

Vergaderjaar 2011–2012

28 625

Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Nr. 152

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juni 2012

Hierbij ontvangt u de kwartaalrapportage over de stand van zaken van de onderhandelingen over de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) na 2013. Deze rapportage is opgesteld op verzoek van uw vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie tijdens het AO-behandelvoorbehoud van 13 december 2011.

In dit kwartaaloverzicht zal ik aandacht besteden aan de ontwikkelingen van de hoofdonderdelen van het wetgevingspakket (directe betalingen, plattelandsbeleid, markt- en prijsbeleid en de horizontale verordening) tegen de achtergrond van de kabinetsreactie van 28 oktober jl. (TK 28 625, nr. 136). Ik zal daarbij ook het Europese krachtenveld schetsen.

Algemeen

Onder het Deense EU-voorzitterschap zijn de GLB-wetgevingvoorstellen voor 2014–2020 ruimschoots aan de orde gekomen in de Landbouw- en Visserijraad. De herverdeling van middelen, vergroening van directe betalingen en vereenvoudiging zijn de voornaamste discussiepunten geweest. Het voorzitterschap heeft aangegeven in de Raad van 18–19 juni as. een voortgangsrapportage te zullen presenteren. Daarnaast is het voorzitterschap van plan een zogenaamde *negotiating box* op te stellen, die moet dienen als basis voor het vervolg van de onderhandelingen over het toekomstige wetgevingskader.

De landbouw- en plattelandscommissie van het Europees Parlement (EP) heeft sinds de publicatie van de wetgevingsvoorstellen meermaals over de voorstellen gedebatteerd. De discussies in het EP concentreren zich met name op de definitie van actieve landbouwer, vereenvoudiging, vergroening, en de verdeling van de middelen voor directe betalingen en plattelandsbeleid tussen de lidstaten. Het EP zal begin juni rapporteren.

Naar verwachting worden amendementen na de zomer in het EP in stemming gebracht. Naar aanleiding van deze stemming zal worden begonnen met de triloog tussen de Commissie, Raad, en EP ten behoeve van de politieke besluitvorming over het wetgevingspakket.

Kernpunten Nederlandse positie

De belangrijkste punten van Nederland, conform de kabinetsreactie, zijn:

1. de vervanging (op termijn) van de huidige directe betalingen door doelgerichte betalingen. De directe betalingen zullen niet langer gebaseerd zijn op in het verleden gerealiseerde productie en premies. De toekomstige, doelgerichte betalingen zullen zich moeten richten op:
 - a. versterking van concurrentiekracht, duurzaamheid en innovatievermogen van de landbouwsector;
 - b. de beloning voor bovenwettelijke maatschappelijke prestaties op het terrein van bijvoorbeeld natuur, milieu landschap, diergezondheid en dierwelzijn;
2. geen uitbreiding van het markt- en prijsbeleid; beperking tot een «vangnet-niveau», met een inzet op afschaffing van de exportsubsidies per 2013;
3. een plattelandsbeleid dat zich richt op Europese prioriteiten en daarbinnen op agrarische activiteiten;
4. vereenvoudiging van het GLB in combinatie met een versterking van het financieel beheer en de financiële verantwoording gericht op een verlaging van de administratieve lasten voor de boer en de uitvoeringslasten voor de overheid. Hierbij moet de rechtmatigheid van de besteding van Europese middelen geborgd zijn;
5. volwaardige aandacht voor de externe effecten van het GLB specifiek voor ontwikkelingslanden.

Herverdeling van GLB-middelen

In de Raad is gebleken dat er duidelijke verschillen van mening zijn tussen groepen van lidstaten over de mate van herverdeling van directe betalingen. Nederland is voor een evenwichtige herverdeling van GLB-middelen, en vindt dat daarbij het gelijkheidsbeginsel en niet het proportionaliteitsbeginsel leidend moet zijn. Daarnaast bepleit Nederland dat zowel de directe betalingen als het plattelandsbeleid worden meegewogen bij de bepaling van herverdeling. De discussie over herverdeling maakt onderdeel uit van de onderhandelingen over de begroting 2014–2020, het Meerjarig Financieel Kader (MFK). Het Deense voorzitterschap heeft een *negotiating box* opgesteld voor het MFK, waarin ook onderhandelingspunten zijn opgenomen met betrekking tot herverdeling van GLB-middelen, cofinanciering en het GLB-budget. Voor verdere details verwijs ik u naar de voortgangsrapportage van het kabinet over het MFK (TK 21 501-20, nr. 628).

