen van maatschappelijke prestaties, met name in de maatschappelijk waardevolle gebieden, vorm en inhoud te geven. De omslag kan niet van vandaag op morgen worden gerealiseerd. Zeker op bedrijfsniveau is er in sommige sectoren en/of gebieden sprake van ingrijpende aanpassingen omdat inkomenssteun nu een substantieel deel van het inkomen behelst. Ondernemers moeten daarom de tijd krijgen om de geschetste transitie door te maken. Dit rechtvaardigt een tijdshorizon tot 2020 en flankerend beleid. Dat past ook bij een betrouwbare overheid. Het kabinet zet daarom in op een vloeiende overgang van het huidige systeem van inkomens- en marktondersteuning naar het nieuwe systeem van beloning van maatschappelijke prestaties en bevordering van concurrentiekracht en duurzaamheid. Voor deze transitie zijn de volgende stappen noodzakelijk:

- Volledige ontkoppeling van de inkomenssteun in de sectoren die nog een koppeling kennen;
- Ontkoppelde inkomenssteun in de periode tot 2020 uitfaseren en tegelijkertijd;
- Stimuleren van concurrentiekracht door bevordering van kennisontwikkeling en innovatie en opbouw van risico- en crisisbeheermaatregelen.
- Inzetten op beloning van maatschappelijke prestaties in de vorm van groen/blauwe diensten;
- Een gerichte beloning introduceren in maatschappelijk waardevolle gebieden;

### *Investeren in concurrentiekracht en duurzaamheid*

Op het vlak van de investeringen in concurrentiekracht en de duurzaamheid van de productie zullen de land- en tuinbouw en andere ondernemers die agrarische activiteiten uitoefenen gefaciliteerd worden om marktorientatie te bevorderen en tegelijkertijd duurzamer te gaan produceren.

Kennis en innovatie zijn daarnaast van eminent belang om in te spelen op nieuwe Europese uitdagingen, zoals op het gebied van waterbeheer, klimaatverandering, energie en biodiversiteit. Uit de implementatie van de Kaderrichtlijn Water komt een aantal forse beleidsopgaven voort, die ingrijpende gevolgen voor de landbouw kunnen hebben en om innovatieve oplossingen zullen vragen. Ook de Europese afspraken op het

gebied van energiebesparing, vermindering van de uitstoot van broeikasgassen en groei van het aandeel duurzame energiebronnen in de totale energiebehoefte, zal de land- en tuinbouw aanmoedigen op tal van manieren nieuwe wegen in te slaan. Systeeminnovaties kennen over het algemeen een lang traject van ontwikkeling en vervolgens opname door het bedrijfsleven. Het is daarom van groot belang een vroege start te maken met innovatieconcepten die op termijn gangbare landbouwpraktijken kunnen worden.

Concrete voorbeelden van ontwikkelingen die mogelijk ondersteund kunnen worden, zijn:

- Het sluiten van kringlopen op het vlak van de input en output van stromen op bedrijfs- en gebiedsniveau (mineralen, emissies, energie). De ontwikkelingen op het vlak van bijvoorbeeld precisie-landbouw zijn daarbij behulpzaam;
- Het stimuleren van de ontwikkeling van diervriendelijke productiemethoden;
- Systeeminnovaties op het niveau van teelt-, houderij- of bedrijfs-systemen (bijvoorbeeld ter verbetering van dierenwelzijn, stankvermindering, verminderd gebruik van energie of bestrijdingsmiddelen) of combinatie(s) van landbouw met natuur, landschap, milieu, water en/of toegankelijkheid van het landelijk gebied (bijv. vanuit de Kaderrichtlijn Water of «waterleverende landbouw»), zowel op het niveau van het bedrijven (nieuwe bedrijfsconcepten) of gebieden (bijv. in Natura2000, stadslandbouw);
- Duurzaam bodembeheer met nieuwe teeltsystemen en functioneel gebruik van agrobiodiversiteit;
- Versterking van het duurzaam ondernemerschap van agrarische en andere plattelandsondernemers;

Bij de verdere uitwerking zal rekening worden gehouden met de op een later moment door het kabinet vast te stellen Maatschappelijke Innovatie-agenda (MIA) voor het thema Duurzame agro.

