

Vergaderjaar 2016–2017

21 501-32

Landbouw- en Visserijraad

Nr. 960

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 januari 2017

Met deze brief informeer ik u over de onderwerpen die naar verwachting geagendeerd zullen worden voor de Landbouw- en Visserijraad die 23 januari a.s. plaatsvindt in Brussel (CM 5264/16). Tot op heden is er geen definitieve agenda beschikbaar. Tevens bied ik u, vanwege de bespreking van dit rapport in de Raad en het belang dat het kabinet hecht aan de uitkomsten ervan, een samenvatting van het rapport over de mogelijke cumulatieve impact van 12 handelsakkoorden op de Europese landbouwsector.

Daarnaast ga ik, conform mijn toezegging in het overleg met uw Kamer over de nota van de heer Geurts «een eerlijke boterham» (Kamerstuk 34 004, nr. 2), in op het initiatiefrapport van het Europees Parlement over instrumenten om de prijsvolatiliteit op agrarische markten te verlagen.

Geagendeerde onderwerpen op de Raad

Werkprogramma van het voorzitterschap

Presentatie door het voorzitterschap

Het Maltees voorzitterschap (januari – juni 2017) zal het werkprogramma op het terrein van landbouw en visserij presenteren. Er is nog geen achtergronddocument beschikbaar.

Het Maltees voorzitterschap zal naar verwachting de toepassing van onderzoek en innovatie voor aanpassing aan klimaatverandering (vooral op gebied van waterbeheer) en het monitoren van de marktsituatie als prioriteiten op landbouwgebied aanmerken. Ook zal Malta waarschijnlijk de onderhandelingen over het voorstel tot herziening van de verordening biologische productie en etikettering van biologische producten voortzetten. Malta heeft tevens aangegeven de stand van zaken in de voedselketen te zullen volgen, en aandacht te besteden aan internationale handelsdossiers, de voorstellen voor een nieuw Financieel Reglement

(Omnibusverordening), vereenvoudiging van de vergroening en de toekomst van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Op visserijgebied zal het Maltees voorzitterschap naar verwachting voortgang maken op de lopende wetgevingsdossiers, zoals het meerjarenplan Noordzee.

Internationale handel: rapport over de mogelijke cumulatieve effecten van concessies gedaan in handelsakkoorden op landbouwproducten

Gedachtewisseling

De Raad zal van gedachten wisselen over de studie naar de mogelijke cumulatieve effecten op de Europese landbouwsector van concessies gedaan in handelsakkoorden (ST 14222/16). Een achtergronddocument over de wijze van bespreking is momenteel niet beschikbaar. Bijlage 1 bevat een samenvatting van de resultaten van deze studie.

De Europese Commissie heeft deze impactstudie laten uitvoeren op verzoek van meerdere lidstaten, waaronder Nederland. De Europese Commissie heeft de studie gepresenteerd tijdens de Landbouw- en Visserijraad op 15 november jl. Het kabinet verwelkomt deze studie, omdat deze laat zien waar handelsakkoorden de Europese landbouw versterken en met welke sectoren rekening moet worden gehouden in de onderhandelingen.

Het kabinet deelt de constatering van de onderzoekers dat handelsakkoorden de Europese landbouw in het algemeen veel kansen bieden, mede gezien de groeiende vraag naar voedsel buiten de EU en de verschuiving van multilaterale handelsbesprekingen naar bilaterale en regionale akkoorden. Dit is in het bijzonder relevant voor Nederland, als tweede landbouwexporteur ter wereld.

