

# Inhoudsopgave

<b>Woord vooraf</b>	<b>7</b>
<b>1. Europese integratie: betekenis voor landbouw, voedsel en groen</b>	<b>19</b>
<i>Gerrit Meester en Liesbeth Dries</i>	
1.1 Inleiding	19
1.2 Europese economische integratie: wat betekent het?	20
1.3 Drijvende krachten voor verdere economische integratie en uitbreiding	21
1.4 Landbouw: koploper of obstakel?	24
1.5 Ontwikkeling van het EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen	26
1.6 Beleid op aanpalende terreinen	29
Literatuur	32
Internet	33
<b>2. EU-instellingen en besluitvormingsprocessen</b>	<b>35</b>
<i>Gerbert Kunst</i>	
2.1 Inleiding	35
2.2 De Europese Raad	37
2.3 De Raad van de Europese Unie	40
2.4 De Europese Commissie	45
2.5 Het Europees Parlement	49
2.6 Het Hof van Justitie en de Rekenkamer	54
2.7 Besluitvorming, uitvoering en de controle	55
2.8 Lobbyen	66
Literatuur	67
Internet	67
<b>3. Budgettaire kaders</b>	<b>69</b>
<i>Marko Bos</i>	
3.1 Inleiding	69
3.2 Hiërarchie van financiële kaders in de EU	69
3.3 EU-begroting: functies en beoordelingscriteria	75
3.4 'Begrotingsonevenwichtigheden': lastenverdeling tussen lidstaten	78
3.5 Veranderende kaders voor de landbouwuitgaven	80
3.6 Structuurbeleid en cofinanciering	84
3.7 Het Meerjarig Financieel Kader 2014-2020	86
3.8 Enige conclusies	90
Literatuur	91
Internet	92

<b>4. Het WTO-perspectief</b>	<b>93</b>
<i>Pieter Gooren en Rien Huige</i>	
4.1 Inleiding	93
4.2 WTO als organisatie	94
4.3 WTO-Landbouwovereenkomst	95
4.4 SPS-overeenkomst	98
4.5 Geschillenbeslechting	100
4.6 Doha-ontwikkelingsagenda (2001-heden)	103
4.7 De concept landbouwmodaliteiten	106
4.8 Conclusie	108
Literatuur	108
Internet	109
<b>5. Wereldmarkten en volatiliteit</b>	<b>111</b>
<i>Gerdien Meijerink</i>	
5.1 Inleiding	111
5.2 Oorzaken trendbreuk	113
5.3 Gevolgen hoge prijzen en prijsvolatiliteit	121
5.4 Conclusies	126
Literatuur	128
Internet	130
<b>6. Private vormen van prijs- en inkomensstabilisatie</b>	<b>131</b>
<i>Joost Pennings en Arie Oskam</i>	
6.1 Beleidshervormingen, globalisering en beheersing van prijsrisico's	131
6.2 Stabilisatie van inkomen: de rol van termijncontracten en voorwaardtse contracten	133
6.3 Private markten en markt- en prijsbeleid	137
Literatuur	138
<b>7. Landbouwprijs- en inkomensbeleid</b>	<b>141</b>
<i>Roald Lapperre, Herman Snijders en Huib Silvis</i>	
7.1 Inleiding	141
7.2 Landbouwprijs- en inkomensbeleid	142
7.3 Beginzelen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid	145
7.4 Klassieke regelingen	145
7.5 Hervorming van de marktordeningen	150
7.6 De stap naar bedrijfstoelagen	157
7.7 Health Check 2008	159
7.8 Hoe verder na 2013?	162

Literatuur	166
Internet	167
<b>8. Vergroening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid</b>	<b>169</b>
<i>Anne van Doorn en Jan Gerrit Deelen</i>	
8.1 Inleiding	169
8.2 Cross-compliance sinds 2003	171
8.3 Naar een groener gemeenschappelijk landbouwbeleid	173
8.4 Achtergrond en effectiviteit van de voorstellen	175
8.5 De Europese besluitvorming voor de periode 2014-2020	177
8.6 Implementatie in Nederland: relatie met agrarisch natuurbeheer	180
8.7 Ten slotte	181
Literatuur	181
<b>9. EU-plattelandsbeleid en structuurfondsen</b>	<b>183</b>
<i>Petra Berkhout en Willem Schoustra</i>	
9.1 Inleiding	183
9.2 Landbouwstructuurbeleid als startpunt	183
9.3 Hervorming van de structuurfondsen	186
9.4 Agenda 2000	189
9.5 Naar een nieuwe plattelandsverordening	192
9.6 Toepassing in Nederland	195
9.7 Hoe verder na 2013?	198
9.8 Tenslotte	201
Literatuur	203
<b>10. Diergezondheid</b>	<b>205</b>
<i>Monique Mourits</i>	
10.1 Inleiding	205
10.2 Het wettelijke kader rondom diergezondheid	206
10.3 De nieuwe strategie binnen het Europese diergezondheidsbeleid	210
10.4 Conclusies	215
Literatuur	215
Internet	216
<b>11. Plantgezondheid</b>	<b>217</b>
<i>Monique Mourits, Jan Schans en Alfons Oude Lansink</i>	
11.1 Inleiding	217
11.2 De noodzaak voor fytosanitaire wetgeving	218
11.3 Het internationale kader	220

