

Vergaderjaar 2012–2013

28 625

Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Nr. 159

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 maart 2013

Hierbij ontvangt u de kwartaalrapportage aangaande de stand van zaken van de onderhandelingen over de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) in 2013. Deze kwartaalrapportage heeft betrekking op de periode januari tot maart 2013.

In deze kwartaalrapportage kijk ik terug op de eerste maanden van het lerse voorzitterschap. Ik besteed kort aandacht aan de behandeling van de GLB-wetgevingsvoorstellen in het Europees Parlement (EP). Vervolgens stel ik u op de hoogte van de ontwikkelingen rondom het Meerjarig Financieel Kader (MFK). Ook komen de huidige ontwikkelingen in de vier GLB-verordeningen aan bod (directe betalingen, plattelandsbeleid, integrale gemeenschappelijke marktordening en horizontale verordening). Tot slot zal ik u informeren over de voortgang van de maatschappelijke dialoog.

Planning lers voorzitterschap

Het lers voorzitterschap is vol energie van start gegaan. Op de eerste Landbouw- en Visserijraad van dit jaar heeft het zijn ambitieuze planning gepresenteerd. De eerste stap in deze planning is het bereiken van een Raadspositie in maart. Daarna zet het voorzitterschap in op een definitief akkoord tussen Raad, Europese Commissie (EC) en EP in juni 2013. De planning staat uitgebreid omschreven in het verslag van de Landbouw- en Visserijraad van 28 januari (Kamerstuk 21 501-32, nr. 685). Dit akkoord tussen Raad, EC en EP is voor het landbouwbeleid een novum. Het gevolg is dat het resultaat dat ik samen met mijn collega's hopelijk in maart bereik, op onderdelen nog zal wijzigen als gevolg van de trilogie tussen Raad, EC en EP.

GLB-wetgevingsvoorstellen in Europees Parlement

In het verslag van de Landbouw- en Visserijraad van 28 januari (Kamerstuk 21 501-32, nr. 685) heb ik uw Kamer uitgebreid geïnformeerd over de uitslag van de stemming van de Commissie Landbouw en Plattelandsontwikkeling (COMAGRI). In de afgelopen periode hebben zich op dit punt geen belangrijke wijzigingen voorgedaan.

Meerjarig Financieel Kader 2014–2020 (MFK)

De Europese Raad (ER) is op 8 februari tot een akkoord gekomen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) voor de periode 2014–2020. Uw Kamer is hierover door de minister van Buitenlandse Zaken geïnformeerd op 11 februari (Kamerstuk 21501-20, nrs. 753). Achtereenvolgens is op 13, 22 en 27 februari aanvullende informatie verstrekt (respectievelijk Kamerstukken 21501-20, nr 754, 761; Minbuza-2013.117934). Hiermee is er nog geen definitief akkoord. De Europese Raad kan het MFK pas vaststellen nadat het Europees parlement (EP) zich erover zal hebben uitgesproken (goedkeuringsrecht). Verwacht wordt dat het EP een aantal aanpassingen zal wensen alvorens in te stemmen en dat een definitief akkoord later dit jaar haalbaar is. Daarmee zullen de financiële uitgaven- en inkomstenkaders voor de EU voor de komende zeven jaar zijn vastgesteld.

Gevolgen van het MFK akkoord op het GLB

Op basis van voorlopige interne berekeningen verwacht het kabinet dat de Nederlandse ontvangsten aan *directe betalingen* in de periode 2014–2020 gemiddeld 7% zullen dalen: van € 5,8 miljard in de periode 2007–2013 naar ca. € 5,4 miljard in de periode 2014–2020 (lopende prijzen). Deze daling wordt veroorzaakt door een algehele verlaging van het landbouw-budget en de afgesproken herverdeling van de directe betalingen tussen lidstaten. Daardoor komt de relatief hoge Nederlandse hectarevergoeding iets dichterbij het EU-gemiddelde ten gunste van lidstaten met een hectarevergoeding ruim onder het EU-gemiddelde. De voor Nederland beschikbare directe betalingen (in lopende prijzen) zijn op basis van voorlopige interne berekeningen voor 2020 voorlopig geraamd op ca. € 735 miljoen. In 2013 is dat € 830 miljoen. De Nederlandse hectarevergoeding blijft daarbij in 2020 een van de hoogste in de EU.