De studie biedt – ondanks haar beperkingen – nuttige inzichten in de mogelijke gevolgen van verdere handelsliberalisering voor de Europese landbouwsector. Enerzijds laten de resultaten het grote exportpotentieel zien voor bijvoorbeeld Europese zuivel, alcoholische dranken en varkensvlees. Anderzijds toont de studie de kwetsbaarheid van specifieke landbouwsectoren op EU-niveau voor toename in import van bijvoorbeeld rundvlees, rijst, pluimveevlees en suiker. Het is van belang dat de voordelen van handelsakkoorden opwegen tegen de mogelijke nadelen. In Nederland zijn de sectoren die volgens de studie op EU-niveau winst hebben bij vrijere handel echter goed vertegenwoordigd, en de gevoelige sectoren in mindere mate (met uitzondering van de pluimveesector). De resultaten ondersteunen voorts de inzet van de Europese Commissie en het kabinet op het openen van markten voor Europese landbouwproducten met uiteraard aandacht voor de gevoelige sectoren en het waarborgen van de EU-standaarden. Gevoelige landbouwsectoren die mogelijk onevenredig groot nadeel ondervinden van handelsakkoorden kunnen bijvoorbeeld worden uitgesloten van tarief liberalisatie of beschermd worden via een quotum.

Tijdens de Raad zal ik wijzen op het belang van internationale handel, onder andere voor economische efficiëntie in voedselproductie. Bovendien zal ik aangeven dat handelsakkoorden het EU-beleid voor bescherming van mens, dier, plant en milieu niet mogen ondermijnen. Ik zal daarom namens het kabinet steun uitspreken voor de Europese Commissie in het onderhandelen van ambitieuze en gebalanceerde handelsakkoorden die vasthouden aan de EU-normen ter bescherming van mens, dier, plant en milieu en een gelijk speelveld bevorderen.

Informatie van de Europese Commissie en gedachtewisseling

De Europese Commissie zal naar verwachting het tweede evaluatierapport presenteren over de marktsituatie in de zuivelsector en de werking van het zuivelpakket (EU Verordening 216/2012; ST14886+ADD1+2). Vervolgens zal een gedachtewisseling plaatsvinden.

Het zuivelpakket is in 2012 in werking getreden. Het is tot stand gekomen naar aanleiding van de zuivelcrisis van 2009 op aanbeveling van de toen ingestelde High Level Expert Group on Milk. Het doel van het zuivelpakket is om de positie van zuivelproducenten in de keten te versterken en de sector voor te bereiden op een meer marktgeoriënteerde en duurzame toekomst. Het zuivelpakket bestaat uit diverse maatregelen, waaronder de erkenning van producentenorganisaties, het verzamelen van productie-informatie, en voorschriften voor het reguleren van aanbod van kaas met beschermde oorsprongsbenaming. De Europese Commissie constateert in het rapport dat de maatregelen die in 2012 in werking zijn getreden effect hebben gehad, en dat het na 2020 verlengd zou moeten worden om nog meer effect te bereiken.

In Nederland is weinig gebruik gemaakt van het zuivelpakket, doordat de Nederlandse zuivelsector grotendeels coöperatief is georganiseerd. Maatregelen uit het zuivelpakket hebben daardoor in Nederland weinig toegevoegde waarde gehad.

Nederland kan het verlengen van het zuivelpakket steunen, omdat het de zuivelsector instrumenten biedt om zich in te stellen op volatiele marktsituaties. Hierbij ligt het accent voor Nederland op het verbeteren van de afstemming van het aanbod op de marktvraag (via markttransparantie), verduurzaming van de productie en versterking van de zelfredzaamheid van de boer.

Dit laatste punt is ook de kern van de aanbevelingen van de Agricultural Markets Task Force (AMTF) en wordt door Nederland gesteund.

Nederland heeft zich in 2012, samen met Ierland en Denemarken, onthouden van stemming over het zuivelpakket. Luxemburg heeft tegen het zuivelpakket gestemd. De reden voor de onthoudingen en tegenstem was dat het zuivelpakket niet voorzorg in maatregelen voor een zachte landing na de afschaffing van de melkquotering in alle lidstaten. De situatie is nu echter veranderd, gezien de afschaffing van de quotering en het huidige marktherstel in de zuivel. Sinds juni 2016 is de rauwe melkprijs in Nederland gestegen van € 0,25 per kg naar ruim € 0,37 in december. De boterprijs bereikte in december een nieuw hoogtepunt van € 439 per 100 kg. Ook andere zuivelproducten noteren hogere marktprijzen.

Om deze redenen ben ik niet tegen de verlenging van het zuivelpakket. Hierbij hecht ik wel belang aan aandacht voor marktorientatie en de milieunormen die bij de productie moeten worden gerespecteerd.