## Inhoudsopgave

11.4 De Europese Fytorichtlijn	222
11.5 Toepassing in Nederland	225
11.6 Toekomstige ontwikkelingen	226
Literatuur	226
Internet	227
<b>12. Dierenwelzijn</b>	<b>229</b>
<i>Ferry Leenstra, Leon Arnts en Geert van der Peet</i>	
12.1 Inleiding	229
12.2 Voorgeschiedenis	229
12.3 Ontwikkeling van EU-regelgeving voor dierenwelzijn	230
12.4 Waarom dierenwelzijnsbeleid en op welk niveau	233
12.5 Opties en instrumenten voor beleid	235
12.6 Verdere ontwikkeling van het EU-beleid voor dierenwelzijn	237
12.7 Conclusie	238
Literatuur	239
Internet	239
<b>13. Voedselkwaliteit en voedselveiligheid</b>	<b>241</b>
<i>Wim Verbeke</i>	
13.1 Inleiding	241
13.2 Voedselkwaliteit en voedselveiligheid	241
13.3 Certificering en certificeringschema's	245
13.4 Voedselveiligheidsstandaarden	246
13.5 Organisatie en wetgeving	249
13.6 Implicaties voor de producenten, ketens en consumenten	250
13.7 Conclusie	251
Literatuur	252
<b>14. Europees voedselveiligheidsrecht</b>	<b>255</b>
<i>Bernd van der Meulen en Harry Bremmers</i>	
14.1 Inleiding	255
14.2 Verantwoordelijkheidsverdeling	256
14.3 Wat is voedselveiligheid	258
14.4 Algemene uitgangspunten	258
14.5 Specifieke normstelling algemeen	261
14.6 Specifieke normstelling voor de inherente eigenschappen van een product	262
14.7 Specifieke normstelling voor de conditie van een product	266
14.8 Procedurevoorschriften voor voedselveiligheid	270

14.9 Tot slot	280
Literatuur	281
<b>15. Private en publieke standaarden in de voedselketen</b>	<b>283</b>
<i>Frank Bunte</i>	
15.1 Inleiding	283
15.2 Theoretisch kader voor afweging publieke en private belangen	285
15.3 Private standaarden in de voedselketen	286
15.4 Naar een nieuw evenwicht tussen markt en overheid?	290
15.5 Conclusies	293
Literatuur	293
Bijlage 15a. Voedselketens: kwaliteitsborging door private en publieke systemen	295
<i>Siem Korver</i>	
<b>16. EU-beleid voor genetisch gemodificeerde organismen</b>	<b>301</b>
<i>Gé Backus en Coen van Wagenberg</i>	
16.1 Inleiding	301
16.2 EU-beleid voor genetisch gemodificeerde organismen	302
16.3 Verwachte ontwikkelingen	306
16.4 Conclusies	309
Literatuur	310
<b>17. Naar ecologische duurzaamheid</b>	<b>311</b>
<i>Joris Relaes en Huib Silvis</i>	
17.1 Inleiding	311
17.2 Duurzame landbouw: het kernprobleem	312
17.3 Principes van het milieubeleid	314
17.4 Milieuactieprogramma	314
17.5 Milieurichtlijnen	318
17.6 Klimaatbeleid	322
17.7 Slotbeschouwing	323
Literatuur	324
Internet	324
<b>18. Toepassing Europees milieukader in de landbouw in Nederland</b>	<b>325</b>
<i>Huib Silvis</i>	
18.1 Inleiding	325
18.2 Mest en mineralen	325
18.3 Verzuring	327

## Inhoudsopgave

18.4 Gewasbescherming	330
18.5 Broeikasgassen	332
18.6 Water	333
Literatuur	334
Internet	335
<b>19. Toepassing Europees milieukader in de landbouw in Vlaanderen</b>	<b>337</b>
<i>Joris Relaes</i>	
19.1 Inleiding	337
19.2 Mest en mineralen	338
19.3 Gewasbescherming	339
19.4 Broeikasgassen	343
19.5 Watergebruik	343
Literatuur	344
<b>20. Europees natuurbeleid en de toepassing in Nederland en Vlaanderen</b>	<b>345</b>
<i>Raoul Beunen en Irene Bouwma</i>	
20.1 Inleiding	345
20.2 Wat is het Europees natuurbeleid?	347
20.3 Hoe is Nederland omgegaan met die formele verplichtingen?	350
20.4 Vogel- en Habitatrictlijn in Vlaanderen	354
20.5 Waar heeft de implementatie van de Vogel- en de Habitatrictlijn toe geleid?	356
20.6 Hoe nu verder?	359
Literatuur	361
<b>21. Een blik in de toekomst</b>	<b>363</b>
<i>Gerrit Meester</i>	
21.1 Inleiding	363
21.2 Waarom staat het landbouwbeleid ter discussie?	364
21.3 De uitdagingen voor de Europese landbouw na 2020	368
21.4 Gevolgen voor EU en GLB	373
21.5 Wat te doen tussen nu en 2020?	376
21.6 Slotopmerkingen	378
Literatuur	380
<b>Auteurs</b>	<b>385</b>
<b>Index</b>	<b>389</b>