De voorziene afbouw van het markt- en prijsbeleid en de generieke ondersteuning zal leiden tot grotere fluctuaties van het agrarisch bedrijfsinkomen. Dit ondersteunt de noodzaak om een risicobeheerinstrumentarium te ontwikkelen. De financiering ervan kan in het GLB worden verankerd. Het is hierbij van belang dat scherpe voorwaarden worden gesteld, zodat het Europese speelveld zo gelijk mogelijk is en concurrentievervalsing wordt voorkomen. Juist omdat de risico's per sector in aard en omvang variëren, is een instrument op het niveau van de sector het meest effectief en doelmatig. De rol van de overheid zal er één moeten zijn van aanjager van private initiatieven. Concreet kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het geven van garanties in de opstartfase of premiesubsidies voor (brede) (weers)verzekeringen.

#### *Ontkoppeling en uitfasering generieke inkomenssteun*

Nederland kent in een viertal sectoren nog (gedeeltelijk) gekoppelde inkomenssteun. Dit betreft de slachtpremie (runderen en kalveren), lijnzaad (vlas), gedroogde groenvoeders en aardappelzetmeel. Het kabinet wil de steun aan deze sectoren uiterlijk in 2013 volledig hebben ontkoppeld en de markt- en prijsondersteuning afgebouwd. De weliswaar ontkoppelde, maar nog wel generieke inkomenssteun zal vervolgens in de loop van de tijd (gedeeltelijk) kunnen worden herbestemd ter stimulering van concurrentiekracht en duurzaamheid, voor de beloning voor de instandhouding van een basiskwaliteit in maatschappelijk waardevolle gebieden en voor de ondersteuning van individuele maatschappelijke prestaties. De instrumenten die het kabinet na besluitvorming over de *health check* ter beschikking zullen staan, maken het mogelijk hiermee vanaf 2010 een begin te maken.

### *Beloning in maatschappelijk waardevolle gebieden*

Het kabinet meent dat het bij de selectie van de maatschappelijk waardevolle gebieden het moet gaan om gebieden (en zo nodig een zone daarom heen):

- die meer dan gemiddeld van maatschappelijk belang zijn voor het zeker stellen van de waarden natuur, landschap en de daarvoor benodigde milieukwaliteit. Daarbij zijn van belang de, bij de formele vaststelling van de begrenzing van de gebieden, toegepaste aanwijzingscriteria en de duiding van de wezenlijke waarden en kernmerken (kernkwaliteiten) in relatie tot de gewenste uitoefening van de landbouw. De regionale preferenties moeten voorafgaand aan deze duiding getoetst zijn;
- waar tegelijkertijd de landbouw substantieel bijdraagt aan de huidige gebiedskwaliteit of moet bijdragen aan herstel van deze kwaliteit. De landbouwactiviteit is de belangrijkste drager van het zichtbare landschap en/of biedt ruimte voor beschermingswaardige flora en fauna. Voortzetting van agrarisch gebruik is dan een voorwaarde voor het behoud van de kwaliteit van het gebied, of waar de toekomstige gewenste gebiedskwaliteiten (fysiek, landschappelijk, natuur, milieucodities) nu of later zware restricties (natuurlijk of bestuurlijk) opleggen aan agrarische activiteiten terwijl er een streven is de bedrijfsvoering te optimaliseren aan veranderde marktomstandigheden en waardoor de veranderings- of duurzaamheidsopgave, ook in het licht van de nieuwe uitdagingen, voor de landbouw omvangrijk en complex is;
- die een zekere robuuste omvang hebben omdat een te grote versnippering tot onevenredige uitvoeringslasten leidt en het gewenste maatschappelijk effect moeilijker is te waarborgen.

