

Plattelandsbeleid: Europees of nationaal?

Subsidiariteitstoets van de tweede pijler van het GLB









Plattelandsbeleid: Europees of nationaal?

Subsidiariteitstoets van de tweede pijler
van het GLB

Pim Roza

Rapport 2009-074
November 2009
Projectcode 20811
LEI Wageningen UR, Den Haag

LEI Wageningen UR kent de werkvelden:

-  Internationaal beleid
-  Ontwikkelingsvraagstukken
-  Consument en ketens
-  Sectoren en bedrijven
-  Milieu, natuur en landschap
-  Rurale economie en ruimtegebruik

Dit rapport maakt deel uit van het werkveld Internationaal beleid.

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen het Beleidsondersteunend onderzoek BO-01-009-905 in het kader van LNV-programma's.

Foto: Shutterstock en Nationale Beeldbank

Plattelandsbeleid: Europees of nationaal?; Subsidiariteitstoets van de tweede pijler van het GLB

Roza, P.

Rapport 2009-074

ISBN/EAN: 978-90-8615-374-9

Prijs € 13,25 (inclusief 6% btw)

48 p., fig.

Dit rapport belicht het Europese plattelandsbeleid (de tweede pijler van het GLB) aan de hand van het subsidiariteitsbeginsel, één van de grondbeginselen van de Europese Unie. Na een algemene introductie over het beginsel en een overzicht van de ontwikkelingen in het Europese plattelandsbeleid door de jaren heen gaat het rapport in op de argumenten voor een communautair plattelandsbeleid en een renationalisatie van het plattelandsbeleid. Ook de positie van Nederland in het debat over het plattelandsbeleid wordt kort besproken. Het rapport eindigt met een weging van argumenten voor en tegen een communautair plattelandsbeleid.

This report focuses on the European rural development policy (the second pillar of the CAP) on the basis of the principle of subsidiarity, one of the fundamental principles of the European Union. Following a general introduction on the principle and an overview of the developments in the European rural development policy over the years, the report addresses the arguments for a common rural development policy and the renationalisation of the rural development policy. The position of the Netherlands in the debate on the rural development policy is also discussed briefly. The report concludes with the weighing up of arguments for and against a common rural development policy.

Bestellingen

070-3358330

publicatie.lei@wur.nl

© LEI, 2009

Overname van de inhoud is toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.



Het LEI is ISO 9000 gecertificeerd.

Inhoud

	Woord vooraf	5
	Samenvatting	6
	Summary	9
1	Inleiding	12
	1.1 Aanleiding van het onderzoek	12
	1.2 Probleemstelling en doelstellingen	13
	1.3 Aanpak	13
	1.4 Opzet van het rapport	14
2	Subsidiariteitsbeginsel	15
	2.1 Oorsprong subsidiariteitsbeginsel	15
	2.2 Subsidiariteit in het Verdrag van Lissabon	16
	2.3 Het subsidiariteitsbeginsel in de praktijk	17
3	Geschiedenis van het Europese plattelandsbeleid	19
	3.1 Oorsprong van het plattelandsbeleid	19
	3.2 Eerste Kaderverordening plattelandsontwikkeling (2000-2006)	20
	3.3 Het nieuwe plattelandsontwikkelingsbeleid (2007-2013)	21
	3.4 Subsidiariteit in het plattelandsbeleid door de jaren heen	23
4	Argumenten voor een communautair plattelandsbeleid	25
5	Argumenten voor renationalisatie van het plattelandsbeleid	28
6	Plattelandsbeleid in het licht van de subsidiariteitstoets	32
7	De Nederlandse positie	37
8	Slotbeschouwing	40
	Literatuur	45

Woord vooraf

Momenteel wordt er binnen de Europese Unie volop gediscussieerd over de vormgeving van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) na 2013. Het huidige GLB bestaat uit twee pijlers: het markt- en inkomensbeleid (eerste pijler) en het plattelandsbeleid (tweede pijler). Sinds de invoering van de tweede pijler in 1999 zijn er grote verschillen ontstaan in de uitvoering en financiering van het plattelandsbeleid tussen de 27 lidstaten van de EU. Bij de discussie over de toekomst van de tweede pijler van het GLB wordt dan ook wel gesproken over een mogelijke nationalisatie van het plattelandsbeleid in de toekomst.

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft LEI Wageningen UR daarom gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de argumenten voor een communautair plattelandsbeleid dan wel een generationaliseerd plattelandsbeleid. Hierbij staat de vraag centraal hoe het communautaire plattelandsbeleid moet worden gezien in het licht van het subsidiariteitsbeginsel (artikel 5 van het EG-verdrag). Dit rapport is een weergave van dit onderzoek.

Het onderzoek is begeleid door Monique Remmers (LNV, Programmadirectie GLB). Daarnaast hebben Hans Brand (LNV, Programmadirectie GLB), Eric Gerritsen (LNV, Directie Platteland) en Henk Massink (LNV, Directie Internationale Zaken) bijgedragen aan het aanscherpen van het conclusiehoofdstuk. De auteur is allen zeer erkentelijk voor de begeleiding en het geleverde commentaar. Het onderzoek is gefinancierd door het BO-cluster Vitaal Landelijk Gebied, thema Plattelandsontwikkeling (BO-01-009-905).



Prof. dr. ir. R.B.M. Huirne

Algemeen directeur LEI Wageningen UR

Samenvatting

Doel van de studie

Sinds de introductie van de tweede pijler van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) in 1999 is er sprake van één kader voor het plattelandsbeleid in de gehele Europese Unie (EU). Momenteel wordt er binnen de EU volop gediscussieerd over de vormgeving van het GLB na 2013, als een nieuwe programmeringsperiode van start gaat. In de afgelopen tien jaar zijn er grote verschillen ontstaan in de uitvoering en financiering van het plattelandsbeleid tussen de 27 lidstaten van de EU. Door deze verschillen rijst dan ook de vraag of het nog wel verdedigbaar, functioneel en wenselijk is om een communautair plattelandsbeleid te voeren. In deze studie wordt deze vraag nader onderzocht en worden argumenten voor en tegen een communautair respectievelijk een generationaliseerd plattelandsbeleid gepresenteerd. Centraal staat daarbij de vraag hoe het plattelandsbeleid moet worden gezien in het licht van het Europese subsidiariteitsbeginsel. Het onderzoek is uitgevoerd door middel van literatuurstudie.

Het subsidiariteitsbeginsel en het plattelandsbeleid

Het subsidiariteitsbeginsel is vastgelegd in artikel 5 (alinea 2) van het EG-verdrag:

'Op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, treedt de Gemeenschap, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, slechts op indien en voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt.'

In het Verdrag van Amsterdam (1997) is het beginsel verder verduidelijkt en in het Verdrag van Lissabon (dat zich medio 2009 in de ratificatiefase bevindt) wordt het beginsel flink versterkt, waarbij ook de proportionaliteit/evenredigheid van het optreden van de EU kritisch wordt bekeken. Door de jaren heen is er verschillend gedacht over subsidiariteit in het Europese plattelandsbeleid. In het begin beperkte de rol van de EU zich tot cofinanciering van nationale projecten. Volgens de Verklaring van Cork (1996) diende het plattelandsbeleid zo veel mogelijk te worden gedecentraliseerd: plattelandsontwikkeling diende op lokaal ni-

veau plaats te vinden, maar binnen een coherent Europees raamwerk. Dit raamwerk is uiteindelijk een kaderverordering geworden waarin specifieke maatregelen en aanvullende bestedingscriteria zijn opgenomen.

Argumenten voor een communautair plattelandsbeleid

Het communautaire plattelandsbeleid wordt door de Europese Commissie vaak verdedigd met een beroep op het argument van (financiële) solidariteit: niet alle lidstaten kunnen zich een zelfstandig beleid veroorloven, maar door solidariteit van de 'rijke' lidstaten ten opzichte van de 'armere' lidstaten kan ook de laatste groep een plattelandsbeleid voeren. Ook het grensoverschrijdende karakter van veel beleidsproblemen is een argument voor een gemeenschappelijk plattelandsbeleid. Daarnaast is het plattelandsbeleid nauw verweven met ander beleid op EU-niveau, zoals het structuurbeleid, maar ook het beleid uit de eerste pijler van het GLB. Een gemeenschappelijk beleid levert ook schaalvoordelen op en kan daarnaast grensoverschrijdende externe effecten beter internaliseren. Het gemeenschappelijke plattelandsbeleid fungeert tot slot als politieke smeerolie om bepaalde lidstaten of regio's te compenseren.

Argumenten voor renationalisatie van het plattelandsbeleid

Het meest steekhoudende argument voor renationalisatie van het plattelandsbeleid is dat de meeste plattelandsontwikkelingsmaatregelen van lokale aard zijn en dat er dus niet altijd een Europese aanpak nodig is. Daarnaast is het huidige systeem van cofinanciering niet erg efficiënt: het zorgt ervoor dat beleidsprogramma's worden opgesteld om EU-gelden binnen te halen en niet op basis van lokale behoeften. Een derde argument betreft de verplichte cofinanciering door de lidstaten, terwijl sommige lidstaten/regio's eigenlijk onvoldoende financiële middelen tot hun beschikking hebben. Renationalisatie kan ook een oplossing bieden voor het tekort aan EU-middelen voor het plattelandsbeleid (onder andere door de druk op het EU-budget). Verder kan renationalisatie ervoor zorgen dat er bij het maken van beleid meer rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden van een bepaalde regio: Europese prioriteiten stroken niet altijd met nationale en regionale plattelandsbehoeften. Renationalisatie vergroot mogelijk ook het draagvlak voor het plattelandsbeleid omdat de besluitvorming dichter bij de burgers plaatsvindt. Een laatste argument betreft de vermindering van transactiekosten die gepaard gaan met overheidsinterventie (plattelandsmaatregelen). De transactiekosten worden lager als besluitvorming, uitvoering en financiering op hetzelfde niveau plaatsvinden.

De Nederlandse positie

In Nederland worden Europese wetgevingsvoorstellen al getoetst aan het subsidiariteitsbeginsel. Dit gebeurt sinds 1989 door de interdepartementale werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC). De werkgroep stelt per voorstel een BNC-fiche op en daarnaast geeft het kabinet ook een eigen, meer politiek oordeel over de wenselijkheid van de betrokkenheid van de Europese Commissie. Hiernaast beschikken sinds 2006 ook de Eerste en Tweede Kamer over een gezamenlijke commissie die Commissievoorstellen beoordeelt. In het BNC-fiche over de nieuwe kaderverordening voor plattelandsontwikkeling (1698/2005) was het oordeel over subsidiariteit 'in principe positief'. Het standpunt was dat de doelstellingen van het plattelandsbeleid onvoldoende door de lidstaten zelf kunnen worden verwezenlijkt, onder andere gezien de relatie met de eerste pijler en de beperkte financiële mogelijkheden van nieuwe lidstaten. Nederland wil wel een grotere verantwoordelijkheid voor de lidstaten, bijvoorbeeld door de minimum bestedingspercentages voor de assen af te schaffen.

Slotbeschouwing

Bij een weging van de argumenten voor een communautair respectievelijk een generationaliseerd plattelandsbeleid moeten de volgende aandachtspunten worden meegenomen: onderscheid tussen subsidiariteit van regelgeving, beleidsformulering, financiering en uitvoering; onderscheid tussen de vier assen van de tweede pijler; de vraag aan wie de betalingen worden gedaan (in verband met concurrentievervalsing); en de aard van beleidsopgave (een complex, grensoverschrijdend probleem of een regionale/lokale opgave). Op basis van de analyse in dit rapport kan niet worden geconcludeerd dat gekozen moet worden voor een generationaliseerd dan wel een communautair plattelandsbeleid. Wel laat de analyse zien dat het Europese plattelandsbeleid aangepast zou kunnen worden om beter recht te doen aan het subsidiariteitsbeginsel. Het subsidiariteitsbeginsel stelt namelijk dat de EU slechts mag optreden indien de lidstaten de doelstellingen van het beleid onvoldoende zelf kunnen verwezenlijken vanwege de omvang en gevolgen van het optreden. Redenerend vanuit dit beginsel kunnen veel maatregelen in as 3 en 4 (met een territoriale focus) heel goed op nationaal of regionaal niveau worden vormgegeven en gefinancierd. Het sectorale deel van het plattelandsbeleid (as 1 en 2) kan dan communautair worden ingevuld. Verder zou het plattelandsbeleid kunnen worden vastgelegd in een (kader)richtlijn, in plaats van in een kaderverordening, wat meer mogelijkheden geeft voor nationale en regionale differentiatie.