Directe betalingen

Basispremie

Het kabinet ondersteunt de voorgestelde overgang van een historisch naar een regionaal model met een betaling per hectare landbouwgrond. Het streeft daarbij naar de omvorming van de huidige generieke betalingen naar doelgerichte betalingen. Doelgerichte betalingen kunnen, naast investeringsregelingen voor versterking van concurrentiekracht en innovatievermogen, mede worden ingezet voor de beloning van maatschappelijke diensten.

De overgang naar een regionaal model wordt door de meeste lidstaten gesteund. Echter, als de huidige voorstellen onverkort zouden worden ingevoerd, is de teruggang in inkomenstoeslag gedurende het eerste jaar na invoering voor een aanzienlijk aantal bedrijven zeer groot, ook als de maximale toepassing van de overgangsperiode tot 2019 in acht wordt genomen. In het verslag schriftelijke overleg op 25 april met uw Kamer heb ik aangegeven ruimte te willen bieden voor een passende overgangsperiode om aan deze problematiek tegemoet te komen. Voor zover bekend hebben alle landen die van een historisch naar een regionaal model moeten omschakelen grote bezwaren tegen de grote stap die veel bedrijven volgens de Commissievoorstellen in het eerste jaar moeten maken. Nederland staat dus zeker niet alleen met het pleidooi voor een kleinere steunreductie in het eerste jaar van de overgangsperiode. Ik steun daarnaast tevens het voorstel van de Commissie om de overgangsperiode transparant te implementeren, zodat landbouwers vanaf 2014 zicht hebben op de wijzigingen van de hoogte van de directe betalingen in de jaren 2014–2020.

Definities actieve landbouwer en subsidiabele landbouwgrond

De Commissie stelt zich ten doel ervoor te zorgen dat GLB-gelden terecht komen bij actieve boeren. Nederland deelt deze doelstelling, maar is geen voorstander van de door de Commissie voorgestelde definitie van «actieve landbouwer». Nederland vreest dat de door de Commissie voorgestelde benadering zal leiden tot zeer hoge uitvoeringslasten en onvoldoende garantie biedt dat directe betalingen daadwerkelijk slechts bij actieve agrariërs terechtkomen. Nederland is daarom voorstander van het opnemen van een uitsluitingsartikel op basis waarvan bepaalde ontvangers (bijvoorbeeld luchthavens) actief kunnen worden uitgesloten van landbouwsteun. De Deense voorzitter heeft de Nederlandse voorstellen in haar voorzitterschapsteksten opgenomen. Hiermee geef ik uitvoering aan de motie Van Gerven (TK 21 501-32, nr. 585)

Daarnaast is Nederland voorstander van een scherpe definitie van landbouwgrond waarop toeslagen verstrekt kunnen worden. Diverse landen geven echter de voorkeur aan een (zeer) ruime definitie van subsidiabele landbouwgrond. Nederland pleit daarom voor opties voor lidstaten om, binnen het Europese kader, zo goed mogelijk tegemoet te kunnen komen aan de praktijk in de verschillende lidstaten. De Commissie houdt vooralsnog vast aan haar oorspronkelijke benadering.

Vergroening

Nederland kan zich scharen achter de voorgestelde omvang (30%) van vergroening binnen het budget van de directe betalingen. De voorgenomen vormgeving van de vergroening is naar het oordeel van Nederland echter onvoldoende effectief. Zij leidt niet tot meetbare biodiversiteitswinst en levert wel extra uitvoerings-, controle- en administratieve lasten op voor overheid en landbouwers. Nederland is daarom van mening is dat de Commissie het begrip vergroening te rigide invult en pleit in dat kader voor een Europees keuzemenu.

