

Vergaderjaar 2012–2013

28 625

Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Nr. 157

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2012

Hierbij ontvangt u de kwartaalrapportage over de stand van zaken van de onderhandelingen over de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) na 2013¹. Deze kwartaalrapportage heeft betrekking op de periode september tot en met december 2012.

In deze kwartaalrapportage kijk ik terug op het Cypriotische voorzitterschap en vooruit op het Ierse voorzitterschap. Daarnaast besteed ik aandacht aan de ontwikkelingen met betrekking tot de behandeling van de GLB-wetgevingsvoorstellen in het Europese Parlement (EP). Ik sluit af met u te informeren over de voortgang van de maatschappelijke dialoog tussen verschillende partijen.

Voortgang Cypriotisch voorzitterschap en overdracht Iers voorzitterschap

Onder het Cypriotisch voorzitterschap zijn de GLB-voorstellen in de Landbouw- en Visserijraad verder besproken. Het voorzitterschap heeft daarbij voortgebouwd op de Deense voortgangsrapportage. De nadruk in de besprekingen in de Raad lag vooral op het markt- en prijsbeleid en het plattelandbeleid. Op technisch niveau is veel vooruitgang geboekt op het vlak van de vergroening van de directe betalingen. Het volledige overzicht van de voortgang van het Cypriotische voorzitterschap wordt, door middel van een voortgangsrapportage, gepresenteerd in de Landbouw- en Visserijraad van 18-20 december 2012. Zoals reeds eerder gemeld in de geannoteerde agenda van 7 december jl. (Kamerstuk 21 501-32, nr. 668) komt deze voortgangsrapportage in plaats van de door Cyprus oorspronkelijk beoogde «partiële algemene benadering». Hoewel Cyprus de door haarzelf gestelde doelen niet geheel verwezenlijkt heeft, ben ik tevreden over de voortgang die is geboekt, in het bijzonder op het vlak van

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

vergroening. De voortgangsrapportage daarover gaat voor Nederland de goede kant op.

Onder het Ierse voorzitterschap zal naar verwachting in de Raad een akkoord bereikt worden over de vormgeving van het toekomstige GLB. Op grond van de Deense en Cypriotische voortgangsrapportages zal Ierland verder werken aan de verordeningsteksten.

Indien ook het EP in de loop van het voorjaar tot een definitief standpunt komt dan kunnen vervolgens de onderhandelingen tussen de Raad, het EP en de Europese Commissie plaatsvinden. Ik acht het ondertussen onwaarschijnlijk dat de ingangsdatum van 1 januari 2014 voor het nieuwe GLB nog zal worden gehaald. Een goede en duidelijke overgangsregeling zal daarom naar verwachting nodig zijn. Ik zal mij daarvoor inzetten.

Voortgangsrapportage

Het Cypriotische voorzitterschap presenteerde in de Landbouw- en Visserijraad van 18-20 december haar voortgangsrapportage. Deze rapportage heb ik conform de toezegging van minister Kamp in het SO Landbouw- en Visserijraad van 12 december jl. (Kamerstuk 21 501-32, nr. 673) bij deze brief gevoegd². Deze rapportage geeft samen met de wijzigingsvoorstellen voor de conceptverordeningen een goed beeld van de geboekte voortgang. Hierna geef ik een reactie per GLB-verordening (directe betalingen, integrale Gemeenschappelijke Marktordening, plattelandsverordening en horizontale verordening) en zal ik de voor Nederland belangrijke nog openstaande punten aangeven.

Vanzelfsprekend zal tijdens het Iers voorzitterschap verder gesproken worden over de elementen rondom financieel beheer, omdat deze gerelateerd zijn aan de discussie over het Meerjarig Financieel Kader (MFK), waarover de regeringsleiders in februari 2013 opnieuw spreken.

Directe betalingen

In de afgelopen maanden is onder Cypriotische leiding gesproken over verschillende onderdelen van de directe betalingen. Belangrijke onderwerpen waren met name de vergroening, de interne convergentie (de verdeling van GLB-middelen binnen een lidstaat) en de regeling voor extra steun aan jonge boeren. Deze punten komen alle terug in de voortgangsrapportage van het Cypriotisch voorzitterschap.

