

KANSEN VOOR TOERISME EN RECREATIE BIJ HERZIENING GLB

11 maart 2011  
Ida Terluin

*Inhoudsopgave*

1. Inleiding / 2
2. Inrichting huidig GLB / 2
3. Voorstellen van de Europese Commissie voor de inrichting van het GLB na 2013 / 4
4. Kansen voor toerisme en recreatie in het GLB na 2013 / 5

Referenties / 6

Bijlagefiguur A1 De drie beleidsopties van de EC voor het GLB na 2013 / 7

## 1. Inleiding

In november 2010 publiceerde de EU-commissie (EC) haar mededeling 'The Common Agricultural Policy towards 2020' (EC, 2010), waarin zij haar ideeën over de inrichting van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) na 2013 uiteenzet. In deze notitie wordt verkend welke kansen het GLB na 2013 biedt voor toerisme en recreatie.

De opbouw van deze notitie is als volgt. In paragraaf 2 wordt de inrichting van het huidige GLB geschetst. In paragraaf 3 wordt ingegaan op de mededeling van de EC over de toekomstige inrichting van het GLB. In paragraaf 4 worden de kansen voor toerisme en recreatie in het herziene GLB verkend.

## 2. Inrichting huidig GLB

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) bestaat uit twee pijlers: het markt- en prijsbeleid in pijler 1 en het EU-plattelandsbeleid in pijler 2. In het kader van pijler 1 ontvangen boeren bedrijfstoelagen en wordt op de landbouwmarkt geïntervenieerd door middel van exportrestituties en het in interventie nemen van bepaald producten. Het EU-plattelandsbeleid in pijler 2, dat steeds voor een programmeringsperiode van 7 jaar geldt, heeft in de huidige periode 2007-2013 drie doelstellingen (EC, 2006):

- (1) verbetering van het concurrentievermogen van de land- en bosbouw;
- (2) steunverlening voor natuur- en landschapsbeheer en verbetering van het milieu;
- (3) verbetering van de leefbaarheid op het platteland en bevordering van de economische diversificatie.

Om dit beleid uit te kunnen voeren, moeten EU-lidstaten een keuze maken uit een menu van ruim 40 plattelandsmaatregelen (EG-Verordening 1698/2005). Deze keuze moet worden verantwoord in een zogenaamd Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013. Nederland heeft dit in POP2 gedaan (LNV, 2010a). De plattelandsmaatregelen zijn gegroepeerd in vier assen (Tabel 1). In Nederland wordt as 1 door het Rijk/Dienst Regelingen uitgevoerd, is as 2 een gezamenlijke opgave voor het Rijk en de Provincies, en ligt de uitvoering van as 3 en 4 in handen van de Provincies. Waar het beleid in de eerste pijler van het GLB geheel door de EC wordt gefinancierd, wordt er in de tweede pijler met cofinanciering gewerkt: het beleid wordt betaald door de EC en de lidstaat (nationale cofinanciering). In veel gevallen is er daarnaast ook private financiering vereist. In Nederland bedraagt de nationale cofinanciering doorgaans 50%: de nationale of provinciale overheid moet één euro leggen naast elke euro die uit Brussel komt. Het budget van de EU voor het GLB in de periode 2007-2013 bedraagt bijna 380 miljard euro; zo'n drie kwart daarvan is bestemd voor de eerste pijler (Tabel 2).