Het ligt voor de hand geen nieuwe gebiedscategorieën voor maatschappelijk waardevolle gebieden te creëren, maar aan te sluiten bij bestaande definities die voortvloeien uit Europees beleid en/of anderszins (inter)nationale grote betekenis hebben. Op grond daarvan komen (delen van) de Nationale Landschappen en de Natura 2000-gebieden (en zones daar omheen) als eerste in beeld. Bij de uitwerking dient rekening gehouden te worden met de mate van dekkendheid van deze gebieden voor de in Nederland aanwezige waardevolle landschappen en beschermingswaardige flora en fauna. Door de landbouwactiviteiten die de drager zijn van deze gebieden te ondersteunen, wordt de bijdrage van deze activiteiten aan de maatschappelijke waarde van deze gebieden zichtbaar beloond. De beloning in maatschappelijk waardevolle gebieden kan in de periode 2010–2020 stapsgewijs worden opgebouwd. Het is wenselijk om de evaluatie van de huidige regelgeving voor handicapgebieden (*«Less Favoured Areas»*) in 2009 aan te grijpen om de bestaande probleemgebiedenvergoeding te betrekken bij de gewenste beloningsstructuur voor maatschappelijke waardevolle gebieden en te benutten om de beloning van «deltaboeren» in specifieke, maatschappelijk waardevolle gebieden al op te bouwen. Daarbij dient te worden gezorgd dat de definities van handicapgebieden leiden tot een helderder en passende systematiek met een strakke begrenzing. Wat de hoogte van de beloning betreft, geldt dat het moet leiden tot een gelijk speelveld voor ondernemers binnen en buiten bovengenoemde gebieden. De beloning mag daarom niet hoger zijn dan gerechtvaardigd door het productienadeel en de geleverde maatschappelijke dienst.

### **Natura 2000**

De Europese Vogel- en Habitatrichtlijn schrijft voor dat elke lidstaat beschermde natuurgebieden aanwijst, de zgn. Natura 2000-gebieden. Nederland kent 162 Natura 2000-gebieden. De aanwijzing zal in 2008/2009 worden voltooid. Voor elk van de Natura 2000-gebieden wordt een beheerplan opgesteld. Het beheerplan beschrijft de «instandhoudingsdoelen» die voor het gebied gelden moeten worden bereikt plus de vereiste maatregelen en beheer. De beheerplannen zullen naar verwachting in 2010 zijn afgerond. Anders dan bij de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) geldt voor Natura 2000 op grond van de Habitatrichtlijn de zgn. externe werking. In beïnvloedingsgebieden rond Natura 2000-gebieden moeten de gebruiksfuncties zodanig worden aangepast dat die geen belemmering vormen voor de te realiseren kwaliteit van het betreffende Natura 2000-gebied. Activiteiten die mogelijk schadelijk zijn voor de natuurwaarden van een Natura 2000-gebied moeten worden getoetst («habitattoets»). Dat geldt voor bestaand (agrarische) gebruik. Maatregelen rondom Natura 2000 gebieden zijn bijvoorbeeld: anti-verdrogingsmaatregelen en maatregelen om de uitstoot van ammoniak, stikstof, fosfaat of bestrijdingsmiddelen te verminderen.

### **Nationale Landschappen**

De Nota Ruimte (2006) benoemt twintig Nationale Landschappen. «Behoud door ontwikkeling» is uitgangspunt in deze gebieden. Landschappelijke, cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten moeten behouden blijven, duurzaam beheerd en waar mogelijk versterkt. De Nota Ruimte geeft aan dat een duurzaam toekomstperspectief voor de landbouw in Nationale Landschappen gewenst is. In vrijwel alle Nationale Landschappen is de grondgebonden landbouw een belangrijke drager van het cultuurlandschap. Alleen in Nationaal Landschap de Veluwe is natuur overheersend. Daar neemt landbouw slechts 34% van het areaal in. In alle andere Nationale Landschappen is meer dan 60% van het areaal landbouwgrond. De Nota Ruimte beschrijft per Nationaal Landschap specifieke kernkwaliteiten. Veel van deze kernkwaliteiten hangen nauw samen met bedrijfskenmerken en instandhouding van de kernkwaliteiten kan invloed op bedrijfsvoering of bedrijfsontwikkeling van de landbouw.