Nederland trekt in deze discussie gezamenlijk op met ca. 15 gelijkgestemde lidstaten, waaronder Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk.

Deze lidstaten zijn het onderling eens over de noodzaak van een flexibelere benadering van vergroening in de eerste pijler, maar verschillen op detailniveau over de precieze invulling ervan. De Nederlandse prioriteiten in de vergroeningsdiscussie, zoals ruimte voor duurzaamheidscertificaten

en een aanpak met behulp van collectieven van boeren, zijn door mij nadrukkelijk in de Raad ingebracht. Daarmee heb ik invulling gegeven aan de motie van het lid Van Veldhoven (D66) (TK 21 501-32, nr. 579) waarin de regering wordt verzocht zich in te zetten voor een keuzemenu aan vergroeningsmaatregelen.

De Commissie heeft laten zien open te staan voor discussie over de vormgeving van de vergroeningsmaatregelen. Ten behoeve van de Landbouwrap van 15 mei jl. heeft zij een paper gepresenteerd waarin op een aantal punten wordt tegemoetgekomen aan de wensen van de genoemde groep van lidstaten, waaronder Nederland. Zo lijkt de Commissie ruimte te bieden voor duurzaamheidscertificaten. Agrariërs die voldoen aan certificaatseisen die tenminste equivalent zijn aan het door de Commissie voorgestelde pakket, voldoen daarmee wat de Commissie betreft automatisch aan de vergroeningseisen. Een dergelijke benadering biedt ruimte voor het treffen van effectieve vergroeningsmaatregelen op nationaal niveau en beperkt administratieve lasten en uitvoeringsdruk. In de ogen van Nederland en vele andere lidstaten gaat het voorstel van de Commissie echter nog niet ver genoeg en zijn verdere aanpassingen noodzakelijk.

Hiernaast heeft de Deense voorzitter over andere elementen van het wetgevingsvoorstel voor de directe betalingen voorstellen gedaan voor technische aanpassingen teneinde de uitvoering en de administratieve last te verminderen. Waar deze aanpassingen stroken met de Nederlandse lijn zoals beschreven in de kabinetsreactie van 28 oktober 2011, steun ik deze aanpassingen.

De Europese Commissie heeft in het kader van het randvoorwaarden-beleid voorgesteld om voor koolstofrijke gronden en *wetlands* een ploegverbod in te stellen. Vooralsnog is onbekend op welke gebieden deze bepaling betrekking zou kunnen hebben, omdat nadere criteria nog niet zijn voorgesteld. Nederland beziet dit voorstel in het kader van de ook door de Commissie voorgestelde vergroeningsmaatregelen, met name voor zover die betrekking hebben op het behoud van permanent grasland.

Collectieven

In 2010 heeft mijn ambtsvoorganger besloten om in Nederland enkele pilots te starten met een collectieve aanpak in het Gemeenschappelijk landbouwbeleid. Daarbij ligt de focus op het gezamenlijk leveren van groene diensten door boerencollectieven. Hiermee wil Nederland laten zien dat agrarische natuurverenigingen en andere collectieven een meer centrale rol kunnen spelen in het realiseren van samenhang in maatregelen voor natuur en landschap, maar ook op andere terreinen, zoals waterbeheer. Naast een beter doelbereik gaat het ook om het verminderen van lastendruk.

Er is met vier pilots begonnen, vooruitlopend op mogelijke toekomstige veranderingen in het GLB. Hiermee wordt in de praktijk getoetst hoe collectieven kunnen sturen op maatschappelijke doelen.

Met elk collectief is een overeenkomst gesloten over de prestaties die worden geleverd. Er zijn ca. 600 deelnemende boeren die gezamenlijk 11 000 hectare onder collectief beheer inbrengen.

In overleg met de provincies is in december 2011 besloten om de oefenperiode te verlengen tot en met 2013. Door deze extra twee jaar looptijd wordt aanvullende informatie verkregen op het gebied van monitoring van resultaten voor natuur en landschap, nieuwe collectieve diensten en verantwoordingssystematieken.

