

Het GLB na 2020: 'Schets voor een herontwerp'

Theo Vogelzang et. al, Wageningen UR,
Den Haag, 2016



Veranderingen in het GLB

Het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB) heeft de afgelopen vijftig jaar vele veranderingen ondergaan. Sinds de totstandkoming in de jaren zestig zijn de doelen van het GLB zoals vastgelegd in het Verdrag van Rome op hoofdlijnen gelijk gebleven. In de loop der tijd zijn er wel nieuwe doelen bij gekomen, vooral op het gebied van het beheer van natuurlijke hulpbronnen, en zijn de (beleids-)instrumenten die worden ingezet om de doelen te realiseren ingrijpend gewijzigd.

Zo is het beleid langzamerhand veranderd van een markt- en prijsbeleid in een markt- en inkomensbeleid, waarbij niet langer de prijs maar een van de productie ontkoppelde toeslag het belangrijkste middel is om het agrarisch inkomen te ondersteunen. Bij de laatste hervorming in 2013 is bepaald dat 30% van deze toeslag wordt uitgekeerd op voorwaarde dat de agrariër voldoet aan bepaalde eisen wat betreft de vergroening van de productie.

Naast deze zogenaamde eerste pijler is er het plattelandsbeleid, dat als de 2e pijler van het GLB door het leven gaat. Financieel gezien is deze pijler, met op EU-niveau een aandeel van ruim een vijfde van de totale uitgaven voor het GLB, relatief bescheiden. De instrumenten in deze pijler richten zich op het versterken van de plattelandseconomie en op het beheer van natuurlijke hulpbronnen. De focus ligt daarbij op actoren in de landbouw.

De huidige implementatie van het GLB loopt tot en met 2020. Hoe het GLB er daarna uit moet gaan zien zal mogelijk al in 2016 in grote lijnen door de EC op papier worden gezet in een eerste discussiedocument. Om de Nederlandse inbreng in deze discussie te onderbouwen, is een verkennende studie uitgevoerd naar mogelijke scenario's en beleidsopties voor het GLB vanaf 2021.

Nieuwe doelen voor het GLB

Op basis van een analyse van de megatrends is geconcludeerd dat de drijvende krachten die van invloed zijn op de ontwikkeling van de EU-landbouw het komende decennium nauwelijks zullen veranderen. De stijgende vraag naar voedsel in de wereld, schaarser wordende natuurlijke hulpbronnen en klimaatverandering zijn vermoedelijk ook de komende jaren nog steeds doorslaggevende factoren voor de EU-landbouw. Deze uitdagingen, in combinatie met de 'oude' doelen van het GLB, leiden tot de volgende doelen voor het GLB na 2020:

- groei werkgelegenheid;
- inkomensondersteuning agrariërs;
- leefbaar platteland;
- volksgezondheid;
- duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen (milieu);
- klimaatmitigatie en -adaptatie;
- natuur en biodiversiteit
- voedselzekerheid;
- risicomanagement;
- innovatie.
- rechtvaardige ketens.

Op basis van een scenario-analyse is vervolgens verkend hoe de wereld zich de komende jaren zou kunnen ontwikkelen, en wat dat zou kunnen betekenen voor de ontwikkeling van het GLB. Daarbij is voortgeborduurd op de drie toekomstbeelden die zijn opgesteld voor de ontwikkeling van het agrarische kennis- en innovatiesysteem (AKIS) in Europa, namelijk een High Tech-scenario, een Self Organisation-scenario en een Collapse-scenario. Deze scenario's richten zich op de uitdagingen waarmee het AKIS te maken zou kunnen krijgen voor de periode tot 2030, mede op basis van agrarische trends die zijn doorgetrokken tot 2050. Voor de onderhavige studie zijn de AKIS-scenario's aangevuld met de gevolgen die de beschreven AKIS-wereld heeft voor het (toekomstige) GLB. Vervolgens is per nieuw geformuleerd doel van het GLB een inschatting gegeven van de plaats en de functie die dat doel heeft in de verschillende scenario's.