# I. Europese integratie: betekenis voor landbouw, voedsel en groen

*Gerrit Meester en Liesbeth Dries*

## I.1 Inleiding

Europese integratie was bedoeld om de economieën – met name die van Frankrijk en Duitsland – te koppelen. Na drie verwoestende oorlogen in een periode van minder dan 100 jaar werd het voorkómen van nieuwe Europese ‘burgeroorlogen’ een prioriteit. De eerste stap in het integratieproces – de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) – stelde daarom al een Europese Hoge Autoriteit in als een gemeenschappelijk bestuursorgaan. Andere belangrijke factoren waren de politieke en militaire dreiging die uitging van het communisme in Oost-Europa in de jaren 1950 en 1960 en, vanaf de jaren 1980, de economische noodzaak om met het creëren van een grotere interne markt het hoofd te bieden aan de concurrentie vanuit de Verenigde Staten, Japan en – meer recent – China en andere opkomende landen.

Een belangrijke drijfveer voor economische integratie is de overtuiging dat een betere verdeling van arbeid en het vrije verkeer van goederen en diensten bijdragen tot economische groei en welvaart. Een goed functionerende interne markt vereist dat beleidsverschillen tussen lidstaten worden weggewerkt. Wat betreft het landbouwbeleid – met zijn intense marktregulering en vaak sterk verschillend beleid in de lidstaten – was dit een cruciale stap. Door het onderwerp van dit boek maar ook omdat het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) een essentieel onderdeel is van de Europese integratie, wordt hier speciale aandacht aan besteed in dit hoofdstuk. Verdere stappen in de economische integratie zoals vrij verkeer van arbeid en kapitaal, gemeenschappelijke mededingingsregels, gemeenschappelijk structuur- en cohesiebeleid en een monetaire unie vereisen ook de coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten en een zekere mate van politieke integratie. Dit pad naar diepere integratie verloopt soms hobbelig, zoals duidelijk werd tijdens en in de nasleep van de recente economische crisis.

Een belangrijk concept in het Europees integratieproces is het subsidiariteitsbeginsel. Dit beginsel beoogt het bepalen van het meest geschikte interventieniveau op vlak van gedeelde bevoegdheden tussen de EU en de lidstaten. Het subsidiari-

teitsbeginsel bepaalt dat de EU slechts mag tussenkomen als zij in staat is doeltreffender op te treden dan de lidstaten. Een tussenkomst op Europees niveau kan gerechtvaardigd of ontkracht worden op basis van de volgende drie criteria: (1) heeft de actie transnationale aspecten die niet geregeld kunnen worden door de lidstaten?; (2) is het optreden van de lidstaten alleen of het niet optreden in strijd met het Verdrag betreffende de Europese Unie?; (3) levert het optreden op Europees niveau zichtbare voordelen op? Met name wat betreft het Europees plattelandsbeleid en het natuurbeleid werpt een toetsing van het subsidiariteitsbeginsel wel eens vragen op.

## **1.2 Europese economische integratie: wat betekent het?**

Economische integratie kan gedefinieerd worden als de geleidelijke afbouw van de economische grenzen tussen partnerlanden, in dit geval tussen de lidstaten van de Europese Unie. Het is een dynamisch proces waarbij de economieën van de partnerlanden steeds meer met elkaar verweven worden. De doelstellingen in Europa zijn de verhoogde economische groei van de lidstaten, evenals het bereiken van politieke stabiliteit (vrede en veiligheid, democratie, mensenrechten).

Het integratieproces heeft twee dimensies: marktintegratie en beleidsintegratie (Molle, 2006). Marktintegratie betekent vrije handel in goederen en diensten en vrij verkeer van productiefactoren (arbeid en kapitaal). Beleidsintegratie betekent de coördinatie van nationale wetgeving en beleid of de invoering van gemeenschappelijke regels.

