

Vergaderjaar 2010–2011

28 625

Herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Nr. 108

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 november 2010

Op 18 november jl. heeft de Europese Commissie haar Mededeling gepubliceerd over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) voor de periode 2014–2020, getiteld «The Common Agricultural Policy towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future».

Hierin worden de uitgangspunten en de hoofdlijnen geschetst van het doel en de vormgeving van het nieuwe GLB in de visie van de Commissie. Duidelijk is dat er ingrijpende veranderingen zullen plaatsvinden. De Europese grondslag van de directe betalingen gaat fundamenteel veranderen. Samen met de aanpassingen in het Europees plattelandsbeleid, kunnen we één van de meest ingrijpende GLB-hervormingen uit de geschiedenis tegemoet zien.

In deze brief geef ik u de kabinetsreactie op de Commissiemededeling over het GLB en zal ik u schetsen met welke inzet het kabinet de komende discussies in wil gaan ten behoeve van deze wenselijke veranderingen.

Achtergrond

Het GLB is halverwege de vorige eeuw gestart voornamelijk in de vorm van markt- en prijsbeleid. Dat is inmiddels, na enkele ingrijpende hervormingen, voor het grootste deel vervangen door ontkoppelde, directe betalingen (inkomenssteun) die in Nederland zijn gebaseerd op historische productie en in het verleden ontvangen premies.

Het markt- en prijsbeleid en de directe betalingen vormen samen de zogenoemde «eerste pijler» van het GLB. Sinds 2000 maakt ook het plattelandsbeleid als «tweede pijler» integraal onderdeel uit van het GLB. In de Nederlandse invulling via het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) omvat dit o.a. een stimulans voor agrarisch natuurbeheer, mogelijk-

heden voor versterking van de concurrentiekracht en duurzaamheid en de mogelijkheid voor provinciale diversificatieregelingen op het platteland.

Uitgangspunten van het kabinet voor het nieuwe GLB

Het GLB heeft een grote rol gespeeld bij de ontwikkeling van het Nederlandse agrofoodcomplex tot de speler van formaat die het nu is. Het kabinet onderstreept het belang van een hervormd GLB voor de verdere ontwikkeling van de Nederlandse landbouw, waarbij het GLB een bijdrage levert aan het gelijke speelveld. Zeker voor een open economie als de Nederlandse is dit van groot belang en dat geldt ook voor de agrarische sector.

Vanuit dit Nederlandse belang heeft het kabinet in het Regeerakkoord nadrukkelijk aandacht besteed aan het GLB. Hierin wordt aangegeven dat: «het Europees Landbouw- en Visserijbeleid (GLB/GVB) belangrijk is voor voedselzekerheid en voedselveiligheid, voor natuur- en landschap en de economie. Een gelijk speelveld op EU en WTO-niveau is voor Nederlandse ondernemers essentieel. Om te kunnen blijven investeren blijft het Europees budget van belang. Het kabinet gaat bij de voorbereiding van de financiële perspectieven in de EU voor de periode vanaf 2013 ten aanzien van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid uit van een gelijk speelveld en de belangen van de Nederlandse agrofoodsector. Nederlandse ondernemers worden gestimuleerd om de marktorientatie, concurrentiekracht, innovatievermogen en duurzaamheid van de agrarische sector en het platteland te versterken. Voor het leveren van diensten aan de gemeenschap (landschap en natuur) en voor bovenwettelijke maatschappelijke prestaties (o.a. diergezondheid, dierenwelzijn, milieu- en waterbeheer) worden agrarische ondernemers beloond.»

Het Regeerakkoord stelt hiernaast:

«Het kabinet zal zich inzetten voor een substantiële vermindering van de afdrachten door Nederland aan de EU in de onderhandelingen over de komende financiële perspectieven».

In het licht van deze doelstelling en het verder willen moderniseren van de Europese begroting dient het GLB zich te voegen, net als andere begrotingsonderdelen, naar budgettair krappere totaalkaders.

Ook vermeldt het Regeerakkoord dat de Nederlandse agrofoodsector een internationale koppositie bekleedt en onderdeel is van de oplossing voor de (inter)nationale uitdagingen rond o.a. voedselzekerheid, energie, water en klimaat. Tevens hecht het kabinet veel belang aan vereenvoudiging, deregulering en verlaging van de administratieve lastendruk om mede via die weg het ondernemerschap te stimuleren en om de uitvoerings- en controlelast voor de overheid te verminderen.

Voedselzekerheid, klimaat, energie, water en grondstoffenvoorziening zijn internationale vraagstukken, die vragen om een internationale aanpak en daardoor niet los kunnen worden gezien van de ontwikkeling van ontwikkelingslanden. Hier moet in de vormgeving van het GLB rekening mee worden gehouden. Het Regeerakkoord wijst daarom op het belang van coherentie van beleid.