Voor het *plattelandsbeleid* verwacht het kabinet op basis van een voorlopige kennisgeving van de Europese Commissie dat de totale ontvangsten voor Nederland in de periode 2014–2020 met circa gemiddeld 2,5% zullen stijgen van € 593 miljoen in de periode 2007–2013 naar ca. € 607 miljoen in de periode 2014–2020 (lopende prijzen). Na een MFK-akkoord met het EP zal de Europese Commissie een definitieve plattelandsenveloppe voor Nederland bekendmaken. In het akkoord zijn voor een aantal lidstaten, niet voor Nederland, specifieke regelingen opgenomen ten bedrage van ruim € 5,5 miljard. Het voor Nederland beschikbare plattelandsbudget (in lopende prijzen) is voor 2020 geraamd op ca. € 86 miljoen. In de periode 2007–2013 is het budget toegenomen van € 71 miljoen in 2007 tot € 103 miljoen in 2013, mede als gevolg van de verplichte modulatie. Over de gehele periode 2007–2013 was het budget gemiddeld € 85 miljoen per jaar.

Voor de periode 2014–2020 zijn de volgende financiële afspraken vastgelegd:

- In het kader van het begrotingsbeheer blijft het beginsel van financiële discipline van toepassing op het gehele GLB budget;
- Lidstaten moeten jaarlijks 30% van hun nationale plafond voor de directe betalingen reserveren voor de vergroening van het GLB;

- De vereiste om op elk landbouwbedrijf ecologische aandachtsgebieden aan te wijzen zal zodanig worden aangepast dat het betrokken bouwland niet uit productie moet worden genomen en dat ongerechtvaardigde inkomensverliezen voor de landbouwers worden voorkomen;
- De directe betalingen voor ontvangers worden door de lidstaten op vrijwillige basis geplafonneerd («*capping*»);
- Lidstaten kunnen besluiten om maximaal 15% van hun jaarlijkse maxima aan directe betalingen in de eerste pijler van het GLB over te hevelen naar de tweede pijler ten behoeve van het plattelandsontwikkelingsprogramma. Hiervoor is geen nationale cofinanciering nodig. Lidstaten kunnen ook besluiten om maximaal 15% van de tweede pijler over te hevelen naar de eerste pijler. De lidstaten bij wie de directe betalingen per hectare onder het EU-gemiddelde blijven, mogen 10% extra van de tweede naar de eerste pijler overhevelen;
- In de tweede pijler verschuift de verhouding tussen EU-bijdrage en nationale cofinanciering, voor Nederland, van 50/50 naar 53/47. De minimum EU-bijdrage bedraagt 20%. Voor maatregelen die bijdragen aan de doelstellingen milieu, klimaatadaptatie en -mitigatie is de maximale EU-bijdrage 75%.
- Bij de uitvoering van plattelandsmaatregelen wordt meer financiële flexibiliteit geboden. De maximale periode tussen het aangaan van een verplichting en de laatste, afrondende betaling wordt 3 in plaats van 2 jaar.
- In het GLB is een nieuwe reserve voor crisissituaties in de landbouwsector opgenomen ten bedrage van € 2,8 miljard (prijzen 2011). De reserve wordt jaarlijks gevuld vanuit de directe betalingen. De in enig jaar niet gebruikte middelen vloeien terug naar de directe betalingen.

Directe betalingen

Onderstaand schets ik u de ontwikkelingen binnen de verordening directe betalingen. Waarbij ik achtereenvolgens de stand van zaken zal aangeven over de opzet van het nieuwe GLB, de interne convergentie, de basispremie, de vergroening, de regeling voor jonge boeren en de regeling voor ontvangers van lage toeslagen.