Onder die voorwaarden zal ik steun uitspreken voor de door de Europese Commissie voorgestelde verlenging van het zuivelpakket.

Informatie van de Slowaakse delegatie (ST5098/16)

Slowakije zal de conclusies toelichten van de 40e Conferentie van de directeuren van EU-betalorganen, die van 12 tot en met 14 oktober jl. plaatsvond in Bratislava. De conferentie was gericht op de vereenvoudiging van het GLB, waar ik groot voorstander van ben. Ook ging de conferentie in op het tegengaan van fraude en onregelmatigheden. Afgevaardigden van alle 28 EU-lidstaten, Turkije, Macedonië, Servië en Kosovo, de Europese Commissie, de Europese Rekenkamer en het Europese Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) namen deel aan de conferentie. Daarnaast waren er vertegenwoordigers van het Europees Parlement, CEJA (koepel van Europese jonge boerenorganisaties) en COPA-COGECA aanwezig.

Slowakije heeft aan het eind van de conferentie enkele conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan. Zo stelde Slowakije voor de samenwerking en de discussie tussen de Europese Commissie, de Europese Rekenkamer, OLAF en de lidstaten over de vereenvoudiging van het GLB te bevorderen. Ook werd geconcludeerd dat de aanwezigheid van de Europese landbouwvertegenwoordigers op de conferentie en de uitwisseling van informatie wederzijds begrip voor de uitvoering van het GLB kan vergroten. Daarnaast werd gesteld dat de onderlinge samenwerking en uitwisseling van informatie tussen de lidstaten over in het kader van het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling van fraude verdachte gevallen vergroot kan worden. Ten slotte stelde Slowakije voor dat de Europese Commissie maatregelen uitwerkt naar aanleiding van voorstellen van lidstaten voor het vergroten van de efficiëntie van controles ter plaatse.

Initiatiefrapport van het Europees Parlement over prijsvolatiliteit

Op 14 december jl. is het initiatiefrapport over prijsvolatiliteit¹, geschreven door rapporteur Delahaye (Europese Volkspartij), plenair door het Europees Parlement goedgekeurd. Conform mijn toezegging op 19 december jl. tijdens het notaoverleg over de initiatiefnota van het lid Geurts «Een eerlijke boterham over het versterken van de voedselketen», ga ik hierbij in op dit initiatiefrapport. Het rapport sluit nauw aan bij onderdelen van het rapport *Improving Market Outcomes* van de Agricultural Markets Task Force (AMTF). Hierover heb ik u onlangs mijn appreciatie gegeven (Kamerstuk 28 625, nr. 239).

Het initiatiefrapport constateert dat agrariërs in toenemende mate worden blootgesteld aan prijsvolatiliteit. Het huidige instrumentarium van het GLB wordt daarbij als onvoldoende effectief beschouwd in het in staat stellen van de agrariër om met deze toenemende volatiliteit om te gaan. Het rapport doet daartoe een aantal oproepen aan de Europese Commissie, overigens zonder te pleiten voor EU-regelgeving.

Zo roept het rapport op om nieuwe instrumenten voor risicobeheer te ontwikkelen en het gebruik ervan te stimuleren, onder andere door agrariërs beter te informeren over de mogelijkheden op dit vlak. Ik zie perspectief in het verder ontwikkelen van risicobeheersinstrumenten. Daarbij is het belangrijk dat de marktverstoringende werking van dergelijke instrumenten tot een minimum wordt beperkt en de instrumenten private initiatieven zo min mogelijk belemmeren. Ik ben van mening dat deze

¹ CAP tools to reduce price volatility in agricultural markets

instrumenten een belangrijke rol kunnen spelen in een marktgericht landbouwbeleid. Met deze instrumenten wordt de agrariër gefaciliteerd zelf verantwoordelijkheid te nemen om zich te weren tegen marktrisico's. Hierbij acht ik goede voorlichting aan agrariërs over de mogelijkheden van belang.