Het kabinet acht een hervorming noodzakelijk waarbij de huidige, generieke directe betalingen worden vervangen door doelgerichte betalingen.

Deze moeten zijn gericht op de beloning van maatschappelijke prestaties en versterking van de concurrentiekracht en het innovatievermogen van de agrarische sector. Zoals uit het Regeerakkoord blijkt, hecht het kabinet voorts aan een duurzame voedselproductie in Nederland. Het nieuwe GLB

dient meer dan het huidige GLB ruimte te bieden voor de stimulering hiervan, ook in de keten. Uitdagingen liggen er onder andere rond Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water op het terrein van goed samengaan van economie en ecologie. Het GLB moet hieraan kunnen bijdragen door het stimuleren van innovatieve oplossingen voor deze uitdagingen.

Het kabinet hecht aan gemeenschappelijke EU-kaders, juist vanwege het eerder aangegeven belang van een gelijk speelveld. Tegelijkertijd heeft het kabinet ook begrip voor de verschillen tussen lidstaten en de daaruit voortvloeiende noodzaak voor nationaal maatwerk. Nationale maatregelen die concurrentieverstorend werken moeten echter voorkomen worden.

Hoofdpunten van de Mededeling

Uitdagingen en doelen

In de Mededeling van de Commissie wordt gepleit voor behoud van een sterk, maar wel hervormd, Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

De belangrijkste uitdagingen waar het GLB voor staat, in de visie van de Commissie, zijn:

- Voedselzekerheid en daartoe de landbouwproductiecapaciteit behouden;
- Milieu en klimaat, belasting verminderen en bijdragen aan oplossing;
- Gebiedsontwikkeling, economisch en sociaal.

Het GLB moet daarom in de ogen van de Commissie worden hervormd om enerzijds te kunnen opereren in een globaliserende wereld met een grotere prijsvolatiliteit en anderzijds de agrarische productie te kunnen handhaven in de hele EU. Tevens moet het GLB meer aandacht geven aan o.a. het duurzame beheer van natuurlijke hulpbronnen als water, biodiversiteit en bodem. Agrariërs moeten om kunnen gaan met klimaatveranderingen en hun bijdrage daaraan verminderen en waar mogelijk tegelijkertijd bijdragen aan de oplossing van bijvoorbeeld klimaatproblemen. Samengevat kan en moet de agrarische sector een sterke bijdrage leveren aan de EU 2020 strategie door «groene groei».

De doelen van het nieuwe GLB worden in de visie van de Commissie:

1. Een economisch duurzame voedselproductie;
2. Duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen;
3. Evenwichtige gebiedsgerichte ontwikkeling.

Instrumentele vormgeving

De Commissie schetst drie opties voor de vormgeving van het nieuwe GLB. Hierbij geeft zij binnen elke optie de bijbehorende consequenties voor de directe betalingen aan agrariërs, voor het markt- en prijsbeleid en voor het plattelandsbeleid. Zoals eerder vermeld vormen de eerste twee elementen gezamenlijk de eerste pijler van het GLB en het plattelandsbeleid vormt de tweede pijler. Deze pijlerstructuur wil de Commissie handhaven.

Hierbij voorziet de Commissie een herverdeling over de lidstaten van de directe betalingen aan agrariërs.

De door de Commissie beschreven opties zijn:

1. Handhaving status quo;
2. Omvorming naar meer doelgerichte betalingen;
3. Afschaffen van inkomenssteun en marktmaatregelen, introductie van beperkte doelgerichte betalingen.

Een uitgebreidere beschrijving van deze opties is in de bijlage¹ opgenomen.

Kabinetsreactie

Uitdagingen en doelen

Het kabinet hecht veel waarde aan de versterking van concurrentiekracht, duurzaamheid en innovatievermogen van de landbouwsector. Het doel daarbij is enerzijds om de marktorientatie van de landbouw te versterken, waarmee de voedselzekerheid wordt gediend en anderzijds een duurzame bedrijfsontwikkeling te ondersteunen met het oog op uitdagingen op het terrein van bijvoorbeeld milieu, klimaat, water, biodiversiteit en diergezondheid. Het kabinet wil agrarische ondernemers belonen voor het beheer van natuur en landschap en voor het leveren van bovenwettelijke prestaties op bijvoorbeeld het gebied van dierenwelzijn en groene en blauwe diensten. De eerste twee door de Commissie genoemde doelstellingen (voedselzekerheid en economisch duurzame voedselproductie, en duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen) sluiten hier goed bij aan. Het kabinet is echter, in navolging van de Sociaal Economische Raad (SER), niet van mening dat betalingen aan voedselproducenten nodig zijn om de voedselzekerheid in stand te houden (SER-advies, Waarde van de landbouw, TK 28 625, nr. 60).