De vier pilots fungeren als etalage voor de collectieve aanpak. De ervaringen worden gedeeld met andere collectieven die deze rol in de toekomst willen gaan oppakken. Ook is er belangstelling vanuit het buitenland, zowel vanuit de Europese Commissie als uit andere lidstaten.

Markt- en prijsbeleid

Aanpassing van de gemeenschappelijke marktordening

Ten opzichte van de kwartaalrapportage van maart jl. is in de besprekingen in Brussel over het markt- en prijsbeleid weinig vooruitgang geboekt. Zowel de Europese Commissie als lidstaten handhaven hun standpunten. Naar verwachting zullen verdere vervolgstappen in de onderhandelingen kunnen worden geboekt wanneer het Europees Parlement haar positie heeft bepaald.

In de Raadswerkgroep heeft Nederland, conform de aangehouden motie van het lid Koopmans, de Europese Commissie verzocht om als een van de doelstellingen van de producentenorganisaties op te nemen dat producentenorganisaties ervoor kunnen zorgen dat producenten een redelijke vergoeding krijgen van kosten voor investeringen in bijvoorbeeld milieu en dierenwelzijn. De Europese Commissie heeft positief noch negatief gereageerd op dit verzoek.

Implementatie van het zuivelpakket

Op 1 april jl. is het zuivelwetgevingspakket in werking getreden. Deze verordening is door de Europese Commissie geformuleerd naar aanleiding van de prijscrisis in de zuivelsector in 2008–2009. In het zuivelpakket zijn een aantal opties opgenomen die een beslissing en uitwerking van de lidstaten vereisen. Het belangrijkste onderdeel dat op korte termijn aan de orde is, betreft de erkenning van producentenorganisaties, die op aanvraag door de overheid erkend moeten worden indien ze aan de criteria voldoen. Ze zijn bedoeld om de onderhandelingspositie van de melkveehouders te versterken ten opzichte van hun afnemers, voor zover het geen coöperaties betreft die in handen van de melkveehouders zelf zijn. Erkende producentenorganisaties hebben onder bepaalde voorwaarden ontheffing van de mededingingsregels. De uitvoering van het zuivelpakket is als medebewindstaak aan het Productschap Zuivel toevertrouwd. Om uitvoering te geven aan deze taak heeft het Productschap een verordening opgesteld welke, na overleg met het bedrijfsleven, op korte termijn zal worden gepubliceerd.

Plattelandsbeleid

Om de concurrentiekracht van de Nederlandse landbouw te vergroten wil het kabinet het EU-plattelandsbeleid, ook wel aangeduid als de tweede pijler van het GLB, vooral inzetten voor maatregelen gericht op duurzaamheid en innovatie.

Dit is ook in lijn met de inzet zoals geformuleerd in het recent gepresenteerde lenteakkoord om te komen tot een stimulering voor milieuvriendelijke investeringen in de agrosector. Daarnaast is mijn inzet erop gericht om agrarisch natuurbeheer buiten de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) te ondersteunen vanuit het EU-plattelandsbeleid. Nederland heeft in de Raad zorgen geuit over de toename van uitvoerings- en administratieve lasten, die het gevolg zouden kunnen zijn van de Commissievoorstellen. Het Deense voorzitterschap heeft een aantal tekstvoorstellen gedaan die een grote stap maken op het terrein van duidelijkheid, vereenvoudiging en flexibiliteit. Deze voorstellen komen in grote mate tegemoet aan de Nederlandse prioriteiten. Het merendeel van de lidstaten kan zich er

tevens in grote lijnen achter scharen. De Europese Commissie reageert vooralsnog terughoudend op het voorzitterschapsvoorstel.

Nederland wil dat er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn voor investeringen in de concurrentiekracht van de Europese landbouwsector. In dat kader staat Nederland welwillend tegenover positieve prikkels voor investeringen in duurzaamheid en innovatie in de tweede pijler, zoals een hoger Europees cofinancieringspercentage. Daarnaast pleit Nederland voor de mogelijkheid om middelen vanuit de eerste pijler zonder cofinanciering in te kunnen zetten voor innovatie en duurzaamheid. De Commissie houdt vooralsnog vast aan haar oorspronkelijke wetgevingsvoorstel, waarin het Europese cofinancieringspercentage op 50% per maatregel is gesteld. Naar verwachting zullen er nieuwe stappen in de discussie worden gezet wanneer het EP haar positie heeft bepaald met betrekking tot het wetgevingskader.