Opzet van het nieuwe GLB

In het oorspronkelijke voorstel van de EC is voorgesteld dat het nieuwe GLB alleen toegankelijk is voor de bedrijven die in 2011 ook al deelnamen aan het GLB. Dit wordt door de EC aangevuld met enkele sectoren zoals groente- en fruitteelt. Ik zet mij er voor in dat ook sectoren als de bollen- en boomteelt toegang kunnen krijgen tot het nieuwe GLB.

Daarnaast ben ik blij dat in de huidige voorstellen van het voorzitterschap de eis vervalt dat bedrijven in het verleden deelgenomen moeten hebben. De keuze tussen het wel of niet verplicht stellen van deelname in het verleden is een belangrijke politieke overweging en een nationale keuze, met mogelijk grote uitvoeringsconsequenties. Zodra het beeld over het nieuwe GLB compleet is, zal ik een keuze voor één van beide opties voorleggen aan uw Kamer.

De basispremie

Een belangrijk onderdeel van de voorstellen van de EC betreft de invoering van de gelijke hectarebetaling (*flat rate*). Deze moet in beginsel in elke lidstaat uiterlijk aan het einde van de komende GLB-periode worden bereikt (2019–2020). Nederland stemt hiermee in. Dit is een stap in de richting naar de uiteindelijke omvorming van de directe betalingen naar doelgerichte betalingen. De huidige betalingen zijn, in de landen met

het historisch model, gebaseerd op de in het verleden gerealiseerde productie en toen ontvangen premies.

Doelgerichte betalingen worden ingezet voor maatschappelijke prestaties en versterking van de concurrentiekracht. De voorzitter van de Raad heeft nu enkele voorstellen gedaan die afwijken van deze gelijke hectarebetaling mogelijk maakt. Ik ben daar in beginsel geen voorstander van. Eventuele afwijkingen van het principe van één gelijke hectare betaling dienen begrensd te zijn.

Interne convergentie

Zoals ik heb toegezegd aan uw Kamer zet ik mij sterk in voor een soepele, stapsgewijze overgang van de huidige directe betalingen naar de gelijke hectarebetaling. Ik ben dan ook blij u te kunnen melden dat de huidige voorzitter enkele voorstellen heeft opgenomen waarmee de Nederlandse inzet kan worden gerealiseerd. Het betreft met name de verkleining van de verplicht voorgeschreven «eerste stap» en de mogelijkheid om voor «speciale toeslagrechten» een stapsgewijze uitfasering mogelijk te maken. Gezien het krachtenveld in de Raad verwacht ik dat deze voorstellen ook deel zullen uitmaken van het uiteindelijke politiek akkoord. Dit is vanzelfsprekend mede afhankelijk van de opstelling van het EP. Ik heb goede hoop dat ook het EP ruimte zal willen bieden. Waar mogelijk zal ik mij blijven inzetten voor een positief onderhandelingsresultaat.

Vergroening

Het afgelopen kwartaal zijn geen ontwikkelingen te melden in de Landbouwrapport over de vergroening van het nieuwe GLB, anders dan hetgeen ik u al heb gemeld in het kader van het MFK. Naar verwachting zal de vormgeving van de vergroening worden geagendeerd voor de Landbouwrapport van maart a.s. Vanzelfsprekend blijft mijn inzet gericht op een serieuze vergroening van het GLB. Hierbij blijf ik mij inzetten voor de mogelijkheid om de vergroening ook te realiseren via deelname aan duurzaamheidcertificaten en/of agrarisch natuurbeheer mits de resultaten daarvan dan minstens equivalent zijn aan de door de EC voorgestelde drie vergroeningsmaatregelen. Tevens zal op een zo eenvoudig mogelijke manier dubbele betaling moeten worden voorkomen van maatregelen die zowel via de vergroeningspremie als via de vergoeding voor agrarisch natuurbeheer worden gestimuleerd. Met deze inzet geef ik invulling aan de motie Dik-Faber (Kamerstuk 21501-32, nr. 669) waarin de regering wordt opgeroepen zich sterk te maken voor een ambitieuze vergroening met een flexibel keuzemenu.