### **Stadia van economische integratie**

De volgende fasen kunnen geïdentificeerd worden in het proces van economische integratie (Molle, 2006):

- een vrijhandelszone, waarin landen alle handelsbarrières tussen de partners, zoals invoerrechten en kwantitatieve beperkingen, afschaffen om de vrije handel van goederen mogelijk te maken;
- een douane-unie, waarin een gemeenschappelijk invoertarief en -beleid wordt ingesteld aan de buitengrenzen van de vrijhandelszone;
- een gemeenschappelijke markt, een douane-unie met volledig vrij verkeer van productiefactoren;
- een economische unie, waarin de gemeenschappelijke markt wordt voltooid door harmonisering van cruciale beleidsdomeinen zoals beleid op vlak van arbeid en sociale zaken, regionale ontwikkeling, transport, enz.;



## 1. Europese integratie: betekenis voor landbouw, voedsel en groen

- een economische en monetaire unie, waarin naast een gemeenschappelijk economisch beleid een gemeenschappelijk monetair beleid wordt gevoerd met een gemeenschappelijke munt en een hoge mate van geïntegreerd macro-economisch en begrotingsbeleid.

Twee verdere stadia van integratie zijn:

- een politieke unie waarin ook een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en een gemeenschappelijk anti-criminaliteitsbeleid worden ingevoerd;
- een volledige unie, wat betekent dat de lidstaten één land, een federatie of een confederatie vormen.

Het verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG-verdrag) had als oorspronkelijk doel om minstens een gemeenschappelijke markt en bij voorkeur een economische unie te creëren. Tot de jaren 1980 bleef het proces ergens hangen tussen een douane-unie en een gemeenschappelijke markt. De wens om de ééngemaakte Europese markt te voltooien, 'Europa 1992', gaf het integratieproces een nieuwe impuls. Na 1999 werd de Economische en Monetaire Unie (EMU) bereikt – eerst met 11 en vervolgens met 12 van de oorspronkelijke EU-15 lidstaten. In de periode 2007-2011 werd het aantal deelnemende landen uitgebreid met 5 van de lidstaten die in 2004 toetraden tot de EU. Op 1 januari 2014 treedt Letland als 18<sup>e</sup> lidstaat toe. Tegenwoordig ontwikkelt het integratieproces zich met vallen en opstaan via de tweede en derde pijler van het Verdrag van Maastricht (binnenlandse zaken en justitie en het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid) in de richting van een politieke unie, zoals werd vastgelegd in het Verdrag van Lissabon.

Tabel 1.1 toont de geschiedenis van de Europese integratie. Meer uitvoerige informatie over het proces en de geschiedenis van de Europese economische integratie is onder andere te vinden in Baldwin en Wyplosz (2012), Dinan (2004), Judt (2005), Van Middelaar (2009), Molle (2006) en Pelkmans (2006).

### 1.3 Drijvende krachten voor verdere economische integratie en uitbreiding

Eén van de drijfveren voor Europese integratie is het basisprincipe uit de handelstheorie dat zegt dat een geïntegreerde Europese markt met vrij verkeer van goederen, diensten en productiefactoren zal leiden tot een hogere welvaart. Het succes van de toenemende integratie en verbondenheid tussen de lidstaten wordt

Tabel 1.1. Geschiedenis van de Europese integratie.

1952	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS):Verdrag van Parijs • Duitsland, Frankrijk, Italië, België, Nederland, Luxemburg
1958	Europese Economische Gemeenschap (EEG) en Euratom:Verdragen van Rome
1967	Fusieverdrag Europese Gemeenschappen (EG): één Raad, Commissie en Parlement voor de EGKS, EEG en Euratom
1968	Einde van de overgangperiode naar een gemeenschappelijke markt
1973	Westelijke uitbreiding (EG-9) • Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken
1981, 1986	Zuidelijke uitbreiding (EG-10, EG-12) • Griekenland (1981), Spanje en Portugal (1986)
1986	Europese Akte: eengemaakte Europese markt per 1-1-1993 (Europa 1992)
1989	Val van de Berlijnse Muur: eenmaking van Duitsland (1990)
1992	Europese Unie (EU):Verdrag van Maastricht Drie-pijlerstructuur: • Gemeenschappelijke markt • Buitenlands en veiligheidsbeleid • Binnenlandse zaken en immigratie Vorbereiding van de Economische en Monetaire Unie
1995	Noordelijke uitbreiding (EU-15) • Zweden, Finland, Oostenrijk
1999	Economische en Monetaire Unie (EMU): invoering van de euro
2004, 2007	Oostelijke uitbreiding (EU-27) • Estland, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Slovenië, Malta, Cyprus (2004); Roemenië en Bulgarije (2007)
2005-2012	Start toetredingsonderhandelingen met kandidaat-lidstaten: • Kroatië, Macedonië, Turkije (2005); IJsland, Montenegro (2010); Servië (2012) Potentiële kandidaat-lidstaten: • Albanië, Bosnië en Herzegovina, Kosovo (onder VN-mandaat)
2009	Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU,Verdrag van Lissabon)
2013	Kroatië wordt de 28 <sup>e</sup> EU lidstaat

geïllustreerd door een steeds groter aandeel van de interne EU-handel (in vergelijking met de 'externe handel') en de mogelijkheden voor het vrije verkeer van productiefactoren, waaronder arbeid. De toename in marktintegratie leidt echter ook tot een verdere integratie op andere beleidsdomeinen. In een open interne markt zijn bijvoorbeeld strikte gemeenschappelijke regels voor staatssteun en mededingingsbeleid van cruciaal belang om te voorkomen dat bedrijven misbruik