Het Cypriotische voorzitterschap heeft naar mijn mening belangrijke stappen vooruit gezet in het onderdeel vergroening. Met de nu voorliggende teksten wordt het mogelijk om de vergroening op verschillende manieren in te vullen. Niet alleen met de drie door de Europese Commissie voorgestelde maatregelen (gewasdiversificatie, behoud permanent grasland en ecologische aandachtsgebieden), maar ook door gecertificeerde duurzame productie en agrarisch natuurbeheer. Hiermee komt de door Nederland voorgestane invulling van vergroening, die beter aansluit op nationale en regionale omstandigheden dichterbij. Waarbij voor mij voorop staat dat de vergroeningsdoelstellingen niet verwateren.

In mijn beeld wordt de basis van de vergroening gevormd door toepassing van de drie door de Commissie voorgestelde vergroeningsmaatregelen. Daarnaast kunnen boeren als alternatief deelnemen aan een duurzaamheidscertificaat of aan agrarisch natuurbeheer. Om met de certificaten en het agrarisch natuurbeheer het zelfde doelbereik te realiseren – in de onderhandelingen ook wel aangeduid als equivalentie –

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

worden deze beoordeeld en goedgekeurd door de Europese Commissie. Het gaat hier om doelen op terreinen als milieu, biodiversiteit, klimaat en bodem. De certificaten zullen moeten worden ontwikkeld op initiatief van en door de sector zelf.

Mijn inzet is erop gericht dat in het vervolg van de onderhandelingen en in de nog op te stellen verordeningsteksten, de mogelijkheden voor equivalentie blijven bestaan. Nederland kan te zijner tijd de voorgescreven vergroening invullen. Met deze inzet geef ik ook invulling gegeven aan de toezegging gedaan aan uw Kamer tijdens het AO Landbouw- en Visserijraad van 16 en 17 juli jl. over de realisatie van de vergroening.

De interne convergentie, waarmee bedoeld wordt de overgang van de huidige toeslagrechten naar een gelijke hectarebetalingen per 2019, is eveneens besproken onder het Cypriotisch voorzitterschap. Het voorzitterschap heeft voorgesteld om voor de acht sinds 2004 toegetreden EU-lidstaten, die nu het *single area payment system* (SAPS) toepassen, een soepele overgang naar het nieuwe systeem van toeslagrechten mogelijk te maken. Dit lijkt op een brede instemming van de Raad te kunnen rekenen. Er is echter geen voortgang geboekt over de interne convergentie van landen zoals Nederland die nu het historische model (betalingen gebaseerd op historische productie) hanteren. Ik houd onverkort vast aan de inzet zoals die is beschreven in de kwartaalrapportage van september jl. (Kamerstuk 28 625, nr. 154).

Los van enkele technische aanpassingen in de berekening van de hoogte van de extra hectaretoeslag voor jonge boeren zijn er geen veranderingen voorgesteld door de Cypriotische voorzitter. Over de door diverse lidstaten gewenste vrijwilligheid van extra hectaretoeslag voor jonge boeren zijn door de voorzitter geen nieuwe voorstellen opgenomen in de voortgangsrapportage.

Integrale Gemeenschappelijke Marktordening

In het afgelopen kwartaal zijn de discussies over de integrale Gemeenschappelijke Marktordening (iGMO) voortgezet. De gesprekken gingen o.a. over aanpassing van de referentieprijzen, de positie van producentenorganisaties, de handelsnormen en een eventueel crisisfonds. Deze onderwerpen zijn opgenomen in de voortgangsrapportage van het Cypriotische voorzitterschap en sluiten aan bij de Nederlandse inzet.

Nederland heeft aangegeven geen voorstander te zijn van aanpassing van referentieprijzen van landbouwproducten die voor interventie in aanmerking komen. Aanpassing van de prijzen zou betekenen dat het vangnet op een hoger niveau komt te liggen, met als risico dat productie in stand wordt gehouden waarvoor op commerciële basis uiteindelijk geen structureel afzetperspectief is.