De scenario's nader toelicht

Het *High Tech* scenario staat voor een wereld die wordt gedomineerd door grote multinationals en geavanceerde technologie (ICT, robotica, genetica). Het scenario wordt gekenmerkt door globalisering, wijdverbreid gebruik van onbemande voertuigen, contractteelt en outsourcing, en door een grote stedelijke bevolking. De Europese instellingen zijn sterk, de nationale regeringen zijn zwak. In het algemeen is het een rijke samenleving, maar de ongelijkheid leidt wel tot bezorgdheid. Met behulp van technische oplossingen zoals precisielandbouw en GGO zijn problemen rondom duurzaamheid in de landbouw grotendeels opgelost.

Het *Self-Organisation* scenario gaat uit van een wereld van regio's waar nieuwe ICT-technologie dankzij nieuwe verdienmodellen leidt tot zelforganisatie, bottom-up democratie, korte aanvoerketens en een verscheidenheid aan landbouwbedrijfsvormen. De Europese instellingen zijn zwak, regio's en steden maken de dienst uit en hanteren zeer verschillende ontwikkelingsmodellen voor de landbouw. Producten worden verhandeld tussen regio's. Er is sprake van ongelijkheid tussen de regio's, gegeven de verschillen in comparatieve voordelen.

Het *Collapse*-scenario staat voor een wereld waarin de gevolgen van klimaatverandering, massaimmigratie en politieke onrust leiden tot het ineensstorten van instituties en het mislukken van de Europese integratie. Regionale en lokale gemeenschappen streven naar zelfvoorziening. Er is sprake van 'bio-schaarste' en arbeidsintensieve landbouw. De technologische ontwikkeling wordt afhankelijk van de wetenschap in China, India en Brazilië.

Het GLB in de verschillende scenario's

Het huidige GLB past niet of nauwelijks in 2 van de 3 scenario's. In het High Tech scenario wordt de macht van Brussel min of meer overgenomen door grote multinationale bedrijven, die een aantal doelen van het GLB (inclusief die op het gebied van natuur en milieu) met technologie en precisielandbouw weten te realiseren. Wel zal dit scenario leiden tot een rurale exodus en lage inkomens voor de boeren in Europa, waardoor er vanuit de landbouw een sterke lobby ingezet zal worden richting GLB om een aantal doelstellingen af te zwakken die hen vanuit de grote multinationale bedrijven opgelegd worden. Ook daar zal het GLB flexibel op moeten kunnen reageren.

Het huidige GLB past ook niet bij het Collapse scenario. Het enige wat het GLB dan nog kan doen is het faciliteren van innovatie en het organiseren van risicomangement, om boeren te beschermen tegen de invloeden van de internationale markt. In dit scenario is het GLB veel minder dominant dan in het Self Organisation scenario. Wel worden doelstellingen op het gebied van natuur en milieu gerealiseerd via ecosysteemdiensten, die in interactie tussen regionale overheden en (collectieven van) agrariërs vorm gegeven worden.

Regionale diversiteit zal in alle scenario's toenemen in de 28 landen van de EU. Dit thema zit al min of meer ingebakken in de Self Organisation en Collapse scenario's, maar ook bij High Tech zal met name in de marginale gebieden van de EU de regionale diversiteit toenemen. In het huidige GLB wordt via pijler 2 ingespeeld op de regionale diversiteit in Europa. In het GLB na 2020 zal dat nog verder versterkt moeten worden, wil het GLB tegemoet komen aan de ontwikkelingen op dit gebied die in alle scenario's geschetst worden.

Inzichten uit de scenario-analyse

Uit de scenario-analyse komt naar voren dat verschillende toekomstbeelden vragen om een andere invulling van het GLB. Omdat de toekomst onzeker is, is een veerkrachtig GLB nodig dat beschikt over flexibel toe te passen (nieuwe) instrumenten die tegemoet kunnen komen aan verschillende ontwikkelingen. Gedacht worden aan de volgende (typen) van instrumenten:

- Specifieke financiële ondersteuning (subsidies, fondsen voor innovatie);
- Inkomensoeslagen (al dan niet inclusief cross compliance);
- Contracten (bijvoorbeeld voor natuurbeheer door collectieven van agrariërs);
- Wet- en regelgeving (met name gericht op het realiseren van milieudoelstellingen).