Het rapport pleit ook voor de ontwikkeling van maatregelen voor crisispreventie en -beheer. Er wordt onder meer voorgesteld om de mogelijkheid van anticyclische steun te onderzoeken.

Om markten transparanter te maken, stelt men voor om prijsinformatie tijdiger en toegankelijker beschikbaar te maken. Additionele monitoringsinstrumenten en de ontwikkeling van Europese prijsobservatoria die naar de gehele keten kijken, worden daarbij waardevol geacht. Ik ben het ermee eens dat de transparantie in de voedselketen verbeterd kan worden, vooral in de tussengelegen schakels. Hierbij maak ik wel de kanttekening dat de administratieve- en uitvoeringslasten voor lidstaten en bedrijven beperkt moeten blijven.

Het rapport bepleit handhaving van de ontkoppelde inkomenssteun. Voor mijn opvatting hierover verwijs ik u naar mijn brief van 4 november 2016 (Kamerstuk 21 501-32, nr. 948). Ik ben van mening dat de inkomenssteun moet worden omgevormd naar prestatiegebonden steun. Het gaat daarbij om prestaties op het gebied van duurzaamheid (milieu, bescherming natuurlijke hulpbronnen, gezond en gevarieerd voedsel, biodiversiteit en klimaat) die niet via de markt beloond worden.

Het rapport doet ook aanbevelingen om de positie van de boer in de keten te verbeteren door de samenwerking tussen producenten en het gebruik van contracten te stimuleren. Hiertoe worden voorstellen gedaan om de mededingingswetgeving aan te passen. Uit het rapport van de AMTF blijkt dat er onduidelijkheid bestaat over de samenwerkingsmogelijkheden tussen producenten. Dit komt volgens de AMTF doordat er een spanning bestaat tussen de mededingingswetgeving en de mogelijkheden tot samenwerking die de derogaties uit het GLB producenten bieden. Producenten zijn daardoor huiverig deze mogelijkheden te gebruiken, of moeten daarvoor eerst juridisch advies inwinnen. Ik vind het daarom van belang dat de Europese Commissie eerst de mogelijkheden tot samenwerking verduidelijkt. Hier heb ik tijdens de Landbouw- en Visserijraad van 12 december jl. voor gepleit. Ik ben dan ook tevreden dat de Raadsconclusies die tijdens deze Raad zijn aangenomen de Europese Commissie vragen om deze juridische duidelijkheid te bieden, en bovendien pleiten voor grotere prijstransparantie en de verkenning van risicobeheersinstrumenten. Ik kijk uit naar de voorstellen van de Europese Commissie op deze onderwerpen.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
M.H.P. van Dam

Appreciatie van de studie over de cumulatieve effecten van handelsakkoorden op de Europese landbouwsector

Methodologie, reikwijdte en beperkingen

De studie is uitgevoerd door het *Joint Research Centre* van de Europese Commissie. In de studie zijn de potentiële economische effecten van 12 handelsakkoorden geanalyseerd. Het gaat om akkoorden die recent zijn afgesloten, maar nog niet zijn geïmplementeerd (Canada en Vietnam), akkoorden waarvoor onderhandelingen nog gaande zijn (Verenigde Staten, Mercosur, Japan, Thailand, Filipijnen en Indonesië), toekomstige onderhandelingen (Australië en Nieuw Zeeland) en modernisering van bestaande akkoorden (Turkije en Mexico).

De studie vergelijkt voor het jaar 2025 de uitkomsten van een conservatief en een ambitieus scenario met een referentiescenario op basis van de Outlook van de Europese Commissie². In het conservatieve scenario wordt 97% van alle tarieflijnen volledig geliberaliseerd (gaat het invoertarief naar nul), de tarieven van de overige 3% worden met 25% verlaagd. In het ambitieuze scenario wordt 98,5% van alle tarieflijnen geliberaliseerd, de tarieven van de overige 1,5% worden met 50% verlaagd. De studie bevat een analyse van handelsstromen op sectorniveau en een op productniveau.

De resultaten zijn gebaseerd op een theoretische exercitie waarin de werkelijkheid sterk vereenvoudigd is. Zo zijn de effecten van eventuele veranderingen in non-tarifaire maatregelen, zoals sanitaire en fytosanitaire maatregelen, en betere bescherming van geografische aanduidingen, niet meegenomen in de analyse.