### *Gerichte beloning van individuele maatschappelijke prestaties en groen/blauwe diensten*

Een deel van af te bouwen generieke inkomenssteun kan worden herbestemd voor gerichte beloning van maatschappelijke prestaties en/of ondersteuning van groen/blauwe diensten. Te denken valt aan maatregelen op het vlak van verbetering van de milieukwaliteit (zoals mineralenbeheer, vermindering ammoniakemissie, fosfaatverwijdering uit landbouwgrond), verdrogingbestrijding, duurzaam bodembeheer (zoals bodemstructuur, organisch stofgehalte, bestrijden en voorkomen van erosie, vruchtwisseling), agrobiodiversiteit, biologische landbouw en agrarisch natuurbeheer (zoals weidevogelbescherming of akkerrandenbeheer in combinatie met teelt- en mestvrije zones), de aanleg en onderhoud van landschapselementen en ander cultuurhistorisch erfgoed. Ook nieuwe uitdagingen zoals in de *health check* door de Commissie naar voren gebracht zijn echter relevant. Het betreft bijvoorbeeld maatregelen op het gebied van bio-energie, waterbeheer (zoals waterberging bij hoogwater, waterconservering, waterlevering, helofytenfilters die via planten- of bodembehandeling water zuiveren), biodiversiteit (zoals genetische bronnen, maatregelen in het kader van de leefgebiedenbenadering) en klimaat (zoals energiebesparing/levering, vermindering emissie broeikasgassen, CO<sub>2</sub>-vastlegging). Vanaf 2010 kan een begin gemaakt worden met deze gerichte beloning van maatschappelijke prestaties en ondersteuning van groen/blauwe diensten, waarna deze in de periode naar 2020 stapsgewijs kan worden uitgebreid.

### *De toekomst van cross compliance*

Het in 2005 geïntroduceerde randvoorwaardenbeleid (*cross compliance*) koppelt toekenning van bedrijfstoelagen en sommige plattelandsprogramma's aan de naleving van communautaire voorschriften op het gebied van voedselveiligheid, milieu en dierenwelzijn. Het kabinet onderschrijft het nut van *cross compliance* als impuls voor duurzame productie in een situatie van ontkoppelde, generieke steun en ziet ook de functie die *cross compliance* kan hebben voor de maatschappelijke legitimatie van ontkoppelde generieke steun.

Op de lange termijn is uitsluitend nog sprake van gerichte betalingen, zowel voor het actief nalaten van handelingen als voor het actief leveren van maatschappelijk gewenste prestaties. De legitimatie van deze betalingen is dan gelegen in de voor de samenleving zichtbare en afrekenbare prestaties die de landbouwer levert. Wordt deze maatschappelijke prestatie niet of onvoldoende geleverd, dan volgt ook geen betaling. Totdat het huidige stelsel van generieke steun is omgevormd naar een stelsel van uitsluitend gerichte betalingen voor specifieke maatschappelijke prestaties, behoudt *cross compliance* nog een functie voor dat deel dat nog als generieke steun wordt uitgekeerd.

## **6. Stapsgewijze invoering**

De nagestreefde vloeiende overgang van het huidige systeem van inkomens- en marktondersteuning naar het gewenste nieuwe systeem van beloning van maatschappelijke prestaties en bevordering van concurrentiekracht en duurzaamheid, betekent dat gestreefd wordt naar een stapsgewijze invoering in de periode 2010–2020. Daarbij zal uiteraard voortdurend rekening gehouden worden met het krachtenveld in de Europese Unie, de dynamiek in de landbouwsector, de ontwikkeling van het (sectorale) beleid, wet- en regelgeving en met de heersende opvattingen in de samenleving ten aanzien van de betrokken maatschappelijke waarden.