Toename in diversiteit van landbouwsystemen en voedselketens

Uit de scenario-analyse blijkt ook dat landbouwsystemen en voedselketens in Europa nu al heel verschillend zijn en dat die verscheidenheid in de toekomst alleen maar toe zal nemen. Per scenario krijgen die systemen en ketens een andere vorm. Afhankelijk van het scenario zal het regionale karakter van die systemen en ketens alleen maar toenemen en daarmee ook de verscheidenheid in heel Europa. Het GLB zal daar flexibel op in moeten kunnen spelen.

Uit de scenario-analyse komt ook naar voren dat grotere industriële bedrijven in de toeleverende en verwerkende industrie in de toekomst een nog belangrijkere rol in de landbouwsector in Europa gaan spelen met het opzetten van duurzaamheidsprojecten en keurmerken. Politici en beleidsmakers (maar ook maatschappelijke organisaties) zullen vragen om ondersteuning van deze ontwikkeling vanuit het GLB, bijvoorbeeld door deelname van boeren aan dergelijke projecten verplicht te stellen als voorwaarde voor het ontvangen van inkomenssteun. Daarmee worden ketens verantwoordelijk voor het (mede) realiseren van duurzaamheidsdoelstellingen en redelijke inkomens voor boeren en boerinnen.

Schets van het GLB na 2020

In het huidige GLB worden verschillende doelen door beide pijlers 'bediend'. Zo is vergroening onderdeel van pijler 1, maar horen landbouwmilieumaatregelen bij pijler 2. In ons voorstel voor een andere inrichting van het GLB is de centrale gedachte dat verschillende doelstellingen van het GLB aan verschillende pijlers of domeinen gekoppeld worden. Uitgaande van drie domeinen, kan domein A zich dan richten op inkomensondersteuning van agrariërs. Domein B richt zich op de realisatie van duurzaamheidsdoelstellingen op het gebied van natuur, milieu en klimaat. Ook de nieuwe publieke doelstelling volksgezondheid valt hieronder. Domein C richt zich dan op het realiseren van (sociale) innovatie en het invullen van het plattelandsbeleid.

Als deze domeinen A, B en C gekoppeld worden aan de in deze studie **nieuw geformuleerde** doelstellingen van het GLB, dan ontstaat het volgende beeld.

Domein A draagt dan bij aan de realisatie van de volgende doelstellingen:

- voedselzekerheid;
- risicomanagement;
- inkomensondersteuning;
- rechtvaardige ketens.

Domein B draagt bij aan de realisatie van de volgende doelstellingen:

- duurzaam beheer natuurlijke hulpbronnen (milieu);
- klimaatmitigatie en -adaptatie;
- natuur en biodiversiteit
- volksgezondheid.

Domein C draagt bij aan de realisatie van de volgende doelstellingen:

- leefbaar platteland;
- innovatie;
- werkgelegenheid.

De volgende en laatste stap is om daar een flexibel **beleidsinstrumentarium** aan te koppelen, zodanig dat een toekomstig GLB na 2020 op een robuuste en flexibele manier in kan spelen op de ontwikkelingen die zich dan in Europa en in de wereld voordoen.

Mogelijke instrumenten voor domein A zijn dan:

- regionaal vastgestelde **inkomenstoelagen** voor agrariërs, gekoppeld aan de persoon van de agrariër en gebaseerd op vergelijkbare inkomens uit andere sectoren in de regio;
- een **vangnet** (fonds) voor het door de bodem zakken van de inkomens van agrariërs als gevolg van marktontwikkelingen, rampen of misoogsten;
- **subsidies** voor regelingen op het gebied van risicomangement (verzekeringen bijvoorbeeld).