Summary

Rural development policy: European or national? Subsidiarity test for the second pillar of the CAP

Objective of the study

Since the introduction of the second pillar of the Common Agricultural Policy (CAP) in 1999, there has been a single framework for rural development policy throughout the European Union (EU). There is currently a great deal of discussion within the EU regarding the form of the CAP after 2013, as a new programming period begins. In the past ten years, major differences have emerged in the implementation and financing of the rural development policy between the 27 EU member states. As a result of these differences, the question arises of whether it is still justifiable, functional and desirable to implement a common rural development policy. In this study, this question is addressed in greater detail and arguments for and against a common or renationalised rural development policy are presented. The focal point in this is the question of how the rural development policy should be seen in light of the European principle of subsidiarity. The study was carried out by means of a literature review.

The principle of subsidiarity and the rural development policy

The principle of subsidiarity is defined in article 5 (paragraph 2) of the Treaty establishing the European Community:

'In the areas which do not fall within its exclusive competence, the Community shall take action, in accordance with the principle of subsidiarity, only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States and can therefore, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved by the Community.'

The principle is further clarified in the Treaty of Amsterdam (1997) and significantly reinforced in the Treaty of Lisbon (which is still in the ratification phase as at mid 2009), whereby the proportionality of the actions of the EU is also examined critically. Over the years, there have been various different schools of thought regarding subsidiarity in European rural development policy. To start with, the role of the EU was limited to the co-financing of national projects. According to the Cork Declaration (1996), rural development policy needed to be

decentralised as much as possible: rural development needed to take place at a local level but within a coherent European framework. In the end, this framework became a framework regulation including specific measures and supplementary spending criteria.

Arguments for a common rural development policy

The common rural development policy is often defended by the European Commission on the grounds of the argument of financial solidarity (and other forms of solidarity): not all member states can allow themselves the luxury of an independent policy, but through solidarity of the 'rich' member states with the 'poorer' member states, the latter group can also implement a rural development policy. The cross-border nature of many policy problems is also an argument for a common rural development policy. In addition, the rural development policy is closely interwoven with other policy at EU level, such as the structural policy but also the first pillar of the CAP. A common policy also means economies of scale and the better internalisation of cross-border external effects. Lastly, the common rural development policy acts as a political lubricant to compensate certain member states or regions.

Arguments for renationalisation of the rural development policy

The most convincing argument for the renationalisation of the rural development policy is that most rural development measures are of a local nature and that a European approach is not always necessary. In addition, the current system of co-financing is not very efficient: it ensures that policy programmes are formulated in order to bring in EU funds and not on the basis of local needs. A third argument relates to the compulsory co-financing by the member states, whereas some member states or regions actually have insufficient financial resources at their disposal. Renationalisation can also offer a solution for shortage of EU resources for the rural development policy (including shortages arising from the pressure on the EU budget). In addition, renationalisation can ensure that more account is taken of the specific circumstances of a certain region during the formulation of policy: European priorities do not always tally with national and regional rural needs. Renationalisation may also increase the support base for the rural development policy because the decision-making process takes place closer to the citizens. One last argument relates to the reduction of transaction costs that are coupled with government intervention (rural measures). The transaction costs are lower as decision-making, implementation and financing take place at the same level.

The Dutch position

In the Netherlands, European legislative proposals are already tested against the principle of subsidiarity. This has been the case since 1989, carried out by the interdepartmental working group *Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen* (BNC, Assessment of New Commission Proposals). This working group puts together a BNC sheet for each proposal and also gives the cabinet its own, more political judgement on the desirability of the involvement of the European Commission. In addition, the Dutch Upper and Lower Houses of Parliament have had a joint committee available to them since 2006 to assess Commission proposals. On the BNC sheet on the new framework regulation for rural development (1698/2005), the judgement on subsidiarity was 'in principle, positive'. The stance was that the objectives of the rural development policy could not be achieved sufficiently by the member states themselves, partly in view of the relationship with the first pillar and the limited financial possibilities of new member states. The Netherlands does want greater responsibility for the member states, for example by abolishing the minimum spending percentages for the axes.

Concluding remarks

When weighing up the arguments for a common or renationalised rural development policy, the following points for attention must be considered: a distinction between subsidiarity of regulations, policy formulation, financing and implementation; a distinction between the four axes of the second pillar; the question of to whom the payments are made (in connection with unfair competition); and the nature of the policy commitments (a complex, cross-border problem or a regional/local commitment). On the basis of the analysis in this report, it is not possible to conclude that a renationalised or common rural development policy must be chosen. However, the analysis does show that the European rural development policy could be modified to do more justice to the principle of subsidiarity. The principle of subsidiarity posits that the EU may only take action if the member states are insufficiently able to achieve the objectives of the policy themselves due to the extent and consequences of that action. Based on this principle a great many measures in axes 3 and 4 (with a territorial focus) can be very well designed and financed at national or regional level. The sectoral aspect of the rural development policy (axes 1 and 2) can then be interpreted at an EU-wide level. In addition, the rural development policy could be laid down in a directive or framework directive instead of in a framework regulation, thus presenting more opportunities for national and regional differentiation.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Sinds de introductie van de tweede pijler van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) tijdens de Agenda 2000-hervormingen van 1999 is er sprake geweest van één kader voor het plattelandsbeleid in de hele EU. Hierbij hebben de individuele lidstaten wel de vrijheid om bepaalde maatregelen wel of niet op te nemen in hun plattelandsontwikkelingsprogramma's. In de loop der jaren zijn er grote verschillen ontstaan in de uitvoering van het plattelandsbeleid tussen de lidstaten en qua verdeling van budget over de vier assen van het plattelandsbeleid (concurrentievermogen, landbeheer, plattelandsontwikkeling in ruimere zin en de Leaderbenadering). Ook wat betreft financiering zijn er grote verschillen: de cofinanciering door de EU loopt uiteen van 50% tot 80% (afhankelijk van de maatregelen en het ontwikkelingsniveau van de lidstaat of regio binnen de lidstaat). Door deze verschillen rijst dan ook de vraag of het nog wel verdedigbaar, functioneel en wenselijk is om een communautair plattelandsbeleid te voeren. Wellicht zijn er argumenten aan te voeren om het plattelandsbeleid te nationaliseren.

Tegelijkertijd is er in het plattelandsbeleid al sprake van nationale cofinanciering, afhankelijk van de as variërend tussen minimaal 20% (in convergentieregio's) en 50% (in overige regio's). Voor Nederland geldt dat 50% van het totale publieke budget in de periode 2007-2013 afkomstig is uit nationale cofinanciering. Dit was 60% in de voorgaande programmeringsperiode. Door de cofinanciering en het feit dat de lidstaten vrij zijn in het kiezen van de maatregelen voor hun plattelandsontwikkelingsprogramma's, is er sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid voor het plattelandsbeleid tussen de EU en de lidstaten. Maar aan de andere kant wordt de bewegingsvrijheid van de lidstaten beperkt door de regels in de plattelandsverordening. Zo heeft de EU in 2005 minimumpercentages vastgesteld voor de verdeling van publieke middelen over de assen. Daarnaast worden de steunbedragen en -percentages voor de verschillende plattelandsmaatregelen op Europees niveau bepaald (dit geldt echter alleen voor het gedeelte dat gefinancierd wordt). Ook zijn er grote verschillen tussen de bedragen die de verschillende lidstaten van de EU ontvangen. Zo krijgt Polen 15% van het totale EU-budget voor plattelandsontwikkeling, terwijl Nederland 0,6% krijgt. Deze verdeling is echter historisch zo gegroeid en gebaseerd op indicatoren zoals karakter van de landbouw (intensief versus extensief), percentage probleemgebieden in landbouwareaal, enzovoort. Verder stelt Brussel nog

steeds strenge eisen aan beheer, monitoring en evaluatie, ondanks de vereenvoudiging van het financiering- en programmeringsstelsel (nu in een enkel fonds). Het politieke akkoord over de Health Check van het GLB van 20 november 2008 behelst een extra verplichte modulatie, oplopend tot 5% in 2012, waardoor meer geld beschikbaar komt voor het plattelandsbeleid. Deze modulatiemiddelen moeten echter aangevuld worden met nationale cofinanciering en de extra gelden moeten bovendien aan nieuwe uitdagingen op het gebied van klimaatverandering, bio-energie, waterbeheer en biodiversiteit besteed worden. Dit betekent dat de lidstaten geen volledige vrijheid hebben over de besteding van de extra gelden en bovendien meer nationale financiering moeten vrijmaken.

1.2 Probleemstelling en doelstellingen

De centrale probleemstelling van het onderzoek luidt: wat zijn de argumenten voor en tegen een communautair plattelandsbeleid (als in de tweede pijler van het GLB), respectievelijk een generationaliseerd plattelandsbeleid en hoe moet een communautair plattelandsbeleid worden gezien in het licht van het subsidiariteitsbeginsel?

In dit project worden op basis van literatuurstudie wetenschappelijke argumenten voor en tegen renationalisatie van het plattelandsbeleid onderzocht. De volgende drie onderzoeksvragen komen aan de orde:

- a. inventarisatie van wetenschappelijke argumenten voor en tegen een gemeenschappelijk plattelandsbeleid;
- b. inventarisatie van wetenschappelijke argumenten voor en tegen een generationaliseerd plattelandsbeleid;
- c. synthese: wat betekent dit voor de vormgeving van het plattelandsbeleid?

1.3 Aanpak

Het onderzoek is door middel van literatuurstudie uitgevoerd. Bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen gaat het primair om wetenschappelijke en juridische (zie subsidiariteitsbeginsel) argumenten voor of tegen de nationalisatie van het plattelandsbeleid. Er wordt gestart met een algemene inventarisatie van argumenten pro en contra om het plattelandsbeleid op supranationaal dan wel nationaal niveau te voeren. Politieke argumenten en argumenten die samenhangen met de maatschappelijke legitimiteit van de EU worden wel benoemd, maar spelen een secundaire rol. Voor het beantwoorden van vraag (a) en (b) moet worden te-

ruggesgaan naar de theoretische achtergrond van het Europese subsidiariteitsbeginsel. Op basis van de antwoorden op vraag (a) en (b) wordt een synthese gemaakt, waarbij wordt gekeken hoe het plattelandsbeleid beter kan worden vormgegeven. Hierbij wordt vanuit verschillende invalshoeken (economische efficiëntie, politieke economie, historische en juridische argumenten) gekeken.

1.4 Opzet van het rapport

In hoofdstuk 2 wordt het subsidiariteitsbeginsel geïntroduceerd, zoals dat momenteel in artikel 5 van het EG-Verdrag is neergelegd en zoals het in het Verdrag van Lissabon is weergegeven. Hoofdstuk 3 beschrijft de geschiedenis van het Europese plattelandsbeleid en de ontwikkeling van subsidiariteit door de jaren heen. Vervolgens worden in hoofdstuk 4 en 5 argumenten gegeven voor respectievelijk een communautair en een generationaliseerd plattelandsbeleid. Hoofdstuk 6 beziet het plattelandsbeleid in het licht van de subsidiariteitstoets die recentelijk in Nederland is ontwikkeld. In hoofdstuk 7 wordt kort de Nederlandse positie in het debat over een Europees versus een nationaal plattelandsbeleid geschetst. Hoofdstuk 8 sluit af met een weging van argumenten voor en tegen een communautair plattelandsbeleid.

2 Subsidiariteitsbeginsel

2.1 Oorsprong subsidiariteitsbeginsel

Op de Europese Raad in Edinburgh van december 1992 zijn de contouren van het subsidiariteitsbeginsel vastgesteld. Het subsidiariteitsbeginsel is voor het eerst vastgelegd in het Verdrag van Maastricht (1992), nu artikel 5 van het EG-Verdrag:

'De Gemeenschap handelt binnen de grenzen van de haar door dit Verdrag verleende bevoegdheden en toegewezen doelstellingen.

Op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, treedt de Gemeenschap, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, slechts op indien en voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt.

Het optreden van de Gemeenschap gaat niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van dit Verdrag te verwezenlijken.'

Er bestond echter behoefte aan een nadere definitie en uitleg van het beginsel. Daarom werd er aan het Verdrag van Amsterdam (1997) een protocol toegevoegd betreffende het subsidiariteitsbeginsel en het daarmee samenhangende proportionaliteitsbeginsel. Vooral artikel 5 van dit protocol is hierbij van belang:

'Optreden van de Gemeenschap is alleen gerechtvaardigd als aan beide aspecten van het subsidiariteitsbeginsel is voldaan: de doelstellingen van het overwogen optreden kunnen niet voldoende door de lidstaten worden verwezenlijkt in het kader van hun nationaal grondwettelijk stelsel, en kunnen derhalve beter door een optreden van de Gemeenschap worden verwezenlijkt.