De Nederlandse inzet in Brusselse onderhandelingen zal erop gericht zijn om een optimale instrumentenkoffer ter beschikking te hebben om de hierboven geschetste omslag langs diverse sporen te realiseren. De *health check* zal daartoe vanaf 2010 al de nodige mogelijkheden bieden. Zo zal er de mogelijkheid komen om het bestaande systeem van historische verdelingsgrondslag voor inkomenssteun vanaf 2010 geleidelijk te vervangen door een betaling op basis van (regionale) gebiedskenmerken. Daarbij ligt het voor de hand om niet – zoals enkele andere lidstaten wel hebben gedaan – eerst nieuwe generieke betalingen te introduceren voor sectoren die tot op heden geen inkomenssteun ontvingen (tuintbouw, varkenshouderij, pluimveehouderij), maar direct over te stappen op de ondersteuning van bijvoorbeeld maatschappelijk waardevolle gebieden. Om te voorkomen dat particulieren met hobbydieren in aanmerking komen voor GLB-steun, ligt het in de rede te werken met een areaalondergrens, zoals dat in andere EU-lidstaten ook het geval is. Volledige ontkoppeling van inkomenssteun, uiterlijk te bereiken in 2013, is daarbij van belang en volgens studies van het LEI op een economisch verantwoorde manier te implementeren.

Verder zal vanaf 2010 de mogelijkheid bestaan om via het zogenaamde «artikel 68» maximaal 10% van de bestaande inkomenssteun gericht te besteden aan het stimuleren van kwaliteitslandbouw en mogelijk ook dierenwelzijn. De Europese Raad van juni 2008 heeft het belang van de ondersteuning van innovatie in de Europese landbouw onderstreept en Nederland zal zich er voor inzetten dat als gevolg daarvan al in de *health*

*check* nieuwe instrumenten worden gecreëerd ter ondersteuning van versterking van concurrentiekracht via innovatie en verduurzaming.

## **7. Europees krachtenveld**

Nederland behoort momenteel met landen als Frankrijk, Spanje en Ierland tot de minderheid van lidstaten die een historisch verdelingsmodel van inkomenssteun kennen. De 12 sinds 2004 toetredende lidstaten kennen een algemene hectarepremie. Ook een land als Duitsland heeft er in 2004 echter voor gekozen om hun inkomenssteun niet te baseren op historische betalingen, maar gedurende een periode van 10 jaar toe te werken naar een (regionale) hectarepremie. Engeland heeft gekozen voor een model waarin drie soorten gebieden worden onderscheiden die elk een ander steunniveau kennen.

De door Nederland gewenste ondersteuning van landbouwactiviteiten in maatschappelijke waardevolle gebieden en andere vormen van gerichte beloning van maatschappelijke prestaties, kan in Europees verband als vooruitstrevend worden gekwalificeerd en zal daardoor niet door iedereen meteen positief worden gewaardeerd. Frankrijk, Duitsland en een naar verwachting aanzienlijke groep andere landen zal voorlopig willen vasthouden aan generieke inkomensondersteuning. Dat zal ook gelden voor de 12 nieuwe lidstaten waar de generieke inkomenssteun in de periode tot 2013 nog wordt ingefaseerd. Zij zullen niet graag zien dat deze vanaf 2013 onmiddellijk weer wordt uitgefaseerd. Nadeel van een algemene hectarepremie is echter dat deze nog steeds ongerichte inkomenssteun geeft zonder zichtbare koppeling aan maatschappelijke waarden. Van de Commissie mag wel steun worden verwacht voor de nagestreefde beleidsomslag in Nederland. Deze zal zich al tijdens *health check* moeten vertalen in beleidsruimte om op nationaal niveau vanaf 2010 de eerste stappen te zetten op weg naar het gewenste eindresultaat in 2020.