Jonge boeren

Zoals ik heb aangegeven in het AO over de Landbouwrapport van februari 2013, zet ik mij in voor een verplichte regeling voor een extra directe betaling aan jonge boeren. Dit punt is op ambtelijk niveau besproken waarin de Nederlandse stellingname met kracht naar voren is gebracht. Het is gebleken dat een meerderheid van de lidstaten pleiten voor een optionele regeling. Ik verwacht dat dit punt ook nadrukkelijk aan de orde zal komen in de komende onderhandelingen met het EP. COMAGRI van het EP heeft gestemd voor een verplichte regeling.

Ontvangers van lage toeslagen

In de huidige voorzitterschapsvoorstellen is opgenomen dat een aparte betalingsregeling voor ontvangers van lage toeslagen optioneel zal worden voor lidstaten. De huidige voorzitter heeft voorstellen ter tafel

gelegd voor een optionele, vereenvoudigde regeling. Ik ben blij met die keuzevrijheid. De regeling is ondanks doorgevoerde vereenvoudigingen nog steeds ingewikkeld en heeft negatieve consequenties voor handhaving. Zodra de implementatie in Nederland van het nieuwe GLB aan de orde is, zal ik mijn voorstel voor het al dan niet invoeren van deze regeling in Nederland aan u ter bespreking voorleggen.

Plattelandsbeleid

De belangrijkste openstaande punten voor het plattelandsbeleid zijn de «baseline», risicobeheersmaatregelen en het inkomensstabilisatiefonds. Verder wordt tijdens het Ierse voorzitterschap gesproken over de bevoegdheidsverdelingen tussen de Europese Raad en de EC (als gevolg van het verdrag van Lissabon) en verschillende voor Nederland minder belangrijke onderwerpen zoals irrigatie en gebieden met een handicap.

Baseline

Voor Nederland is de belangrijkste discussie of de vergroeningsvoorwaarden onderdeel moeten uitmaken van de zogenaamde «baseline». Deze baseline houdt in dat agromilieubetalingen verder moeten gaan dan de huidige verplichtingen (cross compliance en specifieke regelingen in de tweede pijler). In deze discussie gaat het over het wel of niet aan de baseline toevoegen van de nieuwe vergroeningsvoorwaarde uit de eerste pijler. Hiervoor kan gekozen worden om in de tweede pijler prestaties te stimuleren die verder gaan dan de vergroening in de eerste pijler en om (de schijn van) dubbele betalingen te voorkomen.

Ik ben geen voorstander van het opnemen van vergroening als onderdeel van de baseline. Dit om een complexe en kostbare uitvoeringssystematiek te voorkomen. Wel moeten dubbele betalingen tussen vergroening in de eerste pijler en agromilieu- en klimaatbetalingen in de tweede pijler voorkomen worden. Dubbele betalingen kunnen zich enkel voordoen als de vergroeningsmaatregelen in de eerste pijler wordt ingevuld met agromilieu- en klimaatbetalingen uit de tweede pijler. Ik heb voorgesteld in deze gevallen de tweede pijler agromilieu- en klimaatbetalingen te korten met een nader te bepalen forfaitair bedrag. Dit voorstel heeft vooralsnog geen steun gekregen van de andere lidstaten.

Risicobeheersmaatregelen en inkomensstabilisatie instrumenten

Afgelopen kwartaal is op ambtelijk niveau gesproken over de technische aspecten van de risicobeheersmaatregelen, het inkomensstabilisatiefonds en de mogelijkheden om bij verzekeringspremies gebruik te maken van zogenaamde geïndexeerde systemen. Lidstaten krijgen naar verwachting de keus om gebruik te maken van een inkomensstabilisatiefonds. Vanuit dit fonds kan een betaling worden gedaan aan landbouwers. Deze betaling compenseert gedeeltelijk in het geval van langdurige lage prijzen en lage inkomens.