Nederland is voorstander van het verbeteren van de marktmacht van primaire producenten door middel van de vorming van producentenorganisaties en/of inter-brancheorganisaties. Nederland steunt daarom het voorstel om producentenorganisaties / inter-brancheorganisaties in alle sectoren mogelijk te maken. Lidstaten zouden echter niet verplicht moeten worden om dergelijke organisaties te erkennen, maar dit zou aan de beoordeling van de lidstaat zelf moeten worden overgelaten.

De overige discussies betroffen voornamelijk technische kwesties: karkasclassificatie, de definitie van volwassenen runderen, steun aan de

bijensector en opname van de recent gewijzigde zuivelmaatregelen (zuivelpakket) in de iGMO.

De High Level Group Wijn (HLG) heeft onlangs advies uitgebracht over de beëindiging van het stelsel van aanplantrechten. Tijdens de hervorming van de GMO voor wijn in 2008 is een aantal maatregelen afgesproken. Eén daarvan is beëindiging van het verbod op de aanplant van nieuw wijnbouwareaal. In de wijnproducerende lidstaten ontstaat steeds meer oppositie tegen deze afspraak. De HLG doet de Commissie de aanbeveling om met een voorstel te komen voor een alternatief systeem voor het huidige aanplantverbod. Deze discussie zal in het komende voorjaar verder gevoerd worden.

Plattelandsbeleid

Wat betreft plattelandsbeleid is het Cypriotische voorzitterschap verder gegaan met de voortgangsrapportage van Denemarken. De inhoud daarvan werd omarmd door de meeste lidstaten. Op basis van verdere discussies in de Landbouw- en Visserijraad, het *Speciaal Comité Landbouw* (CSA) en in de raadswerkgroep is voortgang geboekt op een aantal onderwerpen. Dit geldt vooral voor een aantal definities en technische voorwaarden die aan het programma worden gesteld, zoals een aantal definities en het vrijwillige karakter van thematische subprogramma's. Nederland kan instemmen met de teksten zoals voorgesteld door het voorzitterschap.

Onder Cypriotisch voorzitterschap is verder intensief gesproken over investeringssteun, steun voor irrigatie en over bosbouw. Deze besprekingen hebben echter nog niet tot overeenstemming geleid. Onder Iers voorzitterschap zal daarom verder gesproken worden over deze onderwerpen.

Onder Iers voorzitterschap zal verder gesproken worden over het opnemen van de vergroeningsvoorwaarden in de zogenaamde «baseline» voor agromilieubetalingen om dubbele betalingen voor dezelfde activiteit via directe betalingen (1^e pijler) en plattelandsbeleid (2^e pijler) te voorkomen. Dubbele betalingen kunnen mogelijk optreden wanneer vergroening van directe betalingen wordt ingevuld met behulp van equivalente agrarisch natuurverbintenissen, die ook onderdeel zijn van het plattelandsbeleid. Ik ben van mening dat deze dubbele betalingen voorkomen moeten worden, zoals toegelicht in het verslag van de Landbouw- en Visserijraad van 28 en 29 november (Kamerstuk 21 501-32, nr. 667).

Het risicobeheer en met name het inkomenstabilisatiefonds is nog een open punt van discussie. Nederland heeft al eerder aangegeven grote twijfels te hebben bij een dergelijk instrument. De kosten kunnen zeer hoog oplopen en het is moeilijk om een eenduidige definitie van agrarisch inkomen te bepalen. Bovendien kan een inkomenstabilisatiefonds verstrend werken op het gelijke speelveld.

Omwille van vereenvoudiging moeten we nog verder spreken over de staatssteunprocedures. De meeste lidstaten willen net als Nederland een vereenvoudigd systeem, waarbij gewerkt wordt met één loket bij de Europese Commissie rondom staatssteunaanvragen.

Horizontale verordening

De Horizontale verordening bundelt een aantal gemeenschappelijke regelingen voor het gehele GLB-terrein. Deze regelingen richten zich

vooral op het financieel beheer, het geïntegreerde beheers- en controle-systeem (GBCS), randvoorwaardenbeleid («*cross compliance*») en het kader voor monitoring en evaluatie van het GLB.