Ook beschouwt het kabinet het als een gemis dat voedselzekerheid in de Mededeling uitsluitend wordt geplaatst in het kader van de EU-markt en niet wordt gezien in relatie tot het wereldwijde vraagstuk rondom de voedselvoorziening, waarbij een vrijere wereldhandel een belangrijke rol kan vervullen. Mondiale voedselzekerheid vergt coherentie van beleid en een internationaal gelijk speelveld waarin ontwikkelingslanden concurrerend kunnen zijn.

Het kabinet meent ook dat het Europese plattelandsbeleid («tweede pijler») primair gericht zou moeten zijn op agrarische activiteiten. Het kabinet is daartoe voorstander van een heldere afbakening tussen de Europese Fondsen waaruit het GLB wordt bekostigd en de andere Europese fondsen die zich mede of voornamelijk richten op een evenwichtige regionale ontwikkeling, zoals genoemd in de derde doelstelling. De bredere regionale ontwikkeling, zoals het bevorderen van leefbaarheid en diversificatie van het platteland dient te worden gestimuleerd vanuit het Cohesiebeleid en het Europees beleid voor regionale ontwikkeling, terwijl sociaal beleid (overwegend) het domein van de lidstaten is en ook moet blijven.

Het kabinet is er van overtuigd dat het GLB een sterke bijdrage kán en móet leveren aan de EU 2020 strategie via «groene groei» en onderschrijft daarom met nadruk de ambitie van de Commissie hiervoor. Ook hier komt het belang van bevordering van concurrentiekracht en duurzaamheid via het GLB weer naar voren.

Een ander belangrijk punt voor het kabinet is het streven naar vereenvoudiging, deregulering en administratieve lastenverlichting. Ook zo kan immers de concurrentiekracht en het ondernemerschap worden bevorderd. In dit licht vindt het kabinet de Commissiemededeling te mager op dit gebied. Zo wordt in de Mededeling nauwelijks ingegaan op het randvoorwaardenbeleid (*Cross Compliance*) en de daaraan verbonden administratieve, uitvoerings- en controlelasten. Het kabinet zal er bij de Commissie op aandringen dat zij in haar komende wetgevingsvoorstellen hiermee nadrukkelijk rekening houdt.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Centraal in de Mededeling van de Commissie staan de versterking van concurrentiekracht en innovatie en het belonen van maatschappelijke prestaties via het GLB. Nederland heeft aan de wieg gestaan van deze benadering. Het kabinet constateert met genoegen dat de Commissie die benadering nu omarmt en ook andere lidstaten dit ondersteunen. Zo hebben meerdere lidstaten, waaronder Frankrijk en Duitsland, in de aanloop naar het verschijnen van de Mededeling het belang van de versterking van de concurrentiekracht onderstreept en gepleit voor betaling vanuit het GLB aan agrariërs voor het leveren van publieke diensten.

Het kabinet is van oordeel dat een eventuele herverdeling van middelen voor directe betalingen tussen lidstaten ende afbakening tussen de Europese fondsen vanuit de doelstelling voor een evenwichtige regionale ontwikkeling dient te worden gezien in een breder kader. Dit betekent dat dan ook de middelen voor het plattelandsbeleid en de structuurfondsen in de discussie moeten worden betrokken. Door een dergelijke integrale benadering wordt gewaarborgd dat het gelijke speelveld binnen de EU kan worden behouden en wordt bijgedragen aan een evenwichtige regionale ontwikkeling.

Hierbij dient het GLB zich te voegen, net als andere begrotingsonderdelen, naar budgettaire krapperen totaalkaders.

Instrumentele vormgeving

Het kabinet streeft naar vervanging van de huidige directe betalingen door doelgerichte betalingen, zoals ook is verwoord in het Regeerakkoord. Tegelijkertijd moet het GLB worden vereenvoudigd. Tevens is het kabinet van oordeel dat de directe betalingen gericht moeten kunnen worden op maatregelen om concurrentiekracht, duurzaamheid en innovatie te stimuleren, zowel in de primaire sector als in de keten. Deze maatregelen verdienen dus niet alleen in het EU-plattelandsbeleid een plek.

Vanzelfsprekend moet de vervanging van generieke betalingen door doelgerichte betalingen verder worden uitgewerkt en ingevuld. Het kabinet zal hierbij voortbouwen op de Nederlandse inzet van de afgelopen jaren.

Ook zal een simpele uitvoering bij de verdere invulling voorop staan en mogen de nationale invullingen niet leiden tot concurrentievervalsingen, noch bij de directe betalingen noch in het EU-Plattelandsbeleid.