Ik vind dat, buiten de mogelijkheden die worden geboden binnen het markt- en prijsbeleid en de mogelijkheden in het plattelandsbeleid om steun te verlenen voor risicobeheer (w.o. verzekeringen), er geen aanvullende publieke rol is voor het generiek stabiliseren van inkomens. De uitvoeringskosten voor een inkomensstabiliteitsfonds kunnen heel hoog oplopen terwijl het moeilijk is om een eenduidige definitie voor inkomensverlies te bepalen. Overigens is er geen blokkerende minderheid tegen de mogelijkheid van een dergelijk instrument en lijkt ook het EP voorstander van een inkomensstabilisatiefonds.

De mogelijkheid voor geïndexeerde systemen bij verzekeringspremies wordt onder andere door Nederland bepleit. Met een dergelijk systeem is het makkelijker om aan de hand van modellen de berekening van de geleden schade te maken. Met deze techniek kunnen taxatiekosten omlaag gebracht worden, waarmee de hoogte van de premies wordt beperkt. Het werken met de geïndexeerde systemen wordt ondersteund door zowel de Raad als het EP.

Integrale Gemeenschappelijke Marktordering

Bij aanvang van het lers voorzitterschap heb ik nogmaals benadrukt dat het markt- en prijsbeleid beperkt moet blijven tot een vangnet in crisissituaties (Kamerstuk 21501-32 Nr. 685). Ik ben dan ook geen voorstander van uitbreiding van het aantal producten dat onder de crisismaatregelen zou kunnen vallen zoals sommige landen willen. De belangrijkste openstaande punten zijn de referentieprijzen en de producentenorganisaties. In de vorige kwartaalrapportage heb ik mijn opvattingen gegeven over de aanpassing van de referentieprijzen en de erkenning van producentenorganisaties (Kamerstuk 28 625 nr. 157).

Referentieprijzen

Het belangrijkste discussiepunt is de aanpassing van de referentieprijzen. Uit ambtelijk overleg is gebleken dat verschillende lidstaten pleiten voor het naar boven bijstellen van de referentieprijzen. De hoogte van de referentieprijzen is één van de factoren die bepaalt of de instrumenten openbare interventie of private opslag worden geactiveerd. Uit de aangenomen amendementen in COMAGRI blijkt dat het EP wil dat bij de vaststelling van de referentieprijzen ook de winstontwikkeling van primaire bedrijven wordt betrokken. Daarin schuilt het risico dat referentieprijzen op een relatief hoog niveau worden vastgesteld. Ik ben van mening dat een al te snelle inzet van de instrumenten van marktinterventie de landbouw afhoudt van marktoriëntatie. Voorkomen moet worden dat hierdoor structureel productie in stand wordt gehouden waarvoor geen of onvoldoende vraag is op het moment dat het wordt aangeboden.

Producentenorganisaties

Daarnaast is de kwestie van het vrijwillig of verplicht erkennen van producentenorganisaties, unies van producentenorganisaties en brancheorganisaties een belangrijk punt. Ook staat ter discussie of (en hoe) deze organisaties de mogelijkheid moeten krijgen om onderling overeengekomen regels en gedragingen van toepassing te verklaren op niet-leden.

Ik heb er steeds voor gepleit om de erkenning van (unies van) producentenorganisaties en brancheorganisaties aan de lidstaat over te laten. Ik ben dan ook verheugd dat het lerse voorzitterschap dit in haar laatste voorstel heeft overgenomen. Overigens met een uitzondering voor de sectoren (zuivel, groente en fruit, zijderupsen, hop en olijven) waar al een verplichting bestond.

Wat betreft de mogelijkheid om onderling overeengekomen regels en gedragingen van toepassing te verklaren op niet-leden heeft het voorzitterschap het oorspronkelijke commissievoorstel gehandhaafd. Dit betekent dat erkende (unies van) producentenorganisaties en brancheorganisaties die een representatief deel van de sector vertegenwoordigen de lidstaat kunnen verzoeken onderlinge afspraken algemeen verbindend te verklaren evenals de kosten die voortvloeien uit deze afspraken.