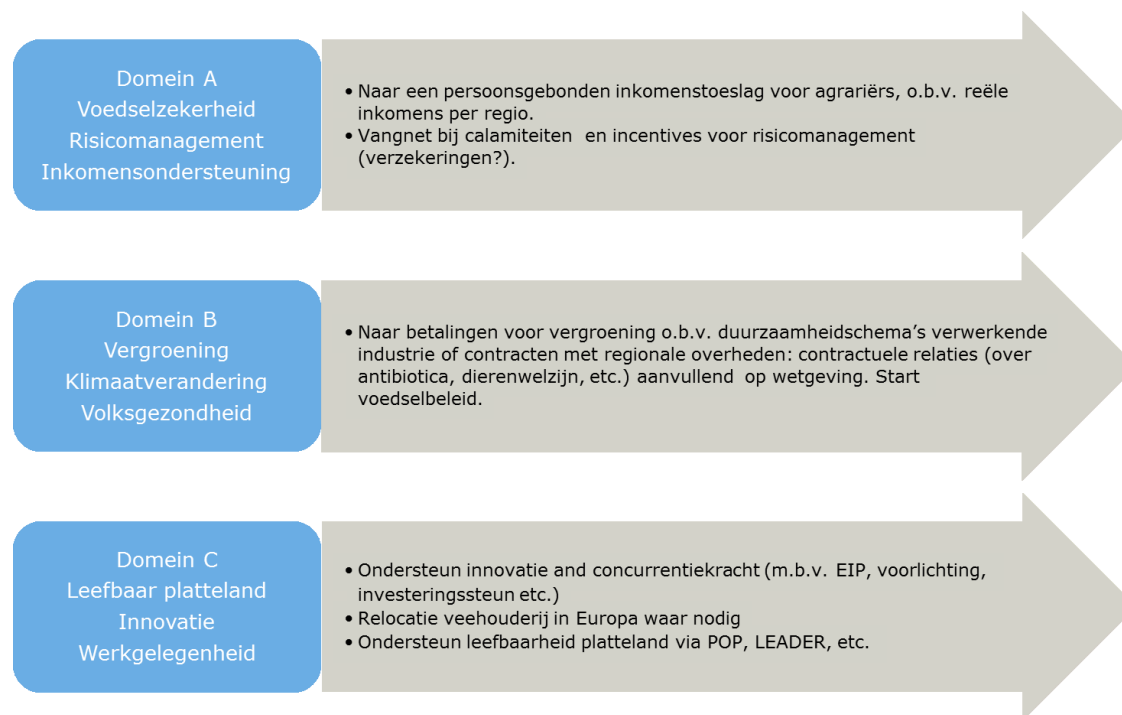
Mogelijke instrumenten voor domein B zijn dan:

- specifieke **betalingen** voor vergroening, gebaseerd op en (mede-)gefinancierd uit duurzaamheidsprojecten van bedrijven uit de toeleverende of verwerkende industrie of uit contracten van collectieven van agrariërs met regionale overheden;
- specifieke **betalingen** aan agrariërs voor bovenwettelijke duurzaamheidsprestaties op het gebied van volksgezondheid en dierenwelzijn (**contracten**);
- specifieke **regelingen** (voorlichting) voor het ondersteunen van de beweging om burgers relatief meer plantaardige producten te laten consumeren t.o.v. dierlijke producten.

Mogelijke instrumenten voor domein C zijn:

- ondersteuning middels **subsidies en toegepaste regelingen** van innovatie en het versterken van de concurrentiekracht van agrariërs via programma's als het EIP, het stimuleren van producentenverenigingen en het verlenen van investeringssubsidies;
- het reserveren van middelen (bijvoorbeeld in een **fonds**) voor het re-alloceren van bepaalde agro-industrieën op het Europese platteland;
- het stimuleren via **subsidies en toegepaste regelingen** van de verbrede en multifunctionele landbouw op het Europese platteland en daarmee het versterken van de sociaal-economische dynamiek in de rurale gebieden.

Het GLB kent dan dus 3 domeinen met elk een (jaarlijks of vijfjaarlijks vast te stellen) eigen budget. Schematisch ziet het voorgaande er als volgt uit:



Discussie

De bovenstaande schets van het GLB na 2020 roept een aantal vragen en dilemma's op. Ten eerste, de insteek van de domeinen is nog sec vanuit de landbouw. Deze insteek gaat nog maar beperkt in op de vraag of het EU-landbouwbeleid niet zou moeten overgaan in een EU-voedsel-

beleid. De discussie hierover is in Nederland langzaam op gang aan het komen op basis van het WRR-rapport *Naar een voedselbeleid* (2014). Hoe een dergelijk voedselbeleid precies vorm geven zou moeten worden is nog onderwerp van discussie, maar het zal in ieder geval een bredere (keten-)benadering vergen dan de hier geschetste aanpak voor het GLB na 2020.