Daarnaast biedt de studie alleen resultaten voor de EU als geheel, en niet voor afzonderlijke lidstaten. Ook kijkt de studie niet naar de effecten van maatregelen zoals tariefcontingenten, om kwetsbare sectoren te beschermen in lopende en toekomstige onderhandelingen. Verder konden de te verwachten effecten voor een aantal belangrijke Europese en Nederlandse exportproducten zoals vis, suikergoed en bakkerijproducten niet gemodelleerd worden. Daarnaast zijn eieren en eiproducten niet meegenomen in de modellen. Bij de analyse op productniveau zijn landbouwproducten zoals groente en fruit, wijn en olijfolie en verwerkte landbouwproducten niet meegenomen. Deze producten zijn samen goed voor 70% van de EU-exportwaarde, en zijn van groot belang voor de Nederlandse agrifood-export. Door deze beperkingen kunnen de kansen op gebied van agrifood-export, vooral ook voor Nederland, niet op hun (hoge) waarde worden geschat.

Algemene bevindingen

Een eerste algemene bevinding is dat de veranderingen die de handelsakkoorden teweeg brengen op EU-niveau relatief klein zijn ten opzichte van de verandering die al plaatsvindt in het referentiescenario (tussen nu en 2025). De resultaten van de analyse op sectorniveau tonen positieve effecten voor de EU-handelsbalans voor de zuivelsector en de categorie «dranken en tabak». Ook zijn er, hoewel in mindere mate, positieve gevolgen voor de EU-handelsbalans voor tarwe en voor olie(houdende gewassen). De resultaten tonen echter negatieve gevolgen voor de EU-handelsbalans van de rund- en schapenvleessector, en in beperktere mate voor de EU-handelsbalans van de varkens- en pluimveevleessector. De gevolgen voor de EU-handelsbalans van de tuinbouwsector zijn beperkt, omdat de invoertarieven van de handelspartners op tuinbouw-

² EU Agricultural Outlook. Prospects for EU Agricultural Markets and Income 2015–2025.

producten doorgaans al laag zijn. De resultaten zijn soms sterk geaggregeerd, zoals in het geval van varkens- en pluimveevlees. In deze gevallen biedt de analyse op productniveau beter inzicht in de gevolgen per productgroep.

De resultaten van de analyse op productniveau tonen een stijging in Europese producentenprijzen voor melkpoeder, kaas, varkensvlees en granen (behalve rijst). De EU-prijzen dalen voor rundvlees, rijst en suiker, en in mindere mate voor pluimvee- en schapenvlees, boter en weiapoeder. De EU-productie van kaas en melkpoeder, en in mindere mate ook van varkensvlees, neemt toe. Er is echter een (beperkte) productieafname binnen de EU van rijst, rund-, pluimvee- en schapenvlees en suiker. De EU-productiewaarde voor kaas, varkensvlees, zachte tarwe, gerst en mais, en in beperkte mate voor melkpoeder, boter en suiker, stijgt. De EU-productiewaarde voor rundvlees daalt sterk.

Interpretatie van de resultaten voor Nederland

Zuivel

Hoewel de resultaten laten zien dat de import van zuivel naar de EU zal toenemen, nemen de EU-exportmogelijkheden sterker toe. Het gaat vooral om toegenomen export naar Japan, de VS, Mercosur en Mexico van kaas (prijs- en productiestijging tot 9% en 2% respectievelijk in het ambitieuze scenario) en magere melkpoeder (prijs- en productietoename tot 16% en 4% respectievelijk). Ook de prijs van volmelkpoeder stijgt. De prijzen voor boter en wei dalen door complementariteit met de toegenomen productie van magere melkpoeder en kaas. Deze ontwikkelingen samen zorgen voor een toename van de Europese melkproductie van 0,2% tot 0,7%, en een 2% tot 7% stijging van de melkprijs. Dit levert een jaarlijkse toename van ca. € 5,6 miljard euro in ontvangsten op voor de Europese zuivelboeren in het ambitieuze scenario. Voor Nederland als grote zuivelproducent biedt dit interessante kansen.