**Tabel 1** Plattelandsmaatregelen van de tweede pijler van het GLB, 2007-2013

Maatregel	<b>As 1 Verbetering concurrentievermogen van de land- en bosbouwsector</b>
111	Beroepsopleiding en voorlichting
112	Steun voor jonge boeren
113	Vervroegde uittreding
114	Gebruik van adviesdiensten
115	Diensten ter ondersteuning van bedrijfsbeheer
121	Modernisering van landbouwbedrijven
122	Verbetering economische waarde van bossen
123	Verhoging toegevoegde waarde land- en bosbouwproducten
124	Samenwerking bij innovatie
125	Infrastructuur voor de ontwikkeling van land- en bosbouw
126	Herstel landbouwproductiepotentieel
131	Tijdelijke steun om aan normen EU-wetgeving te voldoen
132	Deelname door landbouwers aan voedselkwaliteitsregelingen
133	Promotie voedselkwaliteit
141	Semi-zelfvoorziening
142	Steun aan producentengroeperingen
	<b>As 2 Natuur- en landschapsbeheer en verbetering van het milieu</b>
211	Betalingen voor natuurlijke handicaps in berggebieden
212	Betalingen voor natuurlijke handicaps in probleemgebieden
213	Natura 2000 betalingen en betalingen voor de Kaderrichtlijn Water
214	Landbouwmilieubetalingen
215	Dierenwelzijnsbetalingen
216	Steun voor niet-productieve investeringen in de landbouw
221	Eerste bebossing van landbouwgrond
222	Eerste vestiging van boslandbouwsystemen op landbouwgrond
223	Eerste bebossing van niet-landbouwgrond
224	Natura 2000 bosgebieden
225	Bosmilieubetalingen
226	Herstel bosbouwproductiepotentieel
227	Steun voor niet-productieve investeringen in de bosbouw
	<b>As 3 Leefbaarheid op het platteland en economische diversificatie</b>
311	Diversificatie naar niet-agrarische activiteiten
312	Steun voor de oprichting van micro-ondernemingen
313	Bevordering van toeristische activiteiten
321	Basisvoorzieningen voor de economie en de plattelandsbevolking
322	Dorpsvernieuwing en -ontwikkeling
323	Instandhouding en opwaardering van het erfgoed in het landelijk gebied
331	Training en opleiding
341	Verwerven van vakkundigheid voor de uitvoering van de plaatselijke ontwikkelingsstrategie
	<b>As 4 Leader-strategie</b>
41	Invoeren LEADER-benadering en plaatselijke groepen
421	Uitvoering van samenwerkingsprojecten
431	Beheer van de plaatselijke groep

Bron: LEI-budgetmodel.

**Tabel 2** EU-budget voor de eerste en tweede pijler van het GLB, 2007-2013 (miljoen euro)

	Totaal budget	Totaal budget als % van EU-27-budget	Budget eerste pijler 1)	Budget tweede pijler 2)	Budget eerste pijler als % nationaal budget	Budget tweede pijler als % nationaal budget
Nederland	6.539	1,7	5.946	593	91	9
EU-15	302.573	79,6	246.242	56.331	81	19
EU-12	77.314	20,4	39.982	37.332	52	48
EU-27	379.887	100	286.224	93.663	75	25

1) Alleen directe betalingen, dus exclusief exportrestituties en marktinterventies; 2) Budget Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO).

Bron: budget directe betalingen eerste pijler 2007-2013 uit EG-Verordening 1782/2003 (geconsolideerde versie – 5 augustus 2006) en Agra Europe (2007), ‘Threat of SFP cuts rises as NMS accede’, Agra Europe Weekly, 12 januari; tweede pijler- (= ELFPO) budget 2007-2013 uit Rural Development Programmes 2007-2013 van de EU-lidstaten/regio’s (ge-update versies 2009/2010); aanpassing LEI.

#### *Gebruik POP2 voor toerisme en recreatie*

De eerste pijler van het GLB is op boeren gericht. Datzelfde geldt ook voor de maatregelen die onder as 1 en 2 van het EU-plattelandsbeleid vallen. Alleen de maatregelen onder as 3 en 4 kennen naast boeren bredere doelgroepen, zoals niet-agrarische ondernemers en gemeenten. Met name maatregel 313 (bevordering van toeristische activiteiten) en 323 (instandhouding en opwaardering van het erfgoed in het landelijk gebied) kunnen worden gebruikt door ondernemers in de toerisme- en recreatiesector. In Zeeland zijn deze maatregelen in POP2 onder meer gebruikt om fietspaden, wandelpaden en een mountainbikeparcours aan te leggen, voor het project ‘Zeeuws jaar van de fiets’, voor de aanleg van een strandje bij Bastion De Veere, voor het bouwen van bezoekerscentra, voor een vogelkijkhut en wandelpaden in natuurgebied ‘van Zierik tot Zee’, voor promotiemateriaal ‘beleef de kleine kernen’, voor een film over ringsteken, voor de restauratie van een historische schuur en ombouw tot appartementen, en voor het herstel streekeigen erven, streekeigen boerderijen en andere kleine cultuurhistorische evenementen (Terluin en Berkhout, 2011). Boeren kunnen met behulp van maatregel 311 (diversificatie naar niet-agrarische activiteiten) subsidie aanvragen voor het opzetten van een toeristische neventak op hun landbouwbedrijf.