## 8. Vergroening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid

*Anne van Doorn en Jan Gerrit Deelen*

### 8.1 Inleiding

De hervorming van het Europese landbouwbeleid is een majeure operatie zoals beschreven in voorgaand hoofdstuk. Het invoeren van verplichte vergroeningsmaatregelen als voorwaarde voor de toekenning van de directe betalingen, de zogenaamde vergroening, vormde één van de grootste discussiepunten. Met de vergroening van de directe betalingen wordt de keuze gemaakt om een belangrijk deel van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) om te vormen naar doelgerichte betalingen door deze te koppelen aan maatregelen op het terrein van milieu, biodiversiteit en klimaat.

Deze verdergaande integratie van milieudoelstellingen in bestaand beleid past binnen een EU-brede trend. De Europese strategie voor duurzame ontwikkeling (EU-SDS) benadrukt het belang van het behoud van biodiversiteit, de noodzaak van een duurzaam beheer van de natuurlijke hulpbronnen en de noodzaak om de klimaatverandering te stoppen. Volgens de EU-SDS moeten deze doelstellingen worden geïntegreerd in *alle* beleidsterreinen van de EU. Europese milieudoelstellingen zijn vastgelegd in een aantal programma's die gericht zijn op behoud en herstel van ecologie, landschap, flora en fauna, zoals het 6<sup>e</sup> Milieuactieprogramma (2001-2012) (Europese Commissie, 2001) en diens opvolger (Europese Commissie, 2012), en de EU-biodiversiteitsstrategie (Europese Commissie, 2011).

Binnen het GLB hebben milieudoelstellingen via een reeks van hervormingen een steeds prominentere plek gekregen. De zogenaamde Less Favoured Areas- (LFA) of bergboerenregeling uit de jaren 1970 had als doel om de landbouw in perifere gebieden te behouden; het behoud van landbouwgrond had als secundair doel de bescherming van het agrarische landschap (Richtlijn 75/268/EEG). Vanaf 1989 kregen lidstaten de mogelijkheid om natuur- en milieuraandvoorwaarden te stellen aan het ontvangen van de LFA-betaling. Deze koppeling is onder meer door Nederland toegepast. In 1992 zorgden de begeleidende maatregelen van de Mac Sharry-hervorming er voor dat landbouwers actiever konden bijdragen aan het behoud van het platteland en de biodiversiteit, en aan een duurzaam gebruik van natuur-

lijke hulpbronnen. Sinds deze hervorming zijn lidstaten verplicht landbouwmilieumaatregelen aan te bieden, deelname door de landbouwbedrijven was echter vrijwillig (zie ook hoofdstuk 9).

Met de hervorming van het GLB in 1999 (Agenda 2000) werd de tweepijlerstructuur van het GLB ingevoerd en zijn milieudoelstellingen sterker verankerd. Binnen de eerste pijler kwam een mogelijkheid om bij bepaalde teelten milieurandvoorwaarden te stellen aan het ontvangen van directe betalingen (*cross-compliance*); de landbouwmilieumaatregelen werden binnen de tweede pijler ondergebracht en uitgebreid. Met de Mid-Term Review van 2003 werd besloten *cross-compliance* voor het gehele bedrijf verplicht te stellen en de hoogte van de directe betalingen afhankelijk te maken van de naleving van deze randvoorwaarden. Bij een onvoldoende naleving van de *cross-compliance* voorwaarden worden de directe betalingen gekort. De GLB Health Check zorgde in 2008 voor meer aandacht voor de zogenaamde nieuwe uitdagingen, zoals het behoud van biodiversiteit, klimaatverandering, waterbeheer en hernieuwbare energie. Door modulatie, overheveling van budget uit de eerste pijler naar de tweede pijler, kwam er binnen de tweede pijler meer geld beschikbaar om voor die doelen gericht maatregelen te treffen.

De afgelopen 20 jaar hebben de opeenvolgende hervormingen van het GLB geleid tot een steeds verdergaande integratie van milieudoelen in het landbouwbeleid (kader 8.1). Er vond een verschuiving plaats van financiële steun gebaseerd op productievolume, naar financiële steun met randvoorwaarden voor de productieomgeving. De integratie van doelstellingen op het gebied van milieu, klimaat en biodiversiteit in het GLB was daarmee niet af. Vanuit de maatschappij groeide de vraag naar een nieuwe rechtvaardiging van de algemene inkomensondersteuning van de landbouw. De op historische gronden gebaseerde ondersteuning van het landbouwwinkomen was steeds moeilijker te rechtvaardigen nu de referentieperiode enkele decennia achter ons ligt. De Europese Commissie wilde het nieuwe GLB 2014-2020 gericht inzetten om een belangrijke bijdrage te leveren aan de EU 2020-doelstellingen, waaronder het duurzamer beheer en gebruik van natuurlijke hulpbronnen, en aan doelstellingen met betrekking tot biodiversiteit, milieu, bodem, water en klimaat.