Om na te gaan of aan bovenstaande voorwaarde is voldaan, worden de volgende richtsnoeren gehanteerd:

- de betrokken kwestie heeft transnationale aspecten die door een optreden van de lidstaten niet bevredigend kunnen worden geregeld;
- het optreden van de lidstaten alleen of het niet optreden van de Gemeenschap zou in strijd zijn met de voorschriften van het Verdrag (zoals de noodzaak om concurrentievervalsing tegen te gaan of verkapte han-

delsbeperkingen te voorkomen of de economische en sociale samenhang te versterken) of zou op een andere manier de belangen van de lidstaten aanzienlijk schaden;

- een optreden op communautair niveau zou vanwege de schaal of de gevolgen ervan duidelijke voordelen opleveren ten opzichte van een nationaal optreden.'

2.2 Subsidiariteit in het Verdrag van Lissabon

In het Verdrag van Lissabon (dat zich medio 2009 in de ratificatiefase bevindt) wordt het subsidiariteitsbeginsel flink versterkt. Artikel 3 ter van het verdrag zegt hierover het volgende:

1. De afbakening van de bevoegdheden van de Unie wordt beheerst door het beginsel van bevoegdheidstoedeling. De uitoefening van die bevoegdheden wordt beheerst door de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.
2. Krachtens het beginsel van bevoegdheidstoedeling handelt de Unie enkel binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de Verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Bevoegdheden die in de Verdragen niet aan de Unie zijn toegedeeld, behoren toe aan de lidstaten.
3. Krachtens het subsidiariteitsbeginsel treedt de Unie op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt. De instellingen van de Unie passen het subsidiariteitsbeginsel toe overeenkomstig het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. De nationale parlementen zien er volgens de in dat protocol vastgelegde procedure op toe dat het subsidiariteitsbeginsel wordt geëerbiedigd.
4. Krachtens het evenredigheidsbeginsel gaan de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken. De instellingen van de Unie passen het evenredigheidsbeginsel toe overeenkomstig het protocol

betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.'

Maar vooral het aangehechte Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid voorziet in een versterking van het subsidiariteitsbeginsel. Voortaan worden de Europese instellingen verplicht om de nationale parlementen op de hoogte te houden gedurende de hele wetgevingsprocedure. Daarnaast krijgen de nationale parlementen de mogelijkheid om 'gele en oranje kaarten' uit te delen aan de Europese Commissie, wanneer zij van mening zijn dat een Commissievoorstel het subsidiariteitsbeginsel schendt.

2.3 Het subsidiariteitsbeginsel in de praktijk

In principe betekent het subsidiariteitsbeginsel dat beleid - waar mogelijk - moet worden gemaakt op nationaal niveau (of zelfs op regionaal en lokaal niveau, zie artikel 3 lid 3 van het Verdrag van Lissabon). Het aangehechte protocol verschaft meer duidelijkheid over de toepassing van het beginsel in de praktijk.

Het subsidiariteitsbeginsel behelst in feite een driedelige toets. Eerst moet worden nagegaan of de lidstaten niet zelf de gewenste doelstellingen (zoals neergelegd in het EG-Verdrag) voldoende kunnen verwezenlijken. Vervolgens moet worden bekeken of de doelstellingen dan niet beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt. In sommige gevallen is coördinatie van nationaal beleid al voldoende. Mocht optreden van de Gemeenschap inderdaad nodig zijn, dan mag dit optreden niet verder gaan dan nodig is om de doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken (beginsel van proportionaliteit, of evenredigheid in het Verdrag van Lissabon).

In het Verdrag van Lissabon is het evenredigheidsbeginsel aangescherpt (evenredigheid in plaats van proportionaliteit). Bovendien geldt deze eis van evenredigheid zowel voor de inhoud als de vorm van het optreden van de Gemeenschap. Dit betekent dat aan de hand van het evenredigheidsbeginsel kan worden getoetst of de vorm waarin de Europese Commissie beleid wil formaliseren in verhouding staat tot de doelstellingen van het beleid. Moet er bijvoorbeeld een richtlijn of een verordening komen?

Volgens Davies (2005) is het evenredigheids- of proportionaliteitsbeginsel ook veel interessanter dan het subsidiariteitsbeginsel zelf. Immers als de EU te ver gaat in haar interpretatie van bevoegdheden, is dat eerder in strijd met het beginsel van evenredigheid, dan met het beginsel van subsidiariteit. Vaak is er wel een gedeelde bevoegdheid van de EU en de lidstaten, maar schort het aan

de vorm en de inhoud van het optreden van de Gemeenschap. Daarom ziet Davies subsidiariteit meer als een beschrijving van het probleem dan een oplossing ervoor. Het gaat namelijk in feite om de vraag wanneer gemeenschappelijke actie beter iets kan bereiken dan actie van de lidstaten alleen.

Volgens McDonald (1999) betekent het subsidiariteitsbeginsel dat de EU alleen beleid formuleert wanneer dat vanuit het oogpunt van efficiëntie gerechtvaardigd is. Er moet dan sprake zijn van nationaal beleid met significante 'spill-over'-effecten in andere landen. Maar enkel de aanwezigheid van spill-over-effecten hoeft niet altijd een reden te zijn om gemeenschappelijk beleid te formuleren. In sommige gevallen is coördinatie van nationaal beleid tussen twee of meer lidstaten voldoende. Het kan zelfs zo zijn dat de kosten van deze coördinatie hoger zijn dan de baten van het rekening houden met spill-over-effecten. In dat geval is het beter om te proberen om de spill-over-effecten te internaliseren, door alle effecten van het nationale beleid binnen het desbetreffende land te houden. Als de kosten van zowel het coördineren als het internaliseren van de spill-over-effecten te hoog zijn, is er volgens McDonald aanleiding om een gemeenschappelijk beleid te formuleren. Dit beleid hoeft trouwens niet altijd door de EU te worden gemaakt. Wanneer de spill-over-effecten de grenzen van de EU overschrijden of wanneer slechts enkele lidstaten zijn betrokken, zijn andere overheidsniveaus meer geschikt.

De EU zou een institutioneel afwegingskader kunnen opzetten om te bepalen wanneer welke oplossing het meest geschikt is om spill-over-effecten tegen te gaan. In het huidige institutionele systeem leidt de praktische implementatie van het subsidiariteitsbeginsel namelijk tot veel verwarring en in het slechtste geval tot een inefficiënte en problematische verdeling van bevoegdheden (McDonald, 1999).

In het geval van het plattelandsbeleid kunnen vanuit het subsidiariteits- en proportionaliteits- of evenredigheidsbeginsel bijvoorbeeld vragen worden gesteld over de vorm van het optreden van de Commissie (waarom een kaderverordening?), over de inhoud van de verordening (waarom specifieke maatregelen en geen doelstellingen?), over de formulering van beleid op Europees niveau, terwijl ook nationale financiering vereist is, enzovoort. Deze en andere vragen komen in deze rapportage aan de orde.

3 Geschiedenis van het Europese plattelandsbeleid

3.1 Oorsprong van het plattelandsbeleid

Het huidige Europese plattelandsbeleid vindt zijn oorsprong in het landbouwstructuurbeleid, dat in 1958 op de conferentie in Stresa (Italië) naast het markt- en prijsbeleid tot stand is gekomen. In eerste instantie beperkte dit structuurbeleid zich tot het harmoniseren van nationale structuurmaatregelen, omdat de lidstaten dit deel van het GLB geen Europese dimensie wilden geven. Vanaf 1964 begon de Europese Commissie wel met cofinanciering van afzonderlijke projecten in de lidstaten, maar het duurde tot het begin van de jaren zeventig van de vorige eeuw voor de eerste stappen tot een gemeenschappelijk landbouwstructuurbeleid werden gezet. Vanuit het plan Mansholt (1968) werd in 1972 een aantal gemeenschappelijke acties ingevoerd die in de plaats kwamen van de cofinanciering van nationale projecten. De belangrijkste acties waren drie richtlijnen over de modernisering van landbouwbedrijven; voor de vervroegde uittrekking van boeren, hun gezinnen en werknemers; en voor sociaaleconomische voorlichting en scholing van personen werkzaam in de landbouw. Bij de uitvoering van de richtlijnen werd gebruik gemaakt van cofinanciering, waarbij het cofinancieringspercentage afhing van de relatieve welvaart en de regio.

In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw werden de verschillende regelingen van het structuurbeleid aangepast, onder andere om tegemoet te komen aan de specifieke situatie van plattelandsgebieden in arme regio's. In 1975 werd een speciale richtlijn in het leven geroepen voor de landbouw in bergstreken en bepaalde probleemgebieden, die voor speciale maatregelen in aanmerking kwamen, omdat agrarische activiteiten in deze gebieden (vooral) door natuurlijke omstandigheden bemoeilijkt werden. Deze zogenaamde bergboerenregeling had tot doel om de landbouw in deze gebieden te handhaven en moest voorkomen dat boeren en plattelandsbewoners deze gebieden verlieten, waardoor de natuurlijke habitats en het landschap in deze gebieden in hun voortbestaan zouden worden bedreigd. Tot aan het einde van de jaren negentig werd het palet aan maatregelen voor het platteland verder uitgebreid met maatregelen op het gebied van herstructurering van de landbouw (onder andere vervroegde pensionering), bosbeleid (stimulering van bosteelt op landbouwgrond) en milieubeleid (onder andere landbouwmilieumaatregelen). Het ontbrak hierbij

echter aan een duidelijke visie op de gewenste structuur van de landbouw in Europa. Het landbouwstructuurbeleid leek meer bedoeld om de uit de hand gelopen uitgaven van het markt- en prijsbeleid te verminderen (door maatregelen als vervroegde pensionering en extensivering van de productie). Wel werd er in toenemende mate met regionale, geïntegreerde programma's gewerkt, waarbij door verschillende structuurfondsen werd samengewerkt. Deze programmabebanding gaat uit van de problemen in een regio, waarbij op basis van behoeften een samenhangend pakket van maatregelen wordt ingezet (Zwetsloot et al., 2005).

3.2 Eerste Kaderverordening plattelandsontwikkeling (2000-2006)

Op de eerste Europese Conferentie over Plattelandsontwikkeling in Cork (1996) werd een voorzichtige basis gelegd voor een duidelijker Europees (structuur)beleid voor landbouw en platteland. Het plattelandsbeleid moest multi-sectoraal worden, met een duidelijke territoriale dimensie. Daarnaast was subsidiariteit één van de kernpunten in de Verklaring van Cork. Het plattelandsontwikkelingsbeleid moest zo ver als mogelijk gedecentraliseerd worden, met daarbij meer aandacht voor de 'bottom up'-benadering. Vereenvoudiging van de wetgeving was een ander kernpunt, waarbij de Europese wetgeving ten aanzien van het plattelandsontwikkelingsbeleid beperkt moest worden tot algemene regels en procedures (EC, 1996). De Europese landbouwministers hebben de Verklaring van Cork echter nooit ondertekend en onder andere daarom heeft 'Cork' slechts een beperkte invloed gehad op de Agenda 2000-hervormingen van 1999. Het plattelandsontwikkelingsbeleid kreeg bijvoorbeeld geen duidelijke territoriale dimensie; de sectorale (landbouw)dimensie bleef dominant.

Tijdens de besluiten over Agenda 2000 werd besloten om het plattelandsontwikkelingsbeleid tot de tweede pijler van het GLB te maken (naast het markt- en prijsbeleid, wat nu het markt- en inkomensbeleid is). Dit beleid had drie doelstellingen: a) versterking van de land- en bosbouwsector, b) instandhouding van het milieu en het landelijk erfgoed, en c) versterking van de concurrentiepositie van plattelandsgebieden. De maatregelen uit het oude landbouwstructuurbeleid en het landbouwmilieubeleid (dat in 1992 tijdens de MacSharry-hervorming tot stand was gekomen) werden ondergebracht in een enkele verordening inzake plattelandsontwikkeling, Verordening (EG) nr. 1257/1999. Voor de uitvoering van het plattelandsontwikkelingsbeleid moesten de lidstaten plattelandsontwikkelingsprogramma's (POP's) opstellen, waarbij ze konden kiezen uit een 'menu' van in totaal 22 maatregelen, zoals investeringen in landbouwbedrijven, vesti-

gingssteun voor jonge landbouwers, steun voor bergboeren, landbouwmilieu-maatregelen en het bevorderen van een geïntegreerde ontwikkeling van het platteland. De POP's golden voor de periode 2000-2006, die gelijk liep met de Financiële Perspectieven voor de EU.

Tijdens de Midterm Review van het GLB in 2003 zijn tussentijds drie extra maatregelen aan het plattelandsbeleid toegevoegd, onder andere op het gebied van dierenwelzijn en voedselkwaliteit. Hiermee kwam het totaal aantal maatregelen op 25. Daarnaast zijn er ook afspraken gemaakt over de financiering van het plattelandsbeleid. Besloten is om vanaf 2005 jaarlijks een percentage van de bedrijfstoelagen uit de eerste pijler af te romen (modulatie) en toe te voegen aan het budget voor plattelandsontwikkeling. De modulatie bedroeg 3% in 2005, 4% in 2006 en vanaf 2007 wordt er 5% van de bedrijfstoelagen afgeroomd (onder andere Zwetsloot et al., 2005).