Europees Innovatiepartnerschap

Onlangs is de Commissiemededeling met betrekking tot het Europees Innovatiepartnerschap (EIP) gepresenteerd. Hierover bent u bij brief van 5 april jl. door de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken geïnformeerd (TK 22 112, nr. 1391). Nederland staat in principe positief tegenover het voorstel van de Europese Commissie, maar heeft daarbij wel duidelijk te kennen gegeven dat het programma eenvoudiger moet worden ingericht. Daarnaast is Nederland van mening dat de thema's van het EIP breder moeten zijn dan de focus die de Commissie vooralsnog heeft voorgesteld en hecht het kabinet aan de beschikbaarheid van resultaten van innovatie voor ontwikkelingslanden.

Horizontale verordening

De Commissie wil een aantal horizontale onderwerpen voor het nieuwe GLB in één horizontale verordening vormgeven. Deze onderwerpen richten zich vooral op het financieel beheer, het geïntegreerde beheers- en controle systeem, de randvoorwaarden voor het GLB (*«cross-compliance»*) en de monitoring en evaluatie. Het kabinet steunt deze lijn. Integratie leidt tot een vermindering van de risico's in de uitvoering.

Op een aantal aspecten van het financieel beheer heeft het voorzitterschap voortgang geboekt zoals de regels met betrekking tot het mogen opslaan van digitale bewijsstukken door betaalorganen. Bij diverse lidstaten bestaan evenwel nog aarzelingen over de uitbreiding van het takenpakket van de certificerende instanties, hetgeen kan leiden tot extra controlelast.

Monitoring en evaluatie zijn ook voor het toekomstig GLB van belang. Bij de verdere uitwerking en invulling zal Nederland zich inspannen om extra administratieve lasten te voorkomen.

Met betrekking tot de randvoorwaarden (*«cross-compliance»*) hebben verschillende lidstaten ervoor gepleit de Kaderrichtlijn Water niet onder de *cross-compliance* verplichtingen te brengen, hetgeen is overgenomen door het Deens voorzitterschap. Nederland deelt deze opvatting. De effectiviteit van de implementatie van de Kaderrichtlijn Water is in de visie van het kabinet het best te bereiken met positieve prikkels, waarbij agrarische ondernemers worden beloond voor de actieve prestaties en diensten die zij in het kader van het plattelandsbeleid kunnen leveren.

Nederland is van mening dat het Commissievoorstel voor het nieuwe GLB zal leiden tot grotere complexiteit en daarmee samenhangend hogere uitvoeringslasten. De Nederlandse inzet is er daarom op gericht deze

toegenomen complexiteit waar nodig zoveel mogelijk te beperken. Vereenvoudiging wordt zowel door de lidstaten als door de Commissie als een belangrijke prioriteit gezien in de vormgeving van het nieuwe stelsel. Nederland heeft de Commissie daartoe een lijst van 49 concrete voorstellen voor vereenvoudiging van de uitvoering aangereikt. Voor Nederland hangen een aantal van deze voorstellen nauw samen met de prioriteiten die in deze rapportage zijn toegelicht, zoals met betrekking tot vergroening van de directe betalingen. Vereenvoudigingsaspecten spelen daarom ook een belangrijke rol in de discussies omtrent het nieuwe beleidskader.

Externe aspecten

De noodzaak om de externe effecten van het GLB regelmatig te monitoren en te evalueren is een aandachtspunt van het kabinet. Zoals in de kabinetreactie op de GLB-voorstellen reeds is aangegeven, zal duurzame landbouwontwikkeling in een mondiaal perspectief gezien moeten worden gezien. In het huidige herzieningsproces van het GLB zal Nederland aandacht blijven houden voor monitoring van de effecten van dit beleid op ontwikkelingslanden.