Een tweede aandachtspunt vormt de vergroening van het GLB. In de oorspronkelijke voorstellen van de EC uit 2010 waren de basispremie en de vergroeningspremie onlosmakelijk aan elkaar gekoppeld. Een agrariër kon alleen de basispremie krijgen als hij of zij óók vergroeningsmaatregelen nam. In de uiteindelijke besluiten is dit afgezwakt. Als er geen vergroeningsmaatregelen worden uitgevoerd ontvangt de begunstigde 70% van de totaal beschikbare premie. Deze loskoppeling maakt het – in combinatie met de afgezwakte eisen aan vergroening – moeilijker om de doelen te halen die men bij de introductie van de vergroening voor ogen had.

In de hiervoor geschetste nieuwe aanpak van het GLB zal dit des te meer het geval zijn omdat inkomensondersteuning onder domein A valt en duurzaamheidsdoelstellingen onder domein B. Er is geen automatische koppeling meer tussen inkomensondersteuning en het realiseren van een bepaalde (basis)kwaliteit op het gebied van natuur/biodiversiteit. Het realiseren van bepaalde publieke doelen kan zo in gevaar komen. Zeker voor grote(re) en puur op landbouwproductiegerichte bedrijven is mogelijk kan de prikkel om mee te doen aan maatregelen uit domein B te gering zijn. Wel is de inschatting dat door de aftopping van de inkomstenstoelagen boven het regionale inkomensniveau er veel geld bespaard kan worden op die toeslagen, wat weer beschikbaar zou kunnen komen voor contracten in Domein B.

Een derde aandachtspunt is de vereenvoudiging die bereikt kan worden met de geschetste aanpak van drie domeinen. In de huidige opzet van het GLB leidt het feit dat doelstellingen op gebied van het beheer van natuurlijke hulpbronnen zowel bij de 1^{ste} (vergroening) als 2^e (landbouwmilieumaatregelen) pijler zijn ondergebracht tot verhoogde uitvoeringslasten. Immers, de 2^e pijler start met vergoedingen voor maatregelen vanaf een voor de 1^{ste} pijler vastgelegd basisniveau aan verplichtingen. Zo bezien kan de nieuwe aanpak een verbetering zijn. Maar voor bijvoorbeeld bedrijven waar natuurbeheer een integraal onderdeel vormt van de bedrijfsvoering, zou dit model weleens nadelig kunnen zijn, omdat het onderscheid tussen landbouw- en natuurproductie dan minder evident is.

Tot slot

In dit rapport hebben we een aantal mogelijke toekomstbeelden geschetst voor het GLB, op basis van een scenario-analyse. Kenmerkend voor een scenario-analyse is dat het een verkenning is van mogelijke toekomst, zonder daarin uitputtend te kunnen of willen zijn. De toekomst is immers ongekend. De kracht van een scenario-analyse zit vooral in het genereren van stof voor een gesprek. Het zet aan tot nadenken over wat ... als analyses. Als dit gebeurt, wat zouden we dan moeten doen? Of laten?

Scenario's geven ook geen blauwdruk voor handelen, ze verkennen handelingsperspectieven. Daardoor ontstaat ook inzicht in (beleids-)opties die robuust zijn, die het in andere woorden in alle scenario's goed doen. Zo'n robuuste optie in dit onderzoek is bijvoorbeeld ruimte laten voor een regionale aanpak, zodat de verscheidenheid in de EU – sociaal, economisch en wat betreft natuur, milieu en landschap – recht kan worden gedaan.

Ten slotte, voor een scenario valt niet te kiezen. Wel is te sturen op het bereiken van bepaalde democratisch overeengekomen doelen. Ook kan een conclusie van scenario-analyse zijn dat ongeacht het scenario of de middelen, een doel niet haalbaar is. Een scenario-analyse is daarmee een zinvol hulpmiddel voor het mede bepalen van beleidsprioriteiten en bijbehorende instrumenten.

Contact

LEI Wageningen UR
Postbus 29703
2502 LS Den Haag
www.wageningenUR.nl/lei

Naam
Functie
T +31 (0)70 000 00 00
E naam@wur.nl

Naam
Functie
T +31 (0)70 000 00 00
E naam@wur.nl

Lei.library.nl
2016-xxx