3.3 Het nieuwe plattelandsontwikkelingsbeleid (2007-2013)

Tijdens de Midterm Review en op de Tweede Europese Conferentie over plattelandsontwikkeling in Salzburg (2003) wordt gepleit voor vereenvoudiging van het Europese plattelandsbeleid na 2006, met één programma, één fonds en één controlesysteem. Verder blijkt dat de Europese Commissie niet van plan is om de aloude hoofddoelstelling van het EU-plattelandsbeleid (handhaving van het concurrentievermogen van de landbouwsector) te veranderen. Er wordt echter wel weer opnieuw gediscussieerd over de vraag of het plattelandsbeleid sectoraal (gericht op de landbouw) of territoriaal (gericht op regio's) moet zijn. Eén van de beginselen van de Verklaring van Salzburg is dat het plattelandsontwikkelingsbeleid afgestemd moet zijn op de hele samenleving in de landelijke gebieden. Daarnaast wordt in deze verklaring opnieuw benadrukt dat het plattelandsontwikkelingsbeleid overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel moet worden uitgevoerd (EC, 2003).

Saraceno (2002) pleit ervoor om de tweede pijler op te splitsen in een sectorale en territoriale poot. Beide dimensies zijn complementair aan elkaar, al moet er volgens Saraceno op den duur toegewerkt worden naar een territoriaal beleid. Op de korte en middellange termijn zal de sectorale dimensie waarschijnlijk dominant blijven, vanwege de begeleidende rol van het plattelandsbeleid (tweede pijler) bij de hervormingen van de eerste pijler. Gelet op de afbouw van de inkomenssteun in het kader van de eerste pijler, komt er meer aandacht voor de rol van de landbouwsector als leverancier van groene en blauwe diensten, waarbij vooral de tweede as van het plattelandsbeleid van groot belang zal zijn.

De sectorale landbouwbelangen worden over het algemeen goed vertegenwoordigd door de gevestigde lobbyorganisaties, die zowel in het economische als in het politieke krachtenveld een belangrijke rol spelen. Dit geldt niet voor de territoriale plattelandsbelangen, die vaak minder gevestigd en heterogeen zijn. Bovendien is er geen sprake van een duidelijke politieke identiteit en kunnen de territoriale plattelandsbelangen volgens Saraceno vaak beter op lokaal en regionaal niveau dan op nationaal of EU-niveau worden behartigd.

Tegenstanders van de territoriale benadering wijzen erop dat brede plattelandsontwikkeling ook vanuit de structuurfondsen kan worden gefinancierd. Het Directoraat-Generaal Regionaal Beleid is van mening dat territoriale maatregelen thuishoren in de structuurfondsen en vindt dat DG Agri zich daar niet mee bezig moet houden. De landbouwlobby is het hier mee eens en wil niet dat 'landbouw-geld' wordt besteed aan plattelandsontwikkeling in brede zin. Maar tegelijkertijd komt er naar verwachting steeds minder budget beschikbaar uit de structuurfondsen voor de 'rijkere' lidstaten zoals Nederland. Het cohesiebeleid is in de periode 2007-2013 geconcentreerd op drie doelstellingen: 1. convergentie; 2. regionale concurrentiekracht en werkgelegenheid; 3. Europese territoriale samenwerking. Ruim 81% van het totale budget in de structuurfondsen is bestemd voor doelstelling 1 (waarvoor Nederland niet in aanmerking komt). Nederland krijgt alleen geld voor doelstelling 2 en 3.

In oktober 2005 heeft de Europese Raad een nieuwe verordening aangenomen voor het plattelandsontwikkelingsbeleid in de periode 2007-2013, Verordening (EG) nr. 1698/2005 (Publicatieblad van de Europese Unie, 2005). Het plattelandbeleid heeft hiermee drie thematische zwaartepunten (ook wel 'assen' genoemd) gekregen:

- verbetering van de concurrentiekracht van de land- en de bosbouwsector;
- verbetering van het milieu en het platteland;
- verbetering van de leefkwaliteit op het platteland en bevordering van de diversificatie van de plattelandseconomie.

De lidstaten moeten hun geld voor plattelandsontwikkeling verdelen over deze drie assen, waarbij voor elke as minimumpercentages zijn vastgesteld. Binnen elke as kunnen de lidstaten kiezen voor verschillende maatregelen, waarbij alleen de maatregel 'agromilieu/dierenwelzijn' uit de tweede as verplicht is. Daarnaast is er een 'vierde as' toegevoegd, het zogenaamde Leader, waarbij projecten worden ontworpen en uitgevoerd door lokale actiegroepen.

Net als in de voorgaande periode moeten alle lidstaten (of regio's binnen lidstaten) een eigen plattelandsontwikkelingsplan (POP) opstellen, waarin wordt aangegeven voor welke maatregelen in de periode 2007-2013 wordt gekozen.

Nieuw ten opzichte van de voorgaande programmeringsperiode is daarbij dat de lidstaten, alvorens ze het POP opstellen, nationale strategische plannen moeten opstellen die gebaseerd moeten zijn op de zes communautaire strategische richtsnoeren die de Europese Raad in februari 2006 heeft vastgesteld. De eerste vier strategische richtsnoeren weerspiegelen de doelstellingen van de drie assen en Leader. Het vijfde richtsnoer (prioriteiten in programma's vertalen) moet ervoor zorgen dat lidstaten de synergie tussen en binnen de assen optimaliseren. Het zesde richtsnoer moet lidstaten helpen om te zorgen voor betere afstemming tussen het plattelandsbeleid en andere beleidsterreinen (onder meer het structuur- en werkgelegenheidsbeleid).

Het uiteindelijke doel van de richtsnoeren en de strategische plannen is dat er meer samenhang ontstaat in het plattelandsbeleid in de hele EU en tussen het plattelandsbeleid en overige beleidssectoren. Het lijkt paradoxaal om tegelijkertijd meer samenhang te willen creëren in het plattelandsbeleid in de hele EU, en tegelijkertijd meer ruimte te geven voor nationale en regionale invulling van het plattelandsbeleid (decentralisatie), zoals ook verwoord in de Verklaring van Cork. Ten opzichte van de periode 2000-2006 hebben de lidstaten op bepaalde punten minder vrijheid gekregen, bijvoorbeeld door de minimumpercentages voor verdeling van financiële middelen over de vier assen (respectievelijk 10, 25, 10 en 5%).

Momenteel is nog niet duidelijk in hoeverre het doel van de richtsnoeren en strategische plannen is bereikt. De Mid Term Review van POP2 die in 2010 zal worden uitgevoerd, zal daar wellicht meer zicht op geven. Hierbij wordt onder andere gekeken naar de effectiviteit en efficiëntie van de programmering van het EU-plattelandsbeleid.

3.4 Subsidiariteit in het plattelandsbeleid door de jaren heen

Door de jaren heen is er verschillend gedacht over subsidiariteit in het Europese plattelandsbeleid. In de beginjaren bestond er onder de zes lidstaten van de EEG weerstand tegen een Europese dimensie van het onderdeel structuurbeleid van het GLB. De rol van de EU beperkte zich tot cofinanciering van nationale projecten. Later kwamen er naar aanleiding van het Plan Mansholt een aantal richtlijnen, en ging de EU over tot cofinanciering van maatregelen die voortvloeiden uit deze richtlijnen. De cofinanciering van nationale projecten werd stopgezet.

In de Verklaring van Cork (1996), uitgebracht op de eerste Europese Conferentie over Plattelandsontwikkeling, werd het beginsel van subsidiariteit speci-

fiek opgenomen. Hierbij werd gesteld dat het plattelandsontwikkelingsbeleid volgens het beginsel van subsidiariteit moest worden gemaakt. Het beleid diende zoveel mogelijk te worden gedecentraliseerd en te worden gebaseerd op partnerschap en samenwerking tussen alle betrokken niveaus (lokaal, regionaal, nationaal en Europees). De creativiteit en solidariteit van plattelandsgemeenschappen moest worden gebruikt om participatie en het gebruik van de 'bottom up' benadering te bevorderen. Plattelandsontwikkeling dient op lokaal niveau plaats te vinden, gesteund door de lokale gemeenschappen, maar tegelijkertijd binnen een coherent Europees raamwerk (European Conference on Rural Development, 1996).

Hoewel ook in de Verklaring van Salzburg (2003) subsidiariteit een belangrijke plaats inneemt, laat de realiteit een ander beeld zien. Zowel in de huidige programmeringsperiode (2007-2013) als in de vorige periode (2000-2006) wordt (werd) het plattelandsbeleid gereguleerd door een (kader)verordening met daarin specifieke maatregelen (en bijbehorende minimum- en maximumsteunbedragen). Verder is nationale cofinanciering vereist en heeft de EU bovendien minimum bestedingspercentages per as vastgesteld. De lidstaten mogen wel aanvullende nationale financiering verschaffen boven het gefinancierde gedeelte van het budget en daarmee dus zelf bepalen hoeveel geld ze willen besteden per maatregel.

4 Argumenten voor een communautair plattelandsbeleid

De Europese Commissie verdedigt het gemeenschappelijke plattelandsbeleid aan de hand van een aantal argumenten.¹ Ten eerste zouden niet alle landen in de EU zich een dergelijk beleid kunnen veroorloven. Juist de solidariteit van de 'rijke' lidstaten met de 'armere' lidstaten zorgt ervoor dat ook de laatste groep een plattelandsbeleid kan voeren. Deze 'financiële solidariteit' is één van de belangrijkste uitgangspunten van het GLB (RLG, 2007: 15). Het nationale cofinancieringspercentage in de nieuwe lidstaten in Midden- en Oost-Europa is daarom een stuk lager dan in de 'rijkere' landen. Ook de OESO is van mening dat gemeenschappelijke financiering van het plattelandsbeleid bevorderlijk is voor de Europese eenheid en de gelijke behandeling. Daarom verdient volgens de OESO een toename van het nationale cofinancieringspercentage (om zodoende meer gewicht te geven aan (het budget voor) de tweede pijler) de voorkeur boven een scheiding tussen Europese en nationale plattelandsmaatregelen (OECD, 2008).

Een tweede argument van de Commissie is dat veel problemen die met plattelandsbeleid te maken hebben grensoverschrijdend zijn. Vooral milieuproblemen zijn de laatste decennia in toenemende mate Europese of nationale problemen geworden. Grethe (2006), die overwegend pleit voor meer decentralisatie van het plattelandsbeleid, ziet ook in dat sommige landbouwmilieumaatregelen uit de tweede as worden gebruikt om grensoverschrijdende problemen op het gebied van biodiversiteit of vervuiling van oppervlaktewater aan te pakken. Daarnaast kan een EU-brede inzet van bepaalde maatregelen leiden tot significante schaalvoordelen, bijvoorbeeld bij het creëren van een Europees netwerk van natuurgebieden (Natura 2000). In de praktijk heeft het milieubeleid in de tweede pijler enkel betrekking op het vergoeden van handelingen die verdergaan dan bestaande wet- en regelgeving vereist. Grote grensoverschrijdende milieuproblemen worden dus in principe niet aangepakt met het plattelandsbeleid.

Een derde argument is dat het plattelandsontwikkelingsbeleid nauw verweven is met ander beleid op EU-niveau, zoals het structuurbeleid en het werkgelegenheidsbeleid, maar ook met het milieu- en natuurbeleid. Daarnaast wordt het plattelandsbeleid vaak nog gezien als een 'aanvulling' op het beleid uit de eerste pijler van het GLB en heeft het in veel landen nog een grote sectorale focus, zo-

¹ ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_nl.htm

als ook geconstateerd door de Europese Rekenkamer in een onderzoek over de effectiviteit van het plattelandsbeleid in de voorgaande programmeringsperiode (Europese Rekenkamer, 2006). Een renationalisatie van de gehele tweede pijler, terwijl besluitvorming over en financiering van de eerste pijler op Europees niveau blijft, geeft wellicht problemen bij de verdere hervorming van het GLB, aangezien er veel raakvlakken zijn tussen de eerste pijler en de eerste twee assen van de tweede pijler.

Voor een deel van het plattelandsbeleid (met name de eerste as) gelden daarnaast dezelfde argumenten voor een beleid op communautair niveau als voor het markt- en prijsbeleid (eerste pijler van het GLB): er mag geen concurrentievervalsing optreden en alle boeren in de EU moeten dezelfde behandeling krijgen. Ook de Sociaal-Economische Raad (SER) is van mening dat 'met het oog op de goede werking van de interne (landbouw)markt - met vrije en onvervalste concurrentie - de ordening van landbouwmarkten en het toezicht op staatssteun bij uitstek een zaak voor de EU zijn en blijven' (SER, 2008). De SER doelt hier echter met name op de eerste pijler. Deze ordening van markten en toezicht op staatssteun is goed mogelijk zonder de tweede pijler.