Varkens- en pluimveevlees

De resultaten tonen sterk potentieel voor export van varkensvlees naar Japan, Mercosur en de VS. Het Trans-Pacific Partnership (TPP), een handelsakkoord tussen 12 landen die aan de Stille Oceaan liggen, zou deze kansen kunnen verminderen. Het is daarom van belang dat de EU tenminste dezelfde markttoegang zou krijgen tot de Aziatische markten als de TPP-landen. Ook tonen de resultaten een verschuiving van Europese consumptie van varkensvlees naar rundvlees. Doordat de export sterker toeneemt dan de productie, verkleint het productieoverschot en stijgen de prijzen en de productiewaarde van varkensvlees op EU-niveau. Voor pluimveevlees tonen de resultaten een toename in EU-import van 20% tot 48%, vooral uit Mercosur en Thailand. De EU-pluimveevleesproductie neemt slechts af met 0,5% tot 1,3%. Dit komt doordat de toename in import slechts ca. 3% van de EU-consumptie vormt en de EU-export ook toeneemt, bijvoorbeeld naar het Midden-Oosten en Afrika.

Akkerbouw en suiker

De verwachte gevolgen voor de Europese akkerbouw zijn positief, met uitzondering van koolzaad. Export van durum- en zachte tarwe neemt toe met 300.000 tot 957.000 ton, vooral naar Turkije. De tarweprijzen stijgen met 1% tot 3%. Ook de export van gerst neemt toe. De omschakeling in productie op Europees niveau van rund- en pluimveevlees naar varkensvlees en zuivel leidt tot een verschuiving in veevoerbehoefte, van tarwe en gerst naar mais en proteïnemeel. Hierdoor neemt de EU-import van

sojameel toe met 1% tot 3%, en daalt de EU-prijs van koolzaad. Nederland is geen grote producent van koolzaad.

Door de afschaffing van de suikerquota ontstaat een sterke productiegroei in het referentiescenario vergeleken met de huidige situatie. Door deze afschaffing zal de productie van bietsuiker binnen Europa verschuiven naar de meest efficiënte productieregio's, waaronder Nederland. Vergeleken met het referentiescenario, neemt de suikerimport vanuit Brazilië in beide scenario's toe, evenals de export naar Japan, Turkije en de VS. De EU-suikerproductie daalt met 1%, en de prijs daalt met 5% tot 7%.

Dranken en tabak

Voor deze categorie zou de totale EU-export kunnen toenemen met € 700 miljoen, vooral door export naar Mercosur, Japan en Vietnam. Voor Nederland valt op gebied van drankenproductie veel winst te behalen, gezien onze grote productie van onder andere bier, frisdrank en sappen. De studie bevat geen resultaten voor specifieke producten binnen deze categorie.

Rund- en schapenvlees en rijst

De EU-import van rundvlees neemt toe met 146.000 tot 356.000 ton. De Europese rundvleesprijzen dalen, mede door ontwikkelingen op de zuivelmarkt, met 8% tot 16%. De studie laat echter zien dat de EU rundvleesconsumptie en -export toenemen door de lage prijs, waardoor de productiedaling slechts 0,5% tot 1,4% is. De daling zal sterker zijn bij gespecialiseerde rundvleesproductie. Nederland heeft geen grote gespecialiseerde rundvleesproductie en is een netto importeur van rundvlees. Daarom verwacht het kabinet dat deze stijging van rundvleesimport slechts beperkt effect heeft op Nederland. Wel verklaren deze resultaten de zorgen van grote rundvleesproducenten in de EU.

De EU-schapenvleesimport neemt in de resultaten toe met 6% tot 10%. De prijzen dalen hierdoor met 2% tot 3%, en EU-productie neemt in beide scenario's af met ongeveer 1%. De EU-import van rijst neemt toe met 9%, vooral uit Thailand, de VS en Mercosur. Een derde hiervan vervangt bestaande import. Nederland is geen grote schapenvleesproducent en produceert geen rijst.