Horizontale verordening

De horizontale verordening bevat twee belangrijke onderwerpen die het afgelopen kwartaal zijn besproken, namelijk het sanctiekader en de openbaarmaking van subsidiegegevens.

Sanctiekader

Het sanctiekader 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. Met betrekking tot het sanctiekader is goede voortgang geboekt. Daarbij wordt, in lijn met de Nederlandse inzet, aangekoerst om de bevoegdheid voor de uitwerking van de sanctieregels vorm te geven middels uitvoeringshandelingen. Het EP blijft voorstander om meer via gedelegeerde handelingen te regelen.

Openbaarmaking subsidiegegevens

Wat betreft de openbaarmaking van subsidiegegevens is de discussie nog niet afgesloten. De discussie beweegt zich rond de uitspraak van het Europese Hof van Justitie die in november 2010 heeft geoordeeld dat onderdelen van de regelgeving ten aanzien van de publicatie van GLB-subsidiegegevens te veel inbreuk maakt op de privésfeer van natuurlijke personen. De EC heeft hierop een alternatief voorstel gedaan waarin aan de bezwaren tegemoet gekomen wordt. Een meerderheid van de lidstaten steunt het voorstel van de EC, hoewel verschillende lidstaten twijfels hebben of het voorstel van de EC wel in voldoende mate tegemoet komt aan de bezwaren van het Hof. Verschillende andere lidstaten willen een alternatieve de-minimis drempel, bijvoorbeeld in de vorm van een bedrag van € 1000 ontvangen steun.

Ik hecht aan de openbaarmaking van subsidiegegevens. Door openbaarmaking van deze gegevens wordt de gelegenheid geboden om te beoordelen op welke wijze deze publieke gelden worden besteed. Tegelijkertijd is zorgvuldigheid vereist met het oog op het recht van begunstigden op bescherming van persoonsgegevens.

Ik kan me vinden in de voorstellen die nu op tafel liggen. Wat betreft de de-minimis regeling ben ik geïnteresseerd in alternatieven als daarmee het gewenste evenwicht tussen openbaarmaking en bescherming van persoonlijke gegevens nog beter gewaarborgd kan worden.

Maatschappelijke dialoog

Ook dit kwartaal vormt de maatschappelijke dialoog weer een belangrijk onderdeel van het beleidsproces. Mijn ministerie informeert een breed publiek over de voortgang van de onderhandelingen, terwijl de dialoog zelf mede richting geeft aan de Nederlandse inbreng in Europese onderhandelingen en de nationale keuzes die Nederland straks moeten maken. Zie voor meer informatie de website www.ToekomstGLB.nl.

De komende periode staan we voor de grote uitdaging om 68.000 agrarische ondernemers te informeren over het nieuwe GLB. Tijdig en zorgvuldig informeren door voldoende voorlichting is noodzakelijk. Mijn ministerie gaat daarbij uit van digitale dienstverlening en informatieoverdracht als basis voor de communicatie. In 2012 hebben we daartoe een applicatie ontwikkeld die de impact van de voorgenomen wijzigingen in het GLB voor ondernemers inzichtelijk maakt. Zie voor meer informatie: www.GLBcheck.nl. Bovendien zal de komende tijd nauw worden samengewerkt met Dienst Regelingen, land- en tuinbouworganisaties en

bedrijfsadviseurs, om de voorlichting zo efficiënt en effectief mogelijk te laten verlopen.

Een ander belangrijk aandachtspunt de komende tijd is de dialoog over een nieuw nationaal PlattelandsOntwikkelingsProgramma voor de periode 2014–2020 (POP3). Dit programma zal tot stand komen in overleg met partners en stakeholders.

Ik beschouw de maatschappelijke dialoog als een belangrijke randvoorwaarde voor het realiseren van het POP3.

Volgende kwartaalrapportage

De volgende kwartaalrapportage ontvangt u conform de met uw Kamer gemaakte afspraken voorafgaand aan het AO Landbouw- en Visserijraad van 12 juni 2013.

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