Voor het agrarisch natuur- en landschapsbeheer, dat onderdeel is van het plattelandsbeleid, ziet de raad de beste mogelijkheden bij een gebiedsgerichte aanpak waarbij nationale en lokale overheden (samen met maatschappelijke organisaties en private partijen) transacties aangaan met boeren voor de levering van groene diensten. Cofinanciering door de EU is volgens de raad in de volgende twee gevallen verdedigbaar:

- voor bepaalde landschappen en natuurgebieden die voor de gehele EU van betekenis zijn (doordat ze iets unieks toevoegen aan het scala van landschappen en natuurwaarden in de Unie);
- als transitie-instrument, om een aanzet te geven tot het opzetten van nationale en regionale stelsels voor het belonen van groene diensten.

Ook Grethe (2006) beaamt dat gemeenschappelijk beleid soms prevaleert boven nationaal beleid, bijvoorbeeld als bepaalde landbouwmilieu problemen gekenmerkt worden door supranationale, internationale of globale oorzaak-gevolg relaties, zoals de effecten van ammoniakuitstoot op het klimaat of de vervuiling van rivierwater door de landbouw wanneer deze rivieren door meerdere landen lopen.

Vanuit de theorie van het fiscale federalisme kan een aantal argumenten voor centralisatie worden aangevoerd. Ten eerste is er het argument van het schaalvoordeel, waarbij grote problemen efficiënter op één hoger niveau kunnen worden aangepakt, in plaats van op meerdere decentrale niveaus. Daarnaast is

er het argument van de grensoverschrijdende externe effecten (spill-over-effecten, zie ook McDonald in hoofdstuk 2). Wanneer deze effecten dermate groot zijn, ze niet kunnen worden geïnternaliseerd en wanneer coördinatie van beleid niet mogelijk is, is centralisatie gerechtvaardigd (Ederveen et al., 2006).

Er zijn ook verschillende politiek-economische argumenten die pleiten voor centralisatie. Ten eerste kan eventueel falen van de overheid op Europees niveau worden tegengegaan door effectief toezicht door de lidstaten. Verder wordt beleid op centraal niveau minder beïnvloed door lobbyen in het geval dat lobbygroepen tegengestelde belangen hebben (Ederveen et al., 2006).

Tot slot is het plattelandsontwikkelingsbeleid politiek gezien erg belangrijk. Bepaalde maatregelen hebben als doel om lidstaten, regio's of zelfs bepaalde groepen te 'troosten'. Dit geldt bijvoorbeeld voor bergboeren in Italië en Oostenrijk, die (in 2004) soms tot 800 euro per hectare aan LFA-steun ontvingen (SER, 2008). In die zin kan worden gesteld dat het plattelandsbeleid op Europees en nationaal niveau als 'smeerolie' fungeert en dat het een uitvloeisel is van de Europese solidariteit (Berkhout, 2008).

5 Argumenten voor renationalisatie van het plattelandsbeleid

Volgens Grethe (2006) zijn de meest plattelandsontwikkelingmaatregelen van lokale aard. Dit geldt zowel voor de effecten van de maatregelen als voor de problemen die ermee worden aangepakt. Het is daarom moeilijk om vol te houden waarom deze maatregelen op EU-niveau bepaald en gefinancierd moeten worden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de oudste maatregel van het plattelandsbeleid, de steun voor probleemgebieden, maar ook voor de maatregelen ten aanzien van vervroegde uittreding, jonge landbouwers en investeringssubsidies. Daarnaast worden ook de meeste landbouwmilieumaatregelen ingezet om lokale en regionale milieuproblemen aan te pakken. Dit verklaart ook de grote diversiteit van landbouwmilieumaatregelen tussen en binnen lidstaten.

Grethe (2006) wijst ook op het inefficiënte systeem van cofinanciering, dat er toe leidt dat er meer wordt uitgegeven aan publieke goederen van lokale aard dan wenselijk, aangezien de beleidsprogramma's volgens hem worden opgesteld om EU-gelden binnen te halen en niet op basis van de behoeften van de lokale bevolking. Daarbij ontstaat een tendens waarbij te veel beleid wordt gemaakt dat weliswaar op lokaal niveau positieve effecten heeft, maar dat tegelijkertijd inefficiënt is vanuit centraal niveau bekeken.

De Europese Commissie beroept zich op het argument dat niet alle landen in de EU zich een nationaal plattelandsbeleid kunnen veroorloven en het beleid daarom op communautair niveau moet blijven, waarbij de EU bijdraagt aan de financiering van de plattelandsmaatregelen. Tegelijkertijd legt echter de verplichte cofinanciering van de plattelandsmaatregelen ook een zware druk op een aantal landen. Dit is onder andere gebleken in de discussie over de Health Check-voorstellen voor verhoging van de verplichte modulatie. Onder andere in Duitsland bestond er weerstand tegen deze plannen, omdat enkele deelstaten niet in staat zouden zijn om de benodigde extra cofinanciering op te brengen. Uiteindelijk is besloten om het modulatiepercentage slechts beperkt te verhogen, waarbij is afgesproken dat de middelen die door de extra modulatie worden bijeengebracht voor 100% in de lidstaat blijven waar deze middelen zijn gegenereerd.

De uitkomst van de discussie over vrijwillige modulatie in 2006 en 2007 laat zien dat er mogelijkheden zijn voor meer nationale vrijheid in het plattelandsbeleid. Volgens het Europees Parlement en boerenorganisaties (vooral in het Vere-

nigd Koninkrijk) zou de vrijwillige modulatie leiden tot concurrentievervalsing en discriminatie van landbouwers in de lidstaten die deze modulatie zouden toepassen. Daarnaast heeft de vrijwillige modulatie kenmerken van een renationalisatie van het GLB, omdat lidstaten zelf mogen beslissen of ze middelen inzetten in de eerste of tweede pijler en is cofinanciering niet verplicht in het geval middelen in de eerste pijler worden ingezet. Maar uiteindelijk heeft de Europese Raad toch besloten om de vrijwillige modulatie tot 20% toe te staan, maar alleen voor het Verenigd Koninkrijk en Portugal.

Volgens de OESO biedt renationalisatie ook een mogelijke oplossing voor het tekort aan EU-middelen voor het plattelandsbeleid.¹ Sommige landbouwmilieu-problemen met lokale effecten kunnen volgens de OESO bijvoorbeeld beter met nationale of regionale financiering en maatregelen worden aangepakt en hoeven dan niet per se in de tweede pijler van het GLB te worden opgenomen. Hierdoor komt er in het gemeenschappelijke beleid meer budget beschikbaar voor andere maatregelen uit bijvoorbeeld de eerste en derde as. Meer in het algemeen vermindert renationalisatie (van financiering) de altijd aanwezige druk op het EU-budget.

Een ander argument voor meer bevoegdheden voor de lidstaten is dat onder het huidige systeem middelen niet altijd doelgericht worden besteed. Door de minimale bestedingspercentages ligt 50% van de budgetverdeling al vast, terwijl dit niet altijd voor elk land de meest doelgerichte verdeling is. Dit pleit dus voor meer vrijheid voor de lidstaten, al bestaat hierin ook het gevaar dat landen als gevolg van politieke overwegingen teveel nadruk op een bepaalde as leggen en voorbijgaan aan andere behoeften (OESO, 2008).

Er is ruimte nodig om plattelandsontwikkelingsbeleid zo te formuleren dat in voldoende mate rekening kan worden gehouden met de specifieke omstandigheden van een bepaalde regio. In de theorie van het fiscale federalisme wordt dit 'preference matching' genoemd (Ederveen et al., 2006). Er zijn nu eenmaal grote ecologische, fysieke, klimatologische, economische, demografische en culturele verschillen tussen de lidstaten en de regio's binnen de EU, zeker na de uitbreiding met twaalf nieuwe lidstaten sinds mei 2004. Met andere woorden: de

¹ Het budget voor de tweede pijler in de periode 2007-2013 is 88,3 miljard euro (exclusief de vrijwillige modulatie in Portugal en het Verenigd Koninkrijk). Hiermee maakt de tweede pijler 21% uit van het totale budget voor het GLB voor de periode 2007-2013 (Agra Informa, 2008). Dit is een significante verhoging ten opzichte van de periode 2000-2006, toen de uitgaven in de tweede pijler 10% bedroegen van alle GLB-uitgaven. Oorspronkelijk wilde de Europese Commissie het plattelandsbudget echter verhogen naar 30% van de totale GLB-uitgaven. Maar onder druk van onder meer Nederland is het door de Commissie voorgestelde budget voor plattelandsontwikkeling destijds tot 22% verlaagd (Berkhout en Van Bruchem, 2006).

Europese prioriteiten stroken niet altijd met de nationale en regionale behoeften van de lidstaten en de regio's binnen die lidstaten.

Een renationalisatie van het plattelandsbeleid kan ook helpen om meer steun te genereren voor (het beleid van) de Europese Unie. In veel lidstaten zijn de burgers ontevreden over het feit dat 'Brussel' op allerlei terreinen Europese regels vaststelt die overal in Europa op dezelfde wijze moeten worden toegepast. Volgens Meester (2005) wordt hierbij niet altijd voldoende duidelijk gemaakt waarom een bepaalde regeling op Europees niveau noodzakelijk is. Bovendien laat de laatste Eurobarometer Survey zien dat de Europese burgers van mening zijn dat het GLB niet goed presteert waar het gaat om het 'versterken van plattelandsgebieden door het stimuleren van economische groei en het creëren van nieuwe banen'. Met een score van -12 scoort dit deel van het GLB slecht ten opzichte van andere beleidsonderdelen (EC, 2008a).

Renationalisatie vergroot mogelijk het draagvlak voor het plattelandsbeleid, want het geeft burgers meer mogelijkheden om te zorgen dat de overheid verantwoording aflegt en tegemoetkomt aan hun (lokale) wensen. Het is bovendien democratischer, want de nationale parlementen hebben in dat geval meer macht dan het Europees parlement nu heeft bij de besluitvorming over het gemeenschappelijk beleid.

Ook vanuit de politieke economie zijn er argumenten aan te voeren voor een renationalisatie van het plattelandsbeleid. Het behartigen van publieke belangen door publiekrechtelijke organen gaat namelijk altijd met hoge transactiekosten gepaard. Dit pleit ervoor om de publieke belangen (de doelstellingen van het Europese plattelandsbeleid) te behartigen op het niveau waar de externe effecten kunnen worden geïnternaliseerd. Het subsidiariteitsbeginsel minimaliseert de transactiekosten van overheidsinterventie. Als er beleid moet worden gemaakt om de economie in een bepaalde plattelandsregio in de EU te versterken, dan kan de besluitvorming hierover het beste in de betreffende regio plaatsvinden, waarbij alle belanghebbenden betrokken zijn en alle externe effecten worden geïnternaliseerd. Hierbij moeten echter wel zowel de kosten als de baten worden gedecentraliseerd. Het subsidiariteitsbeginsel moet dus niet alleen worden toegepast op de aanbodkant van het beleid (de plattelandsmaatregelen), maar ook op de financieringskant. Het argument van de minimalisatie van de transactiekosten is immers alleen van toepassing als de financiering op decentraal niveau plaatsvindt (anders is er geen reden om de transactiekosten te minimaliseren). Als deze redenering wordt gevolgd, kunnen bepaalde elementen van het Europese plattelandsbeleid, met name het territoriale deel, beter op regionaal/provinciaal niveau worden uitgewerkt en gefinancierd. Dit bespaart ook voor een deel de hoge transactiekosten die gepaard gaan met het systeem van beheer,

monitoring en evaluatie van het Europese plattelandsbeleid (Teulings et al., 2005).

Volgens Dwyer et al. (2007) is het nodig om afstand te doen van de huidige organisatie van het plattelandsbeleid met zijn gedetailleerde uitwerking van maatregelen en ervoor te zorgen dat de taken op meer lokale niveaus kunnen worden uitgevoerd. 'Brussel' moet zich meer richten op algemene doelen, evenwicht en gewenste uitkomsten. Hierbij moet meer gebruik gemaakt worden van de benadering van territoriale subsidiariteit zoals die bij implementatie van Leader en de structuurfondsen wordt gebruikt. Ook de gecentraliseerde benadering ten opzichte van beheer en monitoring zou moeten worden herzien.