Het Cypriotische voorzitterschap heeft met betrekking tot deze verordening flinke vooruitgang geboekt, zoals de rol van certificerende instanties en bewaartermijnen van gegevens.

De afgelopen maanden is meer helderheid gekomen over de gewijzigde rol van de certificerende instanties bij de verantwoording van de besteding van Europese middelen. Duidelijker is vastgelegd dat de uitbreiding van het takenpakket moet leiden tot zo min mogelijk extra controlelast. Waar de Europese Commissie zelf controles uitvoert in lidstaten, dient zij oog te houden voor de mogelijke extra uitvoeringslasten die daarvan het gevolg kunnen zijn voor betaalorganen.

Met betrekking tot de conformiteitsgoedkeuring (beslissing naar aanleiding van bevindingen bij een controle onderzoek) is vastgelegd dat de Europese Commissie indien zij afwijkt van het advies van het bemiddelingsorgaan dit duidelijk richting de lidstaten moet motiveren.

De bewaartermijnen van gegevens die bij het betaalorgaan worden gegenereerd en bewaard, zijn in de voorstellen verder verhelderd. Daarnaast zijn verschillende technische probleempunten met betrekking tot de aanvraagprocedure verbeterd. De betaalperiode blijft gehandhaafd tussen 1 december en 30 juni. De jaarlijkse betalingen voor plattelandsmaatregelen kunnen het gehele jaar worden gedaan, onder voorwaarde dat de controles zijn afgerond. De Commissie krijgt de bevoegdheid om in specifieke crisissituaties af te wijken.

Met betrekking tot «*cross compliance*» heeft het voorzitterschap het voorstel verwijderd om de Europese Commissie bij gedelegeerde handeling de bevoegdheid te geven (onderdelen van) de Kaderrichtlijn Water en de Gewasbeschermingsrichtlijn toe te voegen aan «*cross compliance*». De discussie over een tweetal nieuwe voorwaarden voor het in een goede landbouw- en milieuconditie houden van landbouwgrond (GLMC-voorwaarden) heeft tot een preciezere formulering van de werkingssfeer geleid en is daarmee acceptabel gebleken voor veel lidstaten.

Niettemin laten de onderhandelingen voor een aantal andere onderwerpen nog weinig vooruitgang zien. Ik noem hierbij de volgende drie punten die voor Nederland van groot belang zijn.

Ten eerste het sanctiekader. Het kader dient duidelijkheid te bieden over de algemene regels met betrekking tot de toepassing en berekening van sancties bij de niet-naleving van de voorwaarden voor GLB-steun. Dit is een gevoelig onderwerp, waarbij Raad, Europese Commissie en EP elk een eigen opvatting hebben of sanctieregels bij gedelegeerde handelingen of bij uitvoeringshandelingen tot stand zouden moeten komen. De Raad is een voorstander van de uitvoeringshandelingen. De voortgangsrapportage bevat de laatste stand van voorbereidende teksten voor de verdere onderhandelingen op dit punt, die zijn gebaseerd op uitvoeringshandelingen. Dit is in lijn met de Nederlandse inzet.

Een tweede belangrijk onderwerp is het al dan niet opnemen van landschapselementen in het perceelsregister. Hierover heeft diverse malen discussie plaatsgevonden, waarbij geen voortgang is geboekt. De Commissievoorstellen veronderstellen dat landschapselementen die mee mogen tellen de vergroening ook digitaal onderdeel dienen te zijn van het

perceelsregister. Nederland heeft echter juist, na een controlebezoek van de Europese Commissie, landschapselementen uit het perceelsregister verwijderd. Nederland hecht daarom aan een systeem waarbij landschapselementen niet automatisch in het perceelsregister hoeven te worden opgenomen. Sommige andere lidstaten, zoals Denemarken, zijn eenzelfde mening toegedaan. De onderhandelingen over dit onderwerp zullen worden vervolgd zodra de Europese Commissie een concreet werkdocument heeft gepresenteerd.