### Kader 8.1. Een stukje voorgeschiedenis.

In de EU ontstond aan het eind van de jaren tachtig een groeiend draagvlak om milieuvoorwaarden te verbinden aan het prijs- en inkomensbeleid. Dit leidde ertoe dat in de Mac Sharry-hervorming van 1992 besloten werd om een vrijwillige vorm van cross-compliance op te nemen. In deze hervorming werd de klassieke prijssteun deels vervangen door directe inkomstenstoeslagen. De lidstaten konden er voor kiezen om aan het ontvangen van deze toeslagen randvoorwaarden te verbinden, of met andere woorden er bepaalde maatschappelijke tegenprestaties aan te koppelen. Zo kon aan de inkomensoverdrachten, die feitelijk werden ingevoerd om de boeren te compenseren voor de prijsverlagingen, een maatschappelijke legitimatie worden gegeven. Door het vrijwillige karakter bleef de reikwijdte van het concept aanvankelijk heel beperkt. Slechts enkele landen, in het bijzonder het Verenigd Koninkrijk, verbonden milieuvoorwaarden aan de dierpremies voor rundvee en schapen. De verdere hervorming in Agenda 2000 leidde ertoe dat lidstaten maatregelen konden nemen om alleen landbouwactiviteiten te ondersteunen die voldoen aan de nationaal geldende milieueisen. De mogelijkheid om randvoorwaarden aan directe toeslagen te verbinden werd zo verder uitgebreid. Een beperkt aantal lidstaten (waaronder Denemarken, Frankrijk, Griekenland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk) specificeerde dergelijke randvoorwaarden. In Nederland ging het in de periode 2000-2004 om maatregelen bij de teelt van zetmeelaardappelen (het gebruik van chemische loofddoding), de teelt van maïs (het gebruik van onkruidbestrijdingsmiddelen) en op braakgelegde gronden (het ontmoedigen van 'zwarte' braak ten gunste van 'groene' braak en natuurbraak).

---

## 8.2 Cross-compliance sinds 2003 <sup>71</sup>

Sinds de Mid-Term Review van 2003 geldt voor elke GLB-betaling dat de ontvanger zich moet houden aan bepaalde minimumeisen op het gebied van milieu: de zogenaamde randvoorwaarden van de cross-compliance. Hiervoor wordt verwezen naar Verordening (EG) 1259/1999 (artikel 3). Deze verordening bepaalt dat lidstaten maatregelen dienen te nemen om zeker te stellen dat landbouwactiviteiten die steun krijgen in het kader van het GLB, voldoen aan de nationaal geldende milieueisen. Voor Nederland geldt bijvoorbeeld dat de *Flora- en faunawet* en het *Lozingenbesluit bodembescherming* zijn opgenomen in de cross-compliance randvoorwaarden. De Europese Commissie hanteert hierbij de volgende strategie voor de integratie van eisen inzake milieubescherming in het GLB:

---

<sup>71</sup> Gebaseerd op het hoofdstuk Cross-compliance van Roel Jongeneel en Hans Brandt uit de 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> druk van dit boek.

- Landbouwers moeten voldoen aan minimumnormen op het gebied van milieu om voor volledige betaling van steun in aanmerking te komen (dit betreft zowel steun in de eerste als in de tweede pijler van het GLB).
- Als de samenleving vindt dat landbouwers moeten voldoen aan verdergaande normen, moet ze bereid zijn voor die diensten te betalen (via de landbouwmilieu-betalingen in de tweede pijler van het GLB).

Met de maatregelen wil de EU zeker stellen dat landbouwers die Europese steun ontvangen, zich aan de Europese milieuregels houden. Cross-compliance functioneert zo als een ondergrens voor milieurandvoorwaarden voor GLB-betalingen.

De cross-compliance voorwaarden bestaan sinds de Mid-Term Review uit drie onderdelen. Ten eerste moeten landbouwers de wettelijke eisen ('beheereisen') naleven. Het gaat om eisen op het gebied van milieu, volksgezondheid, diergezondheid, plantgezondheid en dierenwelzijn. De eisen komen voort uit 19 Europese richtlijnen of verordeningen. De eisen zijn voor alle landbouwers in de Europese Unie gelijk.

Ten tweede zijn landbouwers verplicht zich te houden aan de normen om de landbouwgrond in een goede landbouw- en milieuconditie (GLMC) te houden. Lidstaten hebben daarbij een zekere ruimte om de invulling van de GLMC-normen zelf te bepalen, waarbij het mogelijk is om rekening te houden met specifieke lokale omstandigheden. Nederland heeft hier bestaande wettelijke normen voor gebruikt. Sommige andere lidstaten hebben naast bestaande regels (gedeeltelijk) nieuwe regelgeving ingevoerd.