Tot slot: een veelgehoord argument bij eurosceptici in Nederland voor renationalisatie van (de financiering van) het plattelandsbeleid (en de rest van het GLB) is de verbetering van de Nederlandse nettobetalingpositie. Dit argument wordt echter door zowel de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) als de SER afgewezen. Volgens de AIV zal het 'kiezen van een primair financiële invalshoek [...] de weerstand tegen beleidsmatige hervormingen alleen maar versterken'. Daarom adviseert de AIV om in onderhandelingen over het GLB geen nadruk te leggen op de financiële gevolgen voor de Nederlandse nettobetalingpositie, maar de kwaliteit van het beleid centraal te stellen (AIV, 2007). Ook de SER vindt de invalshoek van het verbeteren van de nettobetalingpositie, die het kabinet eerder vooropstelde, te eng. De SER neemt afstand van deze 'eenzijdig financiële benadering' en pleit voor cofinanciering vanwege de overtuiging dat de doelstellingen van het landbouwbeleid daardoor doeltreffender en doelmatiger kunnen worden gerealiseerd (SER, 2006; 2008).

6 Plattelandsbeleid in het licht van de subsidiariteitstoets

In Nederland worden Europese wetgevingsvoorstellen in verschillende gremia getoetst aan het subsidiariteitsbeginsel. In 1989 is de interdepartementale werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) opgericht. Deze werkgroep bereidt een eerste Nederlandse standpuntbepaling voor over voorstellen van de Europese Commissie voor nieuw beleid of regelgeving. De werkgroep bereidt per wetgevingsvoorstel (maar ook voor mededelingen en voorstellen van lidstaten) een BNC-fiche voor volgens een vaste indeling. Sinds 1 juli 2007 worden drie verschillende sjablonen gehanteerd: voor wet- en regelgeving, een 'groot voorstel' of een mededeling. Bij deze herziening van de BNC-fiches is meer aandacht gekomen voor het oordeel over subsidiariteit en proportionaliteit.

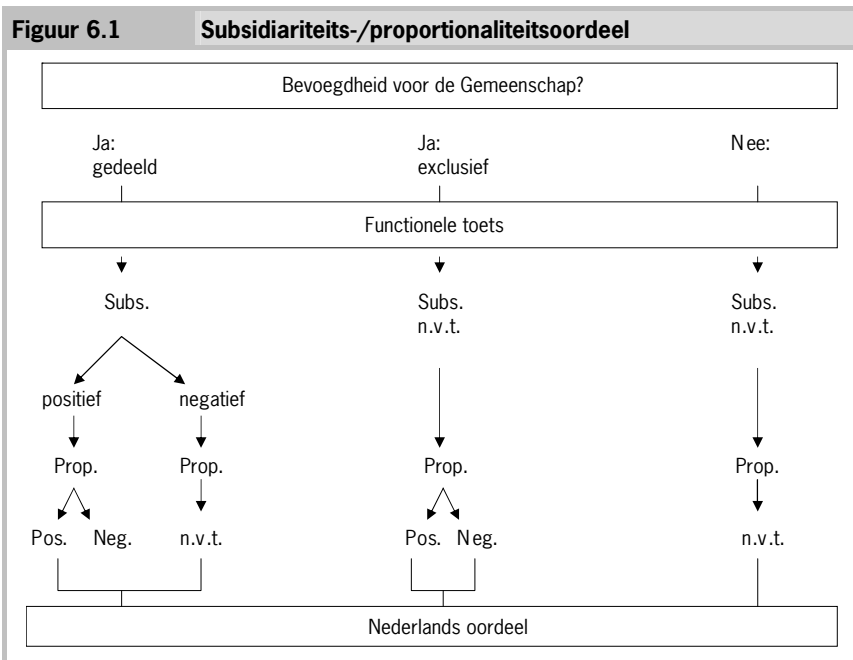
Nu moet voor elk wetgevend voorstel een aantal stappen worden doorlopen. Allereerst moet worden beoordeeld of het voorstel overeenkomt met de afgesproken bevoegdheidsverdeling. Als dat het geval is, dan wordt bekeken of het gestelde doel inderdaad het beste door actie op Europees niveau kan worden bereikt en hoe die actie er dan uit zou moeten zien (de zogenaamde functionele toets). Ten slotte geeft het kabinet ook een eigen, meer politiek oordeel over de wenselijkheid van de betrokkenheid van de Europese Commissie bij het onderhavige onderwerp. Het subsidiariteits-/proportionaliteitsoordeel is weergegeven in het onderstaande stroomschema. De functionele subsidiariteits- en proportionaliteitstoets is de kern van de toetsing en bestaat uit vijf stappen, mits volledig uitgevoerd:

Subsidiariteit:

1. vaststellen van de noodzaak tot gezamenlijk optreden;
2. vaststellen of samenwerking op een ander niveau dan voorgesteld mogelijk is en het na te streven doel voldoende kan verwezenlijken;
3. bepalen van het resultaat van de toets voor wat betreft subsidiariteit (wanneer stap 1 een positief en stap 2 een negatief resultaat oplevert, is het Europese niveau het geëigende niveau voor optreden en is het toetsresultaat voor wat betreft subsidiariteit 'positief'. In alle andere gevallen is het resultaat 'negatief'.

Proportionaliteit:

4. vaststellen in hoeverre aspecten als implementatie, monitoring, normstelling en handhaving ook op Europees niveau dienen te worden geregeld, dan wel (deels) aan de lidstaten kunnen worden overgelaten;
5. toetsen of het voorliggende initiatief qua vorm én inhoud de ruimte aan de lidstaten laat die blijkens stap 4 mogelijk is en of voorgestelde maatregelen inhoudelijk in verhouding staan tot de doelstelling van het initiatief (op basis van stap 5 wordt voor wat betreft proportionaliteit het resultaat 'positief' of 'negatief' bereikt).



Sinds 2006 is het kabinet bezig met verbeteringen van de subsidiariteits-toets op zowel nationaal als Europees niveau (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2006; 2007). Op nationaal niveau wil het kabinet ten eerste het politieke debat tussen de regering en het parlement over belangrijke Europese voorstellen intensiveren onder andere door belangrijke voorstellen al in een vroeg stadium met de beide Kamers te bespreken. Ten tweede wil het kabinet de ambtelijke coördinatie van de subsidiariteitstoets versterken. Dit moet enerzijds geschieden door 'strikt de hand te houden aan de criteria' uit het protocol bij het Verdrag van Amsterdam en anderzijds door het aanstellen van een Coör-

dinator Subsidiariteit en Proportionaliteit (CSP) op het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Parlementaire subsidiariteitstoets

Sinds 28 maart 2006 beschikken ook de Eerste en Tweede Kamer over een commissie die Commissievoorstellen beoordeelt op subsidiariteit en proportionaliteit. Toen werd namelijk de paritair samengestelde Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets (TCS) ingesteld. Deze commissie toetst nieuwe Europese wetgevingsvoorstellen (en groenboeken, witboeken en mededelingen) puur op beide beginselen en heeft dus een engere taak dan de werkgroep BNC. Hiermee loopt het parlement alvast vooruit op de wijzigingen in het Verdrag van Lissabon, die de nationale parlementen meer bevoegdheden geven ten aanzien van hun subsidiariteit- en proportionaliteitsoordeel.

BNC-fiche over het nieuwe plattelandsbeleid

In 2004 heeft de werkgroep BNC het Commissievoorstel voor een 'Verordening inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling' (de huidige Verordening (EG) 1698/2005) beoordeeld (BNC, 2004). Het oordeel over subsidiariteit was 'in principe positief'. Het Nederlandse standpunt was dat de doelstellingen van plattelandsontwikkeling niet voldoende door de lidstaten zelf kunnen worden verwezenlijkt, gezien de relatie met de andere instrumenten in het GLB, de verschillen tussen plattelandsgebieden, en de beperkte financiële bronnen van de lidstaten in een uitgebreide Unie.

Nederland verwelkomt in het fiche de samenvoeging van verschillende geldstromen voor Europees plattelandsbeleid in één fonds, het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO). Wel verwacht Nederland dat de administratieve lasten voor overheden en burger niet minder worden, aangezien de verordening gedetailleerde voorschriften bevat voor evaluatie en monitoring, programmering, beheer en controle, en er bovendien een aantal jaarlijkse rapportageverplichtingen wordt toegevoegd.

Inhoudelijk wil Nederland dat er in het plattelandsbeleid meer rekening wordt gehouden met de specifieke situatie van plattelandsgebieden gelegen nabij stedelijke gebieden (de zogenaamde peri-urbane gebieden), zoals de Veenweidegebieden. Nederland heeft weinig echte plattelandsgebieden en wil daarom voldoende ruimte houden voor nationale invulling van het plattelandsbeleid.

Bij de onderhandelingen in Brussel over de nieuwe plattelandsverordening bleek dat veel lidstaten net als Nederland van mening waren dat de Commissie het subsidiariteitsbeginsel onvoldoende had toegepast, vooral ten aanzien van de verplichte minimumbestedingspercentages. Voorts wilden de lidstaten meer

mogelijkheden om hun nationale programma's toe te spitsen op de diversiteit van het platteland in de EU. Ook het systeem van beheer, monitoring en evaluatie werd zwaar bekritiseerd (Staat van de Europese Unie 2005-2006).

BNC-fiche over de Health Check-voorstellen

In het BNC-fiche over de Health Check wordt gesteld dat de onderwerpen tot de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap behoren, terwijl de Health Check-voorstellen voor modulatie ook significante gevolgen hebben voor (de financiering van) het plattelandsbeleid, dat niet tot de exclusieve competentie van de Gemeenschap behoort. Zo heeft de Europese Commissie oorspronkelijk voorgesteld om in de periode 2009-2012 stapsgewijs 8 tot 17% extra modulatie door te voeren. De vrijkomende middelen zouden dan moeten worden gebruikt om nieuwe uitdagingen ten aanzien van klimaatverandering, bio-energie, waterbeheer en biodiversiteit het hoofd te bieden. Het Nederlandse kabinet is geen voorstander van extra modulatie en wil de vermaatschappelijking van het GLB via de eerste pijler gerealiseerd zien. Daarnaast vond het kabinet de bestemming van de extra modulatie te rigide en wilde men ook ruimte voor andere thema's die in Nederland maatschappelijk relevant worden gevonden, zoals dierenwelzijn. De extra modulatiemiddelen kunnen bovendien alleen gebruikt worden als er voldoende nationale cofinanciering beschikbaar is. Hierdoor wordt in feite de bewegingsvrijheid van de lidstaten opnieuw beperkt (na het opleggen van de minimumpercentages van de assen) (BNC, 2008).

In het uiteindelijke politieke akkoord over de Health Check is besloten extra modulatie toe te passen, bovenop de 5% modulatie die al wordt toegepast. De extra modulatiepercentages lopen op van 2% in 2009 tot 5% in 2012. Hierbovenop komt een extra modulatie voor bedrijven die een hoge inkomenssteun ontvangen: 4% over het meerdere van € 300.000. Voor Nederland betekent dit een bedrag van bijna 90 miljoen euro voor de periode 2010-2013 ten behoeve van het plattelandsbeleid. Deze extra middelen worden gefinancierd: 75% communautaire middelen en 25% nationale middelen, wat in Nederland een cofinancieringsbedrag van 30 miljoen euro betekent over dezelfde periode. De middelen die door de extra modulatie worden bijeengebracht blijven voor 100% in de lidstaat waar deze middelen zijn gegenereerd. Nederland krijgt daarnaast de mogelijkheid om middelen vrij te maken voor dierenwelzijnsbeleid, wat dus weer meer (beleids)ruimte biedt (Ministerie van LNV, 2008c).

Duitse discussie over subsidiariteit

De Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, het wetenschappelijke adviesorgaan van het Duitse federale landbouwministerie, heeft zich in 2006 bij haar ad-

vies over het nieuwe plattelandsontwikkelingsbeleid ook gebogen over het subsidiariteitsbeginsel. In Duitsland wordt de vraag van taakverdeling over verschillende niveaus extra bemoeilijkt door de federale structuur. In Duitsland worden de plattelandsontwikkelingsplannen door de deelstaten gemaakt. Volgens de adviesraad is de praktische omzetting van het subsidiariteitsbeginsel bijzonder moeilijk, omdat het indelen van bepaalde taken op een enkel niveau vaak niet mogelijk is. Er zijn bijna altijd wel argumenten te vinden voor de betrokkenheid van een hoger niveau (federaal, EU). Vaak zijn in Duitsland vier verschillende administratieve niveaus (gemeenten, deelstaten, federaal (bonds)niveau en EU) betrokken. Deze *Mehrebenenbeteiligung* zou volgens de adviesraad echter leiden tot een *Verflechtungsfalle*, waarbij bevoegdheden van verschillende overheden door elkaar lopen.

De raad adviseert daarom een 'ontvlechting' door te voeren. Hierdoor zou het politieke systeem sneller en flexibeler op nieuwe uitdagingen kunnen reageren en is het niet meer nodig om bij het nemen van maatregelen continu toestemming te vragen aan een hoger overheidsniveau. Het levert daarmee ook een besparing in de administratieve kosten op en helpt om de bureaucratie van beheer en toezicht te verminderen. De EU zou zich bij het plattelandsbeleid moeten concentreren op globale en supranationale problemen (zoals coherentie, concurrentievermogen, klimaatbeleid en Natura 2000). Tegelijkertijd zouden de decentrale beslissings- en handelingsbevoegdheden moeten worden versterkt (Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, 2006).