Overige

LEI-studie GLB-hervorming na 2014

Bijgaand stuur ik u een onlangs door de onderzoeksinstituten LEI en Alterra uitgebrachte rapportage getiteld «*GLB-hervorming 2014: effecten van toeslagvarianten voor de Nederlandse Landbouw*».¹ Dit onderzoek, uitgevoerd in opdracht van het ministerie van EL&I, brengt de mogelijke gevolgen voor de Nederlandse agrarische sector van het nieuwe GLB-kader in beeld per bedrijfstype, -omvang en regio. Daartoe wordt allereerst de huidige situatie vergeleken met het Commissievoorstel. Vervolgens worden de effecten in kaart gebracht van enkele alternatieve invullingen van het wetgevingskader, aan de hand van een drietal scenario's. In deze scenario's wordt respectievelijk zwaarder ingezet op innovatie, vergroening, en inkomenssteun, ten opzichte van het Commissievoorstel.

Het onderhavige onderzoek maakt inzichtelijk dat de gevolgen van de overgang naar het nieuwe GLB voor een aantal agrarische sectoren groot zullen zijn, zoals ook al uit eerdere onderzoeken naar voren is gekomen. Het Commissievoorstel zal leiden tot een inkomensdaling van 1 800 euro voor alle sectoren gemiddeld.

Met name aardappelzetmeelproducenten en witvleeskalverenbedrijven krijgen te maken met een aanzienlijke daling van inkomensondersteuning. Hier staat tegenover dat een enkele sectoren, met name de tuinbouw-sector, een lichte inkomensverbetering tegemoet kunnen zien. Deze verschuiving tussen sectoren is voornamelijk het gevolg van de overstap van het historische model naar een regionaal model voor de bepaling van inkomens toeslagen, waarbij een uniform bedrag per hectare wordt vastgesteld.

Om bedrijven, en dan met name in de sectoren die de grootste gevolgen zullen ondervinden van de overgang naar het nieuwe GLB-kader, voldoende gelegenheid te bieden om zich aan te passen aan de veranderende beleidsomgeving, bepleit ik een passende overgangsperiode, binnen de mogelijkheden die in de wetgevingsvoorstellen van de Europese Commissie zijn voorzien. Hierbij streef ik naar een aanpassing van deze voorstellen teneinde met name in het eerste jaar een soepeler overgang mogelijk te maken. Er moet rekening worden gehouden met het

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

feit dat een dergelijke transitieperiode in het rapport niet is meegewogen. Naar verwachting zullen zich gedurende deze periode aanpassingen in de markt voordoen (bijvoorbeeld productiviteitsverhoging, verdere verduurzaming, kostprijsverlaging en/of productie voor een hoger kwaliteitssegment), waardoor de uiteindelijke neerwaartse inkomenseffecten minder groot zullen zijn dan in het rapport becijferd.

In het onderzoek wordt verder gesteld dat een grotere inzet op innovatie (het scenario «innovatie max») zal leiden tot een grotere inkomensdaling ten opzichte van het Commissievoorstel. Hierbij moet echter rekening worden gehouden met het feit dat, zoals ook in de rapportage vermeld, de (midden)lange termijn opbrengsten van innovatie in het onderzoek niet zijn becijferd. In de eerdere onderzoeksrapporten *De agrarische sector in Nederland naar 2020: perspectieven en onzekerheden* en *Technologische verkenningen agrosector* laat het LEI overtuigend zien dat inzetten op innovatie en technologische vernieuwing van essentieel belang zijn voor de concurrentiekracht van de Nederlandse agrosector, alsmede om een bijdrage te leveren aan maatschappelijke doelen zoals vergroening en duurzaamheid. Zo wordt in het eerstgenoemde rapport gemeld dat «het hoge aandeel van de agrosector in de nationale werkgelegenheid, bijna 10% in 2006, relatief hoog is in vergelijking met andere westerse landen, vooral door de omvangrijke export van hogere toegevoegdewaardeproducten». Het kabinet is van mening dat, om deze koploperspositie van de Nederlandse agrosector vast te houden en verder uit te bouwen, de beleidsmatige focus onverminderd moet liggen op verduurzaming in combinatie met innovatie.

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
H. Bleker