Het laatste onderwerp betreft het randvoorwaardenkader dat de basis is voor «*cross compliance*», weergegeven in Annex II van de Horizontale verordening. Dit betreft de concrete lijst met de randvoorwaarden waaraan landbouwers moeten voldoen om volledige uitbetaling van hun steun- of subsidieaanvraag te krijgen. Voor Nederland, maar ook verschillende andere lidstaten, is een verdere vereenvoudiging van de uitvoering van het nieuwe GLB een belangrijk onderwerp. Juist op het vlak van de «*cross compliance*» is potentieel meer vereenvoudiging te vinden dan tot nu toe geëxploreerd.

GLB-wetgevingsvoorstellen in Europees Parlement

In reactie op de vier GLB-wetgevingsvoorstellen van de Europese Commissie hebben de rapporteurs vier conceptrapporten opgesteld. Vervolgens hebben de leden van de Landbouwcommissie (AGRI) ca. 7000 amendementen ingediend. Onder leiding van de drie rapporteurs Louis Manuel Capoulas Santos (S&D-fractie, Portugal) voor directe betalingen en plattelandsbeleid, Michel Dantin (EVP-fractie, Frankrijk) voor de Gemeenschappelijke Marktordening en Gianni la Via (EVP-fractie, Italië) voor de Horizontale Verordening hebben talloze vergaderingen plaatsgevonden met de schaduwrapporteurs om voor de belangrijkste en meest controversiële onderwerpen compromisamendementen op te stellen. De compromisamendementen zijn nu afgerond. In maart 2013 volgen de plenaire stemmingen in Straatsburg. Het standpunt van het EP en daarmee hun mandaat voor de onderhandelingen met Raad en Europese Commissie zijn daarmee dan definitief vastgesteld. Vanaf april 2013 zal het lers voorzitterschap dan ook de onderhandelingen met het EP openen. Het is overigens de eerste keer dat het EP in de gewone wetgevende procedure meebeslist over een hervorming van het GLB. Deze bevoegdheid vloeit voort uit het Verdrag van Lissabon. Voorheen had het EP slechts een adviserende rol op het gebied van het GLB.

Maatschappelijke dialoog

Sinds 2009 is veel geïnvesteerd in een maatschappelijke dialoog over de toekomst van het GLB. Mijn voorgangers hebben uw Kamer daarover regelmatig geïnformeerd. Op 26 september vond een werkconferentie «*Komen tot Keuzes*» plaats, waaraan 200 vertegenwoordigers uit de agrarische sector en van maatschappelijke organisaties deelnamen. Onderwerpen van gesprek waren certificering, vergroening, marktmacht en keteninnovatie.

De maatschappelijke dialoog vindt daarnaast voor een belangrijk deel online plaats. In aanvulling op de debatten op de website www.ToekomstGLB.nl zijn de laatste maanden ook mooie resultaten geboekt met de webcampagne «*FoodPolitics.eu*», een samenwerking tussen het Nederlands Agrarisch Jongeren Contact (NAJK) en de Youth Food Movement (YFM). Een voorbeeld hiervan is een grensoverschrijdende videoblog, in samenwerking met Griekenland.

Een andere belangrijke mijlpaal was de lancering van de «*GLB Check*» (ook wel aangeduid als «*CAP app*»), een online applicatie waarbij agrarische ondernemers in een paar stappen een indicatie krijgen wat de gevolgen kunnen zijn van de Commissie voorstellen voor directe betalingen. De *app* is het resultaat van een samenwerking tussen mijn departement en verschillende private partijen en maatschappelijke organisaties. De *app* won begin december in Brussel de derde prijs in de categorie «*Innovative Communication*» bij de Communication Awards 2012, een initiatief van de Europese Commissie. De prijs is door commissaris Ciolos zelf uitgereikt.

Volgende kwartaalrapportage

De volgende kwartaalrapportage ontvangt u conform de met uw Kamer gemaakte afspraken voorafgaand aan het AO Landbouw- en Visserijraad van 13 maart 2013.

De staatssecretaris van Economische Zaken,
S.A.M. Dijkema