7 De Nederlandse positie

In het vorige hoofdstuk is het Europese plattelandsbeleid bekeken in het licht van het subsidiariteitsbeginsel, waarbij de nadruk lag op de functionele toets. In de praktijk zal de discussie over mogelijke renationalisatie van het plattelandsbeleid echter vooral een politieke discussie zijn. In dit hoofdstuk wordt daarom kort het Nederlandse politieke standpunt inzake het plattelandsbeleid geschetst.

In het coalitieakkoord van 2007 hebben de regeringspartijen afgesproken om zich ervoor in te zetten dat de huidige Europese inkomstenstoelagen in de landbouw in de toekomst meer gekoppeld worden aan het realiseren van maatschappelijke waarden, zoals voedselveiligheid en voedselzekerheid, het in stand houden van het landschap en de zorg voor milieu en dierenwelzijn. Dit betekent dat de vermaatschappelijking van het GLB volgens Nederland vooral moet plaatsvinden via de eerste pijler van het GLB, waarbij de financiering van de toeslagen dient te geschieden binnen een communautair kader. Tegelijkertijd erkent het kabinet in haar brief aan de kamer over de Health Check van 9 juni 2008 dat het plattelandsbeleid ertoe heeft bijgedragen dat de rol van boeren als beheerders van landschap en natuur een sterker accent heeft gekregen (Ministerie van LNV, 2008a). Plattelandsbeleid (gericht op een vitaal en veelzijdig platteland) is dan ook een belangrijk aandachtspunt in het coalitieakkoord.

In de hierboven genoemde kamerbrief schrijft het kabinet dat 'ook in de toekomst een noodzaak blijft bestaan voor Europees beleid specifiek gericht op een vitale landbouw en een vitaal platteland'. Het kabinet is van mening dat de beleidskaders in Europees verband afgesproken moeten worden. Deze beleidskaders moeten echter wel de nodige ruimte bieden voor nationale invulling, zodat rekening gehouden kan worden met de grote verschillen die tussen regio's in de Europese Unie bestaan. Als voorbeelden van deze verschillen noemt het kabinet de variatie in grondprijzen, verschillen qua structuur van de agrarische sector en verschillen in landschap en natuur. Deze regionale verschillen leiden tot uiteenlopende behoeften aan publieke diensten. Ook zijn er tussen Europese regio's grote verschillen qua mogelijkheden om deze diensten te kunnen verlenen. Dit maakt het noodzakelijk dat de vaststelling van passende beloningen voor publieke diensten op regionaal niveau plaatsvindt. In de kamerbrief wordt verder de al eerder besproken Nederlandse positie ten aanzien van extra modulatie toegelicht. Daarbij stelt het kabinet dat er alleen van de extra verplichte modulatie gebruik gemaakt kan worden als voldoende nationale middelen beschikbaar zijn voor cofinanciering (Ministerie van LNV, 2008a).

In september 2008 heeft het kabinet de *Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020* gepubliceerd (Ministerie van LNV, 2008b). In deze notitie pleit het kabinet voor een fundamenteel ander beleidskader voor het nieuwe landbouwbeleid in de periode 2014-2020. Het toekomstig beleid moet gericht zijn op de versterking van de concurrentiekracht en de marktoriëntatie van de agrarische sector, die duurzaam en veilig produceert en die tevens maatschappelijke waarden levert die niet via de markt beloond worden. Een belangrijk kernelement van dit voorgestelde nieuwe beleidskader is onder andere dat er één Europees landbouw- en plattelandsfonds komt, waarmee het onderscheid tussen de eerste en tweede pijler dus zou verdwijnen. De kaders en de financiering voor dit nieuwe beleid moeten wel binnen een Europees kader tot stand komen, met ruimte voor nationaal/regionaal maatwerk.

Het kabinet geeft in de *Houtskoolschets* een aantal argumenten waarom de kaders (beleid, regelgeving en financiering) van het nieuwe beleid op Europees niveau moeten worden vormgegeven. Aangaande het plattelandsbeleid is het belangrijkste argument dat een grensoverschrijdende aanpak vereist is om zorg te dragen voor de kwaliteit en het beheer van natuur, milieu en landschap, aangezien ecosystemen en de meeste milieucompartimenten zich niet houden aan nationale grenzen (een argument dat ook gebruikt wordt door de Europese Commissie, zie hoofdstuk 4). Het is echter wel zo dat natuur- en milieubeleid vaak apart beleid is dat geen onderdeel is/hoeft te zijn van het plattelandsbeleid. Landschap is juist bij uitstek een terrein waar lokaal beleid nodig is. Het kabinet vraagt zich wel af of het toekomstige landbouwbeleid geheel door de EU gefinancierd moet blijven worden. Er kan bijvoorbeeld ook worden gekozen voor gedeeltelijke nationale (co-)financiering in de periode na 2013, waarbij het voor de hand ligt dat nationale en regionale overheden ook gedeeltelijke financiële verantwoordelijkheid dragen voor het beleid (Ministerie van LNV, 2008b). Hoe groot deze nationale (financiële) verantwoordelijkheid zal zijn, hangt onder andere af van het aandeel dat het GLB zal krijgen in de meerjarenbegroting 2014-2020. Wanneer er minder communautaire middelen voor het GLB beschikbaar zullen zijn, zal er wellicht een groter beroep worden gedaan op de lidstaten om meer zelf te (co-)financieren. In dat geval ligt het ook voor de hand dat de EU meer ruimte zal geven aan de lidstaten om het plattelands- en eventueel landbouwbeleid zelf in te vullen.

Nederland wil het plattelandsbeleid graag vormgeven door doelen te formuleren, terwijl de Europese Commissie uitgaat van maatregelen om deze doelen te bereiken. Door de Europese benadering krijgen lokale actoren minder ruimte op eigen wijze de doelstellingen te halen. In het regionale beleid (structuurbeleid) wordt het beleid wel vormgegeven aan de hand van doelstellingen. De Ne-

derlandse 'gebiedsgerichte' aanpak van het plattelandsbeleid waarbij wordt gestuurd op basis van doelstellingen, past daarom inhoudelijk wellicht beter bij de benadering van de structuurfondsen dan van het plattelandsfonds (Berkhout, 2008). In de ex-post evaluatie van POP1 wordt ook gesuggereerd dat de EU programmatisch werken kan bevorderen door minder te sturen op maatregelen en de lidstaten meer ruimte te bieden voor een eigen invulling van het programma, inclusief uitwerking naar voorwaarden en vereisten (Van Staalduinen, 2008). Zo worden in Nederland bijna alle maatregelen uit de derde as van het POP ingezet, omdat de verschillen tussen regio's vragen om verschillende maatregelen per regio. Ook heeft elke provincie zijn eigen doelstellingen en beleid, waarbij de maatregelen moeten aansluiten.

Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013

Het Nederlandse Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013 (POP2) sluit aan bij bestaand nationaal beleid uit de *Nota Ruimte, Agenda Vitaal Platteland, Kiezen voor Landbouw* en provinciale meerjarenprogramma's (PMJP's). Het grootste deel van het budget (90%) wordt via de PMJP's en het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) besteed. Momenteel is er bij het Nederlandse POP2 sprake van 50% cofinanciering door nationale en regionale overheden. Daarnaast wordt bij sommige maatregelen ook gebruik gemaakt van private financiering en van zogenaamde top-ups (aanvullende nationale financiering, ook wel staatssteun genoemd). Het staat de lidstaten vrij om aanvullende nationale financiering te verschaffen mits het maatregelen betreft waarvoor ook communautaire steun wordt verleend. Hierdoor hebben de lidstaten de vrijheid om extra middelen te besteden aan bepaalde maatregelen.

8 Slotbeschouwing

In hoofdstuk 4 en 5 zijn een aantal argumenten gegeven voor een communautair respectievelijk een generationaliseerd plattelandsbeleid. In dit laatste synthesehoofdstuk is getracht om deze argumenten te wegen aan de hand van een aantal aandachtspunten, waarbij tevens de politieke realiteit in ogenschouw wordt genomen. De vraag daarbij is: hoe moet het huidige Europese plattelandsbeleid worden gezien in het licht van het subsidiariteitsbeginsel? Geven de genoemde argumenten aanleiding voor een aanpassing van het plattelandsbeleid?

Context

Het Europese plattelandsbeleid zal in de komende jaren in het kader van de tussentijdse evaluatie van POP2 in 2010 en in het kader van de herziening van de Europese begroting onder de loep worden genomen. Daarnaast is er een grote kans dat er in de nieuwe begrotingsperiode (2014-2020) minder geld beschikbaar zal zijn voor het GLB. Een discussie over de uitvoering en de financiering van het Europese plattelandsbeleid zal daarom hoe dan ook gevoerd gaan worden. Ook inhoudelijk zal het plattelandsbeleid gaan veranderen. Als de ontwikkeling van het Europese platteland toeneemt en op deze problematiek binnen de tweede pijler meer de nadruk komt te liggen, zou dit kunnen betekenen dat de Nederlandse ontvangsten uit het plattelandsfonds nog verder zullen afnemen aangezien Nederland nauwelijks problemen rond ontvolking kent. In Nederland speelt meer de discussie over stedelijke druk op het landelijk gebied.

Aandachtspunten

Bij een weging van argumenten voor een communautair plattelandsbeleid enerzijds en een generationaliseerd plattelandsbeleid anderzijds moeten de volgende aandachtspunten in ieder geval worden meegenomen:

- *onderscheid tussen subsidiariteit van regelgeving, beleidsformulering, financiering en uitvoering*

Wellicht is het vanuit het subsidiariteitsbeginsel gerechtvaardigd dat er op Europees niveau plattelandsregelgeving wordt gemaakt, maar kan beleidsformulering en financiering op nationaal niveau plaatsvinden;

- *onderscheid tussen de vier assen van de tweede pijler*

As 1 en 2 bevatten vooral sectorale beleidsmaatregelen, terwijl het bij as 3 en 4 primair om territoriaal beleid gaat;

- *de vraag aan wie de betalingen worden gedaan*
Agrarische ondernemers die voor een gemeenschappelijke markt produceren (en waarbij concurrentievervalsing moet worden vermeden) of derden (bijvoorbeeld recreatieondernemers);
- *de aard van de beleidsopgave*
Gaaf het om een complex of grensoverschrijdend probleem (zoals milieu-problemen) waarbij Europees ingrijpen vereist is, of is de beleidsopgave lokaal/regionaal gericht.

Het onderscheid tussen de assen, het soort betalingen en de aard van de beleidsopgave kan aanleiding zijn om alle plattelandsmaatregelen afzonderlijk tegen het licht van het subsidiariteitsbeginsel te houden om te bekijken welke maatregel mogelijk generationaliseerd kan worden. Vanwege het beperkte onderzoeksbudget wordt deze afweging per maatregel in dit onderzoek echter niet gemaakt.

Overzicht van de argumenten

In hoofdstuk 4 wordt een aantal argumenten voor een communautair plattelandsbeleid genoemd. Het solidariteitsargument is moeilijk vol te houden omdat deze solidariteit niet per se in de financiering van het plattelandsbeleid tot uitdrukking hoeft te komen, maar net zo goed als aandachtspunt bij het opstellen van de Europese begroting kan worden meegenomen. Het argument dat het plattelandsbeleid als smeerolie fungeert, is van dezelfde orde: er zijn ook andere manieren om dezelfde doelstelling te realiseren. Het grensoverschrijdende karakter van problemen die binnen het plattelandsbeleid worden aangepakt is wel een steekhoudend argument omdat is bewezen dat een Europese aanpak voor bepaalde problemen kan leiden tot significante schaalvoordelen. De verwevenheid met ander EU-beleid, met name met de eerste pijler van het GLB maar ook bijvoorbeeld met het structuurbeleid, hoeft geen belemmering te zijn voor een renationalisatie van (een deel van) het plattelandsbeleid, omdat een andere indeling van het beleid (bijvoorbeeld een scheiding tussen sectoraal en territoriaal beleid) goed mogelijk is. Dit geldt ook voor het argument dat er geen concurrentievervalsing mag optreden; er kan dan bovendien een onderscheid worden gemaakt tussen verschillende typen ontvangers van betalingen (zie het derde aandachtspunt hierboven). Zolang het voorkomen van concurrentievervalsing en het bewaken van de strikte criteria rond staatssteun belangrijke aandachtspunten van de Europese Commissie zijn, ligt het voor de hand om (directe) betalingen aan agrarische ondernemers in het kader van het plattelandsbeleid op communautair niveau uit te voeren, waarbij door de lidstaten van

tevoreen een catalogus met toegestane maatregelen wordt opgesteld. Zo wordt namelijk voorkomen dat voor elke maatregel de staatssteuntoets moet worden doorlopen.

Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van de argumenten voor renationalisatie van het plattelandsbeleid. Het eerste argument stelt dat veel plattelandsmaatregelen van lokale aard zijn, waarbij er geen gevaar van concurrentievervalsing is (dit geldt voor territoriaal beleid, maar bijvoorbeeld ook voor steun aan jonge landbouwers). Dit pleit in veel gevallen voor renationalisatie, omdat lidstaten dan meer vrijheid hebben om deze maatregelen in te richten. (De inefficiëntie van) het systeem van cofinanciering is een argument dat nader onderzocht zou moeten worden. Op dit punt is er mogelijk een discrepantie tussen subsidiariteit van regelgeving en beleidsformulering en subsidiariteit van financiering. Het argument van renationalisatie uit financieel oogpunt (vermindering van de druk op het EU-budget) zou in principe ondergeschikt moeten zijn aan een inhoudelijke toets aan het subsidiariteitsbeginsel, maar zoals eerder genoemd zal dit argument zeker meespelen bij toekomstige discussies over de Europese begroting. Een doelgerichte verdeling van middelen die recht doet aan de diversiteit van nationale en regionale behoeften van lidstaten is verder een belangrijk aandachtspunt dat met meer bevoegdheden voor de lidstaten beter kan worden gerealiseerd (wellicht zonder dat het plattelandsbeleid geheel wordt generationaliseerd). Het argument dat renationalisatie zal leiden tot meer steun voor (het beleid van) de Europese Unie gaat maar ten dele op, omdat er vooral een gebrek aan steun is voor het beleid uit de eerste pijler van het GLB. De burgers zijn over het algemeen positiever over het beleid uit de tweede pijler. Wel kan door renationalisatie het plattelandsbeleid meer draagvlak krijgen en ook democratischer worden gemaakt, al zal het Europees Parlement na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon meer te zeggen hebben over het GLB. Tot slot is er het argument van de verlaging van transactiekosten door renationalisatie van het plattelandsbeleid. Dit efficiëntieargument dient zeker te worden meegenomen, maar daarbij geldt dus wel dat subsidiariteit van beleidsformulering en financiering gelijk moeten zijn om inderdaad de externe effecten goed te kunnen internaliseren.

Gevolgen voor het Europese plattelandsbeleid

Het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel in het Verdrag van Lissabon stelt het volgende:

'Krachtens het subsidiariteitsbeginsel treedt de Unie op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidsta-

ten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt.

Krachtens het evenredigheidsbeginsel gaan de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken.'

De vraag is of het Europese plattelandsbeleid in zijn huidige vorm voldoende recht doet aan het (herziene) subsidiariteitsbeginsel. Kunnen de doelstellingen van het plattelandsbeleid niet beter door de lidstaten worden verwezenlijkt? De discussie over mogelijke renationalisatie spitste zich tot op heden vooral toe op subsidiariteit van financiering. Nationale cofinanciering wordt in dit geval vaak als een stap in de richting van renationalisatie gezien. Maar pas wanneer lidstaten ook in de ontwerpfasen voldoende vrijheden hebben voor eigen invulling, door bijvoorbeeld doelstellingen in plaats van maatregelen centraal te stellen, zoals Nederland heeft voorgesteld, wordt er gewerkt in de geest van het subsidiariteitsbeginsel. Het is niet mogelijk om op basis van de analyse in dit rapport te concluderen dat gekozen moet worden voor een gerenationaliseerd danwel een communautair plattelandsbeleid. Wel laat de analyse, gekoppeld aan de definitie van het subsidiariteitsbeginsel, zien dat het Europese plattelandsbeleid aangepast zou kunnen worden om beter recht te doen aan het subsidiariteitsbeginsel. Zo zouden veel maatregelen in as 3 en 4 (met een territoriale focus) heel goed op nationaal of regionaal niveau kunnen worden vormgegeven en gefinancierd. Het sectorale deel van het plattelandsbeleid (as 1 en 2) kan dan communautair worden ingevuld. Verder hebben lidstaten met de huidige vormgeving van het plattelandsbeleid (kaderverordening met concrete maatregelen) relatief weinig vrijheid om het plattelandsbeleid op maatregelniveau goed in te vullen naar de nationale en regionale behoeften, waarbij onvoldoende recht wordt gedaan aan het subsidiariteitsbeginsel. Als het plattelandsbeleid zou worden vastgelegd in een (kader)richtlijn, in plaats van een kaderverordening, zijn er meer mogelijkheden voor nationale en regionale differentiatie. Bij een aanpassing van het plattelandsbeleid dient in ieder geval aandacht te zijn voor het onderscheid tussen de verschillende soorten subsidiariteit, de vier assen, het soort betalingen en de aard van de beleidsopgaven.

Tot slot: territoriale cohesie

In de toekomst zal het Europese plattelandsbeleid waarschijnlijk beïnvloed worden door het nieuwe principe van territoriale cohesie. Territoriale cohesie is in het Verdrag van Lissabon (2007) opgenomen als een nieuwe, gedeelde verant-

woordelijkheid van de lidstaten en de Europese Commissie, samen met sociale en economische cohesie. Hiermee krijgt de Europese Commissie het recht van initiatief op ruimtelijk terrein. Hoewel er nog geen goede definitie is van territoriale cohesie, heeft het nieuwe beginsel tot doel om de territoriale samenhang en de solidariteit tussen de lidstaten te bevorderen. In oktober 2008 heeft de Commissie het Groenboek Territoriale Cohesie uitgebracht om een debat over dit nieuwe onderwerp op gang te brengen (EC, 2008b). Hierin geeft de Commissie onder andere aan dat programma's voor plattelandsontwikkeling een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de territoriale cohesie. Ook het kabinet ziet territoriale cohesie als een aspect van het Europese plattelandsontwikkelingsbeleid. Voor het ministerie van LNV geldt hierbij dat territoriale cohesie ondersteunend moet zijn voor de Nederlandse gebiedsgerichte benadering van het plattelandsontwikkelingsbeleid. Bij de concrete invulling van het beleid moeten de regio's een belangrijke rol blijven spelen: 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. In de nabije toekomst zal duidelijk worden wat de Europese Commissie precies beoogt met territoriale cohesie en in hoeverre het nieuwe beginsel van invloed zal zijn op de vormgeving van het plattelandsbeleid.

Literatuur

AIV, *De financiën van de Europese Unie*. Rapport no.58. Adviesraad Internationale Vraagstukken, Den Haag, 2007.

Berkhout, P., 'EU-plattelandsbeleid en structuurfondsen'. In: H. Silvis, A. Oskam en G. Meester (red.), *EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen. Van politiek naar praktijk*. Wageningen Academic Publishers, Wageningen, 2008.

Berkhout, P. en C. van Bruchem (red.), *Landbouw-Economisch Bericht 2006*. Periodiek rapport 06.01. LEI Wageningen UR, Den Haag, 2006.

Berkhout, P. en C. van Bruchem (red.), *Landbouw-Economisch Bericht 2008*. Rapport 2008-029. LEI Wageningen UR, Den Haag, 2008.

BNC, *Fiche 7: Verordening inzake steun voor plattelandsontwikkeling*. BNC-fiche 22112, 340(7). Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie-voorstellen, Den Haag, 2004.

BNC, *Fiche Health Check Wetgevingsvoorstellen Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)*. Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie-voorstellen, Den Haag, 1 juli 2008.

Davies, G., 'Subsidiariteit en bevoegdheden in de Europese Grondwet'. In: F. Amtenbrink en S.B. van Baalen (red.), *Europa; eenheid in verscheidenheid? Groningse beschouwingen over de Europese Grondwet*. CRBS-reeks, deel 11. Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2005.

Dwyer, J., N. Ward, P. Lowe and D. Baldock (2007), 'European Rural Development under the Common Agricultural Policy's Second Pillar'. In: *Institutional Conservatism and Innovation, Regional Studies* 41 (2007) 7, pp. 873-888.

EC (Commission of the European Communities), *The Cork Declaration - A living countryside*. The European Conference on Rural Development, 9 November, 1996.

EC (Commissie van de Europese Gemeenschappen), *Conclusies van de 2e Europese Conferentie over plattelandsontwikkeling in Salzburg*. Memo/03/326. Brussel, 21 november 2003.

EC, *Proposal for a Council Regulation on support to Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development; Extended Impact Assessment*. SEC (2004a) 931. European Commission, Brussels, 2004a.

EC, *New Perspectives for EU Rural Development*. Europese Commissie, Brussel, 2004b.

EC, *Vereenvoudiging en betere regelgeving bij het gemeenschappelijke landbouwbeleid*. COM 509. Europese Commissie, Brussel, 2005.

EC, *Het EU-Plattelandsontwikkelingsbeleid 2007-2013*. Europese Commissie, Brussel, 2006.

EC, *Europeans, Agriculture and the Common Agricultural Policy*. Special Eurobarometer 294. DG Agri, Brussels, 2008a.

EC, *Groenboek over territoriale cohesie. Van territoriale diversiteit een troef maken*. SEC (2008) 2550. Europese Commissie, Brussel, 2008b.

Ederveen, S., G. Gelauff en J. Pelkmans, *Assessing subsidiarity*. CPB Document No. 133, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague, 2006.

Europese Rekenkamer, *Speciaal verslag nr. 7/2006 over investeringen voor plattelandsontwikkeling: verhelpen deze daadwerkelijk de problemen van plattelandsgebieden?* Vergezeld van antwoorden van de Commissie, Brussel, 2006.

Grethe, H., *Environmental and Agricultural Policy: What Roles for the EU and the Member States?* Keynote paper for the conference 'Subsidiarity and Economic Reform in Europe', November 8-9, Brussels, 2006.

McDonald, F., 'The origins and development of the European Union'.

In: F. McDonald and S. Dearden (eds.), *European Economic Integration*. Financial Times Prentice Hall, Harlow, 1999.

Meester, G., 'Toekomst van het EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen'. In: G. Meester, A. Oskam en H. Silvis (red.), *EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen*. Wageningen Academic Publishers, Wageningen, 2005.

Ministerie van LNV, *Kabinetsstandpunt health check GLB*. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag, 2008a.

Ministerie van LNV, *Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020*. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag, 2008b.

Ministerie van LNV, *Verslag Landbouw- en Visserijraad van 18-20 november 2008*. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag, 2008c.

OECD, *OECD Rural Policy Reviews: Netherlands*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 2008.

Pelkmans, J., *Testing For Subsidiarity*. BEEP Briefing No. 13, College of Europe, Brugus, 2006a.

Publicatieblad van de Europese Unie, *Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfond voor Plattelandontwikkeling (ELFPO)*. PB L277/1-40, 2005.

Saraceno, E., *Rural development policies and the second pillar of the Common Agricultural Policy, version 16.08.02*. Brussels, 2002.

SER, *Cofinanciering van het EU-landbouwbeleid, Advies uitgebracht aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*. Sociaal-Economische Raad, Publicatienummer 5, Den Haag, 2006.

SER, *Waarden van de Landbouw, Advies aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*. Sociaal-Economische Raad, Den Haag, 2008.

Staalduinen, L. van et al., *Ex post evaluatie van het Plattelands-ontwikkelingsprogramma Nederland 2000-2006 (POP1). Managementssamenvatting, Samenvatting 08-026*. LEI Wageningen UR, Den Haag, 2008.

Teulings, C., L. Bovenberg en H. van Dalen, *De cirkel van de goede intenties; De economie van het publiek belang*. Amsterdam University Press, Amsterdam, 2005.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie; Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, Kamerstuk 22112 nr. 433, 14 april 2006*. Den Haag, 2006.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie; Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, Kamerstuk 22112 nr. 539, 7 juni 2007*. Den Haag, 2007.

Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, *Weiterentwicklung der Politik für die ländlichen Räume, 11.10.2006*. Berlijn, 2006.

Zwetsloot, H., B. Piersma en G. Meester, 'Balanceren tussen structuurbeleid en plattelandsbeleid'. In: G. Meester, A. Oskam en H. Silvis (red.), *EU-beleid voor landbouw, voedsel en groen*. Wageningen Academic Publishers, Wageningen, 2005.

LEI Wageningen UR ontwikkelt voor overheden en bedrijfsleven economische kennis op het gebied van voedsel, landbouw en groene ruimte. Met onafhankelijk onderzoek biedt het zijn afnemers houvast voor maatschappelijk en strategisch verantwoorde beleidskeuzes.

Het LEI is een onderdeel van Wageningen Universiteit en Researchcentrum. Daarbinnen vormt het samen met het Departement Maatschappijwetenschappen de Social Sciences Group.

Meer informatie: www.lei.wur.nl