### 3. Voorstellen van de Europese Commissie voor de inrichting van het GLB na 2013

De mededeling van de EC over de ‘The Common Agricultural Policy towards 2020’ (EC, 2010) bevat geen blauwdruk voor de inrichting van het GLB na 2013. De EC vindt dat het GLB ook in de toekomst een sterk gemeenschappelijk karakter dient te hebben en dat de twee-pijlerstructuur kan blijven gehandhaafd. Het GLB staat voor drie uitdagingen:

1. het bijdragen aan een wereldwijde voedselzekerheid;
2. een duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en het tegengaan van klimaatverandering; en

3. het streven naar territoriale cohesie tussen de plattelandsgebieden in de EU. De EC denkt dat een aantal GLB-instrumenten wijziging behoeft. Dat betreft m.n. de bedrijfstoelagen, de marktinterventie-instrumenten, en het functioneren van de voedselketen.

#### *Drie beleidsopties voor het GLB na 2013*

Aan het eind van haar mededeling (EC, 2010) schetst de EC drie mogelijke ontwikkelingspaden voor het GLB na 2013: handhaving van de status quo, een vergroening van het GLB en een radicale afslanking van het GLB (Fig. A1). De EC ziet deze drie beleidsopties als haar bijdrage aan het debat over de toekomst van het GLB. Na overleg met de Raad van Landbouwministers, het Europees Parlement en andere betrokkenen, zal de EC naar verwachting in de zomer van 2011 met wetgevende voorstellen voor de vormgeving van het GLB na 2013 komen.

Hoewel de EC-beleidsalternatieven een breed spectrum bestrijken, lijkt het waarschijnlijk dat het toekomstige GLB afkoerst op een twee-pijlerstructuur, waarbij de bedrijfstoelagen worden vervangen door een basisinkomenstoelag en een toeslag voor groene diensten, er meer gelijkheid in de toeslagen tussen lidstaten komt, er enige marktinterventie mogelijk blijft, en waarbij de nadruk op de nieuwe uitdagingen van het 'Health Check'-akkoord (2008) (klimaatverandering, waterbeheer, biodiversiteit, hernieuwbare energie en innovatie) blijft gehandhaafd. Deze brede kaders laten echter nog veel ruimte voor de precieze invulling van de details.

Het vervangen van de bedrijfstoelagen in de eerste pijler van het GLB door doelgerichte betalingen voor inkomensondersteuning en groene diensten sluit aan bij de wensen van het Nederlandse kabinet (LNV, 2010b). Ook de noodzaak van een duurzaam beheer van de natuurlijke hulpbronnen wordt door het kabinet onderschreven.

#### 4. Kansen voor toerisme en recreatie in het GLB na 2013

Het feit dat de EC geen voorstellen voor as 3 en 4 van het plattelandsbeleid in haar beleidsopties doet, wil niet zeggen dat deze assen na 2013 zullen verdwijnen. Ze zijn in ieder geval nodig in het kader van de derde uitdaging van het GLB 'het streven naar territoriale cohesie tussen de plattelandsgebieden in de EU'. Verder leert de ervaring van de voortdurende veranderingen in het GLB in de afgelopen decennia dat aanpassingen van het GLB altijd geleidelijk verlopen: het zijn veeleer bijstellingen van het beleid dan radicale veranderingen. Het niet vermelden van voorstellen voor as 3 en 4 kan dan waarschijnlijk ook eerder worden uitgelegd dat de EC deze assen in min of meer ongewijzigde vorm wil handhaven.

De assen 3 en 4 vormen in zekere zin een vreemde eend in de bijt van het GLB. Waar de eerste pijler en de assen 1 en 2 van het plattelandsbeleid zich vooral richten op de landbouwsector, hebben de assen 3 en 4 betrekking op territoriale ontwikkeling. Nederland is er dan ook een voorstander van om de tweede pijler vooral op agrarische activiteiten te richten, en maatregelen uit as 3 en 4 over te hevelen naar andere EU-beleidssterreinen, zoals het Cohesiebeleid, het EU-regionaal beleid en het EU-sociaal beleid (LNV, 2010b). Tijdens de Raad van EU-landbouwministers in februari 2011 is uitvoerig over de derde GLB-uitdaging van territoriale cohesie tussen de

plattellandsgebieden in de EU gesproken (Agra Europe, 2011). Daar werd door EU-landbouwcommissaris Ciolos en veel lidstaten benadrukt dat de levensvatbaarheid van plattellandsgebieden afhangt van een concurrerende en een dynamische landbouwsector. De rol van andere economische sectoren in de plattelandseconomie kwam nauwelijks ter sprake. Wel hebben zowel Ciolos als een aantal lidstaten waaronder België, Zweden, Duitsland, Finland, Spanje, Portugal, Cyprus, Griekenland en het VK, de wens geuit om de verschillende EU-fondsen voor het platteland meer te integreren.