De derde randvoorwaarde voor de ontvangers van GLB-subsidies is dat hun aandeel blijvend grasland (in relatie tot het totale landbouwareaal) op het niveau van 2003 in stand moet worden gehouden. Nederland heeft ervoor gekozen deze verplichting op nationaal niveau in te vullen en niet op individueel bedrijfsniveau. De ontwikkeling van het aandeel blijvend grasland wordt landelijk nauwkeurig gevolgd aan de hand van de jaarlijkse areaalopgaven van de boeren. Pas als het referentieaandeel te laag wordt, neemt de overheid maatregelen. Er kan dan bijvoorbeeld sprake zijn van een vergunningplicht voor het mogen scheuren van blijvend grasland of de verplichting om gras in te zaaien voor blijvend grasland.

Per 1 januari 2007 gelden de cross-compliance randvoorwaarden ook voor grondgebonden maatregelen uit de tweede pijler van het GLB, het plattelandsbeleid. In Nederland gaat het om de volgende regelingen:

# 18. Toepassing Europees milieukader in de landbouw in Nederland

*Huib Silvis*

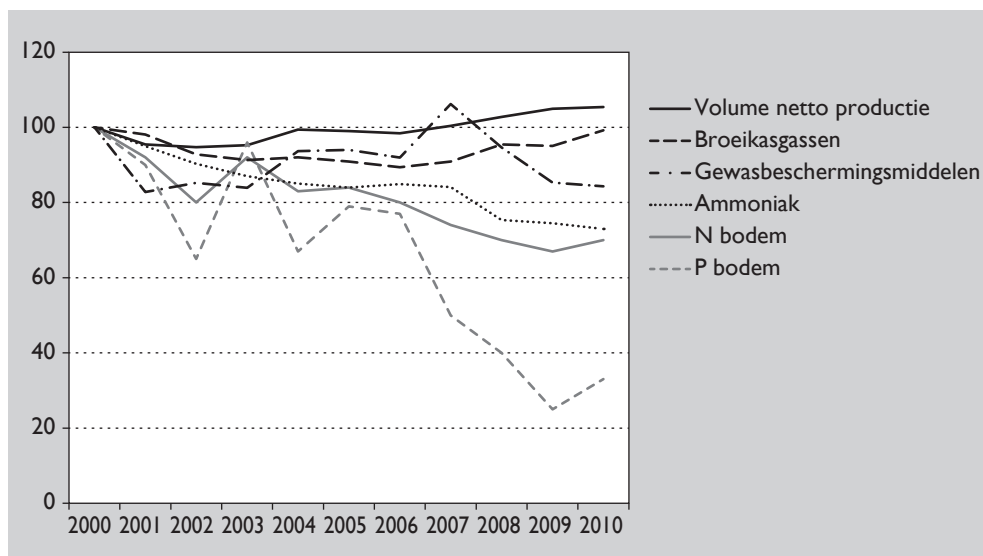
## 18.1 Inleiding

Het Nederlandse milieubeleid was in het verleden op verschillende onderdelen eerder en verder ontwikkeld dan het Europese beleid. Tegenwoordig gaat de EU meestal voorop en sluit Nederland zich daarbij aan. Daarbij speelt het streven te voorkomen dat het Nederlandse bedrijfsleven in een nadelige concurrentiepositie komt een belangrijke rol. De specifieke kenmerken van Nederland zoals de hoge bevolkingsdichtheid, de intensiteit van de landbouw met een grote veestapel en veel tuinbouw, en de grote waterrijkdom, zorgen er soms voor dat de implementatie van het EU-milieubeleid lastig en kostbaar is, zoals bij de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water.

Mede door de Nederlandse en Europese beleidsinspanningen is de milieubelasting door de landbouw over een breed front verminderd (figuur 18.1). Voor de meeste milieuthema's geldt dat de ecologisch gezien wenselijke doelstellingen echter nog niet zijn bereikt. Voor een aantal thema's is het de vraag of deze doelstellingen zonder aanvullend beleid zijn te realiseren. Dit geldt bijvoorbeeld voor het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen. Daar staat tegenover dat voor gewasbescherming de sector een heel eind op de goede weg is (Berkhout en Roza, 2012).

## 18.2 Mest en mineralen

In Nederland is de emissie van stikstof en fosfaat vanaf de jaren tachtig sterk afgenomen door de melkquotering en het mestbeleid. Bij de afname van de emissies van mineralen speelden verschillende factoren een rol, zoals het verminderde gebruik van kunstmest en de verlaging van het fosfaatgehalte van varkensvoer. Daarnaast is de inkrimping van de veestapel van belang. Zo is de Nederlandse melkveestapel sinds de invoering van de quotaregeling in 1984 gedaald van 2,5 naar 1,5 miljoen melkkoeien, ofwel teruggekeerd naar het niveau van vlak na de Tweede Wereldoorlog. De omvang van de varkens- en pluimveestapel is aan banden gelegd door een stelsel van mest- en dierrechten in het kader van het mestbeleid. Mede door



Figuur 18.1. Ontwikkeling volume netto productie en milieudruk (index, 2000=100) Nederlandse land- en tuinbouw, 2000-2010 (Berkhout en Roza, 2012).

kortingen op deze rechten toe te passen of door ze op te kopen is de varkensstapel en pluimveestapel teruggebracht.

Naast de genoemde mest- en dierrechten was het Nederlandse mestbeleid gebaseerd op het mineralenaangiftesysteem (MINAS). Dit systeem trad in 2001 in werking voor veehouders, akkerbouwers en vollegrondsgroentetelers en was gericht op het terugdringen van gemeten verliezen van mineralen op bedrijfsniveau. Daardoor bood het mogelijkheden om rekening te houden met de bedrijfsvoering en zodoende tot de meest (kosten)effectieve maatregelen te komen. Nadelen van het systeem waren de noodzakelijke administratieve inspanningen en de moeizame handhaving. In oktober 2003 besliste het Europese Hof van Justitie dat het Nederlandse mestbeleid niet voldeed aan de Nitraatrichtlijn en daarom moest worden aangepast. De belangrijkste bezwaren van het Hof waren dat Nederland in MINAS geen gebruiksnormen, maar verliesnormen hanteerde, en dat overschrijding daarvan niet expliciet was verboden, maar dat 'slechts' boetes werden opgelegd.

Sinds 2006 is daarom MINAS vervangen door een stelsel van gebruiks- of aanvoernormen. Deze normen gelden voor zowel fosfaat als stikstof en verschillen per gewas en per grondsoort. Eén van de normen betreft de maximale aanvoer van stikstof uit dierlijke mest naar grasland. Volgens de Nitraatrichtlijn mag maximaal



170 kg N per hectare worden aangewend. Overheid en bedrijfsleven waren van mening dat in Nederland een hogere stikstofgift verantwoord is en hebben met succes bij de Europese Commissie een derogatie bepleit, die tot 2014 geldig is. Onder strikte voorwaarden mogen veehouderijbedrijven, mits zij minstens 70% van het totale grondoppervlakte als grasland gebruiken, per hectare 250 kg stikstof uit mest van graasdieren aanvoeren.

Conform de afspraken in het regeerakkoord van het kabinet Rutte-1, heeft het ministerie samen met de sector (LTO en NVV) een visie (kaderbrief) voor het toekomstig mestbeleid uitgewerkt (EL&I, 2011a). De visie vormt de basis voor de uitwerking van het 5<sup>e</sup> Actieprogramma Nitraatrichtlijn ten behoeve van de EU. Het mestprobleem moet vanaf 2013 via de volgende drie sporen aangepakt worden:

1. *Duurzaam evenwicht tussen mestproductie en -afzet.* Veehouders met onvoldoende eigen grond worden verplicht een deel van hun overschot aan te bieden voor mestverwerking; voor het resterende bedrijfsoverschot moeten afzetgaranties worden geregeld.
2. *Voermaatregelen.* Maatregelen worden genomen om onnodig hoge gehalten aan fosfor en stikstof in het voer terug te dringen zonder dat dit ten koste gaat van de gezondheid en het welzijn van de dieren (zie kader 18.1).
3. *Producten uit dierlijke mest als kunstmestvervanger.* Volgens de huidige EU-regels moet concentraat worden beschouwd en behandeld als dierlijke mest, met alle beperkingen van dien. Het ministerie gaat zich in de EU sterk maken om hoogwaardige mineralenconcentraten uit dierlijke mest niet langer onder dierlijke mest te laten vallen, maar onder kunstmest.

Naast het driesporenbeleid zet Nederland zich voor het 5<sup>e</sup> Actieprogramma Nitraatrichtlijn in om de gebruiksnormen na 2013 meer te differentiëren, maar niet verder te verlagen, de derogatie te verruimen en het mestproductieplafond te laten vervallen.

### 18.3 Verzuring

De landbouw is verantwoordelijk voor een groot deel van de verzurende emissie in Nederland. Daarbij gaat het om de uitstoot van stikstofoxiden, maar vooral om ammoniak (NH<sub>3</sub>) vanuit de veehouderij. De totale nationale ammoniakemissie bedroeg in 2010 122 mln. kg en blijft daarmee onder het plafond van de Europese National Emission Ceiling-richtlijn (NEC), volgens welke de totale ammoniakemissie in Nederland in 2010 maximaal 128 mln. kg mag zijn. Ongeveer 85% van de nationale ammoniakemissie wordt veroorzaakt door de landbouw, de rest – bijna