De Commissiemededeling biedt verschillende aanknopingspunten voor deze kabinetsinzet, waarbij het kabinet een invulling voorstaat, die mede gebaseerd is op de nationale en/of regionale kenmerken/prioriteiten. Inzet van het kabinet hierbij is om veranderingen – met name in de directe betalingen – stapsgewijs in te voeren om de betrokken bedrijven de gelegenheid te geven zich aan te passen. Dit mede gezien het grote aandeel van de GLB-betalingen in het inkomen van vooral de grondgebonden landbouwsectoren. De landbouwsector dient hiertoe een duidelijk meerjarig perspectief te worden gegeven. Hierbij onderkent het kabinet dat de economische perspectieven voor de Nederlandse en Europese landbouw volgens de huidige inzichten op de middellange termijn goed zijn.

Het kabinet wil nationale cofinanciering van directe betalingen in het GLB nu niet bepleiten. Het kabinet wil voorkomen dat via een dergelijke renationalisering een steeds groter deel van het Europese GLB-budget alleen kan worden ontsloten via het bijleggen van nationale middelen. Daarnaast kan als gevolg van de introductie van cofinanciering van directe

betalingen die door het kabinet zeer belangrijke geachte gelijke speelveld voor Nederlandse ondernemers in gevaar komen. Daar staat tegenover dat zeker daar waar sprake is van louter nationale doelstellingen waarvan het behalen gestimuleerd moet worden door het GLB, het terecht lijkt dat daar ook nationale cofinanciering tegenover staat. Om die reden kent het Europees Plattelandsbeleid wel cofinanciering.

Ook is het kabinet van oordeel dat het resterende marktinstrumentarium zeker geen uitbreiding behoeft, zoals wel door de Commissie wordt voorgesteld. Beperking tot een systeem dat een vangnet biedt is geboden. In de private sector kunnen andere risicobeheersingsinstrumenten zoals verzekeringen (verder) worden ontwikkeld, die uiteindelijk zelfstandig in de markt draaien. In dit kader is het kabinet van mening dat de nog resterende exportsubsidies conform de gedane toezeggingen in WTO-verband uiterlijk in 2013 dienen te worden beëindigd. In de tussenliggende tijd dient zeer terughoudend met dit instrument te worden omgesprongen.

Omdat, in de visie van het kabinet, de directe betalingen moeten worden vervangen door doelgerichte betalingen, acht het kabinet de instelling van verplichte minimale betalingen en van een bovengrens aan betalingen niet effectief. Ook leiden dergelijke maatregelen tot hoge uitvoering- en controlelasten.

Vervolgtraject

Het is de inzet van het kabinet om in de komende besluitvorming een Europees kader te creëren waarbinnen Nederland de door haar gewenste vervanging van de directe betalingen door doelgerichte betalingen invulling kan geven. Hiertoe zal ik mij de komende tijd intensief bezighouden met de onderhandelingen over de invulling van het GLB. Niet alleen in Brussel maar ook in bilaterale contacten met andere lidstaten. Tegelijkertijd zal ik een actieve dialoog blijven voeren met betrokken maatschappelijke organisaties in Nederland.

De Commissiemededeling zal naar verwachting tijdens de komende Landbouwrapport van 29 november worden gepresenteerd, waarna lidstaten een eerste, voorlopige reactie kunnen geven. Niet alleen in de Landbouwrapport, maar ook daarbuiten zal de Mededeling intensief worden besproken. Verder verwacht ik dat ook de Commissie een publiek debat organiseert met belanghebbenden.

In december 2010 volgt een debat in de Landbouwrapport aan de hand van voorzitterschapsvragen. Het Hongaarse voorzitterschap streeft er naar om dan in maart 2011 Raadsconclusies vast te stellen, waarna in de loop van 2011 de Wetgevingsvoorstellen van de Commissie zullen volgen. Daarover ontvangt u dan vanzelfsprekend wederom een kabinetsreactie. Besluitvorming over de Wetgevingsvoorstellen zal in de periode daarna moeten plaatsvinden in samenspraak tussen de Landbouwrapport en het Europese Parlement, die immers in dit dossier voor het eerst over het volledige medebesluitvormingsrecht beschikt. Voorzien is dat deze besluitvorming uiterlijk in 2012 kan worden afgerond, zodat Nederland, evenals de andere lidstaten, de gelegenheid heeft om in het jaar 2013 de implementatie voor te bereiden van het nieuwe GLB per 2014. De onderhandelingen zullen worden geleid door resp. Hongarije (EU-voorzitter in de eerste helft van 2011), Polen (tweede helft 2011), Denemarken (eerste helft 2012) en Cyprus (tweede helft 2012).

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