*Mogelijkheden voor toerisme en recreatie in het GLB na 2013 waarschijnlijk niet groter dan huidige*

Er van uitgaande dat de assen 3 en 4 worden gehandhaafd in het GLB na 2013 en dat hun inhoud niet sterk gewijzigd zal worden, zouden de mogelijkheden voor ondernemers in de toerisme- en recreatiesector om gebruik te maken van het GLB gelijk blijven: die mogelijkheden liggen vooral op het vlak van bevordering van toeristische activiteiten (de huidige maatregel 313) en de instandhouding en opwaardering van het erfgoed in het landelijk gebied (de huidige maatregel 323). Gelet op de wens van het Nederlandse kabinet om de tweede pijler vooral voor agrarische activiteiten aan te wenden, is het niet onwaarschijnlijk dat er in de periode 2014-2020 minder budget voor as 3 en 4 beschikbaar wordt gesteld.

*Referenties*

Agra Europe (2011)

Ministers back flexible Rural Development policy; In: Agra Europe Weekly, 25 februari

EC (Commissie van de Europese Gemeenschappen) (2006)

Het EU-plattellandsontwikkelingsbeleid 2007-2013; Brussel, Fact sheet

EC (2010)

The CAP towards 2020; Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future; Brussel, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2010) 672 final

LNV (Ministerie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) (2010a)

Plattellandsontwikkelingsprogramma 2007-2013 voor Nederland (POP2); Den Haag, versie 6

LNV (2010b)

Kabinetsreactie op de Commissiededeling over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2014-2020; Den Haag, Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal, Programmadirectie Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 162293, 26 november

Terluin, I.J. en P. Berkhout (2011)

Less is more; an alternative mid term evaluation of the Rural Development Programme 2007-2013 in Zeeland; Den Haag, LEI (nog te verschijnen)

## Bijlagefiguur A1 De drie beleidsopties van de EC voor het GLB na 2013

<i>Optie 1</i>		
Geleidelijke verandering van het bestaande beleid en een gelijkere verdeling van de bedrijfstoelagen over lidstaten		
<i>Bedrijfstoelagen</i>	<i>Marktinstrumenten</i>	<i>Plattelandsbeleid</i>
– geen verandering in het systeem; meer gelijkheid in de bedrijfstoelagen per ha tussen lidstaten.	– versterking risico-instrumenten; vereenvoudiging bestaande marktinstrumenten.	– handhaven van de ‘Health Check’-oriëntatie met extra middelen voor de nieuwe uitdagingen (klimaatverandering, waterbeheer, biodiversiteit, hernieuwbare energie en innovatie).
<i>Optie 2</i>		
Een verschuiving naar een duurzamer GLB en een evenwichtiger verhouding tussen beleidsdoelen, boeren en lidstaten door het doen van gerichte betalingen		
<i>Bedrijfstoelagen</i>	<i>Marktinstrumenten</i>	<i>Plattelandsbeleid</i>
– verandering van het systeem; nieuwe directe betalingen bestaan uit: a) een basistoelag als inkomensondersteuning; b) een verplichte, aanvullende toelag voor het verlenen van groene diensten; c) een aanvullende compensatie voor natuurlijke handicaps; d) een vrijwillig gekoppeld betaling voor specifieke sectoren en regio’s – meer gelijkheid in de bedrijfstoelagen per ha tussen lidstaten.	– Verbetering en vereenvoudiging van bestaande marktinstrumenten.	– grotere inzet op milieu, klimaatverandering en/of herstructurering en innovatie en regionale/lokale initiatieven; – versterking bestaande risico-instrumenten; – evt. enige herverdeling van fondsen tussen lidstaten.
<i>Optie 3</i>		
Een radicale hervorming van het GLB met een sterke nadruk op milieu- en klimaatdoelen en uitfasering van de eerste pijler		
<i>Bedrijfstoelagen</i>	<i>Marktinstrumenten</i>	<i>Plattelandsbeleid</i>
– uitfaseren bedrijfstoelagen; – beperkte directe betalingen voor maatschappelijke diensten en natuurlijke handicaps.	– afschaffen van alle marktinstrumenten, behalve een vangnet voor crisissituaties.	– alleen maatregelen gericht op milieu-aspecten en het tegengaan van klimaatverandering.

Bron: